



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEWENANGAN KHUSUS JAKARTA SEBAGAI
IBUKOTA NEGARA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI
DI INDONESIA**

TESIS

**ROBERTUS NA ENDI JAWENG
NIM: 0906500942**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU ADMINISTRASI
JAKARTA
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEWENANGAN KHUSUS JAKARTA SEBAGAI
IBUKOTA NEGARA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI
DI INDONESIA**

TESIS

**ROBERTUS NA ENDI JAWENG
NIM: 0906500942**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
dalam Ilmu Administrasi**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU ADMINISTRASI
JAKARTA
JANUARI 2012**

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Robertus Na Endi Jaweng

NPM : 0906500942

Tanda Tangan : 

Tanggal : 04 Januari 2012

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Robertus Na Endi Jaweng
NPM : 0906500942
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia
Judul Tesis : Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia

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

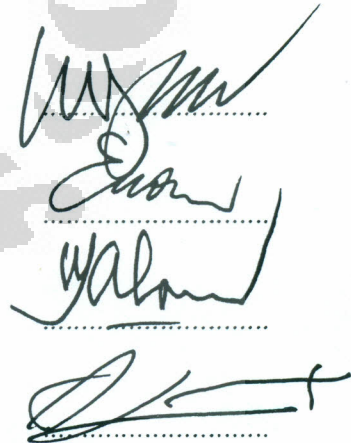
DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof.DR.Irfan Ridwan Maksum

Penguji : Prof.DR. Endang Wirjatmi Trilestari

Penguji : DR. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc.

Penguji : Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si



Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 10 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Proses belajar di Program Pascasarjana Ilmu Administrasi, FISIP-UI, mulai saya tempuh sejak pertengahan Tahun 2009 lalu. Perjalanan sekitar dua tahun tersebut kini berujung pada fase puncak: penulisan karya akademik berupa Tesis yang sekaligus menjadi bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Administrasi.

Banyak nama yang tentu telah turut membantu dan terlibat dalam perjalanan tersebut. Istri saya Margaretha Maria Hapsari dan ananda Chrispinus Bimo Pinanditho adalah dua nama yang tercatat khusus sebagai pemberi semangat sekaligus pengingat di kala saya mulai memomorduakan urusan kuliah ketimbang pekerjaan lain. Kesabaran dan kerelaan mereka untuk mebiarkan sebagian waktu akhir pekan tersita oleh riset dan penulisan Tesis ini juga merupakan bukti dukungan moril yang tak terkira nilainya.

Dari internal kampus, keakraban dan segala kerja sama yang baik dari teman-teman seangkatan turut memberi warna bagi proses belajar akademik dan belajar sosial saya selama masa studi berlangsung. Dan yang sangat penting dalam lingkungan kampus adalah keberadaan para pengelola program dan staf pengajar yang telah mendukung kelancaran proses perkuliahan hingga tugas akhir. Prof.DR.Irfan Ridwan Maksum, selaku pembimbing yang rela untuk selalu dihubungi lewat telpon/email, adalah figur yang membuat saya yakin bahwa saya tidak hanya telah menemukan tempat belajar yang pas tetapi juga pembimbing yang bijak dan mumpuni untuk membimbing para mahasiswa "pekerja" seperti saya ini. Prof.DR. Eko Prasajo, intelektual panutan yang menjadi alasan saya untuk menekuni Administrasi Publik pada jenjang Pascasarjana, telah memberikan bekal ilmu pengetahuan dan menawarkan persahabatan lewat sapaan-sapaan beliau di situs jejaring sosial atau melalui telpon. Para staf Pengajar lainnya tentu juga sudah memberikan tuntunan pengetahuan cukup untuk selanjutnya saya manfaatkan dalam kehidupan dan pekerjaan sehari-hari ke depan.

Akhir kata, saya menghaturkan pujian dan syukur berlimpah kepada Tuhan Maha Esa atas segala berkah dan perlindungan-Nya. Mudah-mudahan karya ini memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun perbaikan mutu kebijakan di negeri ini pada masa-masa mendatang.

Jakarta, Januari 2012

Robertus Na Endi Jaweng

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

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

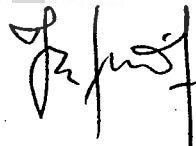
Nama : Robertus Na Endi Jaweng
NPM : 0906500942
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Kaarya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya, berjudul: "**Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia**" beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmediakan/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data, merawat, dan mempublikasikan tugas akhir ini selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : Januari 2012

Yang Menyatakan



Robertus Na Endi Jaweng

ABSTRAK

Pemberian status kekhususan kepada Jakarta didasari pertimbangan kedudukan formalnya sebagai Ibukota Negara RI. Berdasar alasan tersebut, bentuk dan susunan pemerintahan dirancang secara khusus, berupa suatu bentuk otonomi tunggal di lingkup provinsi dan susunan pemerintahan dengan ciri unik dan menonjol seperti tak adanya daerah otonom di dalamnya. Penelitian kualitatif dalam kerangka pendekatan *verstehen* ini ingin melihat gambaran dampak dari konstruksi kekhususan tersebut bagi pengelolaan Jakarta sebagai Ibukota maupun keterhubungannya dengan daerah-daerah sekitar dalam konteks kawasan perkotaan.

