

CENTRAL AND REGIONAL RELATIONS IN MANAGING GELORA BUNG KARNO AREA

Megandaru W. Kawuryan
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
Email: megandaru@gmail.com

Alma'arif
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
Email: almaarif@ipdn.ac.id

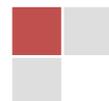
Abstract

This study uses a qualitative paradigm with descriptive research type. Informants were determined by purposive sampling method with qualitative data analysis. The results showed that the Management of Bung Karno Gelora Complex Area which has been managed by the Managing Directors responsible to the Bung Karno Complex Management Agency (PKKGBK) still has some fundamental obstacles such as institutional aspects that are full of causing patron clients, aspects of work area which are in line with the working area of DKI Jakarta Province, aspects of funding that can come from local governments but regional governments cannot intervene in regional management policies, as well as overlapping spatial and regional governance aspects. The future management of the Bung Karno Gelora Complex Area can be done in 2 (two) ways that are taken in stages. The first stage can be done by building institutional coordination between central and regional institutions whose financial management can be done cost sharing and revenue sharing. When a coordinating institution has been formed, it can move forward with the establishment of functional decentralized government institutions by giving authority to stakeholders using GBK services as practiced by several developed countries in the management of special areas.

Keywords: Local Government; Functional Decentralization; Local and Central Relations

PENDAHULUAN

Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) adalah salah satu kota tersibuk didunia bukan hanya karena mengurus penduduknya yang sudah melebihi kapasitas tamping, tapi juga pengelolaan asset dan sumber daya yang ada untuk kesejahteraan dan kenyamanan warganya. Ibukota Jakarta, bukan hanya sebagai pemerintah daerah tetapi sekaligus wajah Indonesia. Terbatasnya sumber daya dan aset membuat pemerintah daerah Jakarta mulai merapikan aset daerah yang telah sekian lama menjadi aset pemerintah pusat. Sampai saat ini, beberapa aset pemerintah pusat belum dilimpahkan kepada pemerintah daerah Jakarta.



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia memberi otonomi khusus pada Jakarta sebagai Ibukota Republik Indonesia. Pemberian otonomi khusus sebagaimana dikehendaki pada pasal 30 Undang-Undang tersebut diatas, diikuti kewenangan khusus yang mengatur Tata Ruang dan Kawasan Khusus di Provinsi DKI Jakarta termasuk kewenangan DKI Jakarta dalam melaksanakan kewenangan khusus.

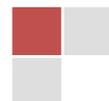
Tuntutan akan perlunya kewenangan khusus itu merupakan konsekuensi logis dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Sebagai Ibukota Negara, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, disamping bersifat lokal, juga bersifat nasional. Itu berarti bahwa Provinsi DKI Jakarta, juga berfungsi disamping mempunyai tanggung jawab mengakomodasikan kepentingan lokal (masyarakat DKI) juga berkewajiban memelihara kepentingan nasional. Antara dua unsur kepentingan ini melekat secara integral dalam sifat kekhususan pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan sekaligus membedakannya dengan daerah khusus lainnya di tanah air.

Gambaran keadaan yang demikian itu menuntut perlunya garis kebijakan yang tegas dan tepat yang tertuang dalam suatu undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yang pada gilirannya menjamin segala aspek kehidupan masyarakat Ibukota, tertib administrasi, efisiensi manajemen pemerintahan serta adanya keserasian hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Persoalan-persoalan yang masih menggajal selama ini adalah kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, sebagai daerah khusus belum sepadan dengan kedudukan dan fungsinya baik yang bersifat lokal maupun nasional. Persoalan-persoalan seperti ini sudah sejak lama ada, jauh sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lahir. Tuntutan akan perlunya kewenangan khusus itu secara formal dalam artian bahwa pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta berhak mengelola kawasan khusus yang berada diwilayahnya, telah diakomodasikan dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 pasal 30 ayat 1 sampai 5, kemudian dikaitkan pula dengan tugas rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitarnya pasal 29.

Dengan adanya ketentuan seperti yang diamanatkan dalam pasal 30 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tersebut berarti terbuka ruang bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk ikut mengelola kawasan-kawasan otorita/sejenis yang ada di Provinsi DKI Jakarta, yang selama ini pengelolaannya berada dibawah kewenangan Pemerintah Pusat, seperti Kawasan Gelora Bung Karno. Tuntutan akan perlunya suatu kebijakan pengelolaan kawasan-kawasan tersebut, memperlihatkan kondisi objektif perkembangan Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang demikian pesat dalam segala aspek kehidupan perkotaan berkenaan dengan tuntutan penyediaan pelayanan publik yang cepat, tepat, dan nyaman kepada warga Ibukota.

Pengelolaan Aset Negara belum diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah tidak memiliki kekhususan seperti wilayah DKI dimana



aset yang dianggap milik negara namun berada dalam wilayah pemerintahan DKI Jakarta. Demikian pula Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pun masih sekedar menunjuk Menteri Keuangan sebagai bendahara negara untuk menetapkan status penguasaan dan penggunaan barang milik negara (Pasal 4). Belum secara khusus mengatur tentang aset negara yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat dalam rezim Orde Baru dan pengalihannya pada rezim otonomi Daerah.

Demikian pula dalam Rancangan Undang-Undang tentang Kekayaan Negara, disebutkan pada pasal 2 bahwa Kekayaan Negara dikelola berdasarkan asas: a. kepastian nilai; b. akuntabilitas; c. efisien dan efektif; d. keadilan; e. kelestarian; f. berkelanjutan; g. kearifan lokal; dan h. partisipati. Namun belum ada penjelasan dan pengaturan tentang semangat otonomi daerah dalam pengaturan tentang Kekayaan Negara ini. Perlunya rancangan undang –undang yang memiliki semangat otonomi daerah ini adalah bagian dari grand design desentralisasi Indonesia, sehingga kekayaan negara perlu diatur lagi lebih detail mengapa masih perlu menjadi milik negara dan kapan saatnya diserahkan kepada pemerintah daerah atau wilayah dimana kekayaan tersebut berada.

Dalam pengurusan kekayaan negara verses otonomi daerah tersebut, maka wilayah DKI Jakarta memiliki banyak contoh kasus dimana penguasaan negara masih berlanjut sampai saat ini, salah satunya Stadion Gelora Bung Karno adalah sebuah stadion serbaguna di Jakarta. Stadion ini diberi nama demikian, untuk menghormati Soekarno, Presiden pertama Indonesia, yang juga merupakan tokoh yang mencetuskan gagasan pembangunan kompleks olah raga ini. Dalam rangka de-Soekarnoisasi, pada masa Orde Baru, nama Stadion ini diubah menjadi Istora Senayan atau Stadion Utama Senayan. Setelah bergulirnya gelombang reformasi pada 1998, nama Stadion ini dikembalikan kepada namanya semula melalui Surat Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2001.

Dengan kapasitas sekitar 100.000 orang, stadion yang mulai dibangun pada pertengahan tahun 1958 dan penyelesaian fase pertama-nya pada kuartal ketiga 1962 ini pada saat itu merupakan salah satu yang terbesar di dunia, pada awal tujuan dibangunnya stadion ini, selain untuk kawasan olah raga, Presiden Soekarno juga menginginkan kompleks olah raga yang dibangun ini dijadikan sebagai paru-paru kota dan lanskap ruang terbuka.

Dalam perkembangannya, pada tahun 1984, melalui Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 status pengelolaan Kawasan ini dialihkan dari Yayasan kepada Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan. Struktur personalia dari Badan Pengelola ini terdiri dari satu orang ketua, satu orang sekretaris dan enam orang anggota.

Ketua adalah Sudharmono, merangkap sebagai Sekretaris Negara. Sekretaris adalah orang yang diangkat oleh Ketua Badan Pengelola. Anggota terdiri dari: Abdul Gafur, merangkap Menteri Negara Urusan Pemuda dan Olah Raga, Suyono Sudarsono, Menteri Pekerjaan Umum, Ginanjar Kartasasmita, Menteri Muda Urusan



Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri, R. Soeprapto, Gubernur DKI Jakarta, Try Sutrisno, Pangdam Jaya dan Gatot Suwagyo dari Koni Pusat.

Pada era Yayasan Gelanggang Olahraga Senayan ini sebagaimana diungkapkan oleh Sekretariat Negara dan situs resmi pariwisata Indonesia yakni pesona Indonesia (diakses pada tanggal 15 November 2017 pukul 15.47 WIB) bahwa terjadi banyak penyimpangan sehingga kawasan Gelora Bung Karno yang semula luasnya 279,1 hektare ini telah menyusut hingga tinggal 136,84 hektare (49%) saja. Dari jumlah yang 51% itu, 67,52 hektare (24,2% dari luas semula) digunakan untuk berbagai bangunan pemerintah seperti Gedung MPR/DPR, Kantor Departemen Kehutanan, Kantor Departemen Pendidikan Nasional, Gedung TVRI, Graha Pemuda, kantor Kelurahan Gelora, SMU Negeri 24, Puskesmas, gudang Depdiknas dan rumah makan.

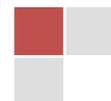
Lebih lanjut pada sumber yang sama menyebutkan bahwa sisanya sekitar 26,7% atau 60 hektare disewakan untuk berbagai bangunan seperti misalnya kepada Hotel Hilton, kompleks perdagangan Ratu Plaza, Hotel Mulia, Hotel Atlet Century Park (dahulu Wisma Atlet Gelora Bung Karno), Taman Ria Remaja Gelora Bung Karno, Wisma Fairbanks, Plaza Gelora Bung Karno dan berbagai bangunan komersial lainnya. Berbagai kegiatan komersial dilahan Gelora Bung Karno, Jakarta, seharusnya memberi sumbangan nyata yang signifikan bagi perkembangan dunia olah raga Indonesia, dan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) hadir sebagai lembaga penguat daerah yang diharapkan mampu mewakili kepentingan-kepentingan daerah. Proses penguatan daerah khususnya dalam aspek ekonomi tidak bisa lepas dari jumlah PAD daerah sehingga tidak tergantung pada perimbangan keuangan pusat. Oleh karena itu DPD RI perlu mendukung dan memfasilitasi tertibnya peraturan perundangan terkait efektivitas pengelolaan aset daerah/negara termasuk didalamnya adalah sengketa aset daerah dan aset pemerintah. Sesuai dengan konstitusi, format representasi DPD-RI dibagi menjadi fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan pada berbagai bidang yaitu otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Hasil penelitian dapat membantu DPD RI untuk menjalankan fungsi legislasi sekaligus memberikan masukan dan pertimbangan terhadap Undang Undang Otonomi Khusus DKI, Pemerintahan Daerah termasuk semua peraturan pelaksana hingga pada tingkat peraturan daerah. Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah adalah (1) Bagaimana Tata Kelola Kawasan Komplek Gelora Bung Karno? (2) Bagaimana Tata Kelola Kawasan Komplek Gelora Bung Karno kedepan?

TEORI

Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Fungsional

Desentralisasi fungsional yang berdasarkan fungsi dan desentralisasi teritorial yang berdasarkan wilayah (teritori) dapat berjalan sinergi dan berdampingan dalam



praktek penyelenggaraan pemerintahan sebuah Negara. Maksun (2004:37) mengutip Higsaw and Dyer mengatakan bahwa:

In the context of local government, function means the activities, actions, and services performed by the various units within their legal jurisdictions. Indeed, the principal purpose of all local governments is to perform services of function for the people living within their legal jurisdiction.

Pengertian tersebut memberikan penjelasan bahwa fungsi dapat dilaksanakan oleh unit pemerintahan dalam wilayah yurisdiksinya sementara pemerintah daerah juga dapat memberikan pelayanan dalam wilayahnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi dan wilayah ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan dimana wilayah merupakan basis untuk dibentuknya lembaga-lembaga khusus yang berbasis fungsi. Pada sub bagian ini, akan dipaparkan beberapa konsep mengenai desentralisasi yang berbasis fungsi (*functional decentralization*) dan desentralisasi yang berbasis kewilayahan (*territorial decentralization*).

Dalam administrasi publik, defenisi desentralisasi fungsional bagi sebagian pakar merupakan bagian dari definisi desentralisasi (*Anglo Saxon*) atau disamakan dengan definisi desentralisasi budaya. Cheema dan Rondinelli mengatakan bahwa praktek desentralisasi fungsional di Negara-negara berkembang sering tercampur dengan praktek *privatization* dan *delegation*. Pernyataan Cheema dan Rondinelli (2007:14) dapat dilihat bahwa “*In developing countries, responsibilities have been delegated to public corporations, regional development agencies, special function authorities, semi autonomous project implementation units, and a variety of parastatal organization*”. Hal tersebut senada dengan yang diungkapkan oleh UNDP (nd:4) bahwa “*...Functional decentralization refers to the transfer of such central responsibilities to either parastatals under the control of the government or to units outside governmental control, such as NGO's or private firms*”.

Berbeda dari pendapat sebelumnya, Koswara (2001:81) mengutip Amrah Muslimin mendefinisikan desentralisasi fungsional sebagai berikut:

Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan wewenang pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*: Subak di Bali).

Hampir sama dengan pendapat tersebut, Koswara (2008:71) mendefinisikan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*) sebagai “Pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Didalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan”. Definisi keduanya menjelaskan bahwa desentralisasi fungsional hanya memuat pada urusan tertentu saja dan bagi segolongan masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap urusan tersebut. Sehingga tugas pemerintah pusat adalah memberikan legalisasi atau pengakuan atas aturan yang telah ditetapkan oleh golongan masyarakat tersebut.



Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi khusus merupakan aspek penting dalam keberlanjutan fungsi khusus tersebut. Selain berpartisipasi sebagai penyandang dana bagi jalannya fungsi khusus, masyarakat juga dapat melakukan pengawasan yang dijawentahkan melalui dewan pengawas. Selain itu, adanya urusan khusus tersebut memiliki konsekuensi terbentuknya lembaga khusus yang hanya ditujukan untuk melaksanakan urusan tersebut. Wollmann dan Bouckaert (2006:11) memberikan pendapat yang sama bahwa "...the concept of functionality focuses on single and specific tasks which are carried out in the intergovernmental setting by a single actor/institution or a vertical chain of actors/institution".

Dalam kamus *public administration* versi *Anglo Saxon*, Desentralisasi Teritorial merupakan salah satu tipe dari *decentralization* yakni devolusi (*political decentralization*). Sementara Koswara (2001:70-71) mengungkapkan bahwa desentralisasi teritorial merupakan terminologi versi eropa kontinental yang merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi ketatanegaraan. Desentralisasi teritorial sebagai salah satu bentuk desentralisasi ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom). Pengertian tersebut memberikan penjelasan bahwa desentralisasi teritorial menghasilkan daerah yang otonom sehingga dapat dikatakan bahwa desentralisasi teritorial hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Keller (1991:34) bahwa "*All local government share a constitutional status: They are creatures of the state*".

Sementara pengertian desentralisasi teritorial dalam kamus *Anglo Saxon* sama dengan pengertian *devolution*. *Devolution* menurut John M. Cohen dan Stephen B. Peterson (1999:26) diartikan sebagai "*Devolution occurs when authority is transferred by central governments to autonomous local-level governmental units holding corporate status granted under state legislation*". Pengertian tersebut hampir sama dengan yang diungkapkan oleh Koswara sebelumnya. Rondinelli dan Cheema (2007:22) juga mendefinisikan *Devolution* sebagai "*create pr strengthen independent levels or units of government through devolution of function and authority. Through devolution the central government relinquishes certain functions or creates new units of government that are outside its direct control*". Pada intinya *devolution* atau desentralisasi teritorial merupakan penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagai salah satu level pemerintahan. Selain itu, berdasarkan pengertian tersebut, dapat juga disimpulkan bahwa desentralisasi teritorial menghasilkan daerah otonom dimana daerah otonom (pemerintah daerah) tersebut diluar pengawasan langsung pemerintah pusat.

Koswara (2015:72) mengutip Syafrudin bahwa "Otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*)". *Kedua*, Pemerintah Daerah memiliki area atau wilayah yang jelas dimana wilayah tersebut selain terdapat masyarakat lokal, juga memberikan kewenangan kepada masyarakat lokal tersebut untuk melaksanakan pelayanannya sendiri. *Ketiga*, Pemerintah Daerah memiliki kekuasaan untuk menarik pajak dan retribusi serta sumber



dana lain yang berasal dari kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu juga, pemerintah daerah cenderung memiliki anggaran tersendiri yang dikelola secara mandiri dan dipertanggungjawabkan.

