

ALTERNATIF PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR PERKOTAAN: KAJIAN TERHADAP MEKANISME *DEVELOPER'S CONTRIBUTION* DI DKI JAKARTA

Jessica Dorothy Suparto¹, Erwin Fahmi²

¹Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Tarumanagara Jakarta
Email: jessicadorothysuparto@gmail.com

² Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Tarumanagara Jakarta
Email: erwin.fahmi@gmail.com

Masuk: 26-02-2023, revisi: 17-03-2024, diterima untuk diterbitkan: 28-03-2024

ABSTRAK

Inovasi pembiayaan infrastruktur perkotaan di DKI Jakarta perlu terus ditingkatkan, mengingat sumber-sumber pembiayaan konvensional, seperti APBD dan APBN, semakin terbatas di hadapan kebutuhan yang meningkat. Mekanisme seperti Kerjasama Pemerintah – Badan Usaha (KPBU, atau *public-private partnership* [PPP]) yang sekarang diketengahkan, meskipun menjawab persoalan efisiensi, namun belum menjawab isu lain, yakni persoalan keadilan/ekuiti. Pihak yang memberikan beban tambahan pada infrastruktur tidak menanggung beban pembiayaan yang proporsional. Mekanisme yang berkembang di negara bagian New South Wales - Australia, yakni mekanisme *developer's contribution*, secara embrionik telah diintroduksikan di DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur (Pergub) DKI Jakarta No 175 Tahun 2015 tentang Pengean Kompensasi terhadap Pelampauan Nilai Koefisien Lantai Bangunan, yang telah diperbaharui menjadi Pergub No 210 Tahun 2016 tentang hal yang sama. Studi ini bertujuan mengkaji kesamaan dan perbedaan Pergub dan mekanisme *developer's contribution*, kedalaman, dan langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengembangkan penerapan mekanisme tersebut di DKI Jakarta. Untuk itu, digunakan pendekatan penelitian kualitatif, dengan melakukan observasi lapangan, dan wawancara mendalam dengan pengembang, Pemerintah Daerah, dan pihak-pihak terkait. Analisis menggunakan metode kronologi, perbandingan, dan interpretasi. Hasil penelitian menunjukkan kelayakan mekanisme ini diterapkan secara penuh berdasarkan argumentasi efisiensi dan ekuiti. Selain itu, mekanisme ini dijustifikasi berdasarkan pengalaman penerapannya selama ini. Namun, untuk itu sejumlah hal juga perlu dipenuhi, antara lain menguatkan kaitan (*nexus*) antara infrastruktur yang dibangun dan kelebihan KLB, diperluasnya cakupan kebijakan, dan diperkuatnya payung hukum kebijakan dimaksud.

Kata Kunci: Inovasi; Pembiayaan Infrastruktur; Efisiensi dan Ekuiti; DKI Jakarta

ABSTRACT

Innovation in urban financing in DKI Jakarta needs to be continuously improved, considering that conventional financial sources, such as local and national government budget (APBD and APBN), are limited vis a vis the increasing demand. Mechanisms such as Public-Private Partnership (PPP or KPBU) which are currently being put forward, although they address the issue of efficiency, have not yet addressed another issue, namely the issue of equity. Parties that impose additional burden on infrastructure do not cover the financing burden proportionally. The mechanism that has been developed in the state of New South Wales - Australia, namely the developer's contribution mechanism, has embryonic-ally been introduced in DKI Jakarta through the Governor' Regulation (Pergub) No. 175 year 2015 concerning the imposition of compensation for exceeding the building floor coefficient value, which has been amended by the Pergub No. 210 of 2016 concerning the same. This study aims at investigating the similarities and differences between the Pergub and the developer's contribution mechanism, the depthness, and steps that can be taken to develop the application of the mechanism in DKI Jakarta. For those purposes, the study uses a qualitative research approach. Data collection is mainly carried out by field observations, and interviews with developers, local government officials, and related parties. The analysis uses chronology, comparison, and interpretation methods. Findings of the study demonstrate that the mechanism is applicable based on efficiency and equity arguments. In addition, this mechanism is also justified on the bases of current implementation experiences. However, for such an application, a number of aspects need to be fulfilled, namely the clear nexus between the infrastructure built and the advantages of KLB, expanding the scope of the policy, and a stronger policy umbrella, namely Provincial Regulation (Perda) instead of Government' Regulation.