Studi ini menunjukkan: pilihan bentuk otonomi tunggal itu membawa dampak yang rumit. Kekhususan Jakarta berorientasi internal (pengaturan internal yurisdiksi) namun lemah orientasi eksternal dalam mengelola hubungan dengan daerah-daerah sekitar dalam kawasan perkotaan Jabodetabekjur. Kondisi ini erat kaitannya dengan amat lemahnya kewenangan khusus yang dimiliki Jakarta sehingga sulit pula mendesain suatu kelembagaan yang cocok bagi pengelolaannya. Pada sisi lain, pengaturan internal pun dinilai menimbulkan kesulitan serius bagi Kabupaten/Kota Administratif dalam menjalankan tugas pelayanan publik yang ada.

Kata-kata Kunci: *Daerah Khusus, Kewenangan Khusus, Ibukota Negara.*

ABSTRACT

The implementation of special status for Jakarta is based on consideration on its formal status as the capital city of the Republic of Indonesia. Based on that consideration, the form and arrangement the government are specially designed in the form of a single autonomy within a unique provincial level and the composition of the government has a unique and predominant characteristic, without autonomic regions. In the frame of *versthen* approach, this qualitative research aims to see the impact of the unique construction for managing Jakarta as the Capital City and its relationship with the surrounding areas in the context of urban areas.

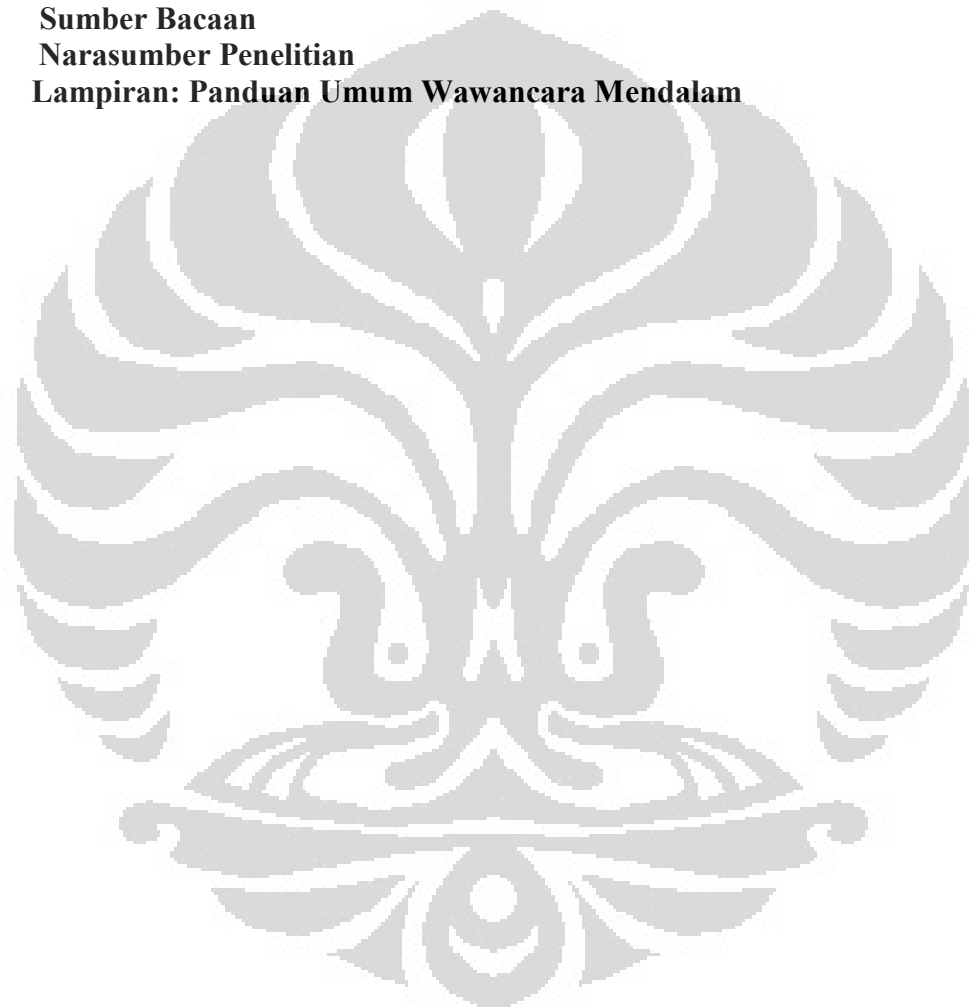
The finding/result show that: the option of the single autonomy form is very complicated. The speciality of Jakarta is internally oriented (internal management jurisdiction), however, it is weak in external orientation of managing relationship with the surrounding regions within the urban areas of Jabodetabekjur. This condition is closely related to the special authority owned by Jakarta is weak that makes it difficult to design an appropriate institution to manage the relationship. On the other hand, the internal arrangement is also thought to have caused serious problems for Administrative Regency/City in carrying out the task of providing the public service.

Key Words: Special Region, Special Authority, the Capital City.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
1. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Fokus Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Signifikansi Penelitian	11
2. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Konsep-Konsep Pokok	12
2.1.1. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah	14
2.1.2. Konsep Kewenangan Pemerintahan Daerah	23
A. Makna dan Sumber Kewenangan	23
B. Pendekatan Penyerahan Kewenangan	27
C. Kriteria Penyerahan Kewenangan	29
D. Kewenangan Khusus dalam Desentralisasi Asimetris	31
2.1.3. Konsep Peran/Fungsi Ibukota Negara dan Kelembagaan Pemerintahan Kota	32
2.2. Kerangka Pemikiran	40
3. METODE PENELITIAN	
3.1. Pendekatan dan Metode Penelitian	43
3.2. Teknik Penentuan Narasumber	44
3.3. Tahapan Analisis Data	45
3.4. Sistematika Penulisan	46
4. PERKEMBANGAN PENGATURAN KEWENANGAN KHUSUS JAKARTA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI DI INDONESIA	
4.1. Pengantar Umum	48
4.2. Pengaturan Kekhususan Jakarta: Awal Kemerdekaan hingga Orba	49
4.3. Pengaturan Kekhususan Jakarta di Era Desentralisasi (1999-Sekarang)	58
5. ANALISIS KEWENANGAN KHUSUS PROPINSI DKI JAKARTA	
5.1. Ibukota Negara: Fungsi-fungsi Ke-ibukota-an sebagai Basis Penyusunan Kewenangan Khusus	70

5.2.	Pilihan Bentuk Otonomi Tunggal: Fenomena (Mikro)-Sentralisasi Kewenangan	80
5.3.	Kebutuhan Kewenangan Khusus dan Pilihan Desain Kelembagaan dalam Pengelolaan Pemerintahan Kota Jakarta	86
6.	PENUTUP	
6.1.	Kesimpulan	95
6.2.	Rekomendasi	97
	Sumber Bacaan	98
	Narasumber Penelitian	102
	Lampiran: Panduan Umum Wawancara Mendalam	103



ABSTRAK

Pemberian status kekhususan kepada Jakarta didasari pertimbangan kedudukan formalnya sebagai Ibukota Negara RI. Berdasar alasan tersebut, bentuk dan susunan pemerintahan dirancang secara khusus, berupa suatu bentuk otonomi tunggal di lingkup provinsi dan susunan pemerintahan dengan ciri unik dan menonjol seperti tak adanya daerah otonom di dalamnya. Penelitian kualitatif dalam kerangka pendekatan *verstehen* ini ingin melihat gambaran dampak dari konstruksi kekhususan tersebut bagi pengelolaan Jakarta sebagai Ibukota maupun keterhubungannya dengan daerah-daerah sekitar dalam konteks kawasan perkotaan.

Studi ini menunjukkan: pilihan bentuk otonomi tunggal itu membawa dampak yang rumit. Kekhususan Jakarta berorientasi internal (pengaturan internal yurisdiksi) namun lemah orientasi eksternal dalam mengelola hubungan dengan daerah-daerah sekitar dalam kawasan perkotaan Jabodetabekjur. Kondisi ini erat kaitannya dengan amat lemahnya kewenangan khusus yang dimiliki Jakarta sehingga sulit pula mendesain suatu kelembagaan yang cocok bagi pengelolaannya. Pada sisi lain, pengaturan internal pun dinilai menimbulkan kesulitan serius bagi Kabupaten/Kota Administratif dalam menjalankan tugas pelayanan publik yang ada.

Kata-kata Kunci: *Daerah Khusus, Kewenangan Khusus, Ibukota Negara.*

ABSTRACT

The implementation of special status for Jakarta is based on consideration on its formal status as the capital city of the Republic of Indonesia. Based on that consideration, the form and arrangement the government are specially designed in the form of a single autonomy within a unique provincial level and the composition of the government has a unique and predominant characteristic, without autonomic regions. In the frame of *versthen* approach, this qualitative research aims to see the impact of the unique construction for managing Jakarta as the Capital City and its relationship with the surrounding areas in the context of urban areas.

The finding/result show that: the option of the single autonomy form is very complicated. The speciality of Jakarta is internally oriented (internal management jurisdiction), however, it is weak in external orientation of managing relationship with the surrounding regions within the urban areas of Jabodetabekjur. This condition is closely related to the special authority owned by Jakarta is weak that makes it difficult to design an appropriate institution to manage the relationship. On the other hand, the internal arrangement is also thought to have caused serious problems for Administrative Regency/City in carrying out the task of providing the public service.

Key Words: *Special Region, Special Authority, the Capital City.*

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi DKI Jakarta diberi status sebagai suatu daerah khusus (*special region*), dengan nama resmi "Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta"¹. Kekhususan tersebut mulai terlihat embrionya saat Jakarta berstatus Kotapraja pada awal kemerdekaan (UU Nomor 22 Tahun 1948) hingga masa ketika berstatus sebagai Propinsi yang dimulai pada era Orde Baru (UU Nomor 11 Tahun 1990) dan diteruskan pada era reformasi (UU Nomor 34 Tahun 1999 dan diganti UU Nomor 29 Tahun 2007)².

Dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara dan berstatus daerah khusus, substansi kekhususan Jakarta terlihat menonjol pada bentuk pemerintahan berotonomi tunggal (*single autonomy*) di level Provinsi dan implikasinya pada kekhususan dalam susunan pemerintahan. Sedemikian menonjolnya bentuk-susunan pemerintahan ini, masyarakat lalu lebih mengenal dan mengidentikan kekhususan atau otonomi khusus Provinsi DKI Jakarta dengan penerapan model otonomi tunggal tersebut.

Pilihan yang bertitik berat pada bentuk pemerintahan berotonomi tunggal itu sekaligus menjadi pembeda dari model yang berlaku umum di daerah-daerah lainnya: daerah otonom Provinsi dan daerah otonom Kabupaten/Kota. Status otonomi yang melekat pada dua lingkup daerah ini menandai berlakunya model otonomi jamak di mana dalam suatu yurisdiksi provinsi terdapat lebih dari satu otonomi, yakni pada daerah Provinsi itu sendiri maupun Kabupaten/Kota yang berada di dalamnya. Bahkan lebih jauh lagi, berbeda dari Provinsi DKI Jakarta yang hanya meletakkan kewenangan otonomi di level Provinsi, pada daerah-daerah lain lokus titik berat otonomi justru berada di lingkup pemerintahan Kabupaten/Kota.

¹ Dalam sebutan populer di masyarakat, nama resmi ini acap disingkat "Provinsi DKI Jakarta". Atas dasar pertimbangan praktis, nama singkatan tersebut yang akan digunakan dalam karya ini.

² Tinjauan legal-historis ihwal perkembangan dasar hukum pengaturan kekhususan Jakarta akan diuraikan tersendiri dan secara singkat dalam Bab IV.

Selain menimbulkan ciri-ciri pembeda tertentu dengan daerah-daerah lain tadi, pilihan bentuk pemerintahan berotonomi tunggal ini membawa aneka konsekuensi yang saling terkait ke dalam (internal) pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, yang oleh UU Nomor 29 Tahun 2007 disebut sebagai ciri-ciri susunan pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta³. Pertama, dalam yurisdiksi provinsi tersebut tidak lagi dibentuk daerah-daerah otonom lain melainkan daerah administratif (Kota Administratif dan Kabupaten Administratif)⁴. Sejalan dengan status itu, Kota Administratif dan Kabupaten Administratif (termasuk pula Kecamatan dan Kelurahan) hanya menjadi wilayah kerja (*werk'ring*), bukan wilayah pemerintahan (*amsk'ring*).

Kedua, sebagai implikasi lanjutan, para Walikota/Bupati tidak berkedudukan sebagai Kepala Daerah melainkan (seperti halnya Camat dan Lurah) berperan sebagai perangkat propinsi dan para pejabatnya berstatus PNS. Selanjutnya, proses pengisian jabatan Walikota/Bupati tidak dilakukan melalui sistem pemilihan (secara langsung oleh rakyat atau secara perwakilan melalui DPRD) tetapi diangkat Gubernur atas pertimbangan DPRD. Seorang Camat diangkat dan diberhentikan Gubernur atas usul Walikota/Bupati, selanjutnya Lurah diangkat dan diberhentikan Walikota/Bupati berdasar pendelegasian wewenang Gubernur.

Ketiga, mengingat statusnya bukan sebagai daerah otonom, Kota Administratif dan Kabupaten Administratif tidak memiliki DPRD, diganti dengan pembentukan Dewan Kota/Kabupaten. Secara resmi, Dewan ini dimandatkan untuk membantu Walikota/Bupati, bukan sebagai pranata perwakilan rakyat yang dibekali fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Para anggota yang terdiri atas tokoh-tokoh yang

³ Semua kutipan implikasi pada susunan pemerintahan ini merujuk pada Undang-undang yang berlaku sebagai dasar hukum pengaturan status kekhususan Jakarta dewasa ini, yakni UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari sisi substansi, implikasi tersebut tidak berbeda jauh dari apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, terutama UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Susunan Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

⁴ Saat ini, Provinsi DKI Jakarta memiliki beberapa Kota Administratif dan Kabupaten Administratif, yakni Kota Madya Jakarta Pusat, Kota Madya Jakarta Barat, Kota Madya Jakarta Timur, Kota Madya Jakarta Utara, Kota Madya Jakarta Selatan yang secara bersamaan dibentuk berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 1978 dan Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu (sebelumnya merupakan bagian dari Kota Madya Jakarta Utara) yang dibentuk berdasarkan PP Nomor 55 Tahun 2001 sebagai pelaksanaan perintah Pasal 32 (Ketentuan Peralihan) UU Nomor 34 Tahun 1999.

mewakili masyarakat tidak dipilih dalam sistem elektoral seperti di daerah lain, tetapi melalui mekanisme pengusulan oleh masyarakat untuk disetujui DPRD Provinsi dan ditetapkan oleh Gubernur.

Keempat, untuk membantu pelaksanaan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab Gubernur dalam kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah dan Kepala Daerah, susunan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta juga ditandai oleh keberadaan Deputi Gubernur. Dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah, UU membatasi pengangkatan Deputi sebanyak-banyaknya empat orang. Para Deputi ini berasal dari PNS yang memenuhi persyaratan, diangkat dan diberhentikan Presiden atas usul Gubernur dan sehari-hari bertanggung jawab kepada Gubernur⁵.

Selain ditandai oleh bentuk pemerintahan berotonomi tunggal dan segala implikasinya terhadap sejumlah susunan pemerintahan tersebut, substansi kekhususan Provinsi DKI Jakarta juga mengandung beberapa ciri khas/khusus lain. Jika merujuk UU Nomor 29 Tahun 2007, dua ciri khusus penting lainnya adalah ihwal kewenangan dan urusan khusus pemerintahan serta sumber dan tata kelola anggaran dalam rangka menjalankan urusan yang bersifat khusus tersebut.

Pertama, dalam hal materi kewenangan dan urusan khusus, komponen global kewenangan Provinsi DKI Jakarta selain terdiri atas urusan terkait kedudukannya sebagai daerah otonom⁶, urusan yang dilimpahkan Pusat kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, dan urusan yang ditugaskan Pusat sebagai pelaksanaan asas tugas pembantuan, terdapat pula sejumlah kewenangan khusus yang meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam

⁵ Pasal 14 UU Nomor 29 Tahun 2007 dan Perpres Nomor 55 Tahun 2008 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tanggung Jawab Deputi Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

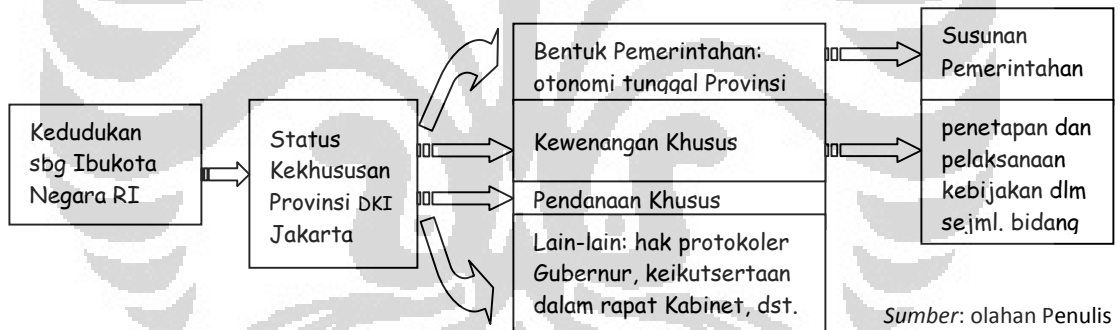
⁶ Sebagai daerah otonom, kewenangan DKI Jakarta sama dengan kewenangan daerah lain sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan ditegaskan kembali dalam Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 29 Tahun 2007, yakni mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi wewenang Pemerintah. Mengingat bahwa di Provinsi DKI Jakarta tidak terdapat Kabupaten/Kota otonom maka semua kewenangan atas urusan-urusan yang layaknya dimiliki Kabupaten/Kota sebagaimana yang terdapat di daerah-daerah otonom lain (dirinci dalam PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan) diselenggarakan sekaligus oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

bidang tata ruang, sumber daya alam dan lingkungan; pengendalian penduduk dan permukiman; transportasi; pariwisata; industri dan perdagangan.

Kedua, dalam hal pendanaannya, selain memiliki kesamaan jenis dan sumber keuangan seperti daerah-daerah lainnya, Provinsi DKI Jakarta juga memperoleh sumber keuangan tertentu bagi pelaksanaan urusan bersifat khusus. Dana "khusus" ini dianggarkan dalam APBN yang ditetapkan Pemerintah bersama DPR berdasarkan usulan Provinsi DKI Jakarta. Sementara dalam hal administrasinya, dana yang skema pengalokasiannya melalui Kementerian/Lembaga tersebut dikelola oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan pada setiap akhir tahun Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan dan pertanggung-jawaban keuangan kepada Kementerian/ Lembaga terkait⁷.

Dari ringkasan uraian normatif di atas, penulis menyimpulkan kerangka status kekhususan Provinsi DKI Jakarta dalam bagan sederhana berikut.

Bagan 1: Kerangka Normatif Kekhususan Provinsi DKI Jakarta



Bertolak dari gambaran di atas, esensi masalah yang dapat diidentifikasi dan menjadi latar belakang penulisan topik tesis ini terkait sejumlah kelemahan mendasar dalam konstruksi kebijakan kekhususan yang ada. Dari sisi lingkup perwujudannya,

⁷ Bentuk dan susunan pemerintahan, kewenangan dan pembiayaan ini adalah tiga contoh dari unsur-unsur pokok kekhususan Jakarta. Tetapi, di luar ketiganya, terdapat beberapa unsur lainnya yang menandai kekhasan DKI Jakarta seperti hak protokol gubernur DKI Jakarta untuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan atau menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara, dll. Catatan detail mengenai tambahan ciri kekhususan ini bisa dilihat pada makalah Sri Rahayu (Kepala Biro Hukum Provinsi DKI Jakarta), "Sejarah Impelementasi Kekhususan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta", Materi FGD di BPHN-Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 28 Juli 2010.

substansi kekhususan Provinsi DKI Jakarta dapat dikatakan relatif lengkap lantaran mencakup bentuk-susunan pemerintahan, materi kewenangan dan sumber pendanaan. Hal ini--sebagaimana disampaikan pakar ilmu pemerintahan dari IIP, Andi Ramses--sejalan pula dengan corak baku perwujudan desentralisasi asimetris yang mencakup kekhususan dalam hal kewenangan, bentuk pemerintahan dan pendanaan⁸.

Namun, cukup lengkap dari lingkup perwujudannya tersebut tidak diimbangi dengan kualitas dalam isi pengaturan atau substansi kebijakannya. *Pertama*, dalam setiap konsep maupun kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, isu kewenangan menjadi subyek yang berposisi sentral. Dalam konteks sebagai suatu daerah khusus, Provinsi DKI Jakarta sejatinya tidak memiliki esensi kewenangan khusus signifikan. Pasal 26 ayat (4) UU Nomor 29 Tahun 2007 memang telah menetapkan beberapa kewenangan sebagaimana telah disebut sebelumnya, tetapi semua kewenangan itu sesungguhnya tidak khas dimiliki DKI Jakarta lantaran juga terdapat di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota lainnya, bahkan sulit membedakannya dari jenis urusan dan skala kewenangan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom biasa.

Hemat penulis, kalau pun tidak khas/eksklusif pada aspek jenis-jenis urusan, esensi kekhususan boleh jadi masih bisa terlihat jika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki derajat kewenangan tinggi yang mencakup pengaturan dan pengurusan atas berbagai bidang/urusan tersebut, termasuk kewenangan mengkoordinasi atas daerah-daerah sekitarnya (Provinsi Jawa Barat dan Banten maupun Kabupaten/Kota terkait dalam yurisdiksi keduanya). Sayangnya, hingga saat ini sebegini besar kewenangan pengaturan dan fungsi koordinasi masih berada di tangan Pemerintah Pusat, belum dilimpahkan kepada Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonomi khusus.

Dalam perspektif desentralisasi, ketidakjelasan kewenangan khusus tersebut secara substantif berarti cenderung melihat dan menempatkan Jakarta sebagai daerah simetris atau sebagai daerah otonom biasa di mana kekhususan Jakarta tidak lebih sebagai wujud penyelenggaraan asas dekonsentrasi untuk melaksanakan kepentingan nasional yang dilimpahkan Pemerintah. Untuk menjalankan tugas tersebut, Gubernur

⁸ Keterangan yang disampaikan Andi Ramses M. sebagai Saksi Ahli Perkara "Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 Tahun 2007 terhadap UUD 1945" di Mahkamah Konstitusi. Lihat Risalah Sidang, 26 Juli 2008, hlm.40-45 dan Risalah Sidang, 5 Agustus 2008, hlm.15.

DKI Jakarta dalam kapasitasnya sebagai Wakil Pusat diberikan kewenangan untuk mengurus aneka urusan-urusan yang terkait pengelolaan wilayah Ibukota. Himpitan antara fungsi kekhususan dan pelaksanaan asas dekonsentrasi tersebut menyebabkan kekhususan Jakarta sulit dikategorikan sebagai implementasi suatu otonomi khusus⁹.

Terkait problem kebijakan tersebut, di lapangan juga muncul masalah faktual (*factual problem*) sebagaimana, misalnya, terlihat pada soal inefektivitas pengelolaan koordinasi lintas bidang. Esensi permasalahannya terdapat pada hubungan koordinasi antara Pemerintah dan Provinsi DKI Jakarta, antara Provinsi DKI Jakarta dengan daerah-daerah sekitarnya, maupun secara internal pemerintahan DKI Jakarta sendiri lantaran kaburnya pembagian tugas antara para Deputi (perangkat daerah khusus) dan SKPD (perangkat daerah otonom) yang memiliki keterkaitan domain urusan. Bahkan, Andy Ramses mengatakan bahwa sebagian besar persoalan yang dihadapi Provinsi DKI Jakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini bersumber dari masalah koordinasi dan ketidakjelasan kewenangan khusus tersebut¹⁰.

Dalam hal kebermasalahan hubungan antara Jakarta dengan daerah sekitarnya, Jakarta jelas berada pada posisi dengan ketergantungan tinggi bahkan lebih banyak menanggung dampak (beban). Kapasitas Jakarta amat terbatas, kemampuannya untuk menyelesaikan kompleksitas permasalahan sangat tergantung pada kawasan sekitar. Dalam masalah banjir, misalnya, upaya mengurangi intensitas bencana rutin tersebut hanya mungkin dengan memulai dari penataan kawasan hulu aliran sungai yang masuk ke Jakarta, di mana semuanya itu berlokasi di daerah-daerah lain. Demikian juga ihwal sampah, dimana Jakarta membutuhkan kerja sama dengan daerah-daerah

⁹ Kita tahu, seperti halnya otonomi secara umum, otonomi khusus adalah perwujudan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menimbang konteks tersebut, Guru Besar Universitas Satyagama Prof. Koswara Kertapradja menempatkan kekhususan Jakarta dalam kategori "Daerah Khusus", yang tidak sama dengan "Otonomi Khusus". Kekhususan "Daerah Khusus" berbasis pada ciri karakteristik tertentu atau berdasarkan historis dan perkembangan empirik daerah tersebut, sementara daerah yang masuk dalam kategori "Otonomi Khusus" mesti memiliki hak, wewenang dan kewajiban yang secara khusus berbeda dari daerah otonom lain yang ditandai besar/luasnya urusan, perimbangan keuangan yang lebih besar, serta mekanisme penyelenggaraan otonominya yang berbeda. Koswara Kertapradja, "*Kedudukan Daerah Khusus/Istimewa dan Otonomi Khusus dalam Konstitusi NKRP*", Materi FGD di BPHN-Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 28 Juli 2010.

¹⁰ Andy Ramses, "*Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta*" dalam Andy Ramses dan La Bakry (Ed.), "*Pemerintahan Daerah di Indonesia*", Jakarta: Pemprov DKI Jakarta dan MIPI, 2009, hlm.99.

sekitar untuk menyediakan lahan penampungan/pengolahan. Di sini terlihat urgensi kewenangan khusus, atau pun kerja sama antardaerah, dalam penyelesaian masalah.

Kedua, dalam hal bentuk dan susunan pemerintahan, perwujudan substansi kekhususan di sini mengandung kelemahan dan persoalan yang tak kalah pelik pula. Dalam perspektif hukum, misalnya, bentuk pemerintahan berotonomi tunggal di level Provinsi dan implikasinya pada susunan pemerintahan yang menghilangkan status daerah otonom pada Kabupten/Kota adalah manifestasi pelanggaran Konstitusi (Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945). Pelanggaran itu terjadi berulang pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah¹¹ dan UU Nomor 29 Tahun 2007. Turunan lebih lanjut dari susunan pemerintahan tersebut adalah tidak adanya institusi DPRD di Kabupaten/Kota atau hilangnya sistem pengisian jabatan Bupati/Walikota melalui pemilihan menjadi pengangkatan oleh Gubernur, yang pada gilirannya membawa kita ke perspektif politik mengenai penilaian derajat demokrasi di DKI Jakarta.¹²

Sementara dari perspektif desentralisasi, jika merujuk sistematika penyusunan kebijakan otonomi daerah, elemen kewenangan jelas menjadi basis bagi penentuan desain kelembagaan (bentuk-susunan pemerintahan) dan berbagai elemen penyelenggaraan pemerintahan selanjutnya. Dalam konteks ini, perlu diteliti lebih lanjut, apakah model otonomi tunggal dalam bentuk-susunan pemerintahan DKI Jakarta memang merupakan konsekuensi logis dari kewenangan khusus yang dimilikinya?

¹¹ Klausul pelanggaran dimaksud termuat dalam Pasal 227 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004: "Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom", sementara norma Konstitusi yang dilanggar adalah isi Pasal 18 UUD 1945 ayat (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"; dan ayat (2): "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan" Tinjauan yuridis konstitusional mengenai kekhususan DKI Jakarta (terutama perihal model otonomi tunggal) dapat dilihat pada Eko Prasajo et.al., "*RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (RUU Perubahan UU No.34 Tahun 1999)*", Naskah Akademik, Jakarta, LKAP, khususnya hlm.3-16.

¹² Soal susunan pemerintahan, terutama ihwal tidak adanya institusi DPRD dan sistem pengangkatan dalam pengisian jabatan Bupati/Walikota, pernah menjadi materi gugatan materiil di Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2008. Sayangnya gugatan yang diajukan Bhiem Benjamin ini justru ditolak Majelis Hakim MK. Meski demikian, keputusan hukum yang bersifat tetap dan mengikat tersebut tidak lalu berarti menutup pintu diskursus akademik untuk menganalisa dan bahkan mengkritik isu tersebut.

Dan apakah alasan normatif bahwa pilihan atas model tersebut dimaksudkan untuk menjamin perencanaan, pengelolaan dan pengendalian pembangunan Jakarta secara integral memang memiliki dasar logis atau terbukti dalam capaian implemetasinya? Berbagai koherensi hubungan tersebut patut diteliti, baik antara kewenangan khusus dengan bentuk-susunan pemerintahan maupun keterkaitannya dengan alasan normatif bagi integrasi pengelolaan pembangunan Jakarta.

Ketiga, basis kekhususan yang berlandas kedudukan sebagai Ibukota Negara jelas tidak cukup memadai dalam menjawab tantangan kekinian Jakarta. Pada masa awal ketika status tersebut mulai berlaku, kekhususan berbasis kedudukan sebagai Ibukota tersebut dapat dianggap memadai lantaran perkembangan Jakarta yang tidak sekompleks dan sedinamis saat ini. Namun, ketika dinamika dan kompleksitas sosial-ekonomi bergerak ke level yang jauh lebih tinggi, suatu kerangka administratif tentu dibutuhkan guna mengelola perkembangan yang ada. Masalah-masalah yang muncul dewasa ini tentu saja tidak hanya berhubungan dengan status sebagai Ibukota Negara, tetapi bahkan lebih erat berkaitan (sebagai dampak) yang menyertai perkembangan aglomerasi dan karakter metropolitan Jakarta itu sendiri.

Salah satu kerangka administrasi yang patut dipertimbangkan adalah pilihan model desentralisasi asimetris atau status kekhususan. Dalam keperluan demikian, basis kekhususan "tradisional" (kedudukan sebagai Ibukota) perlu ditambah bobotnya melalui substansi kewenangan yang mengakomodasi perkembangan Jakarta sebagai kota metropolitan. Sebagai metropolitan, cara pandang atas kekhususan Jakarta tidak hanya dalam perspektif legal (status resmi sebagai Ibukota) tetapi juga bisa merekam kompleksitas Jakarta sebagai pusat interaksi sosial (multikultur), aktivitas ekonomi, pusat pemerintahan, percaturan politik, domisili perwakilan negara asing dan lembaga internasional, dst¹³. Pada sisi lain, ragam faktor penentu efektivitas pengelolaan aneka masalah yang ditimbulkan oleh dinamika multibidang tersebut tak hanya tergantung pada kapasitas internal Jakarta tetapi juga banyak terkait dengan keterlibatan pihak eksternal yang membutuhkan pola kerja sama tertentu dengan daerah-daerah sekitar.

¹³ Pratikno et.al., "Jakarta: Kompleksitas Megapolitanisme Ibukota", dalam "Desentralisasi Asimetris di Indonesia", Yogyakarta: JPP Fisipol UGM dan Yayasan Tifa, 2010, hlm.115-138.

Berbagai masalah kompleks dan tipikal (khas) yang dihadapi Jakarta ini jelas tidak bisa hanya dikelola dalam bingkai otonomi biasa (sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi), tetapi mesti diangkat pada aras pengaturan dan pengelolaan secara khusus dalam kerangka daerah khusus. Dalam keperluan demikian, meski tidak menjadikannya sebagai suatu pertanyaan penelitian tersendiri, uraian tesis ini berupaya untuk tidak saja melihat basis kekhususan pada kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara tetapi juga menyinggung keterkaitan implikasinya yang dewasa ini telah membentuk Jakarta sebagai metropolitan. Untuk itu, penting pula untuk mengidentifikasi karakteristik persoalan dan kebutuhan nyata suatu metropolitan sebagai dasar pembentukan pemerintahan metropolitan (*metropolitan governance*) yang memiliki materi kewenangan, desain kelembagaan dan pembiayaan yang khusus. Setidaknya, perspektif *metropolitan governance* itu diperhatikan dalam rangka memperkaya muatan kekhususan Provinsi DKI Jakarta ke depan.

1.2. Fokus Permasalahan

Bertolak dari gambaran latar masalah di atas, penelitian ini menempatkan kedudukan Ibukota Negara sebagai basis kekhususan Provinsi DKI Jakarta. Di atas status kekhususan berbasis kedudukan sebagai Ibukota tersebut lalu diidentifikasi fungsi-fungsi dan materi kewenangan khususnya. Menimbang perkembangan aktual Jakarta sebagai metropolitan, tentu perspektif pemerintahan metropolitan tidak bisa diabaikan dalam menjelaskan permasalahan kewenangan dan kelembagaan tersebut.

Dalam alur demikian, fokus masalah penelitian ini terkait koherensi hubungan antara kedudukan Ibukota Negara sebagai basis status kekhususan, fungsi/peran suatu Ibukota dan kaitannya dengan esensi kewenangan khusus dalam rangka pelaksanaan kepentingan nasional untuk pengelolaan ibukota tersebut. Dugaan masalah terkait problem kebijakan/pengaturan ihwal kewenangan khusus tersebut yang menjadi latar belakang penelitian ini mendorong perlunya penggalan data/informasi di lapangan untuk selanjutnya diharapkan bisa menjadi materi analisis atas esensi kebijakan yang ada dan tawaran pilihan ke depan terkait pengelolaan Jakarta sebagai suatu Ibukota Negara maupun dalam kerangka kawasan perkotaan.

Dalam konteks permasalahan demikian, dapat dirumuskan dua pertanyaan pokok penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika (perkembangan) pengaturan kekhususan DKI Jakarta dalam konteks desentralisasi di Indonesia?
2. Apa pilihan desain kelembagaan dan kewenangan yang dapat dikembangkan ke depan bagi pengelolaan kota Jakarta terkait dinamika kawasan perkotaan yang terjadi?

1.3. Tujuan

Studi ini dilakukan untuk memperoleh gambaran permasalahan kekhususan Provinsi DKI Jakarta dilihat dari aspek kewenangan khusus suatu Ibukota Negara. Untuk mengantar ke pemahaman akan gambaran permasalahan tersebut, penelitian ditujukan untuk menjawab dua pertanyaan di atas melalui: (1) analisis perkembangan pengaturan kekhususan Jakarta, utamanya pengaturan soal aspek kewenangan khusus; (2) analisis kebutuhan kewenangan khusus dan pilihan desain kelembagaan yang dapat dikembangkan untuk menunjang keberhasilan pengelolaan kota Jakarta dalam konteks kawasan perkotaan yang berkembang dinamis.

Mengacu siklus kebijakan yang berintikan fase perumusan, penerapan dan evaluasi¹⁴, mengingat masalah kekhususan Jakarta tak semata menyangkut penerapan (implementasi) tetapi bersumber pada isi kebijakan (problem kebijakan) maka obyek kajian penelitian ini bertitik berat pada ranah kebijakan, terutama dimensi substansi/isi rumusan (*policy content*) dengan merujuk aturan perundang-undangan terkait sebagai sumber formal isi kebijakan. Dalam konteks demikian, isu-isu yang diangkat akan merentang dari politik hukum kekhususan, esensi kebijakan, dasar pikir dan kepentingan para perumus, dll. Untuk melihat kaitan kebijakan dengan kondisi di lapangan (*context of implementation*), masalah-masalah penerapan kebijakan dikupas secara selektif. Sementara untuk memperkaya penjelasan atas isi rumusan kebijakan, secara terbatas diangkat pula isu-isu seputar proses perumusan aturan terkait.

¹⁴ Kalangan pakar memberikan rincian yang bervariasi ihwal siklus kebijakan publik. Namun, dengan merangkum berbagai pendapat yang ada, DR. Riant Nugroho menyebutkan tiga fase inti yang bersifat generik, yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan pengendalian kebijakan. Riant Nugroho, “*Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan dan Manajemen Kebijakan*”, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011 (Ed.Ketiga, Revisi).

1.4. Signifikansi

Penelitian masalah kebijakan desentralisasi asimetris (otonomi khusus, daerah khusus, atau daerah istimewa) di Indonesia saat ini lebih banyak mengangkat kasus otonomi khusus (otsus) Aceh dan Papua, serta Daerah Istimewa Yogyakarta terkait riset-riset advokasi bagi penyusunan RUU Keistimewaan Yogyakarta. Dalam konteks itu, manfaat edukatif penelitian ini ditujukan bagi khalayak Indonesia untuk mