

**KEDUDUKAN PROVINSI DKI JAKARTA SEBAGAI  
IBUKOTA NEGARA DITINJAU  
DARI ASPEK YURIDIS DAN SOSIO-POLITIS  
(Studi Kasus perkara 11/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi)**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat dalam Memperoleh  
Gelar Magister dalam Bidang Ilmu Hukum**

**RUDY HERYANTO  
NPM 0606006614**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN  
JAKARTA  
DESEMBER 2008**

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Rudy Heryanto

NPM : 0606006614

Tanda Tangan :

Tanggal : 22 Desember 2008


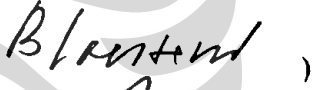



Tesis ini diajukan oleh

Nama : Rudy Heryanto  
NPM : 0606006614  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Kedudukan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Ditinjau dari Aspek Yuridis dan Sosio Politis (studi kasus perkara 1/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi).

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

**DEWAN PENGUJI**

Pembimbing : Prof. DR. Satya Arinanto, S.H.,M.H (  )  
Penguji : Prof. DR. Bhenyamin Hoessein, S.H (  )  
Penguji : Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D (  )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2009

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Rudy Heryanto

NPM : 0606006614

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Tesis : Kedudukan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Ditinjau dari Aspek Yuridis dan Sosio Politis (studi kasus perkara 1/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi).

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

#### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. DR. Satya Arinanto, S.H.,M.H ( )

Penguji : Prof. DR. Bhenyamin Hoessein, S.H ( )

Penguji : Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2009

## KATA PENGANTAR

Segala puji hanya pantas dipanjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat dan petunjukNya yang senantiasa terlimpah, sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam Bidang Ilmu Hukum. Tesis ini Penulis beri judul “Kedudukan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara di Tinjau dari Aspek Yuridis dan sosio-Politis (studi kasus perkara 11/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi)”.

Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan pengkajian terhadap Kedudukan Provinsi DKI Jakarta Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menempati posisi strategis sebagai Ibukota Negara seiring dengan semangat otonomi daerah yang digelorakan di awal reformasi politik 1998. Sebagaimana banyak diketahui, salah satu tuntutan reformasi adalah redevinisi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom. Pola hubungan tersebut memang perlu didefinisi kembali karena praktek penyelenggaran pemerintahan daerah baik pada masa Demokrasi Parlementer, masa Demokrasi Terpimpin maupun masa Demokrasi Pancasila, amanat desentralisasi yang dikehendaki oleh konstitusi tidak pernah benar-benar dilaksanakan oleh tiap rezim yang pernah berkuasa dalam kurun waktu tersebut.

Jika benar ucapan yang menyatakan bahwa keadaan masyarakat sekarang adalah hasil kejadian masa yang lampau, dan keadaan sekarang ini menentukan keadaan untuk masa yang akan datang, maka tiap-tiap keputusan yang tidak bersandar kepada garis yang ditentukan oleh sejarah mengandung bahaya tidak mendapat dukungan dari masyarakat.

Desentralisme yang sering dimaknai sebagai penyerahan kewenangan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom yang menjelma dalam bentuk otonomisasi masyarakat daerah untuk mengatur dan mengurus sesuai dengan ciri dan kekhasan serta potensi masyarakat yang beragam, diimplementasikan dalam wujud kemandirian membentuk Undang-Undang tentang Provinsi DKI Jakarta.

Pembentukan Undang-undang tentang Kedudukan Provinsi DKI Jakarta dalam semangat otonomi menempati posisi yang sangat strategis dan vital oleh karena dengan Undang-undang yang dibentuk akan dapat dibaca kemana arah Provinsi DKI Jakarta tersebut akan dibawa. Sudah barang tentu kemandirian dan keleluasaan tersebut tidak boleh dimaknai sebagai sebuah kebebasan apalagi kemerdekaan karena seluruh komponen bangsa telah sepakat memilih berada dalam bingkai negara kesatuan.

Dalam prinsip negara kesatuan tersebut, sewajarnya Pemerintah Pusat berkepentingan mengendalikan pelaksanaan pemerintahan daerah agar desentralisasi yang diberikan tidak menjelma menjadi federalisme tetapi juga jangan sampai pengendalian dan pengawasan tersebut justru melemahkan otonomi, yang berarti secara diam-diam dibimbing dan diarahkan ke arah sentralisme.

Kekhawatiran itu tidak perlu terjadi kalau Pemerintah Pusat tetap komitmen menjaga amanah konstitusi dengan tetap memberikan desentralisasi sesuai kehendak konstitusi. Begitu juga sebaliknya pemberian desentralisasi tidak boleh dikhianati melalui cara-cara, tindakan-tindakan dan kebijakan yang justru menyimpang dari kehendak konstitusi dengan memaknai otonomi sebagai sebuah kebebasan apalagi kemerdekaan.

Disinilah pentingnya pranata pengawasan terhadap produk-produk hukum daerah. Disini pula pentingnya membangun sistem hukum yang memungkinkan desentralisasi *in casu* otonomi bersemai dalam bingkai NKRI.

Berkaitan dengan penulisan tesis ini, Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terima kasih kepada :

Yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H selaku Pembimbing, Penulis begitu berhutang budi kepada beliau, yang membagi ilmu sedari masa perkuliahan, masa pembimbingan, begitu teliti, “telaten,” kritis dalam penilaian

dan memberikan bimbingan, selalu meluangkan waktu penuh ketulusan. Kiranya apa yang telah Bapak curah fikiran menjadi amal jariyah;

Bapak Prof. Safri Nugraha, S.H.LL.M., Ph.D, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, atas ilmu yang telah dicurahkan selama kegiatan perkuliahan dan disetujuinya proposal penulisan tesis ini.

Bapak Prof. Dr. Bhenyamin Hossein, SH, selaku dosen Pasca Sarjana Fakultas Hukum atas ilmu yang telah dicurahkan selama kegiatan perkuliahan dan dalam penulisan tesis ini, semoga Bapak mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT.

Ibu Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.H selaku Ketua Program Pascasarjan Fakultas Hukum atas berbagai dukungan yang diberikan selama perkuliahan dan penulisan tesis ini.

Bapak Mulyanto dari Biro Hukum Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, atas kesediaannya untuk wawancara dengan Penulis, sehingga Penulis banyak memperoleh data yang sangat Penulis butuhkan;

Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Bapak Janedjri M. Gaffar atas kebijakannya menyelenggarakan program rintisan gelar, memberikan bea siswa kepada Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan studi ini tepat waktu tanpa ada kesulitan yang berarti.

Kepada mami Hj. Emi Cloria, tiada kata yang dapat mewakili perasaan untuk menyampaikan rasa terima kasih atas kasih sayang, sejak dalam kandungan, buaian sampai sekarang. Semoga Allah mencatat tiap butir kebaikan mami menjadi amal shaleh disisiNya.

Dalam kesempatan ini juga Penulis ingin menyampaikan terima kasih dari lubuk hati yang terdalam kepada teman special Penulis, Wenda Yasinta Agustina yang sedari awal selalu mendorong untuk menyelesaikan tesis memberikan dukungan, doa selama pelaksanaan studi sehingga menambah kekuatan dan semangat untuk segera menyelesaikan studi ini. Semoga peran serta yang diberikan dibalas dengan kebaikan dan keberkahan yang berlipat ganda.

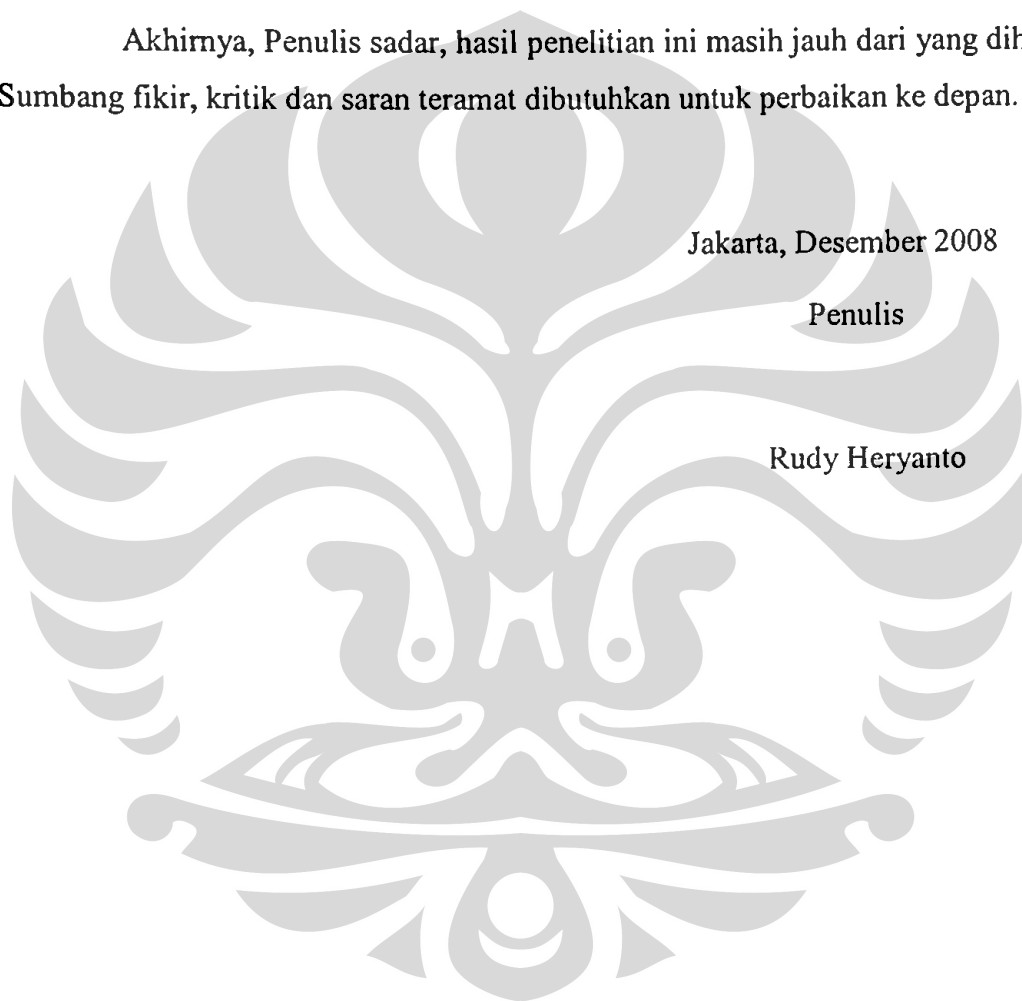
Terima kasih juga penulis sampaikan kepada rekan-rekan di Kelas HTN atas kekompakannya, canda ria sewaktu bersama, secara khusus kepada kawan Mahfud, Wawan, Hani dan Zaky, teman kantor Supri, Ardi Lili, Ninik terima kasih semoga sukses juga untuk kalian, dan semua saja yang tak mungkin satu persatu disebut dalam kata pengantar ini, semoga bantuan dan dukungan yang diberikan berbuah kebaikan yang akan dituai kelak kemudian hari.

Akhirnya, Penulis sadar, hasil penelitian ini masih jauh dari yang diharapkan. Sumbang fikir, kritik dan saran teramat dibutuhkan untuk perbaikan ke depan.

Jakarta, Desember 2008

Penulis

Rudy Heryanto





**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rudy Hertyanto  
NPM : 0606006614  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Kedudukan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Ditinjau dari Aspek Yuridis dan Sosio Politis (studi kasus perkara 11/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi)**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 5 Januari 2009  
Yang menyatakan

( Rudy Heryanto)

## ABSTRAK

Nama : Rudy Heryanto  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Kedudukan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Ditinjau dari Aspek Yuridis dan Sosio Politis (Studi kasus perkara 11/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi)

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kedudukan DKI Jakarta secara khusus diatur dalam pasal 227 yang terdiri atas 3 ayat, ayat (1) menyatakan bahwa khusus Untuk provinsi DKI Jakarta karena kedudukannya Sebagai Ibukota Negara RI diatur dengan UU tersendiri. Berkaitan dengan titik berat otonomi pasal (2) menyebut Secara tegas bahwa DKI Jakarta sebagai daerah Otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom, amanat Pasal 227 tersebut di implementasikan dengan di bentuknya UU Nomor 29 Tahun 2007.

Dari perspektif yuridis sejak awal kemerdekaan sampai sekarang pengkhususan DKI Jakarta yang dicirikan dengan ditiadakannya wilayah administrasi adalah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI. Secara demikian kehendak pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki otonomi sampai pada tingkat Kabupaten/Kota tidak pernah dilaksanakan oleh seluruh UU yang mengatur tentang Pemerintahan DKI Jakarta, tetapi ketiadaan wilayah administrasi yang bersifat otonom lebih didasarkan pada pertimbangan sosiologis dan politis

Sebagai Ibukota Negara peran dan kedudukan Jakarta berbeda dengan Provinsi lain di Indonesia, dimana Jakarta harus dapat mengakomodasi peran lokal, nasional dan Internasional. Diantara sekian banyak perbedaan salah satu diantaranya status otonomi DKI Jakarta berada pada lingkup provinsi sebagaimana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangannya Jakarta tumbuh menjadi pusat kegiatan yang sering menjadi tolak ukur pembangunan dan stabilitas keamanan nasional atau juga disebut barometer Indonesia

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris sekaligus. Akan tetapi penelitian akan lebih menitik beratkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai pendukung.

Melihat sempitnya ruang sosial masyarakat Betawi yang mendiami Jakarta dibanding dengan luasnya wilayah Kota Jakarta, maka pemberian status otonomi kepada wilayah-wilayah kota tidak akan menimbulkan terbentuknya suatu identitas sosial karena hampir tidak terdapat sekat-sekat dan budaya diantara penduduk kota Jakarta yang tinggal di wilayah kota yang berbeda. Pembentukan wilayah-wilayah kota menjadi kota Otonom juga tidak secara signifikan mempererat kesatuan antara komunitas di wilayah-wilayah kota Jakarta

## ABSTRACT

Name : Rudy Heryanto  
Study Program : Legal Law  
Title : Position of DKI Jakarta Province as a Capital City Viewed from Legal and socio Politic Aspects (study on case No. 11/PUU-VI/2008 at The Counstitutional Court)

In bill 32/2004, the position of Jakarta specifically stated in article 227 with three sub article where sub article (1) said that especially for the Jakarta as a capitol state must be arrange by its own bill. Relevantly with the autonomy as a heavy issue, sub article (2) explicitly stated that Jakarta also as a autonomous region, that is why to implementing the article 227 bill 29/2007 is created.

From the legal perspective since the independence until recent era the exclusivity of Jakarta has own characteristic. Jakarta does not have the administrative region because its status as capitol state of Indonesia. Therefore as implied at article 18 of UUD 1945 that the autonomy status has to implement until the city/county has never been applied to all the bills concerning about Jakarta governance, though the absence of autonomous administrative region purely based on sociology and political aspects.

As a capitol state of Indonesia the position and role of Jakarta different with other province in Indonesia, where Jakarta must accommodate many aspect, such as local, national, and also international aspect. Among many differences, Jakarta as an autonomic region, also framing in province characteristic as stated in many statute. In recent growth, Jakarta has grown into center of activities which often becoming as a parameter of development and national security in Indonesia.

This research used the normative legal method and also empirical legal method. Nevertheless this research heavily going to the aspect of normative legal research, while the empirical research mainly functions only as a back up opinion.

Talking about the special status of Jakarta if we related to the Betawi people as indigenous people who lived in Jakarta compare with the widespread of Jakarta region, the given of autonomous status to the area in the city doesn't create a social identity because there are no fragmentation in cultural aspect among the Jakarta's people which live in different region of Jakarta. At last, the shaping of Jakarta as an autonomous region does not significantly binding the community between the regions of Jakarta.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TESIS	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Metode Penelitian	12
F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	14
1. Kerangka Teori	14
2. Kerangka Konseptual	27
a. Kedudukan	27
b. Provinsi DKI Jakarta	28
c. Ibukota Negara	28
d. Aspek Yuridis dan Sosio Politis	29
e. Studi Kasus	29
f. Perkara	29
g. Mahkamah Konstitusi	30
G. Sistematika Penulisan	30
<b>BAB II KONSEPSI PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH</b>	
A. Konsepsi Pemerintahan Daerah	32
1 Administrasi Pemerintahan Daerah	40
2 Adanya Perbedaan Daerah dalam Sistem Sosial Politik dan Budaya	42
3 Upaya untuk Mendekatkan Pelayanan kepada Masyarakat	42
4 Menciptakan Administrasi Pemerintahan yang Efisien	43
B. Pemerintahan Daerah di Beberapa Negara	43
1 Perancis	44
2 Belanda	45
3 Inggris	46
C. Dasar-dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah	47
D. Daerah Besar dan Kecil	51
E. Kosepsi Otonomi Daerah	57

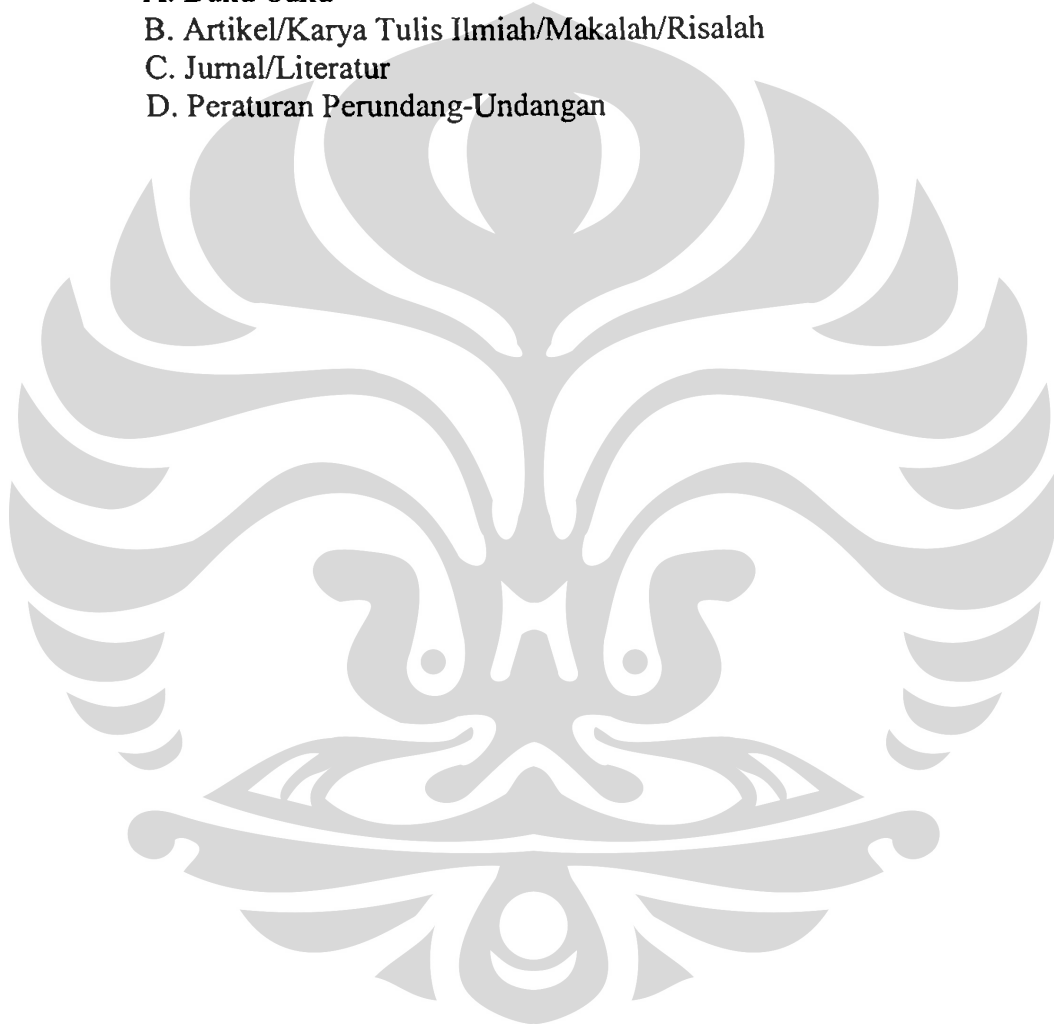
1. Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	63
2. Dekonsentrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	69
3. Tugas Pembantuan ( <i>Medebewind</i> )	72
<b>BAB III</b>	<b>KEDUDUKAN DKI JAKARTA DALAM PERSPEKTIF HISTORIS DAN RIWAYAT REGULASI</b>
A. Aspek Historis Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta	
1. Masa VOC dan Pemerintahah Inggris	75
2. Masa Pemerintahan Hindia Belanda	76
3. Masa Pemerintahan Jepang	77
4. Pada Masa Awal Kemerdekaan	79
B. Riwayat Regulasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	81
1. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957	83
2. Menurut Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961	85
3. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964	87
4. Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965	89
5. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	90
6. Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990	92
7. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	93
8. Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999	95
9. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	98
10. Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007	101
<b>BAB IV</b>	<b>KEDUDUKAN WILAYAH ADMINISTRASI YANG TIDAK BERSTATUS OTONOM DARI PERSPEKTIF YURIDIS DAN SOSIO-POLITIS</b>
A. Alasan-alasan Yuridis ditiadakannya Wilayah Administrasi yang Tidak Berstatus Otonom di Pemerintahan DKI Jakarta	111
B. Alasan-alasan Sosio-Politis ditiadakannya Wilayah Administrasi yang Tidak Berstatus Otonom di Pemerintahan DKI Jakarta	118
C. Studi Kasus Perkara 11/PUU-VI/2008	132
1. Dasar-dasar Permohonan Pemohon	132
2. Tanggapan Pemerintah	135
3. Tanggapan DPR	136
4. Analisa Yuridis terhadap Perkara 11/PUU-VI/2008	138

**BAB 5 PENUTUP**

- |             |     |
|-------------|-----|
| 1. Simpulan | 146 |
| 2. Saran    | 147 |

**DAFTAR PUSTAKA**

- |   |     |
|---|-----|
| A. Buku-buku                                  | 148 |
| B. Artikel/Karya Tulis Ilmiah/Makalah/Risalah | 151 |
| C. Jurnal/Literatur                           | 152 |
| D. Peraturan Perundang-Undangan               | 152 |