Keywords: Innovation; Urban Financing; Efficiency and Equity; DKI Jakarta

1. PENDAHULUAN

Latar Belakang

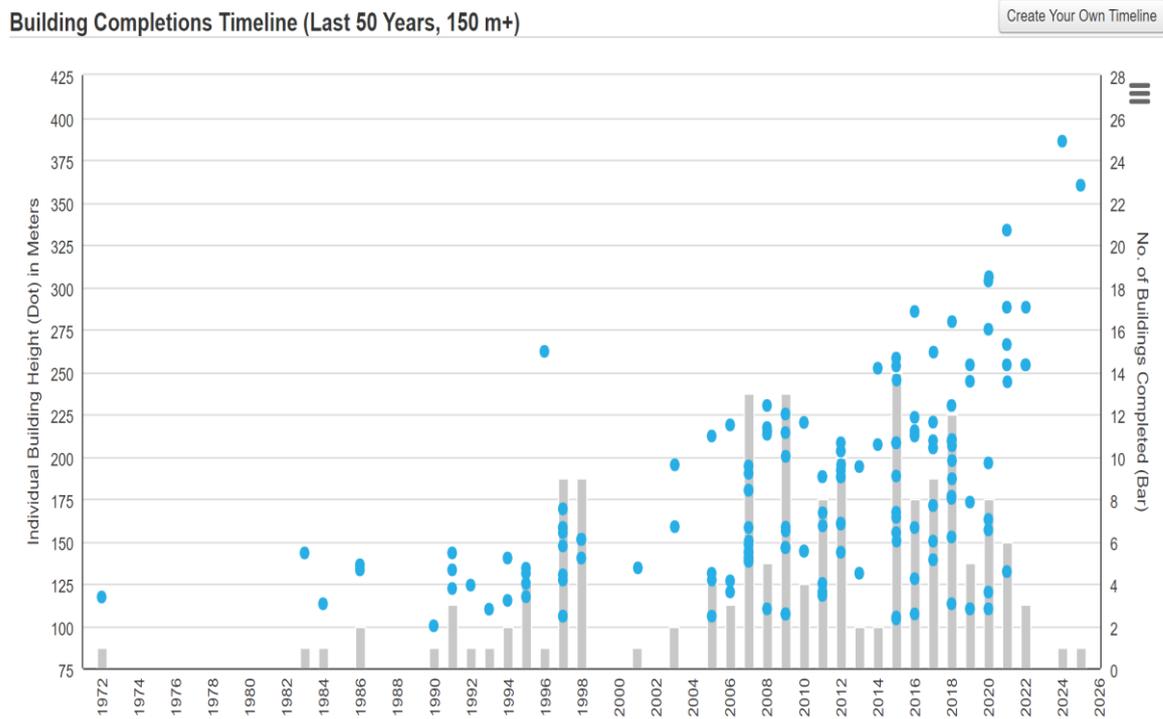
Sumber pendanaan infrastruktur di Indonesia masih terbatas. Berdasarkan RPJMN 2020-2024 total investasi dalam rangka pemenuhan kebutuhan infrastruktur adalah sebesar Rp 6.445 T. Angka ini diharapkan dapat meningkatkan ketersediaan infrastruktur dari 43% GDP tahun 2017 menjadi 50% GDP tahun 2024. Jika dilihat dari komposisi kebutuhan investasi pada RPJMN 2020-2024, pemerintah menyumbang Rp2.385 T (37%), BUMN sebesar Rp 1.353 T (21%), dan swasta sebesar Rp 2.707 T (42%). Berdasarkan hal tersebut, masih terdapat *funding gap* akibat terbatasnya sumber pendanaan infrastruktur dari sisi pemerintah. Menurut Indra (Webinar Plano Talks ke-4, 2020) saat ini BUMN masih memiliki keterbatasan dalam hal kapasitas pembiayaan dan likuiditas membiayai proyek infrastruktur.

Pada RPJMN 2020-2024 terdapat langkah terobosan berkaitan dengan sumber pendanaan infrastruktur, yakni sumber pendanaan BUMN/BUMD; KPBU (Kerjasama Pemerintah - Badan Usaha); dan swasta diperuntukkan bagi kegiatan pendanaan infrastruktur yang mendukung ekonomi, energi dan kelistrikan, serta untuk pendanaan infrastruktur perkotaan. Sedangkan menurut Indra (webinar Plano Talks ke-4, 2020) sumber pendanaan APBN/APBD hanya diperuntukkan untuk mendanai infrastruktur pelayanan dasar saja. Ini berarti, arah pengembangan pembiayaan infrastruktur di Indonesia semakin meminimalisir penggunaan anggaran pemerintah. Menurut Artiningsih et al. (2019) dalam hal ini pemerintah lebih memanfaatkan sumber pembiayaan infrastruktur non-konvensional (Non APBN/APBD) agar kolaborasi antar-*stakeholders* dapat membagi resiko dan keuntungan dalam penyediaan infrastruktur dimaksud.

Hal yang sama terjadi di DKI Jakarta. Menurut RPJMD DKI Jakarta tahun 2017-2022, dari total kebutuhan investasi tahun 2017-2022 sebesar Rp279.02 T, APBD DKI Jakarta hanya dapat memenuhi sebesar Rp204.88 T (73,43%), sehingga terdapat *funding gap* sebesar 26.57%. Karena itu, Pemda DKI Jakarta merumuskan beberapa alternatif strategi pendanaan untuk *urban development*, antara lain *Disincentive Land Use*; salah satu kebijakan *disincentive land use* adalah Pergub DKI Jakarta No 175 tahun 2015 tentang pengenaan kompensasi terhadap pelampauan KLB (koefisien lantai bangunan).

Menurut kebijaksanaan tersebut, setiap bangunan yang hendak menambah KLB melebihi ketentuan dalam rencana kota akan dikenakan kompensasi sesuai formula tertentu. Kompensasi akan digunakan oleh Pemda DKI untuk membangun fasilitas dan infrastruktur di dalam wilayah DKI Jakarta. Saat ini (2023) kebijakan tersebut sudah mengalami 3x pembaharuan sehingga menjadi Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 tentang hal yang sama. Tujuan Pergub DKI Jakarta tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai pengenaan kompensasi pelampauan KLB dan untuk membatasi, mengendalikan, dan menjaga kesesuaian fungsi ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Justifikasi Pergub tersebut adalah peningkatan pesat jumlah gedung bertingkat (*high rise buildings*) di DKI Jakarta dalam kurang dari 2 dekade terakhir. Dalam 1 dekade terakhir, peningkatan tersebut cenderung eksponensial (lihat Gambar 1, di bawah). Menurut Liong et al. (2020), kecenderungan penambahan *space* secara vertikal tersebut dilakukan dengan rumus-ulang kebijakan pembatasan (ketinggian bangunan) yang ada. Pengembang gedung bertingkat, selain Pemerintah Daerah, dinilai sebagai pihak yang paling diuntungkan oleh upaya rumus-ulang ini.