Penekanan sebagaimana dimaksud diatas dapat pula dikatakan sebagai karakteristik dari pemerintah daerah. Cohen dan Peterson (1999:27) juga memberikan karakter sekaligus menjadi syarat pembentukan daerah otonom. Selengkapnya dapat disimak sebagai berikut:

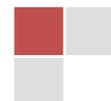
...(1) grant specific local-level unit corporate status; (2) establish clear jurisdiction and functional boundaries for such units; (3) authorize such units to employ their own staff; (4) transfer defined powers to plan, make decisions, and manage specified public tasks to such units; (5) establish rules for the interaction of such units with other units of the governmental system of which they are a part; (6) permit such units to raise revenue from such specially enmarked sources as property tax, commercial agricultural production tax assessments, license fees, public utility charges, or from grants and loans provided by the central ministries; and (7) authorize such units to establish and manage their own budgetary, accounting, and evaluation system.

Selain beberapa ciri-ciri yang telah diungkapkan oleh Humes, Cohen dan Peterson menambahkan beberapa ciri-ciri dari daerah otonom seperti memiliki kewenangan sendiri untuk mempekerjakan pegawai atau memiliki manajemen kepegawaian sendiri; menetapkan peraturan sebagai aturan main dalam interaksi organ-organ pemerintahan dalam pemerintahan daerah tersebut; penyerahan kekuasaan atau kewenangan untuk merencanakan, membuat kebijakan serta mengelola tugas tertentu yang telah ditentukan. Berdasarkan karakter tersebut, dapat dikatakan juga bahwa adanya penyerahan kewenangan untuk membuat perencanaan, dan membuat kebijakan melahirkan adanya organ pembuat kebijakan yaitu pemerintah daerah (eksekutif daerah/kepala daerah) dan badan permusyawaratan daerah sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat yang ada di daerah. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Rondinelli dan Cheema (2007:22-23) bahwa “...*devolution implies the need to “develop local government as institutions” in the sense that they are perceived by local citizens as organizations providing service that satisfy their needs and as governmental units over which they have some influence*”.

Dalam membangun institusi pemerintahan daerah, juga dibutuhkan adanya organ yang menjadi wadah sampainya keinginan dan aspirasi dari masyarakat lokal untuk mempengaruhi pemerintah daerah hingga pada dibuatnya kebijakan sesuai dengan keinginan dan aspirasi tersebut.

METODE

Penelitian ini bertujuan menganalisis Pengelolaan Kawasan Otorita Di Kawasan Gelora Bung Karno, pendekatan yang dipandang tepat untuk menjawab tujuan-tujuan tersebut adalah pendekatan kualitatif. Farouk dan Djaali (2003:100) menyatakan bahwa penelitian kualitatif dapat memberikan gambaran mendalam



terhadap suatu masalah, yang secara khusus pula diangkat ke permukaan tanpa ada maksud untuk melakukan generalisasi. Penelitian kualitatif dipandang tepat untuk studi ini karena penelitian ini menggunakan wawancara mendalam terhadap informan yang bertujuan memberikan gambaran atas kedua hal yang menjadi masalah penelitian diatas.

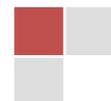
Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Metode ini dipilih karena potensinya yang besar dalam mendeskripsikan secara mendalam serta menganalisis tata kelola GBK oleh Skeretariat Negara. Informan sebagaimana yang dimaksudkan diatas ditentukan secara *purposive sampling*, dimana informan sengaja dipilih oleh peneliti berdasarkan pemikiran yang logis dan sesuai dengan informasi yang dicari dan mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Agar informasi yang diperoleh dapat lebih akurat dan faktual maka informan yang dimaksud adalah yang mengetahui dan memahami sepenuhnya mengenai objek kajian yang diteliti (Malo,1986:103). Adapun informan dalam penelitian ini adalah Direksi Pelaksana Badan Pengelola Kawasan Gelora Bung Karno, Kalangan Sekretariat Negara, Tokoh Masyarakat DKI Jakarta, Kalangan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta, Kepala Badan Pengelola Kawasan Gelora Bung Karno.

Ada dua macam data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder. Data sekunder diambil melalui studi pustaka, studi berita di media massa, serta studi dokumen, studi dokumen yang paling penting untuk dilacak dalam penelitian ini adalah berbagai peraturan mengenai pengelolaan Gelora Bung Karno. Data primer adalah data yang diperoleh melalui kombinasi strategi penelitian sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya. Untuk memperoleh data yang diperlukan, peneliti menerapkan beberapa cara, yaitu: wawancara mendalam dan observasi.

Wawancara mendalam dipandu oleh pedoman wawancara. Wawancara mendalam dilakukan terhadap pihak-pihak terkait yang memiliki kompetensi terhadap seluk-beluk komunikasi organisasi ini. Proses wawancara ini dipandu oleh panduan wawancara yang disusun sebelum penelitian dimulai. Sementara pengumpulan data observasi dilakukan melalui pengamatan pelaksanaan pengelolaan kawasan GBK yang dipandu dengan instrumen berupa pedoman observasi.

HASIL PENELITIAN

Kawasan Gelora Bung Karno yang termasuk lokus penelitian ini adalah kawasan seputara Gelora Bung Karno baik yang berada dalam komplek GBK maupun diluar komplek GBK termasuk didalamnya hasil pengembangannya. Pada awalnya, Kawasan GBK ini diperuntukkan dalam rangka menyelenggarakan Asian Games ke-4 tahun 1962. Hal ini ditetapkan oleh Presiden Soekarno pada tahun 1962 dengan diterbitkannya Keputusan Presiden No. 318 Tahun 1962 tentang Pembentukan Yayasan Gelanggang Olah Raga Bung Karno. Keputusan tersebut menekankan pembentukan Gelanggang Olah Raga Bung Karno bertujuan untuk melaksanakan dan mengusahakan pembangunan dibidang mental/rohani dan fisik sebagaimana termaktub



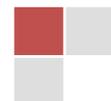
dalam Pasal 3 ayat (1) keputusan tersebut. Kegiatan perusahaan pembangunan tersebut dapat dilaksanakan melalui kegiatan olahraga, kebudayaan, rekreasi, pendidikan, kegiatan mempererat persahabatan antar negara, penerangan massa dan kegiatan lainnya.

Dari aspek keuangan, gelanggang GBK pada awalnya bermodalkan seluruh bangunan yang telah berdiri dalam rangka Asian Games 1962 baik di dalam maupun di luar GBK. Selain itu, modal GBK tersebut merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan dapat ditambahkan dengan subsidi dari pemerintah dan hasil pendapatan yang diperoleh dari kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh yayasan. Sementara dari aspek kelembagaan, pengelolaan Gelanggang Olah Raga Gelora Bung Karno hingga saat ini telah mengalami perubahan sebanyak 3 (tiga) kali sesuai dengan perubahan Keputusan Presiden Nomor 318 Tahun 1962. Keputusan Presiden Nomor 318 Tahun 1962 mengatur pembentukan lembaga pengelola GBK dalam bentuk Yayasan yang dipimpin oleh Pimpinan Umum dan Direksi. Pimpinan umum diketuai oleh Presiden dan dibantu oleh suatu staf (vide pasal 6 ayat 1). Sementara direksi dibentuk untuk menyelenggarakan urusan sehari-hari kegiatan yang diselenggarakan oleh Yayasan. Direksi dipimpin oleh seorang direktur dan dibantu oleh 4 (empat) orang direktur muda.

Keputusan Presiden pengganti Keppres Nomor 318 Tahun 1962 adalah Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 tentang Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan dan Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno. Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 mengatur penguasaan tanah dan bangunan kawasan GBK oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Sekretariat Negara dan pengelolaannya dilakukan oleh Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan yang disingkat Badan Pengelola. Sementara untuk kegiatan sehari-hari, diselenggarakan oleh Direksi. Sementara Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 2004 merupakan amandemen paling akhir yang mengatur pengelolaan ini. Hampir sama dengan aturan sebelumnya, Keputusan Presiden ini mengatur pembentukan Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Bung Karno yang kemudian disebut badan pengelola. Sementara pekerjaan sehari-hari dilaksanakan oleh Direksi. Adapun perbedaan kelembagaan pengelolaan Gelanggang Olahraga Bung Karno dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1. Perbedaan Kelembagaan Pengelola GBK menurut aturan pembentuknya

No	Aspek	Kepres 318/1962	Kepres 4/1984	Kepres 94/2004
1	2	3	4	5
1	Pengelola	Yayasan yang dipimpin oleh Pimpinan Umum dan Direksi	Badan Pengelola dan Direksi Pelaksana	Badan Pengelola dan Direksi Pelaksana
2	Kuangan	Setneg	BLU dan PNPB	BLU dan PNPB



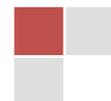
No	Aspek	Kepres 318/1962	Kepres 4/1984	Kepres 94/2004
1	2	3	4	5
3	Kewenangan	Pengelolaan, Penguasaan dan Administrasi Tanah dan Bangunan	Pengelolaan, Penguasaan dan Administrasi Tanah dan Bangunan	Pengelolaan, Penguasaan dan Administrasi Tanah dan Bangunan
4	Struktur Keanggotaan Badan Pengelola	Presiden dan Staf	a. Ketua: Mensesneg b. Anggota: - Menpora - Men PU - Men Muda urusan Produksi dalam Negeri - Gubernur DKI Jakarta - Pangdam Jaya - Keua KONI Pusat	a. Ketua: Mensesneg b. Anggota: - Menkeu - Mendikbud - MenPR - Gubernur DKI Jakarta - Ketua KONI Pusat
5	Struktur Keanggotaan Direksi	Direktur dibantu oleh Direktur Muda	Direksi Pelaksana	Direksi Pelaksana

Sumber: Diolah oleh Tim Peneliti, 2017.

Berdasarkan tabel diatas, tampak bahwa sejak awal dibentuk, Lembaga pengelola Gelanggang Olahraga Bung Karno memiliki 2 (dua) lembaga pengelola yaitu Badan Pengelola dan Direksi. Lembaga pengelola atau Badan Pengelola Kawasan memiliki tugas yakni menetapkan kebijakan umum pengelolaan Komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno. Sementara Direksi melaksanakan kebijakan umum yang telah ditetapkan oleh Badan Pengelola. Adapun tugas dan kewenangan Badan Pengelola dan Direksi sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 2004 dapat disimak sebagaimana tampak dibawah ini:

Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa “Badan Pengelola bertugas (a) menetapkan kebijakan umum pengelolaan Komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno; (b) mengawasi kebijakan Direksi Pelaksana dalam melaksanakan pengelolaan Komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno dan memberikan nasihat kepada Direksi Pelaksana.

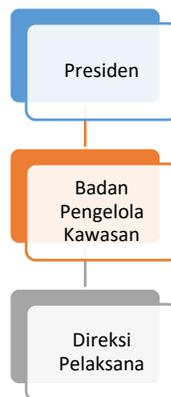
Kewenangan Badan Pengelola termaktub pada Pasal 6 yaitu (a) memeriksa kas dan melihat buku-buku, surat-surat serta dokumen lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas direksi pelaksana; (b) meminta penjelasan direksi pelaksana mengenai segala persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan Komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno (c) memberikan persetujuan kepada Direksi Pelaksana dalam hal ini melakukan perbuatan hukum tertentu; (d) meminta dan menunjuk auditor independen guna menilai Direksi Pelaksana; (e) meminta direksi pelaksana untuk mengumumkan laporan keuangan kepada masyarakat; dan (f) meminta masukan dan/atau bantuan



instansi Pemerintah maupun pihak lain yang dipandang perlu, dan/atau bekerjasama dengan para ahli atau konsultan sesuai dengan kebutuhan.

Tabel diatas juga menunjukkan perbedaan struktur keanggotaan badan pengelola, dimana pada aturan lama tidak menyebutkan secara rinci dan jelas keanggotaan badan pengelola sementara 2 (dua) aturan lainnya merinci keanggotaannya. Sehingga secara umum hubungan antara organisasi badan pengelola kawasan GBK dengan direksi pengelola dapat disimak pada bagan 1 berikut:

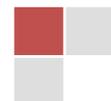
Bagan 1. Hubungan Badan Pengelola Kawasan GBK dan direksi Pengelola



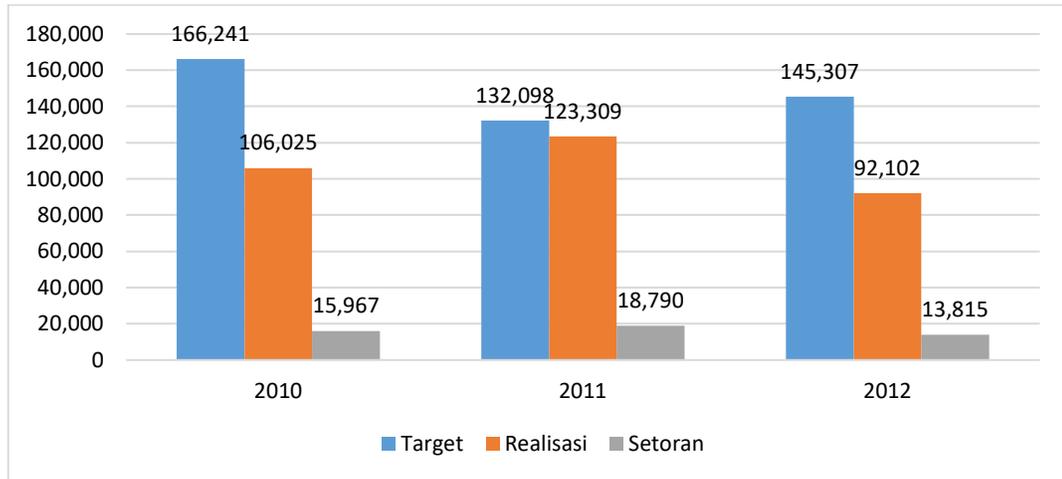
Sumber: diolah oleh Tim Peneliti, 2017

Berdasarkan bagan diatas, tampak bahwa presiden merupakan unsur tertinggi dalam pengelolaan GBK. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Vide Pasal 8 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 2004 bahwa “(1) Badan Pengelola berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden; dan (2) Badan Pengelola meaporkan pelaksanaan tugasnya secara berkala atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan kepada Presiden”. Sementara Direksi bertanggungjawab kepada Badan Pengelola karena Badan Pengelola yang dapat mengangkat dan memberhentikan Direksi Pelaksana.

Aspek pendanaan, hasil pengelolaan Kawasan Gelanggang Olahraga Bung Karno yang berbentuk Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Sehingga biaya pelaksanaan tugas Badan Pengelola dan Direksi Pelaksana diperoleh dari PNBP. Tetapi hal tersebut tidak menutup adanya bantuan dana dari pemerintah dan/atau pihak lain dalam bentuk hibah yang dapat memberikan bantuan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga laporan PNBP dalam hal ini hasil pendapatan dari PKGBK kepada negara dapat dilihat pada grafik berikut:



Grafik 1. Pendapatan PKGBK ke Kas Negara (dalam Juta)

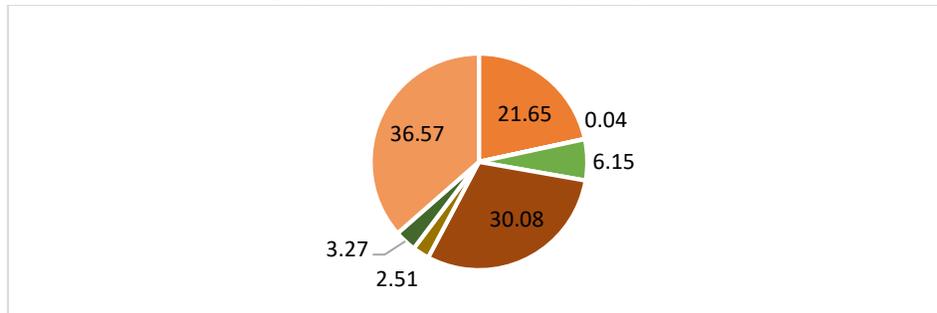


Sumber: Sekretariat Negara, 2017

Tampak pada grafik diatas bahwa target yang ditetapkan tidak pernah tercapai berdasarkan realisasi. Sementara surplus pendapatan dari pembiayaan pelaksanaan pengelolaan GBK yang menjadi setoran ke kas negara paling tinggi terdapat pada tahun 2011. Hal tersebut terjadi ketika target diturunkan dari tahun sebelumnya dan realisasinya mendekati target. Artinya bahwa penetapan target yang tinggi justru akan semakin mempersulit pemenuhan target dalam bentuk realisasi.

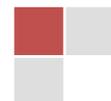
Jika dilihat dari potensi pendapatan yang ada pada kawasan Gelora Bung Karno baik di dalam gelanggang maupun diluar gelanggang, target tersebut bukanlah sebuah kemustahilan untuk diwujudkan. Adapun potensi tersebut dapat dilihat dari identifikasi penggunaan lahan kawasan GBK pada grafik 2 berikut:

Grafik 2. Lahan Kawasan GBK



Sumber: diolah oleh Tim Peneliti dari Sekretariat Negara, 2017

Diantara beberapa potensi terhadap pengelolaan kawasan diatas, terdapat beberapa potensi pendapatan yang tinggi seperti adanya pusat perbelanjaan seperti Plaza Senayan, Senayan City, FX Sudirman serta beberapa Hotel seperti Hotel Sulthan, Hotel Hilton dan lain-lain. Jika potensi tersebut dimaksimalkan, maka tidak menutup



kemungkinan target dapat dicapai. Selain itu, potensi penggunaan sarana dan prasarana olahraga dapat menjadi pendapatan lain karena hampir setiap tahun setidaknya terdapat lebih dari 50 even internasional diselenggarakan di kawasan olahraga GBK.

1. Tata Kelola Kawasan Gelora Bung Karno

Pengelolaan kawasan kompleks Gelanggang Olah Raga Bung Karno sejak awal dikelola oleh Badan Pengelola yang diketuai oleh Menteri Sekretaris Negara dan sehari-hari dilaksanakan oleh Direksi Pelaksana yang diangkat dan diberhentikan oleh Badan Pengelola Kawasan. Hal tersebut membentuk sebuah pola pengelolaan yang sangat birokratis dan berpotensi memunculkan intervensi besar dari Badan Pengelola. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh MH sebagai pakar kebijakan publik bahwa pola birokratis yang terdapat pada tata kelola kawasan GBK dapat menjadi potensi penyalahgunaan wewenang karena model hierarkhis tersebut dipelihara. Artinya bahwa dalam pengelolaan kawasan GBK, Direksi pelaksana tidak independen dan sangat bergantung pada keputusan Badan Pengelola. Temuan penelitian Alma'arif (2017) yang mengatakan bahwa model pengelolaan kawasan khusus dalam bentuk otorita atau semacamnya cenderung terdapat inefisiensi penggunaan anggaran karena badan pengelola sangat tergantung dari dewan kawasannya. Ketidakmandirian dari direksi pelaksana ini memang telah didesain sedemikian rupa dan tertuang dalam Keputusan Presiden yang telah disebutkan pada awal bagian ini bahwa Badan Pengelola dapat meminta laporan pelaksanaan kegiatan dan sewaktu-waktu dapat memberhentikan Direktur dari Direksi Pelaksana apabila terdapat kesalahan dalam pengelolaan kawasan GBK.

Selain itu, diakui oleh Kalangan Setneg bahwa sejak awal pembentukannya hingga saat sebelum ditentukan oleh Kementerian Keuangan, Badan Pengelola Kawasan kelembagaan tidak jelas apakah dalam bentuk perseroan atau bentuk lain hingga sampai pada dibentuk sebagai Badan Layanan Umum (BLU) oleh Kementerian Keuangan. BLU didefinisikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum merupakan instansi di Lingkungan yang dibentuk untuk memberikan pekayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Vide Pasal 1 poin 1).

Terkait dengan hal tersebut, diakui oleh kalangan Setneg bahwa badan pengelola kawasan GBK merupakan BLU yang tidak efektif. Lebih rinci dikatakan bahwa:

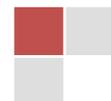
Badan Pengelola Kawasan Gelora Bung Karno ini merupakan semi BLU. Hal ini dikarenakan bahwa pendapatan BLU dapat menjadi anggaran operasional BLU dan surplus dapat menjadi setoran kepada kas negara. Tetapi disisi lain, tuntutan layanan kepada masyarakat membuat badan pengelola kawasan menghadapi situasi yang sulit. Sebagai contoh beberapa cabang olahraga yang memiliki anggaran besar seperti sepak bola dan bulu tangkis dapat memberikan



sumbangan terhadap pendapatan BLU. Tetapi cabang olahraga lain seperti Sepak Takraw yang minim anggaran dan sponsor terkadang diberikan kebijakan *free of charge* dari badan pengelola.

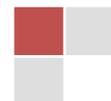
Dari aspek kewenangan, maka aspek regulasi menjadi dasar pelaksanaan pengelolaan kawasan GBK. Badan Pengelola Kawasan Komplek GBK melaksanakan tata kelola GBK dengan dasar Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 2004, sementara Provinsi DKI Jakarta melaksanakan tata kelola pemerintahan dengan berdasarkan pada Undang Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia. Sehingga antara kedua pengaturan tersebut akan berhadapan *vis a vis*. Undang Undang kekhususan DKI Jakarta Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 26 ayat (1) menyatakan bahwa “Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah sebagaimana diatur dalam perundang-undangan, dan urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang Undang ini”. Selain itu ayat (4) menyebutkan bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah a) tata ruang, sumber daya alam dan lingkungan hidup; b) pengendalian penduduk dan permukiman; c) transportasi; d) industri dan perdagangan; e) pariwisata. Berdasarkan aturan tersebut, dapat dikatakan bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melaksanakan beberapa urusan yang tidak serinci dengan kewenangan yang ada pada kewenangan pemerintah daerah umum. Kewenangan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota lainnya diatur oleh Undang Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 ayat (1) dan (2). Disebutkan bahwa urusan yang diberikan kepada daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan dimana urusan wajib terbagi 2 (dua) yaitu yang terkait dengan pelayanan dasar dan tidak terkait dengan pelayanan dasar. Urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar meliputi urusan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat serta urusan sosial. Jika ditelisik lebih lanjut, baik Undang Undang DKI Jakarta maupun Undang Undang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan penataan ruang dan pertanahan kepada daerah. Sehingga urusan tata ruang dan pertanahan menjadi kewenangan daerah untuk mengaturnya.

Disisi lain, Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 2004 sebagaimana telah disebutkan pada Pasal 1 mengatakan bahwa tanah dan bangunan yang berada dan berdiri di dalam maupun di luar komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno penguasaan dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Sekretariat Negara. Sehingga aturan ini memberikan kewenangan pengaturan tata ruang dan pertanahan khusus pada kawasan GBK kepada pemerintah pusat. Sehingga yang terjadi adalah adanya tumpang tindih pengaturan kawasan senayan. Hal ini diakui oleh kalangan Sekretariat Negara terkait penataan tata ruang bahwa:



...Kementerian Sekretariat Negara memiliki Master Plan perencanaan tata ruang sendiri untuk menata gedung dan prasarana Gelora Bung Karno. Sementara disisi lain terdapat Rencana Tata Ruang dan Wilayah Provinsi DKI Jakarta yang juga mengatur kawasan Senayan. Sehingga Setneg harus mengikuti RTRW DKI. Hal ini dikarenakan penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) terbit dari Provinsi DKI Jakarta. Permasalahan utama yang dengan adanya konflik tersebut adalah kegalauan Setneg dalam menarik investor dalam pembangunan kawasan. Seperti contoh, area sekitar Hotel Century seluas 2 (dua) Hektar telah dilirik oleh investor dalam dan luar negeri karena lokasinya yang sangat strategis. Sementara dalam RTRW DKI Jakarta, kawasan tersebut masuk dalam kategori kuning yang artinya pembangunan dapat dilakukan dengan maksimal 20 (dua puluh) lantai. Jika hanya 20 (dua puluh) lantai, maka investor akan mundur kembali untuk melakukan investasi dikarenakan BEP akan sulit dicapai mengingat 10 (sepuluh) lantainya diperuntukkan bagi kepentingan atlet dan kepentingan umum yang tidak dapat dimaksimalkan pajaknya.

Selain alasan tumpang tindih aturan tersebut, pada umumnya konflik antara pemerintah daerah dengan kawasan khusus pada umumnya karena batas wilayah kerja yang tidak jelas. Hal ini diungkapkan oleh Maksim (2004) bahwa wilayah kerja yang tidak jelas dapat mengakibatkan konflik antara pengelola kawasan khusus dengan pemerintah daerah. Kementerian Setneg merasa memiliki otoritas untuk mengelola kawasan GBK dengan alasan Historis bahwa pada awal pembentukannya kawasan GBK diperuntukkan untuk kepentingan Asian Games 1962 sehingga menjadi urusan pemerintah. Setelah Era Soeharto, lembaga Kantor Kepresidenan sangat *powerful* dalam mengatur pemerintahan sehingga kawasan GBK sulit diintervensi oleh lembaga negara lain. Sejak era reformasi, terdapat setidaknya 2 (dua) organisasi yang ingin mengambil alih pengelolaan kawasan GBK yaitu Kementerian Pemuda dan Olahraga, dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Namun dengan alasan adanya *National Heritage* menjadikan pengelolaan GBK harus dikelola oleh pemerintah dalam hal ini Sekretariat Negara. Hal ini diutrakan oleh kalangan Setneg bahwa "...Kawasan Komplek Gelanggang Olahraga Gelora Bung Karno merupakan warisan Sejarah Indonesia yang harus dijaga eksistensinya untuk kepentingan masyarakat umum. Jika diserahkan kepada lembaga lain, dikhawatirkan akan terjadi kekeliruan dalam pengelolaan kawasan dimana adanya ketidaksesuaian dengan rencana induk pengembangan kawasan dan hanya mengutamakan pendapatan". Sebenarnya hal ini telah disadari betul oleh pemerintah sehingga pada tahun 2001, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 23 Tahun 2001 tentang Tim Pengkajian Kelembagaan Pengelolaan GBK yang memberikan tugas kepada tim tersebut untuk menentukan bentuk kelembagaan GBK dalam jangka waktu 6 (enam) bulan. Namun demikian, belum ditetapkan bentuk kelembagaan GBK sampai batas waktu yang telah ditentukan tersebut.



Disisi lain, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berhak melakukan pengelolaan atas tanah dan tata ruang sebagaimana diungkapkan sebelumnya. Namun hingga saat ini pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum dapat berbuat banyak dikarenakan wilayah kerja yang sudah tercakup (*enclave*) PKKGBK. Diakui oleh kalangan pemerintah DKI Jakarta bahwa tidak jarang terjadi demonstrasi dan protes dari masyarakat Jakarta terkait kualitas aspal kawasan Gelora Bung Karno, sementara untuk melakukan rekonstruksi aspal di kawasan GBK oleh Pemerintah Provinsi sangat terbatas karena menjadi wilayah kerja PKKGBK. Tidak hanya itu, diakui pula oleh pihak pemerintah DKI Jakarta bahwa temuan yang selama ini adalah masalah perperkiraan dimana pengguna layanan GBK dikenakan retribusi parkir 2 (dua) kali yaitu pada saat pintu masuk gerbang GBK dan oleh oknum-oknum tukang parkir yang tidak dapat ditertibkan oleh pemerintah DKI Jakarta.

Beberapa aspek diatas merupakan konflik kewenangan yang diakibatkan ketidakjelasan wilayah kerja. Dari aspek keuangan dan pendanaan, tata kelola kawasan GBK dapat memperoleh dana dari bantuan dana pemerintah daerah (APBD) dan hibah serta dari kalangan swasta dengan pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang undangan.

2. Tata Kelola Kawasan Gelora Bung Karno Kedepan

Kawasan Gelora Bung Karno adalah contoh nyata bagaimana seharusnya hak kekayaan negara diatur yang bersentuhan langsung dengan kepentingan pemerintah daerah DKI Jakarta. Pada masa Orde Baru, penyerahan kewenangan asset negara tanpa melibatkan pemerintah daerah setempat masih dianggap wajar dan dalam koridor pembangunan dan kekuatan NKRI. Namun, sejak bergulirnya desentralisasi dan otonomi daerah sejak tahun 1999, dan perubahan terakhir dari UU 32 2004 menjadi UU 23 2014, maka perlu pengkajian dalam mengenai pengelolaan kekayaan negara tersebut dalam semangat dan ruh otonomi daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan kawasan perlu diperkuat untuk mencapai kepentingan negara dan rakyat Indonesia.

Tata kelola kawasan Gelora Bung Karno dapat diwujudkan dengan dilakukannya kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini dapat dilakukan mengingat dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah dapat masuk kedalam wilayah kawasan khusus untuk mengatur dan mengurus urusan yang tidak dilakukan oleh pengelola kawasan khusus. Disebutkan bahwa "Dalam kawasan khusus, setiap daerah mempunyai kewenangan daerah yang diatur dengan peraturan pemerintah, kecuali kewenangan Daerah tersebut diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan" (Vide Pasal 360 ayat 4). Aturan tersebut diperkuat dengan vide Pasal 26 Undang Undang Kekhususan DKI Jakarta bahwa "Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moeneter dan fiskal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi wewenang Pemerintah sebagaimana diatur dalam



perundang-undangan, dan urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang Undang ini”.

Pasal tersebut secara tersurat membuka peluang pengelolaan tanah dan tata ruang yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Tetapi jika dilihat dari urutan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang Undangan, tampak bahwa Undang Undang berada diatas dari Keputusan Presiden sehingga seharusnya Pengelolaan GBK dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Namun jika dihadapkan dengan adanya *National Heritage* GBK, maka Undang Undang Pemerintahan Daerah mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat dalam hal ini Sekretariat Negara.

Persoalan *National Heritage* yang merupakan alasan mengapa pengelolaan GBK diberikan oleh Kementerian Keuangan kepada Setneg untuk mengengolanya adalah respon dari narasumber kami di Setneg (wawancara khusus di Graha Setneg, 1 Nov 2017). Bahwa GBK adalah peninggalan sejarah yang sangat monumental karena didirikan oleh Presiden Pertama RI untuk sarana prestasi olahraga nasional sekaligus menjadi tempat olahraga non profit yang harus dikelola pemerintah pusat.

Namun, pakar UU Pemerintahan Daerah, DR Made Suwandi dalam wawancara kami sebagai salah seorang akademisi yang ikut merancang UU Pemda No 23 tahun 2014 menyatakan, bila kawasan tersebut masih berbentuk pelayanan publik non profit maka masih layak Setneg untuk menjadi pengelola kareba alasan *national heritage*. Masalah muncul ketika kawasan tersebut, lebih dari setengah luasannya telah berunaha menjadi kawasan bisnis elitis. Terdapatnya Hotel, Mall besar dan pusat bisnis di kawasan GBK menjadikan kawasan ini bukanlah untuk olahraga dan sarana publik namun beralih pada kawasan bisnis. Pemerintah DKI Jakarta seharusnya mempunyai peranan yang lebih mendekatkan tujuan pengelolaan tersebut bagi kesejahteraan rakyat Jakarta dan nasional. Apalagi kawasan ini telah beralih fungsi menjadi kawasan bisnis, jika DKI Jakarta hanya menjadi tempat atau wilayah pengelolaan tanpa peran berarti, maka semangat otonomi daerah dan desentralisasi tercedera.

Peraturan terkait dengan Pengelolaan Kekayaan Negara yang saat ini masiih menjadi Rancangan UU usulan DPD belum memuat secara jelas bagaimana semangat otonomi daerah dalam NKRI diantaranya asset yang menjadi kekayaan negara yang perlu tetap terpelihara dan sumber daya ekonomi yang perlu menjadi pertimbangan sharing anggaran penggunaan dan pengelolaan. Meskipun dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pada Pasal 18, menyatakan: Barang Milik Negara/Daerah dapat ditetapkan status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah, guna dioperasikan oleh Pihak Lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan. Namun, karena pengelolaan GBK masih dalam rezim Orde Baru dan belum tersentuh semangat otonomi daerah, maka pemerintah DKI tidak mempunyai peranan dalam pengelolaan tersebut. Pihak Setneg sendiri menyatakan bahwa mereka tidak mempunyai



kepentingan dalam pengelolaan GBK, hal tersebut adalah *given* dari Kementerian Keuangan. Seluruh pemasukan anggaran dari kawasan bisnis yang berada sekitar GBK pun langsung masuk ke kas Negara.

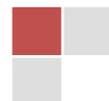
Sementara, masih dalam PP 27/2014 ini juga telah mengatur Bentuk Pemanfaatan Kekayaan Negara, misal pada Pasal 27 Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa: a. Sewa; b. Pinjam Pakai; c. Kerja Sama Pemanfaatan; d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Pada bagian (c) tentang kerjasama pemanfaatan inilah yang sedang berlaku saat ini antara Setneg dan Badan Pengelola GBK. Namun, jika ternyata unsur bisnis sudah lebih besar, ketimbang unsur pelayanan masyarakat terutama karena *national heritage* tersebut sudah bergeser.

Menurut Pengelola GBK, dalam wawancara dengan pihak peneliti pada akhir Oktober 2017, setidaknya pendapatan GBK ditahun 2010- 2013 antara 180 M -190 M per tahun dan akan selalu naik setiap tahun. Tidak ada sharing anggaran ke pemerintah DKI karena memang GBK bukan asset DKI Jakarta. Aturan Dirjen Keuangan dan Aset Negara belum melimpahkan asset tersebut ke pemerintah provinsi. Pengelolaan GBK oleh Peraturan Kemenkeu adalah Badan Layanan Umum (disingkat BLU) yaitu instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas. Dibawah supervisi dan kontrol Kementerian Setneg.

Peluang kerjasama pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebenarnya masih terbuka dalam PP ini, yaitu Kerja Sama Pemanfaatan Pasal 31 Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dengan Pihak Lain dilaksanakan dalam rangka: a. mengoptimalkan daya guna dan hasil guna Barang Milik Negara/Daerah; dan/atau b. meningkatkan penerimaan negara/pendapatan daerah. Bagi Pemda seperti DKI Jakarta yang ketempatan asset negara yang lumayan banyak sebagai peninggalan rezim Orde Baru, peluang kerjasama pengelolaan ini perlu menjadi pilihan. Dengan dasar semangat otonomi daerah dan lahan GBK telah cenderung berubah fungsi dari *national heritage* menjadi kawasan bisnis.

Peluang ini juga terbuka dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penilaian Kembali Barang Milik Negara/Daerah. Pertimbangan bahwa dalam kondisi tertentu, sebagaimana bunyi PP 27 tahun 2014, tentang perbedaan nilai material dan nilai tercatat barang milik Negara/Daerah, dapat melakukan penilaian kembali atas nilai barang milik Negara/Daerah. Berubahnya fungsi GBK dari sarana olahraga nasional dengan *national heritage* nya serta semangat otonomi daerah dapat digolongkan sebagai kondisi tertentu untuk redefines dan pengalihan pengelolaan asset negara.

Berdasarkan hal tersebut, untuk meminimalisir konflik antara kedua lembaga tersebut, dapat dilakukan kolaborasi antara pemerintah dan pemerintah provinsi. Hal ini dapat diwujudkan mengingat dalam struktur badan pengelola kawasan, Gubernur Provinsi DKI Jakarta masuk dalam keanggotaan badan pengelola kawasan GBK.



Selain itu, dalam struktur pendanaan pengelolaan kawasan selain berasal dari pemerintah (APBN), dapat pula berasal dari bantuan dari pemerintah daerah (Provinsi DKI Jakarta – APBD) dan swasta. Berdasarkan hal tersebut, mekanisme *sharing of cost and revenue* dapat dilakukan. Dengan mekanisme tersebut, maka kelembagaan yang terbentuk adalah model lembaga koordinasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Penelitian oleh Nurliah Nurdin dkk (2016) mengemukakan model lembaga koordinasi pengelolaan jabodetabek yang setidaknya dapat mengakomodir kepentingan keduanya dapat dilihat pada bagan 2 berikut:

Bagan 2. Model Lembaga Koordinasi Jabodetabek

Lembaga Koordinasi Kawasan Megapolitan				
Pemda	Kementerian Sektor	LSM	Pakar	Masyarakat

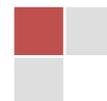
Sumber: Nurliah Nurdin, dkk (2016)

Berdasarkan bagan diatas, dapat dimodifikasi adanya lembaga koordinasi pengelolaan kawasan GBK yang terdiri atas Kementerian Sektor (Kementerian Pemuda dan Olahraga) serta Kementerian Keuangan, Kementerian Sekretariat Negara, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Informan kunci dan merupakan salah satu konseptor Undang Undang Pemerintahan Daerah menambahkan bahwa pengelolaan kawasan Gelora Bung Karno sebagai salah satu bentuk kawasan khusus sebaiknya dibentuk lembaga yang mengurus khusus untuk kawasan tersebut demi kepentingan nasional. Secara lengkap dapat disimak kutipan berikut ini:

...Ketika dibentuk kawasan khusus, ditentukan apa kewenangan pemda di kawasan khusus, pemda diajak berpartisipasi di kawasan khusus. Ketika kepentingan nasional dalam arti kawasan khusus itu beroperasi di wilayah pemda, maka pemda harus tahu hak-hak apa yang pemda miliki di kawasan khusus tersebut. Contoh misalnya kawasan khusus membangun hotel, IMB dari siapa? Di kawasan khusus membangun restoran, SIUPnya dari siapa?

...tidak mungkin minta IMB ke kawasan khusus, karena kawasan khusus itu pelaksanaan bukan regulator atau lebih ke operator. Jadi, regulator tetap pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kab/kota.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat disimak pada gambar 3 terkait melaksanakan kewenangan bagi pengelola irigasi dan perdagangan bebas dan pendidikan yang seharusnya dilakukan.



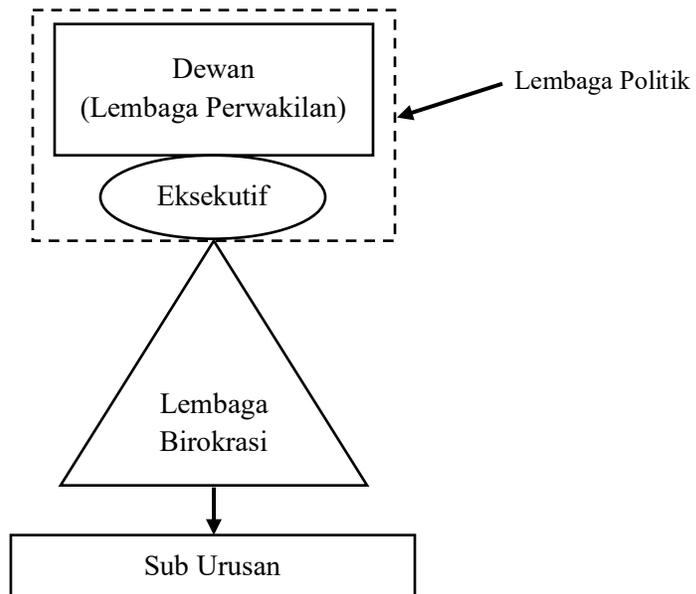
Gambar 3. Pemberian Kewenangan pada Lembaga Bentuk Desentralisasi Fungsional



Sumber: diolah oleh Penulis, 2017

Kondisi Pengelola Kawasan Gelora Bung Karno yang melaksanakan beberapa urusan (*multipurpose*) sebagaimana pemerintah daerah, harus dipaksa untuk mereduksi kewenangannya hanya pada urusan yang terkait langsung dengan visi, misi, dan tujuan awal pembentukannya. Hal ini harus dilakukan mengingat terdapat pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta yang memiliki wilayah kerja simetris dengan BPKGBK. Setelah kewenangan diberikan sesuai dengan tujuan pembentukan kawasan khusus tersebut, maka disusun dokumen perencanaan sesuai dengan arahan pembangunan nasional (termasuk didalamnya rencana dan kebijakan umum dan tata ruang kawasan khusus masuk dalam RTRW Nasional) yang penyusunannya melibatkan pemerintah daerah tempat kawasan khusus tersebut berada. Adapun model pemerintahan lokal yang diusulkan oleh Maksun dalam disertasinya dapat disimak pada bagan 2 dibawah ini:

Bagan 2. Struktur Pemerintahan Lokal Khusus (*Regime Lokal Khusus*)



Sumber: Maksun, 2007



Berdasarkan bagan diatas, dijelaskan bahwa pemerintah membentuk lembaga lokal khusus untuk mengelola urusan yang wilayah kerjanya dapat lintas daerah otonom, dapat pula berada dalam daerah otonom dan tidak dapat diselenggarakan oleh daerah otonom. Lembaga tersebut dibentuk oleh pemerintah sehingga harus diawasi oleh dan bertanggungjawab kepada pemerintah dalam hal ini presiden. Keterbatasan presiden dalam melakukan pengawasan langsung terhadap lembaga ini kemudian dibentuk lembaga perwakilan sekaligus menjadi lembaga politik yang anggotanya terdiri dari semua *stakeholder* yang berhubungan dengan pengelolaan urusan tersebut. Pengguna langsung (pengusaha hotel, mall) dapat mengawasi pengelolaan kawasan GBK melalui perwakilan mereka disamping pengawasan langsung kepada pegawai yang ada di lapangan.

Maksum memberikan sebuah model pemerintahan lokal khusus sebagaimana struktur diatas yang memiliki lembaga politik (eksekutif dan lembaga perwakilan). Model yang diusulkan tersebut merupakan model ideal dari lembaga khusus bentukan desentralisasi fungsional. Untuk mengakomodir usulan tersebut, maka pemerintah pusat dapat menggunakan pasal sentralisasi dalam UUD yaitu Tanggungjawab akhir pelaksanaan pemerintahan adalah Presiden. Selain itu, disebutkan juga terminologi kepentingan strategis nasional yang menjadi dasar dibentuknya lembaga bentukan desentralisasi fungsional. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu pakar pemerintahan daerah bahwa:

Kawasan khusus itu kepentingan nasional dan untuk kepentingan strategis nasional, NKRI kepentingan nasional diatas kepentingan semuanya termasuk kepentingan daerah. Tapi ketika kepentingan nasional itu beroperasi diwilayah pemda, maka pemda tahu kewenangannya dikawasan khusus itu apa. Ketika kewenangan kawasan khusus itu ada di daerah, maka presiden dapat menarik kembali kewenangan tersebut dan diberikan kepada kawasan khusus.

Berdasarkan kutipan wawancara diatas, dapat dikatakan bahwa wilayah kerja kawasan khusus yang berhimpitan dengan wilayah pemerintah daerah sedikit banyak akan menimbulkan masalah dalam pelaksanaan fungsi kawasan khusus. Oleh sebab itu perlu pembentukan lembaga perwakilan yang terdiri dari *stakeholder* dari kawasan khusus.

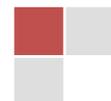
Urusan Olahraga, Tata Ruang dan Pertanahan pada wilayah GBK tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat dengan dasar *economic of scale*, kepentingan strategis nasional, dan eksternalitas tinggi. Selain itu, konstitusi mengamanatkan tanggungjawab akhir pemerintahan berada di Presiden dalam konteks negara kesatuan. Setelah itu, pemerintah mengembalikan pengelolaan urusan kepada *stakeholder* lokal untuk kemudian dikelola secara demokratis dengan membentuk lembaga perwakilan yang terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan *user* dimana lembaga perwakilan tersebut dapat dipilih langsung oleh pengguna (*user*), diseleksi, ataupun ditunjuk langsung oleh pemerintah.



PENUTUP

Beberapa permasalahan dan analisis atas pembahasan yang telah dijelaskan diatas, maka terdapat beberapa kesimpulan diantaranya (1) Peraturan Perundangan yang ada belum menunjukkan semangat otonomi daerah dimana kawasan khusus seperti GBK yang merupakan peninggalan kewenangan Rezim Orde Baru masih menjadi kewenangan penuh Pemerintah Pusat melalui Keputusan Kemenkeu yang menyerahkan urusan pengelolaannya kepada Setneg. Setneg pun melibatkan pihak ketiga yaitu Badan Pengelola GBK. Bila *national heritage* menjadi dasar pengelolaan GBK oleh Pemerintah Pusat, maka ada peluang Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta untuk mengambil bagian disebabkan kawasan tersebut telah cenderung menjadi kawasan bisnis dengan adanya Hotel Century, Hotel Sulthan, Plaza Senayan, Senayan City dan Jakarta Convention Center. Tata Kelola Kawasan Komplek Gelora Bung Karno yang selama ini dikelola oleh Direksi Pelaksana yang bertanggungjawab kepada Badan Pengelola Kawasan Komplek Gelora Bung Karno (PKKGBK) masih memiliki beberapa hambatan mendasar seperti aspek kelembagaan yang sarat menimbulkan *patron client*, aspek wilayah kerja yang beririsan dengan wilayah kerja Provinsi DKI Jakarta, Aspek pendanaan yang dapat berasal dari pemerintah daerah tetapi pemerintah daerah tidak dapat mengintervensi kebijakan pengelolaan kawasan, serta aspek pengaturan tata ruang dan wilayah yang saling tumpang tindih; (2) Tata Kelola Kawasan Komplek Gelora Bung Karno kedepan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yang ditempuh secara bertahap. Tahap pertama dapat dilakukan dengan membangun kelembagaan koordinasi antar lembaga pusat dan daerah yang pengelolaan keuangannya dapat dilakukan *cost sharing* dan *revenue sharing*. Ketika sudah terbentuk lembaga koordinasi, dapat melangkah dengan pembentukan lembaga pemerintah berbasis desentralisasi fungsional dengan memberikan kewenangan kepada *stakeholder* pengguna layanan GBK sebagaimana dipraktekkan oleh beberapa negara maju dalam pengelolaan kawasan khusus.

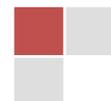
Rancangan Undang Undang tentang pengelolaan Kekayaan Negara perlu lebih tegas mengatur dalam revisi UU tentang Kekayaan Negara, kapan menjadi asset negara dan kapan bisa dialihkan pengelolaannya pada Pemerintah Daerah. Semangat otonomi daerah seharusnya menjadi acuan dalam rancangan Undangundag ini. Pemerintah Pusat hanya mengurus 6 kewenangan, sementara lainnya menjadi tanggungjawab Pemda. Kompleksitas konflik yang terjadi antara Pemerintah dan Pemerintah Pusat yang disebabkan oleh ketidakjelasan kelembagaan dan garis wilayah kerja yang berhimpitan mensyaratkan diperlukannya kolaborasi daerah dan pusat dalam bentuk badan koordinasi. Hal ini dapat diakomodir dengan pengaturan pada level Undang Undang Kekhususan DKI Jakarta yang saat ini sedang dilakukan revisi. Perubahan Undang Undang tentang pemerintahan daerah yang setidaknya mengatur demokratisasi pengelolaan urusan tertentu oleh *stakeholder* lokal secara tersurat. Selain itu, memperhatikan alasan umum tidak diadopsinya desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia adalah tidak diakomodasinya hal tersebut oleh



konstitusi, maka tidak menutup kemungkinan diperlukan Undang Undang khusus yang bersifat *lex specialis* untuk pengaturan kawasan khusus Gelora Bung Karno.

DAFTAR PUSTAKA

- Alma'arif. 2017. *Konstruksi Desentralisasi Fungsional dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia (Studi pada Urusan Irigasi, Pendidikan dan Perdagangan Bebas)*. Tesis. Universitas Indonesia.
- Bingham, Richard D. dkk. 1991. *Managing Local Government, Public Administration in Practice*. United States: SAGE Publication.
- Budiman, Arief. 1997. *Teori Negara, Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. 2007. *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices. Part I: From Government Decentralization to Decentralized Governance*. Washington DC. Brooking Institution Press.
- Cohen, John M and Stephen B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization Strategies for Developing Countries*. Connecticut-USA. Kumarian Press.
- Hamdi, Muchlis. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta : Yarsif Watampone.
- Handoko, T. Hani. 1997. *Manajemen dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Hermawan, Eman. 2001. *Politik, Teori, Kritik, dan Nalar*. Yogyakarta: Yayasan Kajian Layanan Informasi Untuk Kedaulatan Rakyat.
- Hidayat, Muchtar. 2012. *Manajemen Aset (Privat dan Publik)*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Bidang Otonomi Daerah. Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Humes, Samuel. 1959. *The Structure of Local Governments throughout the World. A Comparative Introduction*. USA. Springer.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1995. Balai Pustaka. Jakarta.
- Keller, Lawrence F and David C. Perry. 1991. *The Structure of Local Government*. California: SAGE Publication.
- Kertapraja, Koswara. 2015. *Pemerintahan Daerah: Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*. Jakarta: Inner.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jilid 1 dan 2. Jakarta : Rineka Cipta.
- Nurdin, Nurliah, dkk. 2016. *Kajian Penataan Kelembagaan dalam Rancangan Undang Undang Kawasan Megapolitan Jabodetabekjur menuju Smart City*. Pusat Kajian Kebijakan dan Hukum. DPD.
- Maksum, Irfan Ridwan. 2007. *Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat-Selangor Malaysia)*. Disertasi Program



- Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
Jakarta.
- Milen, Anneli. 2004. *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*. Dalam Kirman Suprayitno (Terj) Yogyakarta: Pembaruan.
- Muttalib, M.A dan Mohd. Akbar Ali Khan. 2013. *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).
- Osborne et al. 1993. *Reinventing Government*. New York: Plume Book.
- Rasyid, Ryaas. 1999. *Makna Pemerintahan*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- Salim, Peter dan Yenny Salim. 2002. *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*. Jakarta: Modern English Press.
- Siregar, Doli.D. 2004. *Optimalisasi Pemberdayaan Harta Kekayaan Negara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Suwanda, Dadang. 2015. *Optimalisasi Pengelolaan Aset Pemda*. PPM, Jakarta Pusat.
- UNDP. *Decentralized Governance Monograph: a Global Sampling Experience. Management Development and Governance Division*. Bureau for Policy Development.
- Weller, Marc and Katherine Nobbs. 2010. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- Wollmann, Hellmut and Geert Bouckaert. 2006. *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*. Verlag fur Sozialwissenschaft. Netherland.
- <https://pesona.indonesia.travel/destinasi/jawa/dki-jakarta/gelora-bung-karno/>