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada tanggal 17 April 2008, Mahkamah Konstitusi menerima permohonan Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi dengan Nomor 18/PUU-VI/2008. Isu hukum dari permohonan pengujian tersebut adalah Pengujian Pasal 227 ayat (2)<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah<sup>2</sup> (untuk selanjutnya disebut UU Nomor 32 Tahun 2004), yang mengatur mengenai otonomi daerah di Provinsi DKI Jakarta diletakkan hanya pada tingkat provinsi. Pemohon tidak hanya memohon pengujian Pasal 227 ayat (2) tersebut tetapi juga memohon pengujian Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, (untuk selanjutnya disebut UU Nomor 29 Tahun

---

<sup>1</sup>Pasal 227 ayat (2) selengkapnya, "*Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta seagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.*"

<sup>2</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemeritahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 125, TLN 4437

2007)<sup>3</sup> khususnya Pasal 19 ayat (2) sepanjang frasa "Walikota/Bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat". Pasal 19 ayat (3) sepanjang frasa, "Walikota/bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" Pasal 19 ayat (4) sepanjang frasa, "Walikota/Bupati bertanggungjawab kepada Gubernur" Pasal 19 ayat (6), sepanjang frasa, "Wakil Walikota/Wakil Bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan". Pasal 19 ayat (7) sepanjang frasa, "Wakil Walikota/Wakil Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Pasal 19 ayat (8) sepanjang frasa, "Wakil Walikota/wakil Bupati bertanggungjawab kepada Walikota/Bupati", Pasal 24 ayat (1), sepanjang frasa, "Untuk membantu Walikota/Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan kota/kabupaten dibentuk dewan kota/dewan kabupaten". Pasal 24 ayat (2) sepanjang frasa "Anggota dewan kota/dewan kabupaten terdiri atas tokoh-tokoh yang

---

<sup>3</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UU Nomor 29 Tahun 2007, LN Tahun 2007 Nomor 93, TLN Nomor 4744



mewakili masyarakat dengan komposisi satu kecamatan satu wakil". Pasal 24 ayat (3) sepanjang frasa, "Anggota dewan kota/dewan kabupaten diusulkan oleh masyarakat dan disetujui oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta untuk selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur". Pasal 24 ayat (4) sepanjang frasa "Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, jumlah, kedudukan, tata kerja dan tata cara pemilihan keanggotaan dewan kota/dewan kabupaten diatur dengan peraturan daerah". Ketentuan pasal-pasal tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1)<sup>4</sup>, Pasal 18 ayat (2),<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (3),<sup>6</sup> Pasal 18 ayat (4).<sup>7</sup>

Secara konstitusional, penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah baik kesatuan maupun federal bisa terjadi di Indonesia mendapat pijakan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945), yang tercantum

---

<sup>4</sup> Pasal 18 ayat (1) selengkapnya: "Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang"

<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (2) selengkapnya: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"

<sup>6</sup> Pasal 18 ayat (3) selengkapnya: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum"

<sup>7</sup> Pasal 18 ayat (4) selengkapnya: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis"

dalam Bab I Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan<sup>8</sup> yang berbentuk republik.<sup>9</sup> Pilihan pada bentuk negara kesatuan dilatarbelakangi faktor sejarah perjuangan bangsa diwujudkan semangat kesatuan dan persatuan semenjak masa prakemerdekaan. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>10</sup>

Dalam negara kesatuan, terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah Pusat dan pemerintah lokal, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebutuhan dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintahan Pusat.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup>Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Lihat, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. XXVIII, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hal. 140

<sup>9</sup>Bentuk pemerintahan secara tradisional diartikan suatu pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat dengan demikian merupakan kebalikan dari sistem monarki yang dalam pemerintahannya hanya dikuasai dan diperintah (yang berhak memerintah) oleh satu orang saja. Lihat, Bonar Simangunsong dan daulat sinuraya *negera demokrasi dan berpolitik yang propesioanal* (Jakarta: tanpa penerbit 2004)hal. 15

<sup>10</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 92

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal 97.

Para pendiri bangsa (*the founding fathers*) pada waktu membahas rancangan Undang-Undang Dasar mengenai pemerintahan daerah menemukannya dalam Pasal 17 di bawah Bab IV yang berjudul "Tentang Pemerintahan Daerah".

"Pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Rancangan Pasal 17 tersebut, mengalami perubahan pada waktu disahkan menjadi Pasal 18 di bawah Bab VI yang berjudul "Pemerintahan Daerah".

"Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah yang bersifat istimewa".

Dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, dijelaskan:<sup>12</sup>

"Oleh karena negara Indonesia itu suatu "eenheidstaat" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat" juga. Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan pula dibagi dalam

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 18 *Undang-Undang Dasar 1945* sebelum perubahan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (MPR RI), Perubahan Pertama *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), hal. 6; Lihat Juga dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, ), hal. 6, sebagaimana dikutip oleh Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 2005), hal. 261

daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek locale rechgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan."

"Dalam teritoir negara Indonesia, terdapat + 250 *zelbesturende Lanchappen*" dan "*Volksgemeenschappen*" seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah itu".

Dari rumusan dalam Pasal 18 sebelum perubahan tersebut, terkandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

- (1) Dalam wilayah Indonesia tidak akan mempunyai Daerah (wilayah) dalam lingkungannya yang bersifat Negara/Staat".
- (2) Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota mempunyai Pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Menurut Hoessein,<sup>13</sup> dari judul bab, yaitu Pemerintah Daerah maka Pasal 18 mengatur desentralisasi. Pembagian daerah yang dimaksud adalah pembagian wilayah, sedangkan daerah besar dan daerah kecil adalah daerah otonom dilihat dari perspektif special. Kata-kata "dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara" dalam pasal tersebut mengandung makna demokrasi dan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersendi permusyawaratan menuntut adanya lembaga perwakilan rakyat.<sup>14</sup> Di samping itu perlu dipahami bahwa penyebutan provinsi sebagai daerah besar oleh Soepomo dalam penjelasan Pasal 18 tersebut, menunjukkan bahwa referensi Soepomo kepada sistem pemerintahan daerah pada zaman Hindia Belanda dan tidak merujuk pada sistem pemerintahan pada masa pendudukan Jepang. Daerah kecil tidak disebut namanya oleh Soepomo, karena zaman Hindia Belanda dikenal dua pola daerah otonom kecil yaitu *regentsshap* di luar Jawa serta *stadgemeente* sebagai daerah otonom yang bercorak Eropa.

---

<sup>13</sup> Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945" (Makalah disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hal 73

<sup>14</sup> *Ibid.*

Dari rumusan Pasal 18 UUD 1945 kemudian lahir beberapa undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dari rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil amandemen) tersebut dapat diambil pemahaman bahwa Indonesia akan dibagi habis menjadi daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah, yang akan diatur dengan undang-undang. Untuk memenuhi kehendak Pasal 18 ayat (1) tersebut pada tanggal 15 Oktober 2004, ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah undang-undang yang dibentuk pasca perubahan UUD 1945, terlebih lagi UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan koreksi atas UU Nomor 22 Tahun 1999, tetapi kedua undang-undang ini mengandung prinsip-prinsip atau paradigma yang baru sama sekali. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut

dikandung semangat pembaharuan yang didalamnya terkandung prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>15</sup>

- (1) Daerah diberi otonomi seluas-luasnya sesuai dengan kondisi riil daerah dan kemampuan daerah.
- (2) urusan-urusan mengenai penentuan macam dan harga mata uang urusan pertahanan dan keamanan negara dan urusan hubungan luar negeri, merupakan urusan pusat yang tidak dapat diatur dan diurus daerah.
- (3) Pemerintah Daerah melaksanakan urusan otonomi dan tugas pembantuan.
- (4) Pemerintah daerah dijalankan oleh Kepala daerah yang dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD yang bersangkutan dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab kepada DPRD.
- (5) Daerah otonom dibentuk dengan undang-undang.

Saat ini di Indonesia terdapat 4 (empat) daerah provinsi yang mempunyai pengaturan dengan undang-undang yang berbeda-beda yaitu: Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi DIY dan Provinsi Papua. Khusus mengenai Provinsi DKI Jakarta, Pasal 227 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan agar kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Provinsi DKI sebagai ibukota negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam

---

<sup>15</sup>Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal.46-47

sentralisasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.

Menurut Pemohon<sup>16</sup> yang menyatakan diri berkedudukan sebagai perorangan Warga Negara Republik Indonesia dalam permohonannya menyatakan bahwa berlakunya ketentuan Pasal 227 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa ketentuan di dalam UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI, Pemohon beranggapan bahwa kewenangan konstitusionalnya dirugikan karena ketentuan tersebut telah dianggap menutup peluang, menghilangkan kesempatan, atau setidaknya menghalang-halangi Pemohon untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu dalam pemilihan DPR, DPD, Presiden, dan Walikota. Utamanya untuk mencalonkan diri sebagai walikota di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Selanjutnya Pemohon mengatakan menanggapi bahwa telah menimbulkan perlakuan diskriminatif terhadap Pemohon. ketentuan tersebut hanya meletakkan otonomi daerah di tingkat provinsi. Padahal di daerah istimewa atau khusus lainnya tidak demikian halnya. Oleh karena itu anggapan Pemohon, hal

---

<sup>16</sup> Surat Permohonan Pemohon Perkara Nomor 11/PUU-VI/2008, hal. 3



tersebut bertentangan dengan beberapa ketentuan dalam UUD 1945.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas, jika dititikberatkan pada pembahasan mengenai kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara ditinjau dari aspek yuridis dan sosio-politis, yang secara khusus dikaitkan dengan satu perkara yang pernah diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, yaitu perkara 11/PUU-VI/2008, dapat dirumuskan dua permasalahan pokok sebagai berikut:

1. Apakah susunan daerah Provinsi dan Kabupaten mutlak berlaku seluruh Indonesia;
2. Apakah tidak mutlak ada Provinsi tanpa kabupaten/kota sebagaimana daerah otonom lainnya.
3. Apakah tidak mutlak ada Kabupaten/Kota tanpa Provinsi
4. Apakah titik berat otonomi daerah dapat dibalik

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari dua permasalahan sebagaimana dirumuskan di atas maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui alasan-alasan yuridis ditiadakannya wilayah administrasi yang tidak berstatus otonom;
2. Mengetahui latar belakang pemikiran sosio-politis dan yuridis yang meletakkan otonomi pada tingkat provinsi bagi provinsi DKI Jakarta.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dalam kajian hukum tentang hubungan antara norma hukum yang lebih rendah terhadap norma hukum yang lebih tinggi penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian dan kajian-kajian yang selama ini telah dilakukan dengan menggunakan teori-teori besar (*grand theory*) seperti konstitusi, negara kesatuan, desentralisasi, kedaulatan rakyat, dan negara hukum.

Penelitian ini dalam kaitan kepentingan praktis diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan pemahaman yang lebih mendalam mengenai ketaatan asas, norma yang dikandung dalam konstitusi dengan norma pelaksanaan dari konstitusi.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan

identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan diatas melalui pendekatan yuridis-historis dan yuridis politis.

Untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini, digunakan metode penelitian hukum normatif<sup>17</sup> dan metode penelitian hukum empiris<sup>18</sup>. Akan tetapi penelitian akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai pendukung. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>19</sup> Sementara

---

<sup>17</sup>Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum, (2) Penelitian terhadap sistematika hukum, (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum (Lihat. Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. V, (Jakarta: PT.Raja Grafindo, Edisi I, 2001, hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Peranan Peprustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979, hal. 15

<sup>18</sup>Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data-data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis, Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *penelitian Hukum*, op.cit. hal. 13-14

<sup>19</sup>Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertain baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup : (a) buku, (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, symposium, dan seterusnya, (c) laporan penelitian, (d) laporna teknis, (e) majalah, (f) disertasi atau tesis, dan (g) paten. Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak, (b) indeks(c) bibliografi, (d) penerbitan pemerintah, (e) bahan acuan lainnya. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (a) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau

penelitian empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui wawancara dan melakukan berbagai diskusi dengan pihak-pihak yang penulis anggap memiliki kompetensi dan pengetahuan yang mendalam di bidang hukum tata negara dan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah.

Data dalam penelitian ini meliputi data sekunder dan data primer, khususnya di bidang pemerintahan daerah. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan. Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain. Kedua data tersebut, baik data sekunder maupun data primer akan saling mendukung perumusan hasil penelitian.

## **F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsepsional**

### **1. Kerangka Teori**

Dalam gagasan otonomi daerah, terkandung adanya gagasan untuk berprakarsa dalam mengambil

---

bahan rujukan di bidang hukum. Contohnya adalah bastrak undang-undang, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, misalnya yang berasal dari sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para ahli hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. V, (Jakarta: PT.Raja Grafindo, Edisi I, 2001), op.cit. hal.29-33

keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status otonomi tanpa adanya kontrol secara langsung oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, secara konseptual otonomi daerah memiliki kecenderungan menjadi sama dengan kebebasan daerah dalam menentukan nasibnya sendiri atau sama dengan demokrasi daerah.<sup>20</sup> Pada tingkat selanjutnya, bahkan otonomisasi tidak saja melaksanakan demokrasi, tetapi juga sekaligus mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerinthan, dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri. Di negara-negara berkembang, otonomi daerah juga dipahami sebagai bagian integral dari aspirasi kebebasan, dasar pencarian demokrasi, unsur penting bagi stabilitas nasional, dan unsur penting bagi pertahanan yang

---

<sup>20</sup> M.A.Muthalib dan Moh.Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, (New Delhi, Starling Publisher Provate Limited, 1982), hal. sebagaimana dikutip kembali oleh Winarno Yudho, at,al. dalam *Implementasi otonomi Khusus Papua Pasca Putusan MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2005), hal. 8

kuat dalam melawan musuh dari luar.<sup>21</sup> Dengan demikian satuan pemerintahan otonom merupakan ajang latihan demokrasi, bahkan lebih dari itu merupakan esensi demokrasi. Kehadiran suatu daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal sebagai berikut:<sup>22</sup>

- (1) Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi;
- (2) Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
- (3) Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan
- (4) Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Pada dasarnya, organisasi negara berasas sentralistik<sup>23</sup>. Dengan asas tersebut, pembentukan dan

---

<sup>21</sup> Bhenyamin Hoessein, "Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggapan Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Global" (Jurnal usahawan, No.04 Tahun XXIX, April 2000), hal. 11

<sup>22</sup> Bagir Manan, "Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah, dalam Martin, et, al. (eds,) *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan otonomi Daerah*. Cet.I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 142

<sup>23</sup> *Sentralisasi berperan untuk menciptakan keseragaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi.* (Lihat Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsep Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", (Makalah disampaikan

implementasi kebijakan berlangsung dipuncak hierarki organisasi pemerintahan negara.<sup>24</sup> Namun organisasi yang besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Sekiranya hanya dianut asas tersebut, niscaya penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki oleh negara tersebut tidak sepenuhnya efektif. Disamping tidak efektif, menurut Ranadireksa, manajemen sentralistik cenderung kontra produktif.<sup>25</sup> Lebih lanjut Ranadireksa mengatakan bahwa manajemen yang sentralistik membuahakan sikap mental "menggantungkan segala sesuatunya pada pusat kekuasaan" akibatnya adalah kurang atau lemahnya kreatifitas dan inisiatif ditingkat bawah.<sup>26</sup> Oleh karena itu diperlukan juga asas desentralisasi.<sup>27</sup> Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam

---

pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar Bali, 14-18 Juli 2003).

<sup>24</sup>Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah" dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Cet.I (Jakarta: Yayasan Tifa dan Institut For Local Government, 2005), hal. 198

<sup>25</sup>Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2007) Hal. 62

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsep Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *op. cit.* Hal. 69.

penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat.<sup>28</sup>

Istilah desentralisasi berasal dari istilah asing, dalam literatur Inggris, konsep *decentralization* mulai dari yang sempit sampai ke arti yang luas. Di Inggris konsep *decentralization* seringkali juga mencakup subkonsep *devolution* dan *deconcentration*.<sup>29</sup> Menurut Prasojo *devolusi* merupakan disentralisasi dalam pengertian yang sempit karena dalam *devolusi* terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada tingkat pemerintahan lokal yang otonom,<sup>30</sup> sedangkan dalam pustaka Amerika Serikat konsep *decentralization* mencakup subkonsep *political decentralization* dan *administrative decentralization*. Menurut Hoessein, subkonsep *political decentralization* adalah padanan *devolution*, sedangkan sub konsep *administrative decentralization* sebagai padanan *deconcentration*.

---

<sup>28</sup> Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah, op cit Hal. 198

<sup>29</sup> Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsep Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 op.cit Hal. 69

<sup>30</sup>Eko Prasojo, Irvan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah* (Jakarta: FISIP UI 2006 ) hal. 10



Hoessein mendefinisikan desentralisasi sebagai pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional yang berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>31</sup> Kesimpulan Hoessein tersebut sejalan dengan pendapat Hatta bahwa desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Muhammad Hatta berkata:

"menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan tiap-tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah dengan tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *Zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi) keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lain".<sup>32</sup>

Pendapat Hatta tersebut menunjukkan bahwa otonomi menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis karena secara teoritik, desentralisasi melahirkan otonomi atau menurut istilah Hoessein pengejawantahan dari disentralisasi adalah otonomi. Oleh karena itu, desentralisasi

---

<sup>31</sup> Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah, op.cit Hal. 198

<sup>32</sup> Muhammad Hatta, "Kearah Indonesia Merdeka", dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976) Hal. 103

dipandang sebagai otonomisasi suatu masyarakat beserta wilayahnya yang memiliki otonomi, disebut daerah otonom atau *local government* menurut kelaziman di Eropa.<sup>33</sup> Otonomi daerah merupakan kewenangan membuat kebijakan (mengatur) dan melaksanakan kebijakan (mengurus) berdasarkan prakarsa sendiri.<sup>34</sup> Jadi otonomi haruslah menjadi salah satu esensi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintahan yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi<sup>35</sup>.

Menurut Van der Pot, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, diuraikan lebih detail dengan membagi desentralisasi menjadi dua, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebietscorvoraties*), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang

---

<sup>33</sup> Bhenyamin Houssein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah op.cit, Hal.198

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal 199.

<sup>35</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia), 1998. hal 90

didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu.<sup>36</sup> Lebih lanjut menurut Van derPot desentralisasi territorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan<sup>37</sup>.

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.<sup>38</sup> Budiardjo melihat desentralisasi sebagai bentuk penyerahan wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaan kepada daerah<sup>39</sup>. Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom menurut Laica, bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*.<sup>40</sup> Berkaitan dengan desentralisasi, Mahfud MD berpendapat bahwa desentralisasi sebagai pemencaran kekuasaan ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada

---

<sup>36</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 20-21

<sup>37</sup>Tugas pembantuan dalam literatur Belanda disebut *medebewind*, Klintjes sebagaimana dikutip oleh Hoessein, mendefinisikan *medebewind* berarti ikut sertanya daerah otonomi dalam pengaturan dan pelaksanaan materi yang menjadi kompetensi badan-badan hukum yang lebih tinggi. (lihat, Bhenyamin Hoessein, "Hubungan antara Pusat Daerah". Makalah disampaikan dalam forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara dengan tema Reformasi Sistem Hukum Administrasi Negara untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa diselenggarakan oleh BPHN, Surabaya 14-16 Mei 2007), hal 3.

<sup>38</sup>Bagir Manan, *Hubungan..op.cit*, hal 21

<sup>39</sup>Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. XXVIII, (Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2006), hal. 140

<sup>40</sup>Mohamad Laica Marzuki, "Hakekat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *jurnal konstitusi* vol 4 no 1, edisi maret 2007, Jakarta: mahkamah konstitusi RI, 2007: hal.10.

daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerah di negara kesatuan. Dengan kata lain menurut Mahfud MD, desentralisasi terdapat di negara kesatuan.<sup>41</sup> Mahfud memberikan catatan bahwa wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat adalah urusan tertentu.

Teori otonomi daerah mula pertama diperkenalkan oleh Aristoteles yang mengatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang menganut sistem otonomi daerah diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Menurut Aristoteles, ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi; Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan berupa

---

<sup>41</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hal. 221

paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik<sup>42</sup>.

Konstitusi didefinisikan oleh Budiardjo sebagai keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam satu masyarakat<sup>43</sup>, sementara Ni'matul Huda mendefinisikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, dan memerintahkan dalam suatu pemerintahan suatu negara.<sup>44</sup> Menurut Padmo Wahjono konstitusi merupakan dasar dari semua peraturan, merupakan sumber mengalirnya peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain konstitusi merupakan sumber hukum<sup>45</sup>, Strong sebagaimana dikutip Huda<sup>46</sup> melengkapi pendapat para Sarjana dengan menambahkan bahwa konstitusi sebagai suatu kumpulan asas-asas yang

---

<sup>42</sup> Azhary Negara Hukum Indonesia, *Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Pres, 1995), Hal. 20-21

<sup>43</sup>Meriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu politik*, Cet. IV (Jakarta: PT Gramedia, 1981) hal.95

<sup>44</sup>Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), Hal.13

<sup>45</sup>Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Ind-hill.co, 1989) Hal.63

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, *op.cit*, hal. 13

menyelenggarakan (1) kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas), (2) Hak-hak dari yang diperintah, dan (3) Hubungan antara Pemerintah dan yang diperintah.

Sekarang ini pemahaman tentang bentuk negara hanya terpola dalam konsep negara kesatuan dan negara serikat. Sistem negara federal terpola dalam struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal, pemerintah negara bagian dan pemerintah daerah, sedangkan sistem negara kesatuan, terpola dalam struktur utama yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di negara kesatuan terdapat 2 kecenderungan yaitu pemerintahan yang bersifat sentralistik atau desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan yang terkait dengan bentuk, susunan, pembagian kekuasaan, yang dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah atau dipusatkan.

Istilah negara kesatuan diperkenalkan oleh Kalijarvi bahwa negara kesatuan atau negara dengan sentralisasi kekuasaan berpasangan dengan istilah negara federal atau negara dengan desentralisasi kekuasaan. Penggolongan negara-negara ke dalam dua bentuk ini didasarkan pada letak kekuasaan tertinggi (kedaulatan) pemerintahan-pemerintahan negara. Suatu

bentukan modifikasi negara federal timbul negara konfederasi. Atas dasar letak kekuasaan tertinggi (kedaulatan) pemerintahan-pemerintahan itu muncul istilah "negara kesatuan, "negara federal" dan negara konfederasi".<sup>47</sup>

Menurut Strong, sebagaimana dikutip oleh Budiardjo, negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Dengan demikian menurut Budiardjo, hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi.<sup>48</sup>

Dari beberapa pendapat para Sarjana dapat disimpulkan bahwa negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah yang hanya berdaulat dengan satu konstitusi.

---

<sup>47</sup>Thorsten V. Kalijarvi, "forms and types off government." In Roy V. Peel and Joseph S. Roucek an Intruduction to Politic, New York, 1951, sebagaimana dikutip oleh Fred dalam *Pengantar Ilmu Politik*, Cet. V (Bandung: Bhina Cipta, 1974) Hal. 179

<sup>48</sup>Mariam Budiardjo, *op cit*, Hal. 140

Kedaulatan rakyat diartikan oleh Wolhoff mempunyai dua arti, pertama, suatu sikap rohani dan pendapat setiap manusia hakekatnya berharga sama, segala keputusan harus diambil setelah bermusyawarah, bertukar pikiran dan kompromi serta sekurang-kurangnya harus didasarkan atas suara mayoritas. *Kedua*, suatu sistem pemerintahan yang memberi kemungkinan kepada seluruh rakyat turut serta dalam pemerintahan langsung atau tidak langsung dan menjamin bahwa keputusan-keputusan pemerintah acapkali berdasarkan sekurang-kurangnya suara mayoritas yang diperintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, dapat disimpulkan ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi, yaitu:<sup>49</sup> (1) Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*), (2) Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingan yang merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis, (3) Untuk memberikan pelayanan yang

---

<sup>49</sup> Bagir Manan, "Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas desentralisasi Menurut UUD 1945", (Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran, Bandung: 1990) hal.39



tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

**b. Provinsi Daerah Khusus Ibukota**

Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan republik Indonesia dan sekaligus, sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi, yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing serta pusat/perwakilan lembaga internasional, yang memiliki batas-batas (a) sebelah utara dengan Laut Jawa, (b) sebelah Timur dengan Kabupaten Bekasi dan Kota Bekasi Provinsi Jawa Barat, (c) sebelah selatan dengan Kota Depok provinsi Jawa Barat, (d) sebelah barat dengan Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang Provinsi Banten.<sup>52</sup>

**c. Ibukota negara**

Ibukota negara adalah kota sebagai tempat pusat pemerintahan Negara Republik, tempat

---

<sup>52</sup> Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, LN Tahun 2007 Nomor 93, TLN Tahun 2007 Nomor 4744

penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara, pusat kegiatan politik nasional, tempat penyelenggaraan acara-acara kenegaraan, tempat kedudukan kedutaan negara lain.<sup>53</sup>

**d. Aspek Yuridis dan Sosio-Politis**

Aspek yuridis adalah aspek dari sisi hukum formal yang mengatur mengenai kedudukan, tugas, fungsi dan tanggung jawab Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang berkaitan dengan aspek kemasyarakatan, sosial budaya dan kepentingan-kepentingan politik yang melingkupi pemerintahan DKI Jakarta.

**e. Studi Kasus**

Adalah menelaah secara mendalam terhadap satu kasus/perkara yang ditangani Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan penelitian ini.

**f. Perkara Nomor 11/PUU-VI/2008**

Adalah perkara pengujian undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia.

---

<sup>53</sup> Keterangan Tertulis Pemerintah pada sidang di Mahkamah Konstitusi, tanggal 26 Juni 2008

#### **g. Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>54</sup>

#### **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan Tesis ini dibagi dalam lima bab:

Bab I Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual dan Sistematika Penulisan.

Bab II mengenai Konsepsi Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah, yang terdiri atas Konsepsi Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah di Beberapa Negara, Dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah, Daerah Besar dan Daerah Kecil, dan Konsepsi Otonomi Daerah.

---

<sup>54</sup> Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945".

## BAB II KONSEPSI PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

### A. Konsepsi Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah/lokal yang dikenal saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan pemerintahan wilayah tersebut merupakan satu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal, county, gemeente*.<sup>55</sup> Satuan-satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan geneologis maupun teritorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal.

Pada awalnya satuan-satuan komunitas tersebut terbentuk atas kebutuhan anggotanya sendiri. Untuk mempertahankan eksistensinya dan kelangsungan hidupnya kemudian masyarakat komunal tersebut membuat lembaga

---

<sup>55</sup>Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hal. 1

yang diperlukan. Lembaga yang dibentuk mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Dengan demikian, lembaga yang terbentuk sangat beragam, tergantung pada pola-model tertentu berdasarkan adat-istiadat komunitas yang bersangkutan.<sup>56</sup>

Dalam perkembangan berikutnya satuan-satuan komunitas tersebut dimasukkan ke dalam sistem administrasi negara yang berdaulat. Untuk kepentingan administrasi, satuan-satuan komunitas tersebut lalu ditentukan kategori-kategorinya, batas-batas geografisnya, kewenangannya, dan bentuk kelembagaannya. Melalui keputusan politik, satuan administrasi tersebut lalu dibentuk menjadi unit organisasi formal dalam sistem administrasi negara pada tingkat lokal, sesuai kepentingan politik suatu negara yang bersangkutan, organisasi pemerintahan lokal dipilah menjadi dua: satuan organisasi perantara dan satuan organisasi dasar. Misal di Perancis, satuan organisasi perantara adalah *departement*, dan satuan dasarnya adalah *commune*. Di Indonesia, satuan perantara adalah provinsi, sedangkan

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hal 2

satuan organisasi dasarnya adalah kota, kabupaten, dan desa.<sup>57</sup>

Dalam mengkaji konsepsi pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari konsepsi mengenai pembagian kekuasaan. Menjelang abad ke-20, paham kedaulatan rakyat menjadi sandaran tipologi negara modern, dimana hukum dan paham negara demokrasi menjadi elemen integratif dalam menata corak masyarakat plural di seluruh pelosok daerah. Kekuasaan dalam suatu negara tersebar, baik antar lembaga negara maupun antar pusat dan daerah. Pembagian kekuasaan dalam suatu negara, dilandasi dua teori. Pertama, teori secara vertikal, melahirkan garis hubungan pusat dan daerah yang berwujud dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi. Kedua, teori secara horizontal, didasarkan pada satu sifat tugas yang berbeda jenisnya, yang diwujudkan dalam kekuasaan berbagai macam lembaga dalam suatu negara.

Pembagian kekuasaan ini, diharapkan bisa mengantar dalam mengubah kondisi pemerintahan dan sosial masyarakat, yang termanifestasikan dalam konteks kesejahteraan dan menyentuh dimensi perubahan-

---

<sup>57</sup> *Ibid.hal 3*

perubahan sosial yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Perubahan-perubahan yang terjadi, mengaitkan elemen hukum, ekonomi dan politik dalam suatu sistem yang saling mempengaruhi dalam aplikatifnya, sehingga hukum dapat diposisikan sebagai elemen integratif dari elemen lainnya.<sup>58</sup>

Pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan satu hal yang tidak bisa dihindari dalam negara demokrasi modern. Menurut Prasojo, ada dua alasan untuk mengatakan hal tersebut. *Pertama*, pembagian kekuasaan klasik secara horizontal antar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam prakteknya harus diikuti dengan pemencaran kekuasaan ke tingkat-tingkat pemerintahan. Hal ini untuk menghindari sentralisasi kekuasaan yang berlebihan dalam cabang-cabang kekuasaan tersebut. *Kedua*, semakin kompleksnya perkembangan masyarakat menuntut penyelenggaraan pemerintahan yang semakin terdesentralisasi.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986) hal. 76

<sup>59</sup> Eka Prasojo, Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah Antara Model demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), hal. vi

Persoalan pembagian kekuasaan secara vertikal terus berlanjut dari satu generasi ke generasi berikutnya bahkan setiap generasi memiliki konstitusinya sendiri dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah hal ini terjadi baik dengan corak kesatuan maupun negara yang bercorak federal.

Konsepsi pemerintahan daerah secara historis berakar dari Eropa pada abad ke 11 dan 12. Beberapa istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah masih termasuk lama berasal dari Yunani dan Latin Kuno. *Coinutees* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah-istilah pemerintahan daerah yang digunakan di Yunani sampai sekarang. *City* (kota besar) berasal dari istilah Romawi *civitas* yang juga berasal dari kata *civis* (penduduk), *county* (kabupaten) berasal dari *comitates* yang berasal dari kata *comes*, kantor dari seorang pejabat kerajaan<sup>60</sup>.

Menurut Ball, konsep-konsep pemerintahan daerah muncul dari kesadaran bahwa bahasa menunjukkan keyakinan dan praktek pelaku politik. Kata Perancis *commune*, misalnya bukan berarti suatu organisasi yang

---

<sup>60</sup> Norton, A. *International Hand Book of Local Governanment*: Hauts Edusard Edgar Publisihing Co, 1994, sebagaimana dikutip oleh S.H. Sarundajang dalam *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*. Hal 22



dikendalikan oleh wakil-wakil rakyat terpilih melainkan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Ide mendasar tentang *commune* adalah suatu mengelompokan alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu, dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki kesamaan minat dan perhatian yang bermacam-macam<sup>61</sup>.

Dalam perspektif Indonesia pengertian-pengertian sejenis berlaku untuk desa yang setidak-tidaknya sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa,<sup>62</sup> bukan merupakan organisasi pemerintahan perwakilan tetapi lebih sebagai suatu komunitas yang berkelompok secara alamiah pada suatu wilayah tertentu dan dikendalikan oleh tradisi dan budaya yang berlaku dan dipraktekkan penduduknya.<sup>63</sup>

Dalam perkembangannya pemerintahan daerah kemudian dipandang sebagai unit organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam satu negara berdaulat. Jenis pemerintahan ini termasuk unit

---

<sup>61</sup>Bourjol, M., and S Bodard., *Droit et lebertes des collectivites territoriales*. (Paris: Mason 1984). sebagaimana dikutip oleh Moh Mahfud MD dalam *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES.2001), hal. 50

<sup>62</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*, UU Nomor 5 Tahun 1979, LNRI Tahun 1979 Nomor 90 TLNRI Nomor 4744

<sup>63</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hal. 248

perantara seperti provinsi, unit dasar seperti kota besar (*city*) kota madya atau kabupaten dan, di beberapa negara berupa subkota.

Di Indonesia konsep atau pengertian daerah pernah diberlakukan dengan merujuk pada pemahaman sebagaimana terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah<sup>64</sup>. Dalam Undang-undang tersebut istilah daerah secara teknis dibedakan dari istilah wilayah dalam hal bahwa, yang pertama dipergunakan manakala topik yang dibahas terkait dengan asas desentralisasi, sedangkan yang kedua terkait dengan asas dekonsetrasi. Dengan kata lain, disebut daerah apabila memiliki institusi-institusi untuk menyelenggarakan sendiri (otonomi) urusan-urusan yang telah diserahkan pusat kepadanya. Dalam konteks ini, kecamatan tidak dapat dikategorikan sebagai daerah oleh karena desa tidak menjalankan otonomi atau urusan-urusan yang diserahkan, sedangkan kecamatan sepenuhnya menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi.<sup>65</sup>

Salah satu kajian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>64</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, UU Nomor 5 Tahun 1974. LN Tahun 1974 LNRI Tahun 1974 Nomor 38, TLN Nomor 3037.

<sup>65</sup> Bagir Manan, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*.op.cit hal. 38

perkotaan. Mengenai pemerintahan perkotaan ada dua sisi tinjauan pertama; sisi sentralisasi dimana terdapat berbagai argumen yang menguatkan pentingnya kebutuhan sentralisasi dalam memenuhi penyediaan layanan secara merata serta dalam mendistribusikan sumber-sumber pendapatan. Dalam hal ini Bagir Manan mencatat sisi positif dari sentralisasi yaitu:<sup>66</sup>

- (1) Sentralisasi meletakkan (dasar) kesatuan politik masyarakat;
- (2) Sentralisasi dapat merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan;
- (3) Sentralisasi mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum;
- (4) Sentralisasi membawa kepada penggalangan kekuatan;
- (5) Dalam keadaan tertentu sentralisasi dapat lebih efisien.

Sumber-sumber pendapatan sebagaimana diuraikan diatas menekankan pentingnya produk pelayanan yang tersentralisasi untuk mencapai skala ekonomi yang efisien dalam penyediaan pelayanan dan mengurangi eksternalitas. Koordinasi yang tersentralisasi juga

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

sangat dibutuhkan dalam penyediaan pelayanan dalam cakupan area yang cukup luas, disamping itu perspektif sentralisasi adalah kebutuhan esensial dalam perencanaan perkotaan dan pembentukan kebijakan publik sebaliknya alasan pemberian desentralisasi bagi perkotaan ke dalam lembaga pemerintahan yang kecil paling tidak untuk memenuhi beberapa alasan diantaranya untuk memberikan keyakinan akan adanya partisipasi masyarakat dan dekat dengan rakyat sehingga pemerintah dapat lebih responsif dalam memenuhi kebutuhan yang bervariasi dari populasi yang heterogen, terutama dalam memenuhi sifat lokalitas dari suatu wilayah dalam perkotaan<sup>67</sup>.

#### 1. Administrasi Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam suatu negara yang besar akan mengalami kesulitan jika penyelenggaraan pemerintahan tersebut dilaksanakan secara sentralistik. Pemerintahan nasional akan menanggung beban yang berat jika semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Luasnya wilayah dan jumlah penduduk yang besar, keragaman etnis, budaya, agama, adat-istiadat merupakan

---

<sup>67</sup> Keterangan tertulis Pemerintah yang disampaikan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, tanggal 26 Juni 2008. hal. 23

hambatan . dalam penyelenggaraan pemerintahan sentralistik.

Secara politis, dominasi yang sangat kuat oleh pemerintah pusat akan melahirkan perasaan tertekan dan terjajah oleh warga daerah. Perasaan ini dalam jangka panjang akan menimbulkan ketidakpuasan daerah yang pada gilirannya dapat melahirkan gerakan sparatisme di daerah. Secara ekonomis, pengaturan yang sentralistik akan melahirkan biaya transaksi tinggi sehingga berujung pada kesenjangan yang akut antara Pusat dan Daerah, disamping itu kebijakan Pusat di bidang ekonomi membuat Daerah merasa dibatasi akses dan kewenangannya pada pengembangan dan potensi ekonominya. Akibatnya daerah merasa dieksploitasi sumber daya ekonominya. Begitu juga di bidang budaya, hegemoni kebudayaan akan mematikan kreasi dan budaya lokal. Kondisi ini dalam jangka panjang akan melahirkan keterasingan budaya lokal karena masyarakat lokal dipaksa mengakui budaya yang tidak berakar pada budaya masyarakat setempat. Berpijak dari perespektif berfikir tersebut, ada kesadaran untuk melaksanakan pemerintahan daerah yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

a. Adanya Perbedaan Daerah dalam Sistem Sosial, Politik, dan budaya;

Secara umum, masyarakat lokal telah tumbuh, berkembang, dan eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum sebelum negara nasional. Kesatuan masyarakat hukum inilah yang mengembangkan lembaga sosial untuk mempertahankan keberadaannya. Lembaga sosial yang dikembangkan mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan-keamanan.

Melalui proses yang panjang terbentuklah karakteristik yang khas pada masyarakat yang bersangkutan dilihat dari lembaga politik, sosial dan budaya. Seperti masyarakat Aceh yang berbeda dengan masyarakat Papua, masyarakat Jawa yang berbeda dengan masyarakat Bugis dan lain sebagainya.

b. Upaya untuk Mendekatkan Pelayanan Kepada Masyarakat

Melalui sistem administrasi publik tujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dapat diselenggarakan melalui proses-proses tertentu yang wujud nyatanya adalah pemberian pelayanan publik. Proses untuk mencapai tujuan tersebut akan sulit dicapai jika semua urusan diatur dan diurus oleh pusat karena akan dilaksanakan oleh birokrasi yang panjang dan kompleks. Sistem pemerintahan daerah

memberikan jalan keluar atas persoalan-persoalan tersebut.

Dalam sistem pemerintahan daerah, daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan tetap memperhatikan rambu-rambu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan kewenangan-kewenangan tersebut masyarakat melalui wakilnya membuat kebijakan publik. Dengan demikian urusan-urusan masyarakat setempat dilaksanakan oleh masyarakat setempat.

**c. Menciptakan Administrasi Pemerintahan yang Efisien**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan secara sentralistik akan melahirkan birokratisme yang panjang dan kompleks. Dengan hierarki birokratisme yang panjang maka pengendalian, koordinasi, dan evaluasi akan sulit dilaksanakan. Kelemahan di bidang pengendalian, koordinasi, dan evaluasi akan menciptakan sistem administrasi yang tidak efisien.

**B. Pemerintahan Daerah di Beberapa Negara**

Agar pemahaman mengenai konsepsi pemerintahan daerah lebih komprehensif maka perlu dikaji pemerintahan daerah yang diparktekan di beberapa negara. Berikut adalah karakteristik pemerintahan daerah di beberapa

Negara yang dibatasi hanya di Perancis, Belanda dan Inggris, dengan alasan ketiga negara tersebut adalah negara kesatuan seperti Indonesia:

### 1. Perancis

Pemerintah daerah Perancis terdiri atas provinsi dan kota (*commune*). Provinsi dipimpin oleh *Prefec* yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. *Prefec* didampingi oleh Dewan yang dipilih. Provinsi menganut asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Kota dipimpin oleh *Maire*. Kota (*commune*) lebih otonom daripada provinsi meskipun sama-sama menganut asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

Pemerintahan provinsi diselenggarakan oleh badan-badan yang dipilih oleh penduduk. Badan-badan tersebut adalah *council municipal* dan *maire*.<sup>68</sup> Sejak tahun 1959 susunan pemerintahan terdiri atas *region*, *departemen* dan *commune*.<sup>69</sup> Sebagai satuan pemerintahan, *region* adalah satuan desentralisasi dan dekonsentrasi. Begitu juga dengan *department* adalah badan desentralisasi juga menjalankan fungsi-fungsi dekonsentrasi. Walaupun sejak pembaruan (1959)

---

<sup>68</sup> Hanif Nurcholis, *op.cit.* Hal. 50

<sup>69</sup> Bagir Manan, *Hubungan...op.cit.* hal. 70



kedudukan dan wewenang di bidang desentralisasi khususnya otonomi makin menguat.<sup>70</sup> Di bawah Departemen, terdapat dua wilayah administrasi yaitu *arrondissement* dan *canton*. *Arrondissement* adalah wilayah administrasi yang tidak berbentuk badan hukum sedangkan *canton* adalah wilayah pemilihan.<sup>71</sup>

## 2. Belanda

Pada tingkat daerah, pemerintahan daerah di Belanda disusun dalam dua wilayah pemerintahan, *provinsi* dan *gemeente*. Selain dua susunan tersebut, *provinsi* dan *gemeente* dapat membentuk komisi-komisi yang bersifat teritorial yang disertai wewenang tertentu. Meskipun komisi-komisi teritorial ini mempunyai wewenang mandiri, bukanlah merupakan susunan di luar *Provinsi* atau *Gemeente*. Komisi berada dalam lingkungan pemerintahan *Provinsi* atau *Gemeente* yang diserahkan kepadanya.<sup>72</sup>

Dengan demikian, dilihat dari sudut pembagian wilayah pemerintahan, akan terdapat tiga wilayah pemerintahan yaitu Kerajaan yang meliputi seluruh wilayah Negara, *Provinsi* dan *Gemeente*. Di samping

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Hanif Nurcholis, *loc.cit.* Hal. 50

<sup>72</sup> Bagir Manan, *Hubungan...op.cit.* hal.89

tiga satuan teritorial di atas, dapat juga dibentuk satuan kerja sama teritorial untuk bagian tertentu dari dua atau lebih provinsi. Untuk tingkat *Gemeente* kerja sama dilakukan dalam bentuk membuat peraturan masing-masing atau peraturan bersama untuk hal-hal tertentu.

### 3 Inggris

Susunan pemerintahan daerah di Inggris terdiri atas dua susunan utama (*two tier*) yang terdiri atas *county* dan *district*. Selain *county* dan *district* dimungkinkan adanya satuan yang lebih rendah yaitu *Parish* (untuk England) dan *community* (untuk Wales). Meskipun *county* dibagi-bagi ke dalam *district* dan *District* dibagi lagi dalam *Parish* dan *community* tetapi susunan pemerintahan tersebut tidak berjenjang. Daerah lebih atas tidak mempunyai wewenang yang bersifat hierarkis untuk mengawasi daerah lebih rendah. Kedua susunan pemerintahan tingkat daerah pada dasarnya dalam segala hal berada di bawah dan berhubungan langsung dengan Pusat.

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah adalah subdivisi pemerintahan nasional. Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah

langsung di bawah pemerintah pusat, sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah di bawah negara bagian. Dalam negara kesatuan pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinate* terhadap pemerintah pusat, sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinate* terhadap Negara Bagian. Dengan demikian, baik dalam negara kesatuan maupun dalam negara serikat pemerintah daerah tidak lepas sama sekali dari sistem pemerintahan nasional. Pemerintah daerah hanya merupakan bagian atau subsistem dari pemerintahan nasional. Oleh karena pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional maka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan antar pemerintahan yang saling terjalin berkesinambungan sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.

### C. Dasar-dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia dibentuk sesaat setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945. Alasan pembentukan pemerintahan daerah tersebut didasari oleh kondisi riil negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan

kondisi sosial budaya yang beragam. Disamping karena pertimbangan kondisi riil tersebut, paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh negara yang baru merdeka menjadi sumbangan yang tidak kecil dalam mewujudkan gagasan pembentukan pemerintahan daerah. Tentang hal ini, Muhammad Yamin mengatakan:<sup>73</sup>

"Suatu tata negara yang demokratis membutuhkan pemencaran kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dengan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan."

Pendapat Yamin tersebut sejalan dengan pendapat Tocquevelli sebagaimana dikutip oleh Reinow dalam bukunya Mahfud MD bahwa suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena di sana tidak ada semangat kebebasan.<sup>74</sup>

UUD 1945 mengatur Pemerintahan Daerah dalam 1 pasal, yakni, Pasal 18 yang menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar dan daerah kecil

---

<sup>73</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet. VI, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal.145

<sup>74</sup> Robert Reinow, *Introduction to Government*, (New York, Alfred A. Knoof, 1966), hal 573 sebagaimana dikutip oleh Moh Mahfud MD dalam *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES.2001),hal. 67

yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan negara Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.

Inti Pasal 18 tersebut adalah dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintahan daerah yang dibentuk tersebut baik dalam daerah besar maupun dalam daerah kecil harus memperhatikan dua hal: (1) dasar permusyawaratan, dan (2) hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Yang dimaksud dengan harus memperhatikan dasar permusyawaratan adalah, pemerintah daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya adalah musyawarah dalam lembaga perwakilan rakyat, sedangkan yang dimaksud dengan harus memperhatikan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa adalah, pemerintahan daerah yang dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang pada zaman Hindia Belanda adalah daerah swapraja dan kesatuan masyarakat hukum pribumi seperti desa, nagari, marga dan lain-lain.

Pada masa Hindia Belanda, terdapat banyak daerah yang relatif otonom yang diperintah secara tidak langsung oleh Belanda. Daerah ini di bawah pemerintahan sultan atau raja berdasarkan hukum adat daerah yang bersangkutan. Daerah-daerah ini sebelum ditundukkan belanda adalah Negara-negara merdeka yang kemudian mengakui kedaulatan Belanda dengan kontrak panjang maupun kontrak pendek. Daerah itu yang kemudian disebut daerah swapraja. Contoh daerah swapraja adalah Kesultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Goa.<sup>75</sup>

Disamping daerah swapraja, Belanda juga mengakui adanya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi<sup>76</sup> seperti desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatra Selatan. Desa, Nagari, dan Marga tersebut disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum pribumi, karena semuanya memiliki lembaga politik, ekonomi, sosial dan budaya sendiri yang dikembangkan dan dipertahankan oleh masyarakat yang bersangkutan sesuai dengan kebutuhannya. Daerah swapraja dan kesatuan masyarakat hukum pribumi inilah oleh Pasal 18 UUD 1945 disebut sebagai daerah

---

<sup>75</sup> Hanif Nucholis. *Teori dan Parktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007, hal. 72

<sup>76</sup> *Ibid*

yang mempunyai susunan asli dan dapat dibentuk sebagai daerah istimewa.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Dalam Negara Indonesia dibentuk pemerintahan daerah;
- (2) Pemerintahan daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil;
- (3) Pemerintah daerah harus bersendikan demokrasi yaitu adanya permusyawaratan dalam dewan perwakilan rakyat daerah;
- (4) Daerah-daerah swapaja dan kesatuan masyarakat hukum pribumi yang memiliki susunan asli harus diperhatikan untuk dijadikan pemerintah daerah yang bersifat istimewa setelah dilakukan pembaharuan, yaitu dengan mengadopsi sistem demokrasi dalam sistem pemerintahannya.

#### D. Daerah Besar dan Daerah Kecil

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Dalam kesempatan menjelaskan draf Pasal 16 (yang kemudian menjadi Pasal 18), Soepomo menyinggung daerah besar dan kecil serta makna "mengingat dasar permusyawaratan." "jadi rancangan Undang-Undang Dasar

Dalam penjelasan yang dimaksud daerah besar nomenkalturnya disebut secara jelas yaitu provinsi, sedangkan daerah kecil sama sekali tidak disebut. Agar semuanya jelas perlu dilihat setting sosial politik saat Pasal 18 dirumuskan.

Dalam Sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (untuk selanjutnya disenut BPUPKI) yang dimulai 29 Mei sampai dengan 18 Agustus 1945. Pada saat itu Negara Indonesia di bawah kekuasaan Bala tentara Dai Nippon Jepang. Pada dasarnya Pemerintah Bala tentara Jepang mewarisi sistem pemerintahan Hindia Belanda. Oleh karena itu, dalam menyelenggarakan pemerintahannya, Jepang tetap menggunakan struktur pemerintahan belanda dengan sedikit perubahan. Perubahan dimaksud adalah menghapus provinsi dan *afdeling*. Di samping itu, nomenklatur dan sebutan pejabatnya diganti dengan bahasa Jepang.

---

*memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah yang kecil-kecil. Apakah arti "mengingat dasar permusyawaratan?" artinya, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintah daerah, tetapi harus berdasar atas permusyawaratan. Jadi misalnya akan ada juga dewan permusyawaratan daerah. Lihat. Bhenyamin Hoessein, "Desentralisasi dan otonomi Daerah di Negara Kesatuan republic Indonesia, Akan berputarkan Roda Desentralisasi dari efisiensi ke Demokrasi" (Jakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Administrasi Negara, FISIP UI, 1995), hal.8*



Melalui UU Nomor 27 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 28 tentang Pemerintahan *Syu* dan *Tokobetsyu Syi*, susunan pemerintahan daerah menjadi:<sup>78</sup>

- (1) Pemerintahan *Syu* (setingkat karesidenan);
- (2) Pemerintahan *Ken* (setingkat kabupaten) dan Pemerintahan *Syi* (setingkat kota praja);
- (3) Pemerintahan *Gun* (setingkat kawedanan);
- (4) Pemerintahan *Son* (setingkat kecamatan);
- (5) Pemerintahan *Ku* (setingkat kelurahan/desa).

Di samping itu, daerah-daerah *swapraja* (kerajaan/kesultanan) juga masih mempertahankan yang disebut dengan *Kooti*. *Kooti* di bagi-bagi lagi menjadi *Ken*, *Gun*, dan *Ku*. Lebih lanjut menurut Nurcholis, Jepang menjadikan semua tingkat pemerintahan tersebut sebagai daerah administratif. Jadi daerah-daerah otonom yang telah dibuat pada zaman Belanda dijadikan daerah administrasi. Baru pada masa akhir kekuasaannya Jepang menghidupkan kembali daerah otonom khususnya di daerah *Syu* dan *Si*.

Dalam konteks Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan daerah besar adalah daerah *Syu* (daerah setingkat karesidenan), sedangkan daerah kecil adalah daerah *Ken* (daerah setingkat kabupaten) dan daerah *Syi* (daerah

---

<sup>78</sup> Hanif Nurcholis, *op cit.* Hal. 107

setingkat *staatsgemeente*/kota praja). Hal Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan daerah-daerah ini telah dilakukan desentralisasi dengan cara menghidupkan kembali dewan-dewan yang semula telah dibubarkan.

Adapun munculnya istilah Provinsi pada penjelasan UUD 1945 sebagai daerah besar, Hoessein menjelaskan bahwa pada zaman Belanda sesuai dengan *bestuurshervormingswet* 1922 daerah-daerah otonom yang dibentuk adalah:

- (1) Provinsi yang luasnya sama dengan daerah Administrasi *Gewest*;
- (2) *Regentschap* yang luasnya sama dengan daerah administrasi kabupaten;
- (3) *staatgemeenten*/kota praja seluas kota yang bersangkutan.

Disamping itu, istilah provinsi yang disebut Soepomo untuk menunjuk daerah besar juga berkaitan dengan penetapan panitia persiapan kemerdekaan Indonesia (PPKI) 19 Agustus 1945 tentang daerah Republik Indonesia. PPKI menetapkan hal-hal berikut:<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> The Lian Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1968 ), Hal. 49

(1) Untuk sementara waktu daerah Negara Indonesia dibagi dalam 8 (delapan) provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Provinsi tersebut ialah:

- (a) Jawa Barat;
- (b) Jawa Tengah;
- (c) Jawa Timur;
- (d) Sumatera;
- (e) Borneo;
- (f) Sulawesi;
- (g) Maluku;
- (h) Sunda Kecil.

(2) Daerah Provinsi dibagi dalam karisidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional daerah.

(3) Untuk sementara waktu kedudukan kooti dan sebagainya diteruskan seperti sekarang;

(4) Untuk sementara waktu kedudukan kota (gemeente) diteruskan seperti sekarang<sup>80</sup>.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang belum mengalami perubahan pada saat UU tentang Pemerintahan Daerah disahkan, antara lain dinyatakan bahwa pembagian

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

Daerah disahkan, antara lain dinyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.<sup>81</sup> Dalam penjelasan UUD 1945 yang berkaitan dengan pasal tersebut antara lain dinyatakan sebagai berikut:<sup>82</sup>

Oleh karena negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (streek and locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 memberikan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana

---

<sup>81</sup> Lihat Pasal 18 UUD 1945 sebelum mengalami perubahan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), hal.6; lihat pula dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000), hal 6. Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 2005), hal 261

<sup>82</sup> Ibid., hal 17 Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum universitas Indonesia, 2005), hal 261

Penyelenggaraan Otonomi Daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>83</sup>

#### E. Konsepsi Otonomi Daerah

Pembentukan daerah otonom merupakan fenomena umum di banyak negara. Pemencaran kekuasaan atau pemberian otoritas kepada komunitas lokal untuk mengambil keputusan tertentu dan melaksanakan fungsi pemerintahan menjadi satu kebutuhan dalam negara modern. Dalam negara yang besar akan menjadi lebih tepat, lebih efisien dan efektif untuk melimpahkan sebagian kewenangan yang ada pada pemerintahan pusat kepada suatu komunitas lokal yang membentuk pemerintahan daerah. Menurut Ramses, ada tiga perspektif dalam pembentukan daerah otonom, yaitu (1) perpektif demokrasi, (2) perpektif administrasi, dan (3) perpektif politik.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Istimewa Tahun 1998. Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum universitas Indonesia, 2005), hal 261

<sup>84</sup>Andy Ramses, "Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Pilihan Bentuk Otonomi Asimetrik", Makalah disampaikan sebagai keterangan Ahli Tertulis dalam Persidangan Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: 26 Juni 2008), hal. 3

Dalam perpektif demokrasi, pembentukan daerah otonom tidak didasarkan pada dimensi daya guna dan hasil guna (dimensi administrasi) tetapi lebih pada pengakuan terhadap suatu realitas adanya komunitas lokal sebagai entitas politik, dan pada tujuan demokrasi pemerintahan. Urgensi pembentukan daerah otonom tidak hanya ditentukan oleh kemampuan syarat-syarat ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, luas daerah, ruang lingkup pelayanan. Dimensi politik pembentukan daerah otonom lebih mempertimbangkan aspek-aspek geografis, demografi, sosial budaya yang membentuk identitas dari suatu komunitas. Dimensi politik menggunakan kriteria komunitas sebagai wilayah yang dikenal sebagai unit sosial politik di mana komunitas memperoleh identitas.<sup>85</sup>

Keperluan memberikan otonomi kepada satu masyarakat lokal menurut Hatta lebih untuk kepentingan demokrasi sebagaimana ungkapan Hatta jauh sebelum Indonesia merdeka.

"Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan tiap-tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah, Dengan tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan zelfbestuur (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang

---

<sup>85</sup> *Ibid*, hal. 3

lebih tinggi)Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lain".<sup>86</sup>

Pendapat Hatta tersebut menunjukkan bahwa otonomi menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis karena secara teoretik, desentralisasi melahirkan otonomi atau menurut istilah Hoessein pengejawantahan dari desentralisasi adalah otonomi. Oleh karena itu, desentralisasi dipandang sebagai otonomisasi suatu masyarakat beserta wilayahnya yang memiliki otonomi, disebut daerah otonom, atau *local government* menurut kelaziman di Eropa.<sup>87</sup> Otonomi daerah merupakan kewenangan untuk membuat kebijakan (mengatur) dan melaksanakan kebijakan (mengurus) berdasarkan prakarsa sendiri.<sup>88</sup> Jadi otonomi haruslah menjadi salah satu esensi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan yang memperoleh hak otonomi.

---

<sup>86</sup>Mohammad Hatta, "Kearah Indonesia Merdeka" dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hal. 103

<sup>87</sup>Bhenyamin Hoessein, "Hubungan antara Pusat Daerah". Makalah disampaikan dalam forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara dengan tema Reformasi Sistem Hukum Administrasi Negara untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa diselenggarakan oleh BPHN, Surabaya 14-16 Mei 2007)

<sup>88</sup>*Ibid.*

Adanya pemerintahan yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi.<sup>89</sup>

Dalam perpektif administrasi, pembentukan daerah otonom dimaksudkan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan dengan suatu lingkungan kerja yang ideal dalam berbagai aspek. Otonomi daerah dalam lingkungan kerja yang ideal akan menciptakan kemampuan pemerintahan daerah untuk lebih mengoptimalkan perluasan pelayanan publik. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat lokal dalam skala yang lebih luas.

Dalam perpektif politis, pembentukan daerah otonom dipandang sebagai model pemerintahan menjadi lebih efisien dan efektif. Secara empirik pada negara-negara otokratis yang paling efektif sekalipun ternyata melaksanakan seluruh fungsi pemerintahan melalui organ pusat secara langsung tidak pernah tercapai. Pemusatan dan konsentrasi kekuasaan yang berlebihan ternyata menjadi sangat tidak efisien, dan kegagalan mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah lokal akan menghambat efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal demikian, Ranadireksa melihat

---

<sup>89</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta, LP3ES, 2001), hal. 90.



sisi negatif dari sentralisasi karena manajemen sentralistik cenderung tidak efektif dan bersifat kontraproduktif.<sup>90</sup>

Lebih lanjut Ramses menjabarkan bahwa perspektif politis mencakup aspek-aspek geografis, sosial dan budaya, yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>91</sup>

(1) Faktor geografi pembentukan daerah otonom adalah variabel yang terkait dengan pembentukan daerah otonom sebagai akibat munculnya ikatan-ikatan yang bermotif politik pada masyarakat yang tinggal di suatu daerah. Latar belakang kesatuan geografis membentuk ikatan-ikatan secara politis. Kuat-lemahnya ikatan tersebut sangat tergantung kepada seberapa besar daya tarik politik terhadap hadirnya kesatuan masyarakat tersebut sebagai suatu entitas politik. Smith, sebagaimana dikutip Ramses, menyatakan bahwa tindakan politik dalam konteks negara selalu mengambil tempat pada seluruh wilayah politik dengan *physical survival* dan dimungkinkannya pengaturan dan penyelesaian konflik. Daerah otonom terbentuk jika tidak

---

<sup>90</sup> Hendarmin Ranadireksa, *op. cit.* hal 61-62

<sup>91</sup> Andy Ramses, *op.cit.* hal. 6

terdapat jalinan ikatan politis antara suatu komunitas dengan wilayah tinggalnya. Sebagai bentuk dari aktualisasi politik, pembentukan daerah otonom harus memiliki landasan dasar yang kuat secara politis, sehingga mampu memberi identitas baru yang mempresentasikan perasaan-perasaan masyarakat dalam bentuk yang sangat khas.

(2) Faktor sosial budaya dalam pembentukan daerah otonom didasari oleh suatu pemikiran bahwa setiap masyarakat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang membentuk dan membedakannya dengan masyarakat lain. Budaya membentuk identitas dan dalam arena politik ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan membentuk identitas politik lebih kuat. Aspek ini secara langsung terkait dengan persoalan entitas. Faktor ini sebetulnya terkait pula dengan faktor geografi, karena faktor entitas tidak mungkin muncul dengan sendirinya. Pembentukan sebuah identitas etnik merupakan proses yang sangat panjang yang terkait dengan faktor-faktor geografis dan demografis secara langsung.

(3) Faktor Demografi dalam pembentukan daerah otonom didasari pemikiran bahwa homogenitas penduduk dalam

suatu wilayah akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis sehingga menjadi wilayah politis. Suatu masyarakat dengan penduduknya yang homogen, akan memiliki tingkat kesatuan politis yang lebih tinggi dibanding dengan masyarakat yang heterogen. Jika faktor homogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong tuntutan terbentuknya daerah otonom.

#### 1. Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam mengkaji otonomi daerah tidak dapat dilepaskan asas desentralisasi karena dalam desentralisasi terkandung otonomi. Desentralisasi adalah yang melahirkan otonomi. Prinsip dasar yang mendasari kelahiran asas desentralisasi adalah bahwa semua organisasi yang besar termasuk negara tidak mungkin selalu menganut asas sentralisasi karena kalau hanya asas sentralisasi yang dianut, niscaya tugas-tugas pemerintahan yang besar dan rumit tidak akan mencapai efektifitas dan efisiensi.

Konsepsi pemerintahan/otonomi daerah dapat terjadi dalam negara kesatuan maupun negara federal, konsepsi otonomi daerah di negara kesatuan terletak pada pusat kewenangan. Pusat kewenangan ada pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintahan daerah walaupun dalam implementasinya bisa berbentuk sentralisasi, yang segala kebijaksanaan terletak pada puncak hierarki. Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah meliputi kewenangan membuat peraturan-peraturan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan yang diemban secara demokratis, pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut dilakukan melalui tiga penerapan asas yaitu: asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan asas desentralisasi selalu oleh unsur sentralisasi. Dalam tataran organisasi negara dibedakan penyelenggaraan desentralisasi dalam negara kesatuan dan federal/serikat. Dalam negara kesatuan, desentralisasi diselenggarakan oleh Pemerintah (Pusat), sedangkan dalam negara federal/serikat

Menurut para pakar ini, pemaknaan desentralisasi di bedakan dalam empat hal (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi kepada yang lain, (2) pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas dari pada pejabat yang disertai kewenangan, (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil.

Kedua, pandangan para pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan Logemann dan Litvack, bahwa desentralisasi adalah pendelegasian kewenangan dari pusat ke daerah. Salah satu permasalahan yang mendasar adalah pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah serta seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah dalam mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di daerah.

- (2) sebagai sebutan tempat di sekeliling suatu tempat pemusatan;
- (3) sebagai sebutan tempat yang mempunyai corak tersendiri atau dikenal karena sesuatu keadaan. Dalam arti ini biasanya batas-batasnya tidak tertentu (dengan pegunungan, daerah pesawahan, daerah yang tidak aman);
- (4) sebagai sebutan dari bagian dari suatu kesatuan yang lebih luas atau suatu wilayah dari negara, yang lazim disebut daerah administrasi;
- (5) sebagai sebutan yang mempunyai arti khusus, yaitu wilayah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Arti yang terakhir inilah yang dihubungkan dengan asas otonomi. Lebih lanjut menurut Tresna, secara historis, daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dibagi menjadi dua, yaitu:<sup>95</sup>

- (1) Daerah yang tidak dibentuk dengan undang-undang, melainkan sebagai hasil dari perkembangan hidup dalam perjalanan sejarah yang berwujud sebagai kesatuan hukum berdasarkan adat;

---

<sup>95</sup> *Ibid*

(2) daerah yang dibentuk dengan undang-undang dengan susunan pemerintahannya.

## 2. Dekonsentrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Secara teoritik, dekonsentrasi berakar dari desentralisasi karena dalam kepustakaan Belanda, desentralisasi terdiri atas, *ambtelijke decentralisatie* dan *staatkundige dec*. Pada *ambtelijke decentralisatie*, pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. *Ambtelijke decentralisatie* inilah yang disebut dekonsentrasi. Dalam *ambtelijke decentralisatie* rakyat tidak dilibatkan dalam urusan pemerintahan secara langsung. Secara demikian, dekonsentrasi pada prinsipnya merupakan penghalusan dari sentralisasi. Cohen mendefinisikan dekonsentrasi sebagai berikut:

*"The transfer of authority over specified decision making, financial and management functions by administrative means to different levels under the jurisdiction authority of the central government"*

Rondinelli, Nellis dan Cheema sebagaimana dikutip oleh Prasojo, mendefinisikan dekonsentrasi sebagai penyerahan sejumlah urusan kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen

atau badan pemerintah yang lebih rendah. Dekonsentrasi dalam pengertian ini memiliki beberapa dimensi utama yaitu:<sup>96</sup>

- (1) pelimpahan wewenang
- (2) pembuatan keputusan, keuangan dan fungsi manajemen;
- (3) level pemerintahan yang berbeda
- (4) dalam yurisdiksi pemerintah pusat

Berbeda dengan desentralisasi (devolusi), dekonsentrasi tidak melahirkan *local government*, tetapi menciptakan wilayah administrasi (*Field Administration*). Menurut Leemans, sebagaimana dikutip oleh Hoessein, secara teoritis terdapat dua model dari *Field Administration*.<sup>97</sup> Model pertama membenarkan batas-batas wilayah (yurisdiksi) dari perangkat departemen di lapangan (instansi vertical) secara berbeda menurut pertimbangan fungsi dan organisasi departemen induknya. Dalam hal ini tidak terdapat apa yang di Indonesia disebut Daerah (Wilayah)

---

<sup>96</sup>Eko Prasajo, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, op.cit, Hal. 8

<sup>97</sup> Bhennyamin Hoessein, "Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsep Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", (Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar Bali, 14-18 Juli 2003



Administrasi dengan Wakil Pemerintahnya untuk keperluan koordinasi dan kegiatan pemerintahan umum lainnya. Model kedua mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas dasar Daerah (wilayah) Administrasi beserta Wakil Pemerintah. Dalam kaitannya dengan desentralisasi maka model ini mengharuskan pula berhimpitnya daerah otonom dengan Daerah Administrasi dan perangkapan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah. Sistem pemerintahn lokal dengan karakteristik tersebut dikenal dengan sebutan *Integrated Prefectoral System*. Konsekuensi sistem tersebut adalah terdapatnya hierarki daerah otonom.<sup>98</sup>

Dengan demikian menurut Hoessein, terdapat dua alternatif dalam dekonsentrasi. Alternatif pertama hanya terdapat dekonsentrasi dari Menteri kepada instansi vertikalnya. Alternatif kedua, disamping itu terdapat pula dekonsentrasi dari pemerintah kepada Wakil Pemerintah untuk mengemban apa yang disebut "tutelage power" atau pemerintahan umum.

Dari perspektif teoritis tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa dalam dekonsentrasi, pemain inti

---

<sup>98</sup> Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan...op.cit. hal. 71

pemerintahan adalah pemerintah pusat dan aparat pemerintahan pusat yang ada di daerah. Pemerintah pusat adalah departemen dan lembaga sektor, sedangkan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah adalah kantor wilayah atau kantor departemen yang ada di daerah. Aktivitas pemerintahan dalam dekonsentrasi menuntut adanya pengawasan langsung dari pemerintah pusat dalam pelaksanaannya. Kewenangan untuk membuat peraturan ada pada pemerintah pusat, sedangkan instansi vertikal yang ada di daerah merupakan bawahan sekaligus wakil dari pejabat atau instansi pemerintah pusat di wilayahnya masing-masing.

Dengan demikian, pelimpahan kewenangan dalam dekonsentrasi hanya bersifat mengurus bukan mengatur. Secara demikian, dengan pelimpahan kewenangan semacam itu, staf dan instansi vertikal daerah membuat keputusan yang bersifat rutin, melaksanakan keputusan dan peraturan yang dibuat pusat dengan kondisi dan arahan-arahan yang dibuat oleh pusat.

### **3. Tugas Pembantuan (*Medebewind*)**

Bentuk kedua dari desentralisasi adalah tugas pembantuan, dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan

*medebewind*.<sup>99</sup> Di Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan suatu urusan, tidak ditentukan batas dan materinya dalam peraturan yang bersangkutan. Akan tetapi, bagaimana caranya daerah otonom melakukan tugas pembantuannya, diserahkan kepada daerah-daerah otonom, inilah mengapa *medebewind* seringkali disebut juga dengan "*zelfbestuur*."

Koesoemahatmadja, mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat/pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.<sup>100</sup> Sementara menurut Bagir Manan, tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas

---

<sup>99</sup> Bagir Manan, "Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas desentralisasi Menurut UUD 1945", (Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran, Bandung: 1990

<sup>100</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), Hal. 21-22

kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, *medebewind* sering disebut serta *tantra/tugas pembantuan*.<sup>101</sup>

Oleh karena daerah otonom tidak berada dalam perintah, tidak *gesubordineerd*, maka dalam menjalankan *medebewind*, alat pemerintah pusat tidak berhak memberikan instruksi kepada daerah bagaimana daerah otonom melakukan bantuannya. Secara demikian, daerah otonom tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh Pemerintah.<sup>102</sup> Sebagai konsekuensinya, jika ada daerah otonom tidak dapat melakukan tugas pembantuan tersebut secara baik, maka sanksinya adalah Pemerintah menghentikan tugas pembantuan dan tidak menghilangkan hak pemerintah untuk menuntut kerugian dari daerah yang diakibatkan oleh kelalaian.

---

<sup>101</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, 1994*), hal. 85,

<sup>102</sup> R. Tresna, *Bertamasja...Op.Cit.* hal. 36

**BAB III**  
**KEDUDUKAN DKI JAKARTA DALAM ASPEK**  
**HISTORIS DAN RIWAYAT REGULASI**

**A. Aspek Historis Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta**

Mengkaji aspek historis Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota, dapat ditelusuri jauh ke belakang yaitu sejak permulaan abad keempat belas, masa VOC, masa kolonial Hindia Belanda, masa pendudukan Balatentara Jepang dan masa setelah kemerdekaan Indonesia. Agar penelitian ini konsisten menempuh alur logis, maka kedudukan Jakarta harus ditinjau jauh ke belakang yaitu sejak Pemerintahan Hindia Belanda karena mengkaji sejarah adalah mengkaji mata rantai waktu, tentu tidak dapat dilepaskan dari masa sebelumnya.

**1. Masa Vereenigde Oost-Indische (VOC) dan Pemerintahan Inggris**

Perkembangan ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia membawa pengaruh besar terhadap pertumbuhan pemerintahan Kota Jakarta. Pada umumnya dapatlah dikatakan bahwa fase-fase pertumbuhan pemerintahan Kota Jakarta tersebut sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan yang berlangsung itu. Pada permulaan

abad ke 17 mulailah persekutuan dagang Belanda yang bernama Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) menjalankan usahanya di Indonesia. Tetapi disamping berdagang, VOC juga menduduki dan merampas wilayah-wilayah di kepulauan Indonesia.<sup>103</sup>

Pada tahun 1619, VOC membangun Stad Batavia untuk menjadi tempat pusat kedudukannya. Dalam tahun berikutnya terbentuklah alat-alat perlengkapan kota yang menjalankan pemerintahan Stad Batavia disampingnya alat pemerintahan Pusat VOC yang mengemudikan dan mengendalikan seluruh wilayah kekuasaan di kepulauan Indonesia.<sup>104</sup> Pemerintahan Stad Batavia berlangsung terus selama masa pemerintahan VOC, kemudian masa-masa peralihan dan masa pendudukan Inggris hingga tahun 1816.

## 2. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Sejak tahun 1816 mulailah masa Pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia. Pada waktu Pemerintahan Kota Jakarta sejak dijalankannya peraturan desentralisasi dalam tahun 1903 yang membuka kemungkinan pembentukan daerah-daerah yang mempunyai

---

<sup>103</sup> The Liang Gie , *Sedjarah Pemerintahan Djakarta* (Jakarta: Kota Pradja Djakarta Raja, 1958), hal.1

<sup>104</sup> Ibid,

keuangan sendiri terlepas dari keuangan Pemerintah Hindia Belanda, untuk membiayai keperluan dan penyelenggaraan urusan-urusan yang dilepaskan dari Pemerintah Hindia Belanda.

Pada tanggal 1 April 1905 Kota Jakarta dibentuk menjadi Gemeente Batavia yang mempunyai alat perlengkapan kota untuk menjalankan pemerintahan daerahnya menurut perundang-undangan desentralisasi yang mulai dijalankan di Indonesia itu. Pada tahun 1922 oleh Pemerintah Belanda dilakukan pembaharuan pemerintahan dan perubahan politik desentralisasi di Indonesia, maka pada tanggal 1 Oktober 1926 Gemeente batavia diubah menjadi stadsgemeente Batavia yang mempunyai alat perlengkapan dan keuangan tersendiri untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Kotanya. Pada periode ini Kota Jakarta telah menjadi daerah otonom dengan kata lain tidak ada otonomi dalam daerah yang berkedudukan lebih rendah dari kota Jakarta, karena memang Kota Jakarta tidak dibentuk dalam tingkatan-tingkatan.

### 3. Masa Pemerintahan Jepang

Pada saat runtuhnya kekuasaan Hindia Belanda dan bermulanya kekuasaan Balatentara Jepang di Indonesia,

tata hukum modern menurut Eropa telah menampakkan perkembangan di Indonesia. Tetapi, perubahan-perubahan seperti "balik asal" telah terjadi ketika Perang Pasifik pecah, dan Balatentara Jepang berhasil menguasai Indonesia.

Sekalipun semasa Perang Dunia II Balatentara Jepang hanya berada di Indonesia selama tiga setengah tahun saja, dan berdasarkan hukum internasional harus mengembalikan wilayah yang diduduki kepada penguasa yang dikalahkan lewat peperangan, namun sejarah menunjukkan betapa perubahan dalam beberapa aspek kehidupan hukum administrasi dan ketetatanegraan di Indonesia telah terjadi pada masa itu. Itulah perubahan yang nyatanya telah berlangsung dalam rentang waktu yang cukup lama sepanjang dasawarsa-dasawarsa pertama pasca kolonial, dengan segala konsekuensinya. Sejak tanggal 8 Agustus 1942 Kota Jakarta ditunjuk sebagai sebuah *Tokubetu Si* (*Stad Gemeente* luar biasa). Pemerintahan Kota Jakarta menurut sistem otonomi Jepang ini berakhir pula dengan berakhirnya pendudukan Balatentara Jepang di Indonesia dalam bulan Agustus 1945.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> The Lian Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1968



#### 4.Masa Awal Kemerdekaan

Dengan berdirinya sejarah Negara Republik Indonesia, sejarah Pemerintahan Kota Jakarta mengalami fase yang baru, yaitu dengan nama Pemerintahan Nasional Jakarta. Nama Pemerintahan Nasional Jakarta diberikan setelah peralihan kekuasaan dari tangan Jepang ke Pemerintah Indonesia yang didahului dengan usaha-usaha untuk merebut kekuasaan secara damai dari Hasegawa agar Hasegawa secara sukarela menyerahkan kekuasaan dan wewenang kepada pemerintahan Kota Jakarta kepada Suwirjo. Setelah beberapa hari, kekuasaan dan pelimpahan wewenang tersebut beralih ke Suwirjo sebagai walikota dan Suratno Sastroamidjojo sebagai Sekretaris, sedangkan nama Jakarta Tokubetu Si diganti dengan Pemerintahan Nasional Kota Jakarta. Demikianlah, pada awal kemerdekaan, Pemerintahan Kota Jakarta hanyalah sebuah kota otonom yang dipimpin oleh seorang walikota.<sup>106</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Nasional Kota Jakarta ternyata tidak dapat berjalan lancar dan normal. Hal ini berkaitan dengan

---

<sup>106</sup> Soekanto, op.cit. hal 7

kedatangan tentara Belanda yang membonceng tentara sekutu, yang bertugas melucuti tentara Jepang karena kalah perang. Kedatangan tentara sekutu pada tanggal 29 September 1945 kemudian menduduki beberapa bagian dari wilayah kota Jakarta, maka di Jakarta terdapat dua pemerintahan, yaitu Pemerintahan Nasional dan Pemerintahan Militer Sekutu.

Perkembangan dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia berjalan terus. Menjelang akhir tahun 1949 terjadilah pemulihan kedaulatan dari pihak Belanda kepada bangsa Indonesia. Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat dalam bulan Desember 1949 yang beribukota di kota Jakarta, maka kedudukan Stadsgemeente Batavia mengalami peninjauan kembali. Pemerintah Kota Jakarta akan diatur baru oleh Pemerintah Pusat Republik Indonesia Serikat sesuai dengan kedudukan dan pertumbuhan kota tersebut. Dan mulai tanggal 31 Maret 1950 Pemerintahan Kota Jakarta itu dinamakan Kotapraja Jakarta Raya, dengan mempunyai lingkungan wilayah yang lebih luas dari pada semula serta mempunyai status yang tersendiri dalam hubungan dengan struktur negara federal itu.

Hapusnya Negara Republik Indonesia Serikat yang berganti corak menjadi Negara Republik Indonesia Kesatuan dalam bulan Agustus 1950 tidak membawa perubahan dalam kedudukan Kotapraja Jakarta Raya. Pemerintahan Kota Jakarta tetap dijalankan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan-peraturan dari pemerintah Republik Indonesia Serikat itu hingga akhir tahun 1956.

Baru dengan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sejak tanggal 18 Januari 1957,<sup>107</sup> sejarah perkembangan Kotapraja Jakarta Raya menginjak suatu fase yang baru. Sejak tanggal tersebut berlangsunglah pemerintahan Kota Jakarta menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan desentralisasi Indonesia yang baru dan berlaku seragam diseluruh Indonesia.

## **B. Riwayat Regulasi Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta**

Bangsa Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Sejak saat itu, bangsa Indonesia baik secara *de jure* dan *de facto* adalah sebagai bangsa yang berdaulat. Untuk melengkapi

---

<sup>107</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 1 Tahun 1957, LN Nomor 6 Tahun 1957

kemerdekaan, sehari setelah merdeka, ditetapkanlah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD 1945) oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.

Menurut Pasal 18 dari UUD 1945, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam Aturan Peralihan Pasal II menetapkan bahwa segala badan negara dan peraturan-peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar tersebut.<sup>108</sup> Maka berdasarkan ketentuan peralihan tersebut, kedudukan Jakarta Tokubetu Si<sup>109</sup> masih berlangsung dan dijabat oleh orang Jepang yang bernama Hasegawa.<sup>110</sup> Setelah peralihan kekuasaan tersebut, maka timbullah usaha-usaha untuk merebut kekuasaan secara damai dari Hasegawa agar Hasegawa secara sukarela menyerahkan kekuasaan dan wewenang kepada pemerintahan Kota Jakarta kepada Suwirjo.

---

<sup>108</sup> Ketentuan peralihan ini kemudian ditegaskan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945 bahwa segala badan Negara dan peraturan-peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, selama belum diadakan yang baru masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan UUD tersebut.

<sup>109</sup> Tokubetu Si adalah daerah otonom, dalam daerah otonom ini diberi wewenang menjalankan undang-undang serta mengurus pemerintahan sendiri di bawah pengawasan Gunseikan. Tokubetu Si ditetapkan oleh Gunseikan. Pemerintahan Tokubetu Si terdiri atas Tokubetu Sityoo dan beberapa Zyoyaku. Lihat. The Liang Gie.Op.Cit.

<sup>110</sup> The Liang Gie, op cit hal. 106

Setelah beberapa hari, kekuasaan dan pelimpahan wewenang tersebut beralih ke Suwirjo sebagai walikota dan Suratno Sastroamidjojo sebagai Sekretaris, sedangkan nama Jakarta Tokubetu Si diganti dengan Pemerintahan Nasional Kota Jakarta. Demikianlah, pada awal kemerdekaan, Pemerintahan Kota Jakarta hanyalah sebuah kota otonom yang dipimpin oleh seorang walikota.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Nasional Kota Jakarta ternyata tidak dapat berjalan lancar dan normal. Hal ini berkaitan dengan kedatangan tentara Belanda yang membonceng tentara sekutu, yang bertugas melucuti tentara Jepang karena kalah perang. Kedatangan tentara sekutu pada tanggal 29 September 1945 kemudian menduduki beberapa bagian dari wilayah kota Jakarta, maka di Jakarta terdapat dua pemerintahan, yaitu Pemerintahan Nasional dan Pemerintahan Militer Sekutu.

#### 1. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya

disebut UU Nomor 1 Tahun 1957).<sup>111</sup> Yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1948<sup>112</sup> yang bercorak liberal Menurut undang-undang ini, wilayah Republik Indonesia masih menggunakan rumusan UU Nomor 22 Tahun 1948 yaitu menggunakan istilah daerah besar dan daerah kecil yang tersusun dalam tiga tingkatan yaitu: Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III.

Kedudukan Jakarta disebut secara eksplisit sebagai daerah Tingkat I sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1), "wilayah Republik Indonesia dibagi dalam wilayah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas kebawah adalah sebagai berikut: a. Daerah Tingkat I, termasuk Kota Praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) dapat diambil kesimpulan bahwa UU Nomor 1 Tahun 1957 menghendaki dibentuknya daerah swatantra di bawah provinsi, daerah swatantra dimaksud adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri yakni daerah otonom

---

<sup>111</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor- 1 Tahun 1957, LN Nomor 6 Tahun 1957.

<sup>112</sup> *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 1948, LNRI Tahun 1948

sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini. Atas dasar pertimbangan kedudukannya sebagai Ibukota Negara, kedudukan kota Jakarta yang sebenarnya setingkat dengan Daerah Tingkat II tetapi disamakan dengan Daerah Tingkat I.

## 2. Menurut Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961

Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagaimana diatur dalam Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya<sup>113</sup> dilatarbelakangi keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai indoktrinasi, kota percontohan atau teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia. Disamping keinginan untuk menjadikan kota indoktrinasi, kota percontohan atau teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia juga dilatarbelakangi keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai kota internasional, karenanya Jakarta harus diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah yang dikuasai langsung oleh Presiden melalui Menteri Pertama.

Kekhususan Pemerintahan DKI Jakarta Raya tersebut :

---

<sup>113</sup> Indonesia, , *Penetapan Presiden tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya*, LN Nomor 274. Tahun 1961

- (1) Kewenangan Pemerintah DKI Jakarta Raya, disamping wewenang sebagaimana ditentukan dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 juga melaksanakan wewenang lain yang langsung menyangkut kegiatan dan kepentingan Jakarta Raya yang pada waktu dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.
- (2) Anggaran Belanja DKI Jakarta dibebankan pada anggaran badan-badan pusat (istilah yang dipakai adalah Badan-badan Pemerintah Agung);

Kewenangan-kewenangan tersebut tidak dirumuskan secara jelas, sehingga menjadikan kewenangan tersebut semakin tidak jelas, mana kewenangan Pusat dan mana Kewenangan DKI sebagai daerah otonom. Akibat ketidakjelasan tersebut, diakui oleh Penetapan Presiden Nomor 2 sebagaimana uraikan dalam Penjelasan Umum, yakni:<sup>114</sup>

- (1) adanya kesimpangsiuran pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemda DKI Jakarta Raya, sehingga menghambat jalannya pemerintahan;
- (2) Ada kesan, bahwa dalam beberapa hal Pemerintah Pusat sebagai pelaksana sedangkan Pemda DKI

---

<sup>114</sup> Penjelasan Umum Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961



Setelah beberapa hari, kekuasaan dan pelimpahan wewenang tersebut beralih ke Suwirjo sebagai walikota dan Suratno Sastroamidjojo sebagai Sekretaris, sedangkan nama Jakarta Tokubetu Si diganti dengan Pemerintahan Nasional Kota Jakarta. Demikianlah, pada awal kemerdekaan, Pemerintahan Kota Jakarta hanyalah sebuah kota otonom yang dipimpin oleh seorang walikota.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Nasional Kota Jakarta ternyata tidak dapat berjalan lancar dan normal. Hal ini berkaitan dengan kedatangan tentara Belanda yang membonceng tentara sekutu, yang bertugas melucuti tentara Jepang karena kalah perang. Kedatangan tentara sekutu pada tanggal 29 September 1945 kemudian menduduki beberapa bagian dari wilayah kota Jakarta, maka di Jakarta terdapat dua pemerintahan, yaitu Pemerintahan Nasional dan Pemerintahan Militer Sekutu.

#### **1. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957**

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* (untuk selanjutnya

disebut UU Nomor 1 Tahun 1955).<sup>111</sup> Yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1948<sup>112</sup> yang bercorak liberal Menurut undang-undang ini, wilayah Republik Indonesia masih menggunakan rumusan UU Nomor 22 Tahun 1948 yaitu menggunakan istilah daerah besar dan daerah kecil yang tersusun dalam tiga tingkatan yaitu: Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III.

Kedudukan Jakarta disebut secara eksplisit sebagai daerah Tingkat I sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1), "wilayah Republik Indonesia dibagi dalam wilayah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas kebawah adalah sebagai berikut: a. Daerah Tingkat I, termasuk Kota Praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) dapat diambil kesimpulan bahwa UU Nomor 1 Tahun 1957 menghendaki dibentuknya daerah swatantra di bawah provinsi, daerah swatantra dimaksud adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri yakni daerah otonom

---

<sup>111</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor- 1 Tahun 1957, LN Nomor 6 Tahun 1957.

<sup>112</sup> *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 1948, LNRI Tahun 1948

sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini. Atas dasar pertimbangan kedudukannya sebagai Ibukota Negara, kedudukan kota Jakarta yang sebenarnya setingkat dengan Daerah Tingkat II tetapi disamakan dengan Daerah Tingkat I.

## 2. Menurut Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961

Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagaimana diatur dalam Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya<sup>113</sup> dilatarbelakangi keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai indoktrinasi, kota percontohan atau teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia. Disamping keinginan untuk menjadikan kota indoktrinasi, kota percontohan atau teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia juga dilatarbelakangi keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai kota internasional, karenanya Jakarta harus diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah yang dikuasai langsung oleh Presiden melalui Menteri Pertama.

Kekhususan Pemerintahan DKI Jakarta Raya tersebut:

---

<sup>113</sup> Indonesia, , *Penetapan Presiden tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya*, LN Nomor 274. Tahun 1961

(1) Kewenangan Pemerintah DKI Jakarta Raya, disamping wewenang sebagaimana ditentukan dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 juga melaksanakan wewenang lain yang langsung menyangkut kegiatan dan kepentingan Jakarta Raya yang pada waktu dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

(2) Anggaran Belanja DKI Jakarta dibebankan pada anggaran badan-badan pusat (istilah yang dipakai adalah Badan-badan Pemerintah Agung);

Kewenangan-kewenangan tersebut tidak dirumuskan secara jelas, sehingga menjadikan kewenangan tersebut semakin tidak jelas, mana kewenangan Pusat dan mana Kewenangan DKI sebagai daerah otonom. Akibat ketidakjelasan tersebut, diakui oleh Penetapan Presiden Nomor 2 sebagaimana uraikan dalam Penjelasan Umum, yakni:<sup>114</sup>

(1) adanya kesimpangsiuran pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemda DKI Jakarta Raya, sehingga menghambat jalannya pemerintahan;

(2) Ada kesan, bahwa dalam beberapa hal Pemerintah Pusat sebagai pelaksana sedangkan Pemda DKI

---

<sup>114</sup> Penjelasan Umum Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961

Jakarta Raya sebagai pembuat kebijakan dan melaksanakan fungsi pengawasan;

- (3) Adanya kendala dalam penyaluran, penyampaian dan pelaksanaan anggaran belanja;
- (4) Adanya ketidakseimbangan antara hasil pendapatan Pemda DKI Jakarta Raya dan kegiatan-kegiatan masyarakat Jakarta Raya;
- (5) Besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan yang dalam waktu singkat harus disediakan.
- (6) Masyarakat tidak dapat merasakan manfaat langsung adanya perusahaan-perusahaan yang ada di Jakarta Raya.
- (7) Kurangnya devisa yang dimiliki Pemda DKI Jakarta Raya

### 3. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964

Sekitar tahun 1960-an, ada pemikiran-pemikiran untuk memindahkan Ibukota dari Jakarta ke tempat lain, tetapi pemikiran-pemikiran itu kurang mendapat respon dari pemerintah, sehingga Pemerintah memandang menetapkan undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 100 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus

Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta<sup>115</sup> yang menetapkan Jakarta tetap sebagai Ibukota negara sekaigus mengganti istilah Jakarta Raya dengan Jakarta. Undang-undang ini hanya terdiri atas dua pasal, Pasal 1 menyatakan bahwa DKI Jakarta Raya dinyatakan tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.

Pasal ini adalah pasal yang menganulir nama Jakarta Raya sebagaimana mana yang di berikan oleh Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 61, menjadi Jakarta. Pernyataaan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagai Ibukotta Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, berlaku surut sampai tanggal 22 Juni 1964, yaitu sejak Presiden Republik Indonesia mengumumkan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta sebagaimana ditentukan oleh Pasal 2 undang-undang ini .

Dalam undang-undang ini, tidak ada rumusan pasal yang mengatur mengenai prinsip-prinsip otonomi tetapi lebih menekankan pada aspek historis dengan menyebut

---

<sup>115</sup> Indonesia, *Undang-undang tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan Nama Jakarta*, LN Nomor 78. Tahun 1964

secara jelas dalam konsiderannya bahwa Jakarta merupakan kota pencetus proklamasi kemerdekaan, serta pusat penggerak segala aktifitas revolusi dan penyebar ideologi Pancasila ke seluruh penjuru dunia.

#### 4. Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah<sup>116</sup> disahkan Presiden Soekarno tanggal 1 Septemebr 1965 atau 29 hari sebelum terjadinya G30S/PKI. Undang-undang ini terdiri atas 9 bab dan 90 pasal. Secara konstitusionil acuannya adalah UUD 1945 di bawah naungan sistem Demokrasi Terpimpin dan ideologi Nasakom. Sesuai ketentuan Pasal 2 sampai Pasal 4, susunan daerah otonom masih tetap tiga tingkat, yaitu provinsi/kotaraya sebagai daerah tingkat I, kabupaten/kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan kecamatan/kotapraja sebagai daerah tingkat III. Desa diatur tersendiri dengan undang-undang desa Praja.

Pada masa berlakunya UU Nomor 18 Tahun 1965, kedudukan dan keistimewaan Jakarta diatur secara khusus dalam Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan,

---

<sup>116</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 18 Tahun 1965, LN Nomor 83, TLN Nomor 2788

"Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 sebagai Kotapraja, pada ayat (1) pasal ini, baik bagi perubahan dan penyempurnaan batas-batas wilayahnya maupun mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya daerah-daerah tingkat lain atau pemerintahan dalam bentuk lain yang sedapat mungkin akan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang."

#### 5. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974

Setelah rezim Orde Baru secara resmi memegang tampuk kekuasaan, maka sejumlah langkah-langkah penting pun dilakukan dalam upaya untuk membenahi hubungan pusat daerah pada umumnya, dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah pada khususnya. Pada masa Orde Baru, undang-undang pemerintahan daerah mengalami perubahan paradigma dari semangat demokrasi terpimpin ke demokrasi Pancasila. Perubahan paradigma itu ditandai dengan "judul" dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 5 Tahun 1974).<sup>117</sup> Apabila undang-undang sebelumnya selalu berjudul "Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah" maka UU Nomor 5 Tahun 1974

---

<sup>117</sup> *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*, UU Nomor 14 Tahun 1970, LN Tahun 1970 Nomor 74, TLN Nomor 2951.



diberi judul "Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah". Menurut Hidayat, kata "di daerah" pada judul undang-undang tersebut, secara implisit mengisyaratkan bahwa sejatinya pemerintahan daerah telah diposisikan sebagai "subordinat" dari Pemerintah Pusat yang berada di daerah.<sup>118</sup>

Dalam undang-undang ini, kekhususan Jakarta diatur dalam Pasal 6, yang memberikan hak kepada DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia untuk mengatur secara khusus mengenai susunan pemerintahannya dengan tetap memperhatikan dalam ketentuan undang-undang tersebut. Pemberian kekhususan tersebut karena pembentuk undang-undang menyadari bahwa pertumbuhan dan perkembangan Jakarta sebagai Ibukota Negara.

Dalam rezim UU Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.<sup>119</sup> Undang-undang ini adalah amanat dari Pasal 6 yang menyatakan, "Ibukota Negara

---

<sup>118</sup> Syarif Hidayat, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru, dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah Sktesa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan TIFA dan Institut for Local Development, 2005), hal. 115

<sup>119</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta*, LN Tahun 1990 Nomor 84, TLN Nomor 3430.

Republik Indonesia mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya susunan pemerintahan dalam bentuk lain yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang."

#### 6. Menurut UU Nomor 11 Tahun 1990

UU Nomor 11 Tahun 1990<sup>120</sup> merupakan pelaksanaan dari Pasal 6 sebagaimana telah diuraikan di atas yang didasari pertimbangan bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia memiliki kedudukan dan peranan yang penting, baik dalam mendukung dan memperlancar penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia maupun dalam membangun masyarakat yang sejahtera, dan mencerminkan citra budaya bangsa Indonesia.

UU Nomor 11 Tahun 1990 merupakan undang-undang pertama bagi Pemerintahan DKI Jakarta yang mengatur secara jelas mengenai kedudukan, pembagian wilayah, penyelenggaraan pemerintahan, perangkat pemerintahan dan pembiayaan. Berkaitan dengan pengkhususan

---

<sup>120</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia, UU Nomor 11 Tahun 1990, LN Tahun 1990 Nomor 84, TL Tahun 1990 Nomor 3430*

tersebut menjadi pertimbangan utama sebagaimana dirumuskan dalam konsideran menimbang yang menyatakan bahwa kekhususan dalam Pemerintahan DKI Jakarta sebagai akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara yang setingkat dengan Provinsi adalah Daerah Tingkat I<sup>121</sup>. Sebagai Daerah Tingkat I, Jakarta mempunyai ciri tersendiri yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya yang bersumber dari beban tugas tanggungjawab dan tantangan yang lebih kompleks.

#### 7. Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Pergantian dari rezim Orde Lama ke rezim Orde Baru ditandai dengan semangat demokratisasi. Semangat demokratisasi tersebut juga menyentuh penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu semangat demokrasi ialah perubahan politik hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut seiring dengan tuntutan reformasi yang menginginkan hubungan yang adil serasi, dan seimbang antara Pusat dan Daerah. Pola hubungan yang adil, serasi dan seimbang tersebut diimplementasikan dengan meninjau kembali undang-

---

<sup>121</sup> Konsideran Menimbang, UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia, UU Nomor 11 Tahun 1990, LN Tahun 1990 Nomor 84, TL Tahun 1990 Nomor 3430

undang tentang pemerintahan Nomor 5 Tahun 1974 yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>122</sup>

Dalam rezim undang-undang ini kedudukan Jakarta kembali mendapat perhatian dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia.<sup>123</sup> Dalam undang-undang ini yang paling esensial adalah menyangkut bentuk dan susunan pemerintahannya berbeda dengan bentuk dan susunan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Menurut UU Nomor 34 Tahun 1999 Susunan Pemerintahan provinsi DKI Jakarta terdiri atas:

- a. Pemerintah provinsi terdiri atas gubernur dan perangkat provinsi. Perangkat provinsi terdiri atas sekretariat provinsi, dinas provinsi, dan lembaga-lembaga teknis;

---

<sup>122</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU Nomor 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 53, TLN Nomor 438.

<sup>123</sup>Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara republic Indonesia Jakarta*, UU Nomor 34 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 146, TLN Nomor 3878

b. Perangkat kotamadya/kabupaten terdiri atas sekretariat kotamadya/kabupaten, suku dinas, kecamatan dan kelurahan.

#### 8. Menurut UU Nomor 34 Tahun 1999

UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia<sup>124</sup> merupakan pelaksanaan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengamanatkan pengaturan mengenai pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam suatu undang-undang untuk menggantikan UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan DKI Negara Republik Indonesia bahkan secara tegas bahwa pemerintahan Provinsi DKI Jakarta diatur dengan berpedoman kepada UU Nomor 22 Tahun 1999, kecuali hal-hal yang diatur tersendiri dalam undang-undang.

Undang-undang ini terdiri atas sepuluh bab dengan 39 pasal. Aspek-aspek pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam undang-undang ini meliputi kedudukan, pembagian wilayah, kewenangan pemerintahan, bentuk dan susunan pemerintahan,

---

<sup>124</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Propinsi daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia*, UU Nomor 34 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 146, TLN Nomor 3878

pembiayaan, dan kerja sama antar daerah, yang masing-masing dapat dipaparkan sebagai berikut:

- (1) Kedudukan provinsi DKI Jakarta secara tegas disebut sebagai pusat pemerintahan negara<sup>125</sup> (Pasal 3). Dalam undang-undang ini titik berat otonomi diletakkan pada tingkat provinsi diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa otonomi Provinsi DKI diletakkan pada lingkup provinsi;
- (2) Pembagian wilayah yang mencerminkan kekhususannya yang menyatakan bahwa wilayah provinsi DKI dibagi dalam kotamadya dan kabupaten administrasi yang masing-masing dibagi dalam kecamatan, kecamatan dibagi dalam kelurahan,<sup>126</sup> bahkan ditegaskan juga bahwa kecamatan dan kelurahan memiliki pemerintahan yang memiliki wewenang masing-masing.
- (3) Menyangkut kewenangan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sama dengan kewenangan daerah otonom lainnya, yaitu seluruh bidang pemerintahan,

---

<sup>125</sup> Indonesia, Pasal 3, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Propinsi daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia*, UU Nomor 34 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 146, TLN Nomor 3878

<sup>126</sup> *Ibid.* Pasal 6

kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta bidang lain<sup>127</sup> (Pasal 9). Kewenangan pemerintah kotamadya dan kabupaten administrasi mencakup kewenangan dalam menetapkan kebijakan operasional dan pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat.

(4) Bentuk dan susunan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta terdiri atas DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai eksekutif daerah. Begitu juga di kotamadya dan kabupaten administrasi dibentuk dewan kota dan dewan kabupaten sebagai mitra kerja pemerintah dan bukan sebagai badan legislatif daerah sebagaimana di tingkat provinsi. Di tingkat kelurahan pun diadakan dewan kelurahan yang bertugas membantu lurah dalam penyelenggaraan pemerintahan kelurahan.

(5) Berkaitan dengan kerja sama antar daerah, berlaku berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana daerah otonom lainnya, hanya saja provinsi DKI Jakarta diberi wewenang

---

<sup>127</sup> *Ibid.* Pasal 9

membentuk badan kerja sama dengan kabupaten/kota yang berbatasan langsung dengan DKI Jakarta.

#### 9. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004

UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dibentuk dalam suasana euforia politik dan demokratisasi ternyata tidak berumur panjang. Satu tahun setelah undang-undang tersebut lahir, keluarlah Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pada bagian ke tujuh disebutkan:

"Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi dan kesetaraan hubungan Pusat dan daerah, diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 19 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya."

Dari rumusan tersebut, nyatalah bahwa Tap MPR tersebut menghendaki otonomi daerah yang bertingkat dari provinsi sampai ke desa. Sejalan dengan Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut, Pasal 18 UUD 1945 diamandemen menjadi 18,<sup>128</sup> 18A<sup>129</sup> dan 18B,<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Selengkapnya rumusan Pasal 18:



dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>131</sup> Kehendak Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 tersebut kemudian diimplementasikan secara penuh oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, yaitu dalam Pasal 2 ayat (1) yang merumuskan

- 
- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
  - (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
  - (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
  - (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
  - (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;
  - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
  - (7) Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

<sup>129</sup> Selengkapnya Pasal 18A menyatakan sebagai berikut:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

<sup>130</sup> Selengkapnya Pasal 18B menyatakan sebagai berikut:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang.

<sup>131</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437.

bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Dalam ayat (2) digariskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Dari rumusan Pasal 2 ini jelas menghendaki terdapatnya hierarki daerah otonom. Dalam Pasal 18 ayat (1) agar hierarki tersebut diatur dengan undang-undang.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kedudukan DKI Jakarta diatur dalam Pasal 227 yang terdiri 3 (tiga) ayat, yaitu: Ayat (1) "Khusus untuk provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, diatur dengan undang-undang tersendiri" Ayat (2) "Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom." Ayat (3) Undang-undang sebagaimana dimaksud ayat (1) memuat pengaturan:

- a. kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai Ibukota Negara;

- b. tempat kedudukan perwakilan Negara-negara sahabat;
- c. keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana tata ruang umum daerah sekitar;
- d. kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah."

Ketentuan Pasal 227 ayat (1) tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>132</sup> yang diundangkan tanggal 30 Juli 2007.

#### 10. Menurut UU Nomor 29 Tahun 2007

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 didasari oleh pertimbangan kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan<sup>133</sup> fungsi dan peran penting tersebut perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan

---

<sup>132</sup>Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UU Nomor 29 Tahun 2007, LN Tahun 2007 Nomor 63, TLN Nomor 4744

<sup>133</sup> Lihat, bagian konsideran huruf a

tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>134</sup> Oleh karena itu undang-undang yang selama ini mengatur tentang pemerintahan DKI Jakarta tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan.

Undang-undang ini terdiri atas 11 Bab dan 40 pasal, dengan prinsip-prinsip yang mencerminkan kekhususan dengan daerah otonom lain sebagai berikut:

- (1) Kekhususan Provinsi DKI Jakarta adalah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>135</sup>;
- (2) Diadopsinya jabatan "Deputi Gubernur" sebagai pejabat yang membantu Gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, yang ditentukan sebanyak-banyak 4 (empat) deputi yang diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur, bertanggung jawab kepada Gubernur yang kedudukan, tugas, fungsi, dan

---

<sup>134</sup> Lihat, bagian konsideran huruf b

<sup>135</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, loc. cit

tanggungjawabnya diatur dengan Peraturan Presiden.<sup>136</sup>

- (3) Walikota/Bupati adalah kepala pemerintahan kota administrasi/kabupaten administrasi, sebagai perangkat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang bertanggungjawab kepada Gubernur.<sup>137</sup>
- (4) Kota administrasi/kabupaten administrasi adalah wilayah kerja walikota/bupati yang terdiri atas kecamatan dan kelurahan<sup>138</sup>;
- (5) Diadopsinya istilah dewan Kota/dewan kabupaten sebagai lembaga musyawarah pada tingkat kota/kabupaten untuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan dan peningkatan pelayanan masyarakat<sup>139</sup>;
- (6) Peraturan daerah di provinsi DKI Jakarta dibentuk oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta dengan persetujuan bersama Gubernur<sup>140</sup>;
- (7) Fungsi Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 9,

<sup>137</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 10

<sup>138</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 11

<sup>139</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 12

<sup>140</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 14

sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi<sup>141</sup>;

- (8) Wilayah provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi, yang masing wilayah kota/kabupaten dibagi dalam kecamatan dan masing-masing kecamatan dibagi atas kelurahan;<sup>142</sup>
- (9) Penyelenggaraan Pemerintahan DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara;<sup>143</sup>
- (10) DPRD Provinsi DKI Jakarta memberikan pertimbangan<sup>144</sup> terhadap calon walikota/bupati yang diajukan Gubernur;<sup>145</sup>
- (11) Perangkat Daerah provinsi Jakarta terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kota

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, Pasal 4 ayat (9)

<sup>142</sup> *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3)

<sup>143</sup> *Ibid.*, Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (2)

<sup>144</sup> Dalam Penjelasan umum dikatakan bahwa pertimbangan DPRD tidak mengikat Gubernur karena dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Gubernur.

<sup>145</sup> *Ibid.*, Pasal 129 ayat (3)

administrasi/kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan;<sup>146</sup>

- (12) Dalam kedudukannya sebagai Ibukota, Pemerintah DKI Jakarta dapat mengusulkan kepada Pemerintah penambahan jumlah dinas, lembaga teknis provinsi serta dinas, dan/atau lembaga teknis daerah baru sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran keuangan daerah;<sup>147</sup>
- (13) Sekretaris Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur, bertanggung jawab kepada Gubernur;<sup>148</sup>
- (14) Sekretaris DPRD diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur, dalam melaksanakan tugas teknis operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara teknis administratif bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah;<sup>149</sup>
- (15) Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat, diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD, diberhentikan

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1)

<sup>147</sup> *Ibid.*, Pasal 13 ayat (3)

<sup>148</sup> *Ibid.*, Pasal 15 ayat (3) dan (4)

<sup>149</sup> *Ibid.*, Pasal 16 ayat (4) dan (5)

oleh Gubernur sesuai peraturan perundang-undangan dan bertanggungjawab kepada Gubernur;<sup>150</sup>

(16) Wakil walikota/wakil bupati diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur dan bertanggungjawab kepada Gubernur;<sup>151</sup>

(17) Untuk membantu walikota/bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan kota/kabupaten dibentuk dewan kota yang terdiri atas tokoh-tokoh yang mewakili masyarakat<sup>152</sup> dengan komposisi satu kecamatan satu wakil;<sup>153</sup>

(18) Ada perintah kepada Pemerintah DKI Jakarta untuk melestarikan dan mengembangkan budaya masyarakat Betawi serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lain yang ada di daerah provinsi DKI Jakarta [Pasal 26 (6)];<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, Pasal 19 ayat (1), (2), (3) dan (4)

<sup>151</sup> *Ibid.*, Pasal 19 ayat (7) dan (8)

<sup>152</sup> Dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (2) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan tokoh-tokoh yang mewakili masyarakat adalah tokoh agama, tokoh cendekiawan, tokoh adapt, tokoh pemuda, atau tokoh dalam bidang lain yang mempunyai integritas, wawasan, dan pengaruh dalam masyarakat pada wilayah kecamatan tersebut.

<sup>153</sup> *Ibid.*, Pasal 24 ayat (1), (2) dan (3)

<sup>154</sup> Berkaitan dengan pelestarian dan pengembangan budaya Betawi, Penda DKI Jakarta membuat Perda, yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2005. Perda ini dilatarbelakangi oleh kesadaran akan pesatnya pembangunan kota Jakarta yang harus diimbangi dengan penguatan tata nilai budaya, penataan lingkungan dan pengembangan sarana prasarannya dalam suatu manajemen yang baik, guna menjaga adapt istiadat tradisional budaya warganya terutama masyarakat Betawi, dalam rangka memperkaya khasanah budaya bangsa.



- (19) Dalam menyelenggarakan kewenangan dan urusan pemerintahan "tertentu,"<sup>155</sup> Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden;<sup>156</sup>
- (20) Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota;<sup>157</sup>
- (21) Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;<sup>158</sup>
- (22) Pendanaan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus<sup>159</sup> dalam kedudukannya sebagai

---

<sup>155</sup> Urusan tertentu adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1), yaitu mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, agama serta bagian-bagian lain yang menjadi wewenang pemerintah. Ayat (2) mengenai urusan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan asas dekonsentrasi. Ayat (3) urusan yang ditugaskan oleh Pemerintah kepada Gubernur dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan asas tugas pembantuan. Ayat (4) kewenangan sebagai Ibukota Negara dalam bidang (a) tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, (b) pengendalian penduduk dan permukiman, (c) transportasi, (d) industri dan perdagangan, dan (e) pariwisata. Ayat (5) kewenangan dalam melaksanakan koordinasi dengan Pemerintah dan pemerintah daerah lain.

<sup>156</sup> *Ibid.*, Pasal 26 ayat (7)

<sup>157</sup> *Ibid.*, Pasal 26 ayat (8)

<sup>158</sup> *Ibid.*, Pasal 31

<sup>159</sup> Urusan yang bersifat khusus yakni: dalam bidang: (a) tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, (b) pengendalian penduduk dan permukiman, (c) transportasi, (d) industri dan perdagangan, dan (e) pariwisata. Kewenangan dalam melaksanakan koordinasi dengan Pemerintah dan pemerintah daerah lain. Kewenangan dalam melestarikan dan mengembangkan budaya Betawi dan melindungi budaya masyarakat daerah lain yang ada di Jakarta.

Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia  
dibebankan pada APBN);<sup>160</sup>

berdasarkan berbagai uraian dimuka mengenai Riwayat  
Regulasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, prinsip-  
prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman  
secara garis besarnya adalah sebagai berikut:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
2. pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan tanggung Jawab.
3. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah.
5. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah Otonom, dan karenanya dalam

---

<sup>160</sup> *Ibid*, Pasal 33 ayat (1)

Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan kawasan semacamnya berlaku ketentuan Peraturan Daerah Otonom.

6. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan Legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atau penyelenggaraan pemerintahan Daerah.
7. pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.
8. pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana,

serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.<sup>161</sup>



---

<sup>161</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI), hal 263-264

## BAB IV

### KEDUDUKAN WILAYAH ADMINISTRASI YANG TIDAK BERSTATUS OTONOM DARI PERSPEKTIF YURIDIS DAN SOSIO-POLITIS

#### A. Alasan-alasan Yuridis ditiadakannya wilayah administrasi yang tidak berstatus otonom di Pemerintahan DKI Jakarta

Otonomi daerah dalam kerangka desentralisasi diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan, yakni dalam Pasal 18 pada Bab VI<sup>162</sup>. Pembagian daerah Indonesia dalam daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, yang memperhatikan asas demokrasi dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pembagian dua daerah tersebut akan diatur dalam undang-undang. UUD 1945 juga mengakui adanya daerah yang bersifat istimewa, berdasarkan hak asal-usul daerah tersebut yang dahulunya merupakan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, konsepsi otonomi semakin diperjelas dan diperkuat, yaitu dengan diubahnya Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B.

---

<sup>162</sup> Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18

Secara empirik, antara daerah yang satu dengan daerah yang lain di Indonesia memiliki potensi yang berbeda-beda, baik potensi di bidang sumber daya alam maupun potensi di bidang sumber daya manusia. Begitu juga adanya perbedaan sosio kultural dan politis masing-masing daerah berbeda-beda pula. Menyadari perbedaan dan keanekaragaman tersebut, maka Pasal 18B UUD 1945 memberi kemungkinan untuk melakukan pengaturan secara tersendiri dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan, yang semuanya itu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk mengimplementasikan kehendak Pasal 18 tersebut kemudian dibentuk UU Nomor 32 Tahun 2004. Akan tetapi menyadari potensi keragaman sebagaimana dikemukakan di atas yaitu adanya daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus, selain diatur dengan undang-undang ini, juga diatur dengan undang-undang.

Untuk kedudukan DKI Jakarta ditinjau dari perspektif yuridis haruslah ditelusuri dari rumusan-rumusan pasal dalam UUD 1945, karena UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi menjadi gantungan norma bagi

peraturan-peraturan di bawahnya. UUD 1945 sebelum perubahan tidak secara jelas memberi dasar pijak ditiadakannya wilayah administrasi yang tidak bersifat otonom. UUD 1945 sebelum perubahan hanya menyebut bahwa pemerintahan daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Dalam penjelasannya daerah besar nomenklaturanya disebut secara jelas yaitu provinsi, sedangkan daerah kecil sama sekali tidak disebut.

Secara yuridis kedudukan Pemerintahan DKI Jakarta mulai diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1957, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan wilayah Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Besar dan Kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: a. Daerah tingkat satu termasuk Kota Praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Dari rumusan Pasal 2 ayat (1) ini nyatalah bahwa Jakarta hanyalah sebuah Kota Raya yang diberi kedudukan sebagai Daerah Tingkat I atau Provinsi. Begitu juga dari Paal 2 ayat (1) ini jelas juga menghendaki adanya daerah Tingkat II di bawah daerah tingkat satu yang bersifat otonom, tetapi pada saat berlakunya

undang-undang ini belumlah dibentuk Daerah Tingkat II yang bersifat otonom.

Kekhususan DKI Jakarta yang hanya sebagai sebuah Kota Raya tetapi di beri kedudukan sebagai Daerah Tingkat I di ikuti oleh UU Nomor 2 Tahun 1961, yang dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai indoktrinasi dan percontohan bagi bangsa Indonesia. Kekhususan Pemerintahan DKI Jakarta meliputi dua hal yaitu di bidang kewenangan dan anggaran, di bidang kewenangan ditentukan bahwa disamping wewenang dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, juga melaksanakan wewenang lain yang langsung menyangkut kegiatan dan kepentingan Jakarta yang pada waktu itu dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Di bidang anggaran, anggaran belanja DKI Jakarta dibebankan pada anggaran badan-badan pusat. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak dirumuskan secara jelas sehingga menjadikan ketidakjelasan mana kewenangan pusat dan mana kewenangan Pemerintah DKI Jakarta sebagai daerah otonom.

Sejak tahun 1964 nama Jakarta Raya ditetapkan menjadi Jakarta dalam UU Nomor 10 Tahun 1964 tidak ada pasal yang mengatur prinsip-prinsip otonomi tetapi lebih menekankan pada aspek historis, begitu juga tidak ada



pasal yang mengatur kedudukan wilayah administrasi yang bersifat otonom.

Pada masa berlakunya UU Nomor 18 Tahun 1965 kedudukan Pemerintahan DKI Jakarta dalam kaitan pembentukan wilayah administrasi sudah mulai mendapat perhatian sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2), pengaturan yang sudah dicanangkan oleh UU Nomor 18 Tahun 1965 tidak dapat di implementasikan karena terjadinya pergantian rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. Setelah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 kekhususan DKI Jakarta diatur dalam Pasal 6 yang memberikan wewenang kepada DKI Jakarta untuk mengatur secara khusus mengenai susunan pemerintahannya dengan tetap memperhatikan ketentuan dalam UU tersebut, dengan kata lain UU Nomor 5 Tahun 1974 mengamanatkan dibentuknya UU yang secara khusus mengatur tentang Pemerintahan DKI Jakarta. Amanat Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1974 baru dapat di implementasikan pada tahun 1990, yakni dengan di undangkannya UU Nomor 11 Tahun 1990. UU ini telah mengatur secara jelas mengenai kedudukan pembagian wilayah, penyelenggaraan pemerintahan, perangkat pemerintahan dan pembiayaan pengkhususan tersebut didasarkan oleh kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara yang setingkat dengan provinsi atau daerah tingkat I. Sebagai daerah tingkat I Jakarta

mempunyai ciri tersendiri yang berbeda dengan daerah Tingkat I lainnya yang bersumber dari beban tugas dan tantangan yang kompleks, secara tidak langsung undang-undang yang khusus mengatur kedudukan Pemerintahan DKI Jakarta ini lagi-lagi tidak mengakui atau tidak ada politik hukum untuk membentuk wilayah administrasi yang bersifat otonom. Titik berat otonomi pada tingkat provinsi di DKI Jakarta secara lebih terang diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 1999 sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa otonomi provinsi DKI Jakarta diletakkan pada lingkup provinsi.

Pada Tahun 2000 MPR mengeluarkan TAP Nomor IV/MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, TAP MPR tersebut menjadi dasar perubahan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B, pasal-pasal dimaksud diimplementasikan secara penuh oleh UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kedudukan DKI Jakarta secara khusus diatur dalam Pasal 227 yang terdiri atas 3 ayat, ayat 1 menyatakan bahwa khusus untuk Provinsi DKI Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI diatur dengan UU tersendiri. Berkaitan

dengan titik berat otonomi Pasal 2 menyebut secara tegas bahwa DKI Jakarta sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom, amanat Pasal 227 tersebut diimplementasikan dengan di bentuknya UU Nomor 29 Tahun 2007. Dalam UU ini sekali lagi menegaskan yang menjadi dasar diberikannya kekhususan Pemerintahan DKI Jakarta adalah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI, kekhususan yang selalu membedakan pemerintahan DKI Jakarta dengan daerah provinsi lain adalah ditiadakannya wilayah administrasi yang tidak bersifat otonom. Dengan demikian, DKI Jakarta, disamping tunduk pada UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai ketentuan umum tentang Pemerintahan Daerah juga juga diatur secara khusus dalam UU Nomor 29 Tahun 2007 yang mempunyai landasan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Dari perspektif yuridis sejak awal kemerdekaan sampai sekarang pengkhususan DKI Jakarta yang dicirikan dengan ditiadakannya wilayah administrasi adalah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI. Secara demikian kehendak Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki otonomi sampai pada tingkat Kabupaten/Kota tidak pernah dilaksanakan oleh seluruh UU yang mengatur tentang Pemerintahan DKI Jakarta, tetapi ketiadaan wilayah

administrasi yang bersifat otonom lebih didasarkan pada pertimbangan sosiologis dan politis.

**B. Alasan-alasan Sosio-Politis ditiadakannya Wilayah Administrasi yang tidak berstatus otonom di Pemerintahan DKI Jakarta**

Apa yang diutarakan oleh Pemohon pengujian undang-undang tersebut tidak lain adalah mempersoalkan titik berat otonomi daerah di Provinsi DKI Jakarta di tingkat Provinsi. Titik berat otonomi di tingkat Provinsi menurut pemohon pengujian Undang-undang bersentuhan dengan hak-hak warga negara untuk memperoleh kedudukan yang sama dalam Pemerintahan. Hal itu karena Pemohon pengujian Undang-undang hanya melihatnya dari satu perspektif yakni perspektif pasal 18 B ayat 1,2 dan 3, sementara UUD 1945 sebagai Konstitusi tertulis haruslah dimaknai atau dipahami sebagai satu kesatuan ide besar, satu kesatuan Norma Dasar yang selalu berkaitan anatara pembukaan, pasal demi pasal, bahkan ayat demi ayat. Demikian juga dengan norma yang mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Akibat dari persepsi yang hanya didasarkan pada satu perspektif maka, Pemohon juga melihat Pemerintahan DKI Jakarta sama dengan Pemerintahan daerah Provinsi yang lain secara mutlak yakni ditandai dengan adanya

Otonomi daerah di tingkat Kabupaten atau Kota. Padahal semua provinsi di Indonesia memiliki akar sejarah yang berbeda-beda yang akan menentukan pilihan hukum dan pilihan kebijakan baik dari Pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah.

Seperti halnya daerah Istimewa Yogyakarta meskipun daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki Pemerintahan Daerah yang bersifat otonom tetapi oleh karena akar sejarah itu pula yang membedakan daerah Istimewa Yogyakarta dengan provinsi lain di Indonesia perbedaan yang sangat menyolok yang membedakan antar Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi lain adalah pada kedudukan atau jabatan Gubernur yakni jabatan Gubernur akan selalu dijabat oleh Sultan (keluarga sultan) dan wakil Gubernur akan selalu dijabat oleh Paku Alam setidaknya hal ini menurut hukum positif yang berlaku sekarang. Seandainya pun akan ada Undang-undang yang mengatur keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta tetapi Politik hukum yang ditempuh tetap menempatkan Sultan dan Paku Alam pada posisi yang vital, sentral dan Dominan. Hal ini karena akar sejarah yang membentuk atau melahirkan daerah Istimewa Yogyakarta. Disamping akar sejarah keistimewaan Yogyakarta juga

karena faktor sosiologis masyarakat Yogyakarta yang masih menganggap, mengakui kedudukan Sultan dan Paku Alam sebagai figur sentral dalam tata sosiologis masyarakat Yogyakarta sebagai komunitas Jawa yang menganggap Sultan dan Paku Alam sebagai figur Sentral karena setiap masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang membentuk dan membedakannya dengan masyarakat lain. Budaya membentuk identitas dan dalam arena politik ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan membentuk identitas politik lebih kuat. Aspek ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas. Faktor ini sebetulnya terkait pula dengan faktor geografis, karena faktor etnisitas tidak mungkin muncul dengan sendirinya. Pembentukan sebuah identitas etnik merupakan proses yang sangat panjang yang terkait dengan faktor-faktor geografis dan demografis secara langsung.

Begitu pula hendaknya dalam melihat pemerintahan DKI Jakarta seyogyanya tidak hanya melihat dari perspektif sempit tetapi juga melihat pada akar sejarah sosiologis, politis dan yuridis yang ketiga aspek tersebut akan penulis uraikan sebagai berikut. Ketiga aspek tersebut masing-masing berpautan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Dalam konsteks Jakarta, Pemerintahan DKI Jakarta memiliki sejarah yang sangat panjang, dimulai sejak abad XVII dengan Gemeente dan Stadgemeente Batavia kemudian berubah menjadi Jakarta Tokubetshushi pada masa pendudukan Balatentara Jepang sampai Indonesia merdeka dan sekarang lebih dikenal dengan Kota Metropolitan Jakarta. Sejarah yang panjang tersebut telah membentuk sistem budaya tersendiri yang khas. Kecepatan perkembangan Jakarta yang pada tahun 1950 yang masih didiami 500.000 penduduk maka dengan laju pertumbuhan penduduk yang tinggi, maka pada tahun 1990 jumlahnya menjadi 8,2 juta jiwa, sedangkan Bogor, Tangerang, Bekasi akan mencapai 32 juta jiwa.<sup>163</sup> Jumlah penduduk yang besar selalu menimbulkan berbagai permasalahan seperti daerah kumuh, pengangguran, banjir dan sampah serta dihuninya daerah resapan yang mengundang kekhawatiran akan banjir. Adanya lembaga lintas sektoral seperti badan Kerjasama jabotabek dirasa kurang berfungsi, sementara Pemda DKI Jakarta harus menghadapi kenyataan realitas sosial, bahwa Jakarta tidak hanya dihuni oleh orang-orang Jakarta, namun juga merupakan tempat penduduk Bogor, Bekasi, tangerang, yang mencari

---

<sup>163</sup> Sumber Biro Pusat Statistik, data diperoleh dari wawancara pribadi dengan staf bagian data BPS pada tanggal 31 Oktober 2008

nafkah di siang hari. Sementara Pemerintah DKI Jakarta sulit bekerja sama dengan pemerintahan Bekasi, Bogor, Depok dan Tangerang, seperti program tempat pembuangan sampah, urbanisasi dan sebagainya<sup>164</sup>

Sebagai Ibukota Negara peran dan kedudukan Jakarta berbeda dengan provinsi lain di Indonesia, dimana Jakarta harus dapat mengakomodasikan peran lokal, nasional dan Internasional. Diantara sekian banyak perbedaan salah satu diantaranya status otonomi DKI Jakarta berada pada lingkup provinsi sebagaimana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan diatas. Dalam perkembangannya Jakarta tumbuh menjadi pusat kegiatan yang sering menjadi tolak ukur pembangunan dan stabilitas keamanan nasional atau juga disebut barometer Indonesia. Dengan luas Jakarta hanya 699 KM dengan kepadatan penduduk Jakarta rata-rata 13.000 jiwa per KM <sup>165</sup>dengan komposisi heterogen dan multi etnis yang datang dari penjuru tanah air menjadikan Jakarta menjadi mininya Indonesia atau melting pot budaya bangsa.

---

<sup>164</sup> Wawancara pribadi dengan Bpk Mulyanto Bagian Biro Hukum Pemprov DKI Jakarta tanggal 30 Oktober 2008

<sup>165</sup> Biro Pusat Statistik, "Jakarta Dalam Angka 2007", Biro Pusat Statistik DKI Jakarta, 2007



Berpijak dari konsepsi berfikir bahwa setiap masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang membentuk dan membedakannya dengan masyarakat lain. Budaya membentuk identitas dan dalam arena politik ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan membentuk identitas politik lebih kuat. Aspek ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas. Faktor ini sebetulnya terkait pula dengan faktor geografis, karena faktor etnisitas tidak mungkin muncul dengan sendirinya. Pembentukan sebuah identitas etnik merupakan proses yang sangat panjang yang terkait dengan faktor-faktor geografis dan demografis secara langsung. Dalam konteks Jakarta pembentukan identitas etnik tidak terjadi, bahkan jika pada awalnya ada identitas etnik pada bagian-bagian wilayah kota tertentu, semakin lama kemudian memudar. Memudarnya identitas etnik karena pesatnya pembangunan kota Jakarta. Pemerintahan daerah dari perspektif sosial dipandang sebagai kelompok yang terorganisir di dalam batas-batas geografis tertentu, dan mengembangkan perasaan kebersamaan di tengah perbedaan sosial ekonomi dengan corak tertentu. Wilayah dengan corak sosial dan budaya itu membentuk suatu identitas tersendiri yang menimbulkan keragaman dalam daerah otonom. Hal ini tidak terjadi di Jakarta,

sebagaimana dapat dilihat dari Perda Nomor 3 Tahun 2005 tentang Penetapan Perkampungan Budaya Betawi di Kelurahan Srengseng Sawah Kecamatan Jagakarsa, Jakarta Selatan.<sup>166</sup>

Perda ini lahir didasarkan pada pertimbangan semakin pesatnya pembangunan Kota Jakarta yang mengharuskan pengimbangan dengan penguatan tata nilai budaya, penataan lingkungan dan pengembangan sarana prasarana dalam manajemen yang baik guna menjaga adat istiadat tradisional budaya warga Jakarta terutama masyarakat Betawi, dalam rangka memperkaya khasanah budaya bangsa Indonesia. Oleh karena itu dipandang perlu membentuk suatu kawasan tempat membangun sistem pembinaan, pengembangan dan pelestarian budaya Betawi yang berakar religius Islami secara berkesinambungan pada suatu lingkungan yang tertata dengan baik.<sup>167</sup> Diharapkan dengan pembentukan kawasan tersebut akan mempererat kesatuan yang membentuk identitas.

Melihat sempitnya ruang sosial masyarakat Betawi yang mendiami Jakarta dibanding dengan luasnya wilayah kota Jakarta maka pemberian status otonomi kepada wilayah-wilayah kota tidak akan menimbulkan terbentuknya

---

<sup>166</sup> Pemerintah DKI Jakarta, Lembaran Daerah Tahun 2005. Nomor 90

<sup>167</sup> Konsideran menimbang butir a. Perda Nomor 3 Tahun 2005

suatu identitas sosial karena hampir tidak terdapat sekat-sekat dan budaya diantara penduduk kota Jakarta yang tinggal di wilayah kota yang berbeda. Pembentukan wilayah-wilayah kota menjadi kota otonom juga tidak secara signifikan mempererat kesatuan antara komunitas di wilayah-wilayah kota Jakarta.

Menyadari realitas sosial tersebut, Sutiyoso (mantan Gubernur DKI) pada waktu memberikan sambutan pada pelantikan gubernur mengatakan, "Jakarta sebagai kota metropolitan yang berbatasan dengan provinsi/daerah lain mengharuskan adanya interaksi positif dengan wilayah sekitarnya"<sup>168</sup>Dari fakta sosial tersebut, sebenarnya yang lebih memungkinkan membentuk pemerintahan otonom di wilayah DKI Jakarta adalah Kabupaten Kepulauan Seribu tetapi secara geografis dan demografis, Kabupaten Kepulauan Seribu hanya terdiri atas dua kecamatan yakni Kecamatan Kepulauan Seribu Utara dan Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan.<sup>169</sup>

Sejak UU Nomor 5 Tahun 1974, selalu ada pengaturan bahwa untuk DKI Jakarta diatur dalam satu undang-undang tersendiri yang sebenarnya untuk memberi pembenaran

---

<sup>168</sup> Naskah Pidato Pelantikan Gubernur DKI Jakarta, sumber diperoleh dari Biro Humas dan Protokol Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

<sup>169</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

terhadap up *grading* status, tetapi secara materiil sebuah kota, tidak bisa dibayangkan jika kota-kota dalam wilayah Jakarta memiliki otonomi, memiliki DPRD sendiri, membuat Perda-Perda sendiri, yang belum tentu satu sama lain sinkron dan hal itu bisa menzholimi rakyat karena perbedaan perlakuan oleh kota-kota tersebut akibat sebuah pemberian status otonom yang secara otomatis akan melahirkan kebijaksanaan yang berbeda pula, sehingga yang menjadi korban adalah rakyat karena ada perlakuan diskriminasi terhadap masyarakat, yang boleh jadi dan sangat mungkin akan mengalami *treatment* yang berbeda antara satu kota dengan kota lain padahal berada dalam satu lingkup Jakarta.

Kekhususan Provinsi DKI Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota negara, tidak saja diperuntukkan bagi kepentingan daerah tetapi juga untuk kepentingan nasional. Sementara, menyatakan bahwa dalam kedudukan Jakarta sebagai ibukota negara diberi kedudukan sebagai daerah khusus. Konsekuensi dari daerah khusus tersebut Jakarta memiliki otonomi khusus dalam bentuk otonomi tunggal yang berbeda dengan provinsi lainnya. Kedudukan otonomi khusus, tidak terdapat rangkap daerah administrasi dengan daerah otonom, dan di bawah daerah otonom tidak terdapat *enclave* wilayah

administrasi atau pun bentuk otonom lainnya. Pemberian otonomi khusus yang bersifat tunggal dianggap logis dan objektif untuk dipertahankan, dengan 2 (dua) alasan: pertama, dalam perspektif demokrasi, desentralisasi memang dianggap sebagai suatu kebutuhan berkenaan dengan distribusi kewenangan dan kewenangan yang dipencarkan melalui hierarki geografis negara. Kedua, kedudukan Jakarta, sebagai Ibukota negara memberi beban, tantangan dan tanggung jawab besar dan kompleks untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat pada pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pengaturan dalam satuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang kompak dan terintegrasi.

Pada wilayah-wilayah kota di Jakarta tidak terdapat jalinan ikatan politis dengan wilayah tinggalnya. Meskipun terdapat bagian-bagian dari wilayah yang ditinggali oleh sekelompok komunitas yang homogen (masyarakat Betawi misalnya) tetap tidak secara signifikan membelah wilayah yang membentuk demarkasi etnik. Geografi adalah salah satu alasan yang signifikan dalam pembentukan daerah otonom atau pemekaran daerah otonom. Pembentukan daerah-daerah otonom dianggap menjadi lebih berguna pada wilayah-wilayah yang berbeda, karena, mereka mempresentasikan daerah dan masyarakatnya

dan dapat mengakomodasikan karakteristik lokal ke dalam sistem lokal. Dari aspek geografi tampak bahwa wilayah-wilayah kota tidak signifikan membentuk perasaan satu dari komunitas yang membentuk entitas sosial bersama, tidak ada perbedaan yang khas dari komunitas yang berdiam di wilayah-wilayah kota yang membentuk identitas, dan tidak ada ikatan politik yang timbul dari komunitas dengan wilayah tinggalnya. Selain itu tidak terdapat karakteristik yang khas yang membedakan wilayah-wilayah Jakarta secara geografis. Begitu juga pada wilayah-wilayah kota di Jakarta tidak terdapat keterpaduan penduduk suatu wilayah, tidak terdapat suatu komunitas yang padu dari aspek kultural, karakter sosial dan ekonomi, tidak terdapat pola-pola atau ruang lingkup komunitas yang membentuk garis demarkasi suatu wilayah yang memisah, demikian, tidak terdapat alasan dari aspek demografis untuk memberi status otonom kepada kota administratif/kabupaten berdasarkan pola-pola kehidupan sosial ekonomi yang memisahkan satu komunitas dengan komunitas lainnya yang menjadi dasar pembentukan pemerintah kota menjadi kota yang otonom.

Kebutuhan desentralisasi dari perspektif administrasi adalah untuk membentuk pelayanan yang ideal dengan wilayah pelayanan dengan membentuk organisasi

pelayanan di wilayah kerja atau daerah untuk sejumlah tugas-tugas. Wilayah-wilayah yang diberi status otonomi atau di desentralisasikan diyakini akan meningkatkan pelaksanaan administrasi pelaksanaan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberi peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan pada karakteristik wilayah yang bervariasi terhadap konsekuensi dari perbedaan-perbedaan yang dibentuk oleh geografi. Geografi dalam kesatuan fisik menjadi dasar dalam batas-batas administrasi. Suatu wilayah geografis dengan wilayah yang kecil adalah areal yang tepat untuk pelayanan yang lebih optimal karena wilayah pelayanan yang sempit. Kemudian permintaan yang lebih responsif karena lebih dekat dengan komunitas yang dilayani. Partisipasi masyarakat lebih meluas karena akses masyarakat yang relatif terbuka. Konsolidasi masyarakat menjadi lebih mudah karena kedekatan institusi dengan masyarakat, pengawasan menjadi relatif mudah karena wilayah pengawasan yang lebih sempit. Suatu wilayah pelayanan idealnya relatif sempit sehingga pelayanannya lebih optimal dan prinsip-prinsip mendekati pada masyarakat dapat terpenuhi. Aspek-aspek perluasan pelayanan, tanggung jawab, partisipasi, konsolidasi yang optimal, pengawasan tentu adalah dimensi teknis

yang relevan dalam pembentukan daerah otonom. Dalam menjawab urgensi pelayanan yang otonom berdasarkan indikator-indikator administrasi tersebut tampak bahwa urgensi administrasi juga tidak dapat terpenuhi. Kota administratif, kabupaten administratif, kecamatan, kelurahan, adalah wilayah pelayanan. Untuk meningkatkan wilayah pelayanan tidak perlu menutup daerah otonom, karena tidak akan sangat efisien dan tidak ekonomis.

Kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, pusat kegiatan internasional, kegiatan politik, perdagangan, pariwisata memiliki kedudukan politis yang khas. Kekhasan kedudukan politis tersebut bermuara pada pemberian status provinsi meski hanya sebuah kota.

Diantara kedudukan politis yang khas tersebut dapat dilihat dari rumusan-rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan DKI Jakarta yang diatur dalam Pasal 26 UU Nomor 34 Tahun 2004, diantaranya:<sup>170</sup>

- (1) Dalam melaksanakan kewenangan dan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat

---

<sup>170</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, loc.cit



- (3), dan ayat (4), Gubernur melakukan koordinasi dengan Pemerintah dan pemerintah daerah lain;
- (2) Dalam penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.
- (3) Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (4) Pendanaan Pemerintahan Provinsi DKI dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal dianggarkan dalam APBN;
- (5) Dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Kedudukan politis yang khusus tersebut karena Jakarta sebagai Ibukota Negara memiliki beban, tantangan dan tanggung jawab yang besar dan kompleks untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat pada Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Pengaturan dalam satu

kesatuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang kompak dan terintegrasi merupakan satu kebutuhan agar penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan lebih efisien dan efektif.

Bentuk otonomi dan kewenangan yang khusus sebagaimana diuraikan di atas, merupakan persyaratan untuk menjamin kekhususan dalam penentuan prioritas dan penetapan kebijakan yang terhindari dari wilayah kota yang sempit dan tersekat-sekat serta menghindari ketidaksamaan regional dalam pelayanan publik. Otonomi pada wilayah-wilayah kota akan menimbulkan keadaan tidak efisien dan tidak ekonomis serta fragmentasi politik yang mengarah pada perkembangan kota yang tidak karuan. Secara politis, desentralisasi menjadi berguna dalam wilayah-wilayah yang secara geografis berbeda dalam perbedaan geografis dan bahkan tidak terdapat sekat-sekat demografis yang signifikan.

### C. Studi Kasus Perkara 11/PUU-VI/2008

#### 1. Dasar-dasar Permohonan Pemohon

Pemohon perkara 11/PUU-VI/2008 beranggapan bahwa materi pasal/ayat dan seluruh atau bagian pasal ayat dan

frase UU nomor 9 Tahun 2007 yang meletakkan otonomi daerah di provinsi DKI Jakarta hanya pada tingkat provinsi saja, selain tidak sesuai dengan pasal 18 UUD 1945 ayat 1 dan 2 juga bersifat diskriminatif karena seluruh provinsi lainnya di Indonesia memiliki pemerintahan daerah tingkat kabupaten dan kota, sehingga hal tersebut telah merugikan hak dan kewenangan konstitusional pemohon karena telah diperlakukan secara diskriminatif berkaitan dengan bersamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam pasal 27 ayat (1)<sup>171</sup> dan pasal 28i ayat 2 UUD 1945.<sup>172</sup>

Kekhususannya provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota negara yang meletakkan otonomi hanya ditingkat provinsi, menurut pemohon hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip kaedah hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) boleh berbeda dengan UU yang bersifat umum (*lex generalis*), akan tetapi tidak sesuai dengan UUD 1945 sehubungan dengan titik berat otonomi hanya ditingkat provinsi maka warga negara Republik Indonesia yang berstatus penduduk provinsi DKI Jakarta hak dan kewenangannya dirugikan UU

---

<sup>171</sup> Pasal 27 ayat (1) selengkapnya, "segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

<sup>172</sup> Pasal 28 ayat (1) selengkapnya, "setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif"

Pemda dan UU DKI, pada pemilu 2004 dan Pilkada 2007 hanya berhak memilih dan dipilih sebagai anggota DPR RI, anggota DPD RI, Presiden dan wakil Presiden, anggota DPRD Provinsi, dan Gubernur.

Materi muatan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 tahun 2007 secara terang tidak sesuai dengan UUD 1945, dimana hal tersebut terbukti telah berakibat pemohon pada pemilu tahun 2004 dan Pilkada 2007 serta berpotensi dapat merugikan hak konstitusional pemohon untuk ikut serta dalam pemilihan calon Walikota di Provinsi DKI Jakarta karena sebagai perseorangan warga negara yang bermaksud untuk mengajukan diri sebagai calon Walikota di wilayah DKI Jakarta terhalang oleh ketentuan dalam UU Pemda dan UU DKI Jakarta yang mengandung unsur untuk menghalangi pemohon ikut dalam pemilihan calon Walikota. Di akhir posita pemohon yakni bahwa oleh karena Mahkamahh Konstitusi sebagai penafsir konstitusi dalam pandangan pemohon dapat menafsirkan bahwa meletakkan otonomi daerah provinsi DKI Jakarta hanya ditingkat provinsi, merupakan sebuah penetapan yang tidak sesuai sehingga pertentangan dengan UUD 1945.

## 2. Tanggapan Pemerintah

Dalam keterangannya, Pemerintah mempertanyakan siapa sebenarnya yang dirugikan atas berlakunya undang-undang *a quo*, Dengan menjelaskan bahwa jika Pemohon menyatakan sebagai perseorangan WNI yang berdomisili di Jakarta maka menurut Pemerintah, Pemohon telah keliru dan tidak tepat dalam menjelaskan atau mengkonstruksikan telah terjadi kerugian hak atau kewenangan konstitusionalnya atas keberlakuan ketentuan undang-undang tentang Pemerintah DKI. Karena ketentuan *a quo* hanya mengatur tentang status Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara, sebagai daerah otonom dan dalam wilayah tersebut tidak disebut daerah yang berstatus otonom. Mengenai mekanisme pengangkatan dan pertanggung jawaban Walikota, Bupati dalam pembentukan Kota dan Kabupaten, Pemerintah berpendapat bahwa Pemohon tidak dalam posisi atau keadaan yang ditolak atau dihalang-halangi untuk menduduki jabatan tertentu. Menurut pemerintah keinginan Pemohon untuk mencalonkan diri sebagai Walikota di Provinsi DKI Jakarta adalah sesuatu yang tidak mungkin, karena pembuat undang-undang telah menentukan pilihan kebijakan hukum (*legal policy*) yang menentukan daerah otonom hanya pada tingkat Provinsi

saja, dengan perkataan lain sarana dan prasarana pemilihan walikota, bupati memang tidak ada dan belum tersedia. Permohonan pemohon tidak terkait dengan konstitusionalitas keberlakuan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji, karena yang diinginkan oleh Pemohon adalah merubah sistem pemerintahan provinsi DKI<sup>173</sup>.

### 3. Tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat

pasal 227 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun materi muatan pasal dalam undang-undang 29 Tahun 2007 yang pada intinya meletakkan otonomi daerah DKI Jakarta hanya di tingkat provinsi merupakan konsekuensi dari kekhususan pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota, yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dimana dengan tegas dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Sifat kekhususan tersebut berdasarkan undang-undang juga diberikan kepada provinsi Papua dan provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Dengan otonomi daerah pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang

---

<sup>173</sup> Keterangan Tertulis Pemerintah pada sidang di Mahkamah Konstitusi, tanggal 26 Juni 2008

bersifat tunggal (khusus di provinsi), sama sekali tidak menghilangkan hak perseorangan warga negara Indonesia termasuk Pemohon untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (DPRD Provinsi). Bahkan peluang keterwakilan semakin tinggi dengan ditambah 125% dari jumlah yang sesuai undang-undang tentang Pemilu (berdasarkan jumlah penduduk), sehingga anggapan Pemohon bahwa ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 Tahun 2007 dianggap diskriminatif serta menghilangkan hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan adalah tidak berdasar. Berdasarkan hal itu pula, tidak terlihat adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian yang dialami Pemohon *a quo* dengan berlakunya UU PEMDA dan UU tentang DKI yang dimohonkan untuk diuji. Oleh karena dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, batasan diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik

individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial budaya dan aspek kehidupan lainnya.

Dengan demikian kekhususan UU tentang DKI yang meletakkan Otonomi Daerah pada tingkat Provinsi sebagaimana yang didalilkan Pemohon a quo, berdasarkan pada batasan diskriminasi dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maka tidak serta merta dapat dikatakan bahwa UU tentang DKI yang terkait dengan pasal-pasal a quo dianggap ketentuan yang diskriminatif. Perlu juga dipahami oleh Pemohon a quo bahwa UU tentang DKI ini berlaku untuk semua warga DKI Jakarta, dan kekhususannya itu dijamin oleh Pasal 18B ayat (1) UD 1945.<sup>174</sup>

#### 4. Analisa Yuridis Terhadap Perkara 11/PUU-VI/2008

Berdasarkan alasan hukum Pemohon, keterangan Pemerintah, DPR pertama-pertama perlu dicermati makna Pasal 18 (ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota

---

<sup>174</sup> Keterangan Tertulis DPR pada sidang di Mahkamah Konstitusi, tanggal 26 Juni 2008



*itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."*

*Ayat (2) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dan pasal lainnya yang terdapat dalam Bab VI Pemerintahan Daerah tidak dapat ditafsirkan secara terpisah-pisah karena Bab VI Pemerintahan Daerah secara keseluruhan merupakan satu norma dasar dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kehadiran UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI merupakan penjabaran dan kehendak Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2). Sekalipun Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) merupakan norma dasar dalam pengaturan tentang Pemerintahan Daerah pada umumnya, yang kemudian dibentuk UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diimplementasikan secara penuh dalam Pasal 2 ayat (1) dengan merumuskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Dalam ayat (2)

digariskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Dari rumusan Pasal 2 ini jelas menghendaki terdapatnya hierarki daerah otonom. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 memerintahkan agar hierarki tersebut diatur dengan undang-undang.

Meskipun demikian, norma konstitusi yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) bukan norma yang berdiri sendiri melainkan harus dibaca sebagai satu kesatuan dengan pasal lain yang juga mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena disamping pengaturan sebagaimana Pasal 18, juga ada pengaturan pemerintahan daerah yang diatur dalam pasal-pasal berikutnya, yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B. Asas yang menghendaki terdapatnya hierarki daerah otonom sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tidak bisa diartikan bahwa keberadaan daerah tersebut adalah mutlak, tetapi bersifat fakultatif karena Pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Secara empirik, di Indonesia terdapat daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang keberadaannya telah diakui jauh sebelum Indonesia merdeka, yaitu Jakarta, Aceh, Yogyakarta dan Papua, yang masing-masing telah diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, keberadaan daerah yang bersifat khusus tersebut mendapat pijakan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) tersebut. Pengaturan melalui undang-undang terhadap daerah yang bersifat khusus tersebut yang dalam hal ini pemerintahan provinsi DKI Jakarta mendapat landasan yuridis dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 227 ayat (1), dan untuk mengimplemtasikan Pasal 227 ayat (1) tersebut kemudian diundangkan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan DKI Jakarta.

Frasa "diatur dengan undang-undang tersendiri" sebagaimana dimaksud oleh Pasal 227 ayat (1) tersebut jelas mengandung arti delegasi terbuka kepada pembentuk undang-undang, yaitu pembentuk undang-undang diberikan keleluasaan, kebebasan untuk menginterpretasikan di luar apa yang sudah disebutkan pada ayat-ayat sebelumnya. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *a quo* bersifat diskriminatif sehingga merugikan hak konstitusional Pemohon yang dijamin oleh

Pasal 27 ayat (1), 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dapat dikemukakan alasan-alasan hukum sebagai berikut:

Bahwa perlakuan diskriminatif adalah menyangkut domain hak asasi manusia, dengan demikian batasan perlakuan diskriminatif haruslah dirujuk pada pengertian menurut undang-undang yang mengatur mengenai Hak Asasi Manusia in casu UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang UU HAM, yang mendefinisikan diskriminasi sebagai setiap pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung atau pun tidak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

Dengan demikian, kekhususan undang-undang DKI Jakarta yang meletakkan Otonomi Daerah pada tingkat Provinsi sebagaimana yang didalilkan Pemohon, berdasarkan pada batasan diskriminasi dalam Undang-

Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maka tidak serta merta dapat dikatakan bahwa Undang-Undang tentang DKI yang terkait dengan pasal-pasal tersebut dianggap ketentuan yang diskriminatif.

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa kekhususan sebagai ibukota negara maka dibenarkan otonomi di Provinsi DKI hanya diletakkan pada tingkat provinsi, hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip kaidah hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) boleh berbeda dengan undang-undang yang bersifat umum (*lex generalis*), akan tetapi tidak sesuai dengan UUD 1945, adalah juga tidak dapat diterima karena UU Nomor 29 Tahun 2007 menggantungkan norma pada Pasal 227 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan Pasal 227 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 menggantungkan norma konstitusi pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, UU Nomor 29 Tahun 2007 adalah *lex specialis* dari UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalil Pemohon yang menyatakan bahwa warga negara Indonesia yang berstatus penduduk provinsi DKI Jakarta hak dan kewenangannya dirugikan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 Tahun 2007, pada Pemilu 2004 dan Pilkada 2007 hanya berhak memilih dan dipilih sebagai anggota

DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD provinsi, dan Gubernur, yang secara demikian bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) adalah pendapat yang tidak tepat karena pembentuk undang-undang telah menentukan pilihan kebijakan yang menentukan daerah otonom hanya pada tingkat provinsi saja dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang bersifat otonom.

Secara teoretik, konsekuensi adanya pemerintahan daerah/pemerintahan setempat (*local government*) memungkinkan adanya rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan yang salah satunya mengemban fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan rekrutmen pejabatnya atas dasar pengangkatan yang biasanya mengemban fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*).

Oleh karena pembentuk undang-undang telah menentukan pilihan kebijakan hukum (*legal policy*), maka sebagai konsekuensi yuridisnya dalam wilayah administrasi tersebut tidak tersedia mekanisme pemilihan untuk pimpinan pemerintahan setempat (kepala daerah) tetapi hal ini tidak berarti menghalangi atau mengurangi

DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD provinsi, dan Gubernur, yang secara demikian bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) adalah pendapat yang tidak tepat karena pembentuk undang-undang telah menentukan pilihan kebijakan yang menentukan daerah otonom hanya pada tingkat provinsi saja dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang bersifat otonom.

Secara teoretik, konsekuensi adanya pemerintahan daerah/pemerintahan setempat (*local government*) memungkinkan adanya rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan yang salah satunya mengemban fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan rekrutmen pejabatnya atas dasar pengangkatan yang biasanya mengemban fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*).

Oleh karena pembentuk undang-undang telah menentukan pilihan kebijakan hukum (*legal policy*), maka sebagai konsekuensi yuridisnya dalam wilayah administrasi tersebut tidak tersedia mekanisme pemilihan untuk pimpinan pemerintahan setempat (kepala daerah) tetapi hal ini tidak berarti menghalangi atau mengurangi

bahkan mengabaikan hak konstitusional Pemohon karena Pemohon tetap dapat menggunakan hak konstitusionalnya untuk memilih dan dipilih dalam mekanisme demokrasi yang tersedia pada jabatan-jabatan publik yang tersedia pula.





## BAB V

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian atau pemaparan dan kajian yang telah dilakukan dalam empat bab terdahulu maka sampailah penelitian ini pada beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Pengkhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Indonesia mengharuskan ditiadakannya wilayah administrasi yang berstatus otonom karena dimensi politik pembentukan daerah otonom mencakup aspek-aspek geografis, sosial dan kesejarahan. Faktor geografi membentuk perasaan menyatu dari sekelompok masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan ikatan wilayah secara geografis. Wilayah-wilayah kota di Jakarta adalah sangat lemah atau tidak terdapat sama sekali karena tidak terdapat faktor-faktor eksternal yang dapat memicu perasaan bersatu. Daerah otonom terbentuk jika tidak terdapat jalinan ikatan politis antara suatu komunitas dengan wilayah tinggalnya.
2. Titik berat otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan di tingkat provinsi karena sebagai

Ibukota Negara Republik Indonesia yang merupakan pusat pemerintahan dalam kedudukan itu kepada Jakarta diberi kedudukan sebagai daerah khusus (*special territory*), seperti kebanyakan ibukota negara di manca negara. Konsekuensi dari status khusus itu menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Jakarta diberi otonomi khusus atau desentralisasi asimetrik tidak terdapat rangkap daerah administrasi dengan daerah otonom dan di bawah otonomi provinsi tidak terdapat wilayah administrasi atau bentuk otonomi lainnya..

#### B. Saran

1. Dilihat dari jumlah penduduk DKI Jakarta menduduki peringkat keenam diantara 33 provinsi, maka sudah waktunya penduduk yang besra tersebut diberi otonomi karena jumlah penduduk yang besar seringkali menuntut pemerintahan yang lebih demokratis;
2. Perlu diakomodasi keberadaan kota/kabupaten otonom di wilayah Jakarta karena kekhususan pemerintahan seyogianya hanya pada tatanan provinsi dan bagaimana hubungan pemerintahan serta layanan

berikut aspek keuangan antara provinsi dan daerah otonom di bawahnya, perlu pengaturan secara cermat.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, Cet.2* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Pres, 1995
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cet. XXVIII*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Bourjol, M., and S Bodard., *Droit et lebertes des collectivites territoriales*. Paris: Mason 1984.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia 2007
- Gie, The Lian. *Pertumbuhan pemerintahan daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1968.
- \_\_\_\_\_, *Sedjarah Pemerintahan Djakarta* Jakarta: Kota Pradja Djakarta Raja, 1958.
- Hatta, Muhammad. "Kearah Indonesia Merdeka" (1932), dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Hidayat, Syarif. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru, dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah Sktesa Perjalan 100 Tahun*, Jakarta: Yayasan TIFA dan Institut for Local Development, 2005.
- Hoessein, Benyamin. "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah" dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Cet.I Jakarta: Yayasan Tifa dan Institut For Local Government, 2005.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

- Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PSHTN FH UI, 1983
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia* Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.
- \_\_\_\_\_, Moh. *Membangun Politik Hukum, menegakan Konstitusi* Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2001.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- \_\_\_\_\_, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004
- \_\_\_\_\_, Bagir. "Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah, dalam Martin, et, al. (eds,) *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan otonomi Daerah*. Cet.I Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Muthalib M.A. dan Moh.Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, (New Delhi, Starling Publisher Limited, 1982), hal. Sebagaimana dikutip kembali oleh Winarno Yudho, at,al. dalam *Implementasi otonomi Khusus Papua Pasca Putusan MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2005.
- Norton, A. *International Hand Book of Local Governanment*: Hauts Edusard Edgar Publisihing Co, 1994, sebagaimana dicitif oleh S.H. Sarundajang dalam *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Parktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007
- Prasojo, Eko. Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah Antara Model demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006.
- \_\_\_\_\_, Eko. Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah* Jakarta: FISIP UI 2006.

- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokus Media, 2007.
- Reinow, Robert. *Intriduction to Government*, (New York, Alfred A. Knoof, 1966), hal 573
- Simangunsong, Bonar dan Daulat Dinuraya *Negera Demokrasi dan Berpolitik yang propesioanal*, Jakarta: tanpa penerbit 2004.
- Soekamto Soerjono dan Sri Mamudji, *Peranan Peprustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. V, Jakarta: PT.Raja Grafindo, Edisi I, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Penelitian Hukum empiris: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. V, Jakarta: PT.Raja Grafindo, Edisi I, 2001
- \_\_\_\_\_. *Bahan Hukum Primer: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. V, Jakarta: PT.Raja Grafindo, Edisi I, 2001
- Soetandyo, Signyosoebroto. "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1945)", dalam *Pasang Surut otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institut for Lokal Government dan Yayasan TIFA, 2005
- Thorsten V. Kalijarvi, "forms and types of government." In Roy V. Peel and Joseph S. Roucek an *Intruduction to Politic*, New York, 1951, sebagaimana dikutip oleh Fred dalam pengantar ilmu politik, Cet. V Bandung: Bhina Cipta, 1974.
- Tresna, R. *Bertamasja ke-Taman Ketatanegaraan Bandung*: Dibya, t.t
- Wahjono, Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia* Jakarta: Ind-hill.co, 1989.
- Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet. VI, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal.145

## 2 . Artikel / Karya Tulis Ilmiah / Makalah / Risalah

Hoessein, Benyamin , "Penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsep Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 1945" (Makalah disajikan dalam seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar , 14-18 Juli 2003), hal 73

\_\_\_\_\_, "Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsep Otonomi Daerah Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar .1945", (Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar Bali, 14-18 Juli 2003).

\_\_\_\_\_, "Hubungan antara Pusat Daerah". Makalah disampaikan dalam forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara dengan tema Reformasi Sistem Hukum Administrasi Negara untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa diselenggarakan oleh BPHN, Surabaya 14-16 Mei 2007)

\_\_\_\_\_, "Desentralisasi dan otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Akan berputarkan Roda Desentralisasi dari efisiensi ke Demokrasi" Jakarta: (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Administrasi Negara, FISIP UI,1995);

\_\_\_\_\_, "Otonomi daerah di Jakarta" (Makalah disampaikan sebagai keterangan Ahli dalam Persidangan Mahkamah Konstitusi)

Manan, Bagir. "Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas desentralisasi Menurut UUD 1945", (Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran, Bandung: 1990

Keterangan tertulis pemerintah yang disampaikan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, tanggal 26 Juni 2008.

Keterangan tertulis DPR yang disampaikan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, tanggal 26 Juni 2008.

Ramses, Andy. "Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Pilihan Bentuk Otonomi Asimetrik", Makalah disampaikan sebagai keterangan Ahli Tertulis dalam

Persidangan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 26 Juni 2008.

## 2. JURNAL / LITERATUR

Biro Humas dan Protokol Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.  
"Naskah pidato pelantikan Gubernur DKI Jakarta

Hoesein, Bhenyamin. "Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Global" (Jurnal usahawan, No.04 Tahun XXIX, April 2000),

Marzuki, Mohamad Laica. "Hakekat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", jurnal konstitusi vol 4 no 1, edisi maret 2007, Jakarta: mahkamah konstitusi RI, 2007.

## 3. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437.*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, UU Nomor 29 Tahun 2007, LN Tahun 2007 Nomor 93, TLN Nomor 4744*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa, UU Nomor 5 Tahun 1979, LN Tahun 1979 Nomor 90 TLN Nomor 4744*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 53, TLN Nomor 438.*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara republik Indonesia Jakarta, UU Nomor 34 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 146, TLN Nomor 3878*



- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437.*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, UU Nomor 29 Tahun 2007, LN Tahun 2007 Nomor 93, TLN Nomor 4744*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1948.*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor- 1 Tahun 1957, LN Nomor 6 Tahun 1957.*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965, LN Nomor 83, TLN Nomor 2788;*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pembentukan Jabatan Gubernur Militer Ibukota, UU/Drt Nomor 6 Tahun 1950, LN Tahun 1950 Nomor 6, TLN Nomor 3*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa, UU Nomor 5 Tahun 1979, LN Tahun 1979 Nomor 90 TLN Nomor 4744*
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1974. LN tahun 1874 Nomor 125, TLN Nomor 4437*