Gambar 1. Jumlah Gedung Pencakar Langit di Jakarta, 1972-2025
Sumber: www.Skyscrapercenter.com (2020)

Menurut Mungkasa (wawancara, 7 November 2020) dalam hal pelampauan KLB istilah yang digunakan bukan “kewajiban” melainkan “kompensasi”, karena dia mendapat keuntungan/manfaat dari pembangunan. Sementara Fahmi (2021) berpendapat izin pelampauan KLB merupakan izin yang diberikan Pemerintah Daerah kepada pengembang untuk meningkatkan *floor area ratio* pada kawasan perkotaan tertentu dengan imbalan publik mendapat *benefit* tertentu dari kegiatan peningkatan intensitas tersebut. Lebih lanjut, Fahmi (2021) menegaskan bahwa secara konseptual kompensasi tersebut digunakan untuk menginternalisasikan eksternalitas yang timbul akibat peningkatan atau perubahan tersebut, sehingga dalam konteks keuangan publik hal tersebut dikategorikan sebagai “*charge*” atau kompensasi. Menurut Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 bentuk kompensasi pelampauan KLB sudah tidak diperbolehkan dalam bentuk uang melainkan dalam bentuk fasilitas publik.

Alternatif pendanaan infrastruktur melalui *land use disincentive* dinilai lebih maju dibandingkan dengan skema KPBU dan PPP. Alasannya, karena Skema KPBU dan PPP dinilai hanya memenuhi aspek efisiensi dalam pengadaan infrastruktur, dan belum mendorong asas ekuiti (*equity*, keadilan) secara memadai. Menurut Carrion dan Libby (2001) *developer's contribution* merupakan salah satu mekanisme pendanaan yang digunakan untuk membangun fasilitas umum dan infrastruktur baru, atau meningkatkan kapasitasnya, untuk melayani kebutuhan yang meningkat akibat pembangunan baru, peningkatan, atau perubahan fungsi. Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 memiliki kesejajaran dengan konsep *developer's contribution*. Keduanya mendorong asas efisiensi dan ekuiti yang didapatkan dengan cara menginternalisasikan eksternalitas yang ditimbulkan oleh suatu pengembangan.

Konsep *developer' contribution* telah diterapkan sejak lama di negara bagian New South Wales, Australia. Menurut Natalia (2018) pertumbuhan jumlah imigran di New South Wales yang mengalami pertumbuhan pesat telah memicu perdebatan mengenai dampaknya secara ekonomi dan sosial, karena kondisi infrastruktur yang kurang memadai. Pemerintah lokal memiliki peran penting dalam memastikan terpenuhinya fasilitas dan layanan dasar komunitas lokal Australia sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Dalam pandangan Kirwan (1991), masalah *financing* merupakan masalah yang terkait dengan sumber pembiayaan, permasalahan keadilan dan efisiensi, yang terkait dengan beban biaya yang ditanggung. Oleh karena itu di negara bagian New South Wales, Australia ada 2 pertimbangan penting dalam penyediaan infrastruktur, yaitu efisiensi dan ekuiti. efisiensi berarti: “*making sure that resources are devoted to the socially most valuable ends; and using the least possible amount of resources to satisfy those ends*” (Kirwan, 1991: 32). Sementara, ekuiti diartikan sebagai “*ensuring that those who benefit from the supply of infrastructure bear an equivalent share of the cost...; and making it possible for those who do not have adequate means to pay for infrastructure to gain access at least to the socially desirable minimum provision*” (Kirwan 1991: 34).

RUMUSAN MASALAH

Masalah penelitian ini secara ringkas dapat dirumuskan sebagai berikut: apakah mekanisme pembiayaan infrastruktur perkotaan *developer's contribution* yang berlaku di negara bagian New South Wales - Australia memiliki kesamaan dengan kebijakan Pergub DKI Jakarta 210 tahun 2016 tentang kompensasi pelampauan KLB, dan karenanya dapat diterapkan secara lebih mendalam dalam upaya mendapatkan sumber-sumber pembiayaan infrastruktur yang lebih efisien dan adil?

Tujuan studi ini, dengan demikian, adalah **pertama**, mengkaji kesamaan dan perbedaan mekanisme pendanaan infrastruktur menurut Pergub DKI tersebut dan menurut konsep *developer's contribution*; **kedua**, berdasarkan kesamaan yang ada, studi ini juga akan mengkaji kedalaman Pergub DKI Jakarta dalam menerapkan konsep *developer's contribution*; dan **ketiga**, berkaca dari pengalaman penerapan *developer's contribution* di negara bagian New South Wales, Australia, hendak dirumuskan langkah-langkah yang relevan untuk pengembangan penerapannya di DKI Jakarta ke depan.

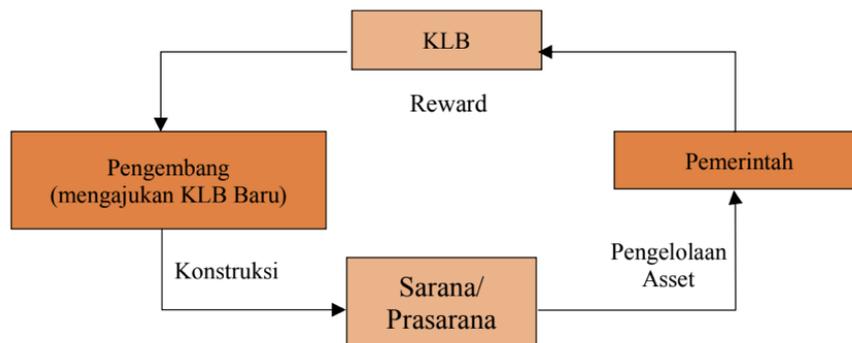
METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif, dengan tipe studi kasus, atau tepatnya *intrinsic case study*. Lokus penelitian adalah DKI Jakarta. Latar utama penelitian adalah Pergub DKI Jakarta No 210 th 2016 tentang pengenaan kompensasi terhadap pelampauan nilai KLB. Waktu penelitian ini adalah Oktober sampai Desember 2020. Instrumen penelitian yang digunakan adalah diri peneliti sendiri dan pedoman wawancara. Informan dipilih dengan teknik *snowball sampling*, mulai dari Deputy Gubernur DKI Jakarta bidang Tata Ruang dan Lingkungan Hidup; Dinas Cipta Karya, Tata Ruang, dan Pertanahan DKI Jakarta; serta beberapa pengembang *high rise building* yang pernah mengajukan izin pelampauan KLB di DKI Jakarta. Identifikasi permasalahan penelitian akan dilihat menggunakan sudut pandang analisis kelembagaan (Fahmi, 2020). Teknik pengumpulan data dilakukan menggunakan wawancara maupun pencarian data secara *online*. Kredibilitas penelitian kualitatif dibangun melalui proses triangulasi dan pendalaman penelitian. Proses pengumpulan data dianggap selesai setelah semua pertanyaan penelitian terjawab dan sudah tidak ditemukan lagi informasi baru. Teknik analisis data yang digunakan yaitu analisis kronologi, perbandingan, dan interpretasi.

2. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedalaman Mekanisme *Developer's Contribution* pada Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016

Berikut ini merupakan ilustrasi dari mekanisme *developer's contribution* yang terdapat dalam Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016.



Gambar 1. Ilustrasi Mekanisme *Developer Contribution* di DKI Jakarta

Sumber: Hidayat (2020)

Menurut Hidayat (2020) konsep tersebut mengharapkan terciptanya aset infrastruktur baru yang dibangun oleh pengembang yang mengajukan pelampauan KLB dan mendapatkan *reward* berupa kenaikan KLB. Setelah sarana/prasarana hasil kompensasi selesai maka akan dinilai kembali oleh *appraisal* untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai aset Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Ohok Nugraha dari Dinas Cipta Karya, Tata Ruang dan Pertanahan DKI Jakarta (wawancara, Desember 2020) berpendapat, hingga saat ini masih belum ada pengecualian jenis bangunan apa saja yang dapat mengajukan izin peningkatan intensitas, selama lokasinya masih sesuai dengan aturan TPZ maka dimungkinkan. Saat ini yang mengajukan ijin pelampauan KLB ke gubernur baru ada hunian dan komersial (Suparto, 2020).

Menurut Fahmi (2021) kebijakan pelampauan nilai KLB dalam kebijakan Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 tentang pengenaan kompensasi terhadap pelampauan nilai KLB telah membawa unsur-unsur dari konsep *developer's contribution*. Beberapa ketentuan menonjol dalam Pergub DKI Jakarta No 210/2016 terkait konsep *developer's contribution* adalah:

1. Pada Menimbang butir c, disebutkan bahwa “dalam rangka efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengenaan kompensasi sebagai salah satu jenis disinsentif dalam kegiatan penataan ruang, Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud ... perlu disempurnakan.”
2. Pasal 1 ayat 13 menyatakan definisi kompensasi adalah “fasilitas yang diserahkan oleh masyarakat baik perorangan, badan usaha, maupun lembaga kepada Pemerintah Daerah atas pemanfaatan ruang yang telah melampaui nilai KLB”;
3. Pasal 3 (b) menyebutkan bahwa Pergub DKI Jakarta ini dimaksudkan untuk “mengawasi”, “mengendalikan”, dan “menjaga” kesesuaian ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang;
4. Pasal 5 ayat 1 menyatakan bahwa “terhadap pelampauan KLB sebagaimana dimaksud, dikenakan kompensasi”. Kompensasi dimaksud diberikan dengan selalu “menghormati hak orang lain”;

5. Pasal 6 menyebutkan jenis kompensasi seperti apa yang harus diserahkan oleh pengembang. Kompensasi dapat diberikan dalam bentuk lahan (Pasal 8);
6. Pasal 7 (c) menyebutkan bahwa penyediaan fasilitas publik harus mempertimbangkan faktor ketersediaan dan kapasitas infrastruktur, serta utilitas umum yang mendukung;
7. Pasal 9 menyebutkan mengenai “kompensasi tambahan” berupa penambahan jalur dan peningkatan kualitas fasilitas pejalan kaki;
8. Pasal 10 menyebutkan tentang tata cara permohonan pelampauan KLB, salah satunya mengatur keperluan melakukan kajian dampak lingkungan dan lalu lintas.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, maka cukup jelas bahwa Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 memang mengatur tentang kompensasi/kontribusi, bukan retribusi. Menurut Fahmi (2021) hal ini dikarenakan retribusi tidak bertujuan untuk membatasi sebagaimana ketentuan Pergub; dalam retribusi, pengembang mendapat keleluasaan untuk memanfaatkan ‘fasilitas’ pelampauan yang diberikan asal ia membayar retribusi yang ditetapkan.

Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 juga menyebutkan bahwa ketentuan ini termasuk disinsentif. Selain itu berdasarkan penekanan pada butir ke 3 di atas, maka penekanan pada kesesuaian fungsi ruang tetap diberikan. Dengan kata lain, pembayaran yang dilakukan oleh pengembang sepenuhnya berada di dalam rezim kompensasi (*to compensate*), yaitu untuk mengkompensasi dampak yang ditimbulkan dari peningkatan intensitas atau perubahan fungsi bangunan tersebut.

Pihak yang dijadikan subjek kewajiban kompensasi dalam Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 ini adalah pengembang yang ingin meningkatkan intensitas bangunan pada lokasi yang telah ditetapkan. Lokasi dimaksud adalah zona Teknik Pengaturan Zonasi (TPZ) mempunyai bonus dengan kode huruf “a”; berada pada lokasi yang tergolong kategori pusat kegiatan primer, pusat kegiatan sekunder, kawasan strategis kepentingan ekonomi, kawasan terpadu dengan konsep pengembangan TOD, kawasan yang mempunyai fungsi sebagai fasilitas parkir perpindahan moda, maupun lokasi yang tergolong pertemuan angkutan umum massal. Berdasarkan Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 tentang pengenaan kompensasi terhadap pelampauan nilai KLB, penerimaan kompensasi sudah tidak diperbolehkan dalam bentuk uang atau tunai, melainkan harus dalam bentuk fasilitas publik. Berikut ini merupakan tabel mengenai bentuk kompensasi yang terdapat dalam Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016.

Tabel 1. Wujud Kompensasi pada Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016

<i>Bentuk penyediaan fasilitas publik</i>	<i>Bentuk penyediaan infrastruktur</i>	<i>Kompensasi tambahan</i>
1. Menyediakan lahan dan/atau membangun RTH publik	1. Infrastruktur transportasi	Penyediaan jalur dan peningkatan kualitas pejalan kaki secara proporsional pada lahan perencanaan serta tidak diperhitungkan dalam nilai kesetaraan kompensasi
2. Menyediakan lahan dan/atau membangun rusun umum	2. Infrastruktur jalan	
3. Menyediakan lahan dan/atau membangun waduk/situ	3. Infrastruktur sumber daya air, irigasi, dan pengendalian banjir	
4. Menyediakan infrastruktur termasuk perbaikan dan/atau	4. Infrastruktur air minum	
	5. Infrastruktur sistem pengelolaan limbah air terpusat	
	6. Infrastruktur sistem pengelolaan limbah setempat	
	7. Infrastruktur sistem pengelolaan persampahan	

penyediaan fasilitas penunjang lainnya.	8. Informasi telekomunikasi dan informatika	dalam GPA yang disahkan.
5. Menyediakan jalur dan meningkatkan kualitas pejalan kaki yang terintegrasi dengan angkutan umum	9. Infrastruktur ketenagalistrikan	
6. Menyediakan jalur sepeda yang terintegrasi dengan angkutan umum	10. Infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan	
	11. Infrastruktur konservasi energi	
	12. Infrastruktur fasilitas perkotaan	
	13. Infrastruktur fasilitas pendidikan	
	14. Infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian	
	15. Infrastruktur kawasan	
	16. Infrastruktur pariwisata	
	17. Infrastruktur Lembaga masyarakat	
	18. Infrastruktur perumahan rakyat	
	19. Infrastruktur pertamanan	
	20. Infrastruktur pemerintahan	
	21. Infrastruktur lingkungan hidup	
	22. Infrastruktur perekonomian	

Sumber: Hasil olahan dari Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016

Menurut Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016, dalam mengajukan permohonan pelampauan KLB pengembang juga diwajibkan memenuhi persyaratan teknis yang terdiri dari: kajian dampak lingkungan, kajian dampak lalu lintas, proposal rencana pembangunan, serta kajian teknis lainnya. Kajian dampak lingkungan terbagi menjadi 6 butir, yaitu: pemenuhan air bersih, pemenuhan daya listrik, pengelolaan limbah dan drainase, pengendalian kebersihan lingkungan, pengendalian penghijauan, dan pengendalian penurunan muka tanah. Kajian dampak lalu lintas juga terbagi menjadi 7 butir, yaitu: kondisi jaringan jalan, lalu lintas, dan angkutan umum; bangkitan/tarikan lalu lintas dan angkutan jalan akibat pembangunan/pelampauan KLB; distribusi perjalanan; pemilihan moda; pembebanan perjalanan; simulasi kinerja lalu lintas akibat dari pembangunan/pelampauan; serta prasyarat dan prasarana penganan dampak lalu lintas akibat pembangunan/pelampauan KLB. Sedangkan proposal rencana pembangunan terdiri dari 4 butir, yaitu: kepemilikan tanah/lahan, kesesuaian rencana kota (intensitas), kondisi eksisting bangunan, serta usulan rencana kegiatan/penggunaan lahan.

Berdasarkan pengamatan, Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 belum mengatur secara jelas dimana lokasi kewajiban kompensasi harus dibangun, apakah harus dibangun di sekitar lokasi area perencanaan atau boleh di luar area perencanaan tersebut. Suparto (2020) menyebutkan bahwa hingga bulan November 2019 jumlah data pemegang izin prinsip pelampauan KLB di DKI Jakarta adalah sebanyak 14 pengembang dengan jumlah dan lokasi proyek yang beragam. Suparto (2020) juga menemukan bahwa realisasi kompensasi pelampauan nilai KLB di DKI Jakarta tidak dilakukan di dekat atau di sekitar lokasi gedung yang mengalami peningkatan nilai KLB. Hal ini dikonfirmasi kembali oleh Mungkasa (wawancara, November 2020) bahwa lokasi kompensasi dapat dilakukan di dalam dan/atau di luar lahan perencanaan (lebih fleksibel). Menurut Ohok Nugraha (wawancara, Desember 2020) penentuan lokasi akan diputuskan bersama, tergantung pada kebutuhan dan *shopping list* yang ada saat itu; "...yang penting dibangunnya di Provinsi DKI Jakarta". Menurut Stewart dalam Suparto (2020) jika *impact fee* yang dihasilkan lebih besar dari *impact cost* maka komunitas sekitarnya yang akan rugi karena harus menanggung dampak sisanya.

Menurut Suparto (2020), Pergub DKI Jakarta belum memiliki “payung hukum” atau dasar kebijakan yang kokoh dalam perundang-undangan karena undang-undang dan perda di atasnya belum menyampaikan mekanisme penetapan, penarikan, dan pemanfaatan dana dari kebijakan *developer's contribution* secara jelas dan konsisten. Ohok Nugraha (wawancara, Desember 2020) mengatakan bahwa setiap bentuk pemungutan dana ke masyarakat harus ditetapkan secara jelas dalam perda. Kompensasi ini belum terlalu jelas apakah termasuk retribusi atau pajak atau pendapatan lain, karena hanya mengacu ke satu pergub tersebut saja. Mungkasa dalam Suparto (2020) mengatakan bahwa kelemahan dari kebijakan kompensasi saat ini adalah karena kompensasi tersebut tidak masuk ke dalam APBD, dan tidak ditetapkan terlebih dahulu melalui perda, sehingga kebijakan kompensasi tersebut dianggap sebagai kebijakan di luar anggaran (*off-budget*), atau seperti praktik “*preman*”.

Kedalaman Mekanisme *Developer's Contribution* di Negara Bagian NSW-Australia

Di negara bagian NSW-Australia pemerintah memiliki peran sentral dan mendasar dalam memenuhi fasilitas dan layanan masyarakat (Dollery et al., 2006). Peran pemerintah di negara bagian NSW-Australia turut mengalami kemajuan konsep, dari “*service to property*” menjadi “*service to people*”. Pada periode 2019-2020 di negara bagian NSW-Australia juga terjadi *funding gap* seperti halnya di DKI Jakarta, karena sumber penerimaan negara hanya mampu membiayai pendanaan infrastruktur sebesar 68,92% (NSW Government, 2020). Masalah terkait *financing* umumnya berkaitan dengan sumber dana, masalah keadilan dan efisiensi yang berkaitan dengan biaya yang dibebankan (Kirwan, 1991). Ada dua konsep penting yang digunakan pemerintah Australia dalam penyediaan infrastruktur perkotaan yaitu: “*equity*” atau keadilan, dan “*efficiency*” atau efisiensi (Kirwan, 1991). Jika pengembang tidak memperhitungkan biaya yang timbul dari adanya pengembangan tersebut ke dalam keputusan pengembangan mereka, maka akan timbul banyak pengembangan dengan dampak terhadap infrastruktur yang tinggi, tetapi biaya infrastruktur yang dikenakan rendah, sehingga keputusan ini dianggap tidak efisien (The CIE dalam Suparto, 2020).

Di negara bagian NSW-Australia sistem pendanaan infrastruktur publik dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu pendanaan kebutuhan infrastruktur yang timbul akibat pengembangan baru dan pendanaan kebutuhan infrastruktur yang timbul akibat peningkatan kebutuhan populasi (NSW Productivity Commission, 2020). Selain itu kedua sistem pendanaan tersebut masih terbagi menjadi 2 kategori lagi, yaitu pendanaan tingkat regional dan pendanaan tingkat lokal (Suparto, 2020). Di NSW-Australia pendanaan kebutuhan infrastruktur yang timbul akibat pengembangan baru akan didanai melalui kontribusi dana pengembang, sedangkan pendanaan kebutuhan infrastruktur yang timbul akibat peningkatan kebutuhan populasi akan didanai melalui dana komunitas seperti tarif pemerintah daerah, pajak, hibah, dan/atau *user charge* (Suparto, 2020). Tiga alasan utama mengapa otoritas di negara bagian NSW-Australia mengumpulkan dana kontribusi pengembang, yakni: untuk menambah sumber pendanaan infrastruktur kota dengan mengenakan biaya pada mereka yang mendapatkan manfaat langsung dari perbaikan infrastruktur; lebih efisien secara ekonomis untuk membebaskan dana kontribusi pengembang pada mereka yang bertanggung jawab dalam pengembangan agar biaya infrastruktur diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan selama pengembangan; serta lebih adil untuk membebaskan pihak yang mendapat manfaat dari investasi infrastruktur publik (Suparto, 2020).

Di Negara bagian New South Wales, Australia kontribusi dana pengembang atau *developer's contribution* terbagi menjadi 5 bentuk, yaitu *Section 94 Contributions* mengenai *local infrastructure contribution*, *Section 94A* tentang *levies*, *Planning Agreements* tentang

voluntary planning agreements, Provision of Affordable Housing, serta Special Infrastructure Contribution (O'Flynn, 2011). Dalam penelitian ini, kajian difokuskan pada *Section 7.11 Contributions*, yang merupakan pembaharuan dari kebijakan *Section 94 Contributions*, karena relevansinya dengan pokok bahasan.

Menurut O'Flynn (2011: ...), "*Contributions that are prospective in nature may be imposed if a consent authority is satisfied that development will or is likely to require the provision of, or increase the demand for, public amenities, and public services within the area.*" Hal ini ditegaskan kembali oleh Gurran et al. (2009), bahwa ada 3 prinsip penting dari *developer's contribution* yang dilaksanakan di Australia, yakni: adanya "*nexus*" atau kaitan antara pengembangan baru dengan kebutuhan infrastruktur yang ditimbulkan karenanya; "*apportionment*" atau pembebanan biaya yang adil dari total permintaan yang harus dibebankan kepada pengembang; serta "*reasonableness*" atau kontribusi yang masuk akal.

Dasar hukum kebijakan *developer's contribution* di negara bagian NSW sudah ditetapkan dalam aturan legislasi tertinggi (UU), yaitu dalam *Environmental Planning and Assessment Act 1979* dalam *Section 7.11* serta *Environmental Planning and Assessment Regulation 2000*, sehingga bersifat formal dan mampu mengikat secara hukum. Menurut GLN Planning (2019), aturan *developer's contribution* ini berlaku untuk pengembangan residential, serta non-residential seperti retail serta area komersial/industri yang mengakibatkan peningkatan permintaan akan infrastruktur lokal maupun peningkatan nilai GFA. Bentuk *developer's contribution* di negara bagian NSW dapat berupa uang, lahan, bangunan, maupun *works in kind* seperti penyediaan fasilitas/layanan publik, hunian terjangkau, transportasi/infrastruktur lain terkait dengan lahan, mengawasi dampak dari perencanaan pembangunan, serta konservasi/perbaikan lingkungan alami (O'Flynn, 2011). Bentuk kontribusi dana pengembang ini akan ditentukan berdasarkan kebutuhan pada masing-masing *council* yang akan diumumkan pada *website* masing-masing daerah di negara bagian NSW (Suparto, 2020). Menurut The CIE (dalam Suparto, 2020) dalam melakukan *infrastructure contributions* pengembang harus menyiapkan kajian berupa laporan *contributions plan* yang nantinya akan direview oleh *local council, Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART)*, serta *Department of Planning and Environment*.

Menurut *Department of Planning and Environment* (2019) ada beberapa kriteria yang digunakan oleh IPART dalam menilai *contributions plan* di negara bagian NSW, yaitu: fasilitas dan layanan publik yang termuat dalam *contributions plan* termasuk dalam *the essential works list* yang telah didefinisikan dalam *practice note*; fasilitas dan layanan publik yang diusulkan harus memiliki *nexus* yang masuk akal antara pengembangan yang diusulkan dan permintaan yang terbentuk setelahnya; estimasi besaran biaya fasilitas dan layanan publik yang diusulkan masuk akal, *up-to-date*, serta sesuai secara NPV, indeks harga konsumen, dan lain-lain; fasilitas dan layanan publik dapat diwujudkan dalam batas waktu yang masuk akal; kontribusi yang diusulkan harus memiliki pembagian yang masuk akal antara permintaan saat ini dan baru terhadap fasilitas dan layanan publik, serta tipe pengembangan yang berbeda akan menghasilkan permintaan baru terhadap fasilitas dan layanan publik.

Demikianlah, jika diringkas kesamaan dan perbedaan kebijakan pembayaran kontribusi dana pengembang yang berlaku di DKI Jakarta dan mekanisme *developer's contribution* yang berlaku di negara bagian NSW-Australia dapat ditunjukkan sebagai berikut.

Tabel 2. Perbandingan Kebijakan Developer Contribution di Jakarta dan NSW

Indikator	Jakarta	NSW
Istilah	Kompensasi	Kontribusi
Level hukum tertinggi terkait <i>developer contribution</i>	Pergub DKI Jakarta	Act and regulation (setara dengan undang-undang)
Latar belakang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alternatif pendanaan infrastruktur perkotaan 2. Mengakomodasi kebutuhan pengembang dalam peningkatan KLB 3. Mengurangi diskresi gubernur dan praktik korupsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alternatif pendanaan infrastruktur perkotaan 2. Adanya peningkatan kebutuhan infrastruktur dan layanan publik secara drastis
Objek kebijakan	Hingga saat ini kompensasi pengembang baru dikenakan pada pengembang yang ingin mengajukan izin pelampauan KLB saja (jika pengembangan berada di lokasi yang ditetapkan dalam Zona TPZ dengan kode "a" sebagaimana telah ditetapkan dalam RDTR.	Semua kegiatan pengembangan yang mengakibatkan peningkatan GFA (<i>gross floor area</i>), maupun yang mengakibatkan peningkatan kebutuhan akan fasilitas dan layanan masyarakat.
Penentuan lokasi <i>developer contribution</i>	Tidak ditentukan secara tertulis; tidak harus di sekitar lokasi peningkatan KLB; yang penting masih berada di dalam wilayah Provinsi DKI Jakarta (<i>nexus</i> tidak jelas)	Harus berada di sekitar lokasi pengembangan (<i>nexus</i> harus jelas)
<i>Level of services</i>	<i>Level of services</i> atas pengembangan infrastruktur baru tidak dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat di sekitar peningkatan KLB.	<i>Level of services</i> atas pengembangan infrastruktur baru secara langsung dapat dirasakan oleh masyarakat di sekitar kawasan pengembangan.
Bentuk	Fasilitas dan utilitas publik (sudah tidak menerima kompensasi dalam bentuk uang)	Uang, lahan, bangunan, maupun <i>works in kind</i>
Efisiensi dan Keadilan	Pembangunan kompensasi fasilitas dan utilitas publik dialihkan ke pemda pada kawasan yang kurang berkembang di Provinsi DKI Jakarta, sedangkan jangka panjangnya beban infrastruktur yang ada di sekitar lokasi pengembangan akan menjadi beban Pemda.	Beban pembangunan dan beban eksternalitas yang diakibatkan sebuah pembangunan harus ditanggung oleh penerima manfaat.
Kedalaman proses pengajuan izin	Hanya sebatas kajian lingkungan dan lalu lintas saja.	Berbagai infrastruktur dan fasilitas yang kebutuhannya meningkat akibat pengembangan tersebut, sejauh sesuai dengan the <i>essential works list</i> daerah tersebut dan jelas <i>nexusnya</i> .
Jangka waktu pelunasan	Sesuai negosiasi antara pengembang dan Pemda DKI Jakarta, umumnya jangka waktu seiring dengan proses pengembangan utama. Jika tidak menjalankannya maka akan dikenakan sanksi seperti SLF bangunan yang ditahan. Pada praktiknya belum ada yang sampai dikenakan pencabutan izin karena masih banyak kesempatan negosiasi untuk menghindari terjadinya bangunan <i>mangkrak</i> .	Umumnya pengembang diharuskan menyelesaikan kontribusi agar mendapatkan sertifikat konstruksi untuk diperbolehkan memulai kegiatan pembangunan.

Sumber : Hasil olahan Suparto (2020)

3. KESIMPULAN DAN SARAN

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 dapat disebut sebagai embrio mekanisme *developer's contribution*. Berbeda dengan kebijakan yang berlaku sebelumnya, Pergub DKI Jakarta No 210 tahun 2016 telah menerapkan prinsip efisiensi dan ekuiti dalam pembiayaan infrastruktur. Namun demikian, mengingat kedalamannya, kebijakan tersebut perlu terus diperbaiki agar semakin adil bagi seluruh pihak yang terkena dampak pelampauan KLB.

Di antara aspek yang perlu diperbaiki adalah kejelasan kaitan (*nexus*) antara kawasan yang terkena dampak pelampauan KLB dan lokasi perbaikan infrastruktur, atau penambahan fasilitas, yang menggunakan dana kompensasi tersebut. Kebijakan yang kini berlaku adalah dana kompensasi dapat dibelanjakan dimanapun di dalam wilayah DKI Jakarta. Kebijakan tersebut tentu kurang adil, mengingat dampak pelampauan KLB terutama dirasakan di sekitar kawasan lokasi pelampauan KLB. Karena itu, atas pertimbangan keadilan (*equity*), maka dana kompensasi seyogianya dibelanjakan di kawasan tersebut, agar layanan infrastruktur di kawasan tersebut tidak berkurang. Selain itu, agar dana kompensasi termanfaatkan dengan tepat dan bertanggung jawab (*accountable*), maka kebijakan pelampauan KLB ini perlu dikuatkan dengan peraturan daerah (Perda) dan dana kompensasi dimasukkan ke dalam anggaran daerah untuk dibelanjakan bagi keperluan khusus (*earmarked*), yakni belanja infrastruktur di kawasan tertentu sesuai lokasi pelampauan KLB.

Pada aspek *demand* akan infrastruktur, efisiensi dapat ditingkatkan jika regulasi (dalam hal ini Pergub atau Perda) memberikan insentif pada kelebihan KLB yang berlokasi di *transit stations* (Murakami, 2015). Dengan demikian, dorongan untuk menggunakan transportasi publik sekurang-kurangnya mengurangi keperluan untuk menambah kapasitas fasilitas transportasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Artiningsih, A., Putri, N. C., Muktiali, M., & Ma`rif, S. (2019). Skema Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Non-Konvensional di Kota Semarang. *Jurnal Riptek*, 93-94.
- Carrion, C., & Libby, L. W. (2001). *Development Impact Fees: A Primer*. 1-12.
- Department of Planning and Environment NSW. (2019). *Secretary`s Practice Note: Local Infrastructure Contributions*. New South Wales: Department of Planning and Environment NSW.
- Dollery, B., Wallis, J., & Allan, P. (2006). The Debate that Had to Happen But Never Did: The Changing Role of Australian Local Government. *Australian Journal of Political Science*, 554.
- Fahmi, E. (2020). Pendekatan Institusional untuk Kajian Pembangunan Kota dan Real Estate. Bahan Kuliah. Jakarta: Magister Teknik Perencanaan Universitas Tarumanagara.
- Fahmi, E. (2021). “*Floor Area Uplift* atau *Developer's Contribution*: Pergub DKI No 210/2016 termasuk rezim yang mana? Sebuah Catatan Pendek”. **(Catatan Tidak Dipublikasikan)**
- Gubernur DKI Jakarta. (2014). *Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2014*. Jakarta: Gubernur DKI Jakarta.
- Gubernur DKI Jakarta. (2015). *Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 175 Tahun 2015*. Jakarta: Gubernur DKI Jakarta.

- Gubernur DKI Jakarta. (2016). *Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 210 Tahun 2016*. Jakarta: Gubernur DKI Jakarta.
- Gurran, N., Ruming, K., & Randolph, B. (2009). *Counting The Costs: Planning Requirements, Infrastructure Contributions, and Residential Development In Australia*. Sydney: AHURI.
- GLNPlanning. (2019). *Mid-Western Regional Contributions Plan 2019*. Sydney: GLN Planning.
- Hidayat, B. (2020). *Land Value Capture for Indonesia and Beyond: Land Value Capture and Transit-Oriented Development*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- IPART. (2019). *Indexation of Contribution Rates*. New South Wales: IPART.
- Kirwan, R. (1991). *The National Housing Strategy: Financing Urban Infrastructure: Equity and Efficiency Considerations*. Sydney: Urban Policy Associates Pty Limited.
- Liong, J. T., Leitner, H., Sheppard, E., Herlambang, S., & Astuti, W. (2020). Space Grabs: Colonizing the Vertical City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1-11.
- Mungkasa, O. (2017). *Implementasi Insentif dan Disinsentif Penataan Ruang DKI Jakarta*. Jakarta: Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- Murakami, T. (2015). "Transit Oriented Development and Land Value Capture in Japan". *Paper presented at the MLIT Knowledge Sharing Seminar on "Sharing Good Practices on TOD"*, June 30
- Natalia, E. C. (2018, August 07). *Australia Alami Ledakan Jumlah Penduduk 10 Tahun Lebih Cepat*. Retrieved from CNBC Indonesia: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180807183555-4-27451/australia-alami-ledakan-jumlah-penduduk-10-tahun-lebih-cepat>
- NSW Productivity Commission. (2020). *Review of Infrastructure Contributions In New South Wales*. New South Wales: NSW Productivity Commission.
- O'Flynn, L. (2011). *History of Development Contributions Under The NSW Planning System*. New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service.
- Suparto, J. D. (2020). *Kebijakan Developer's Contribution Di DKI Jakarta: Kajian terhadap Pergub DKI Jakarta No 210/2016 tentang Pengenaan Kompensasi terhadap Pelampauan Nilai Koefisien Lantai Bangunan*. *Tesis* (tidak dipublikasikan). Jakarta: Universitas Tarumanagara.
- The CIE. (2020). *Final Report: Evaluation of Infrastructure Contributions Reform in New South Wales*. Canberra: Centre for International Economics.
- The Skyscraper Center. (2020). *Jakarta, Indonesia*. Retrieved from The Skyscraper Center: <https://www.skyscrapercenter.com/city/jakarta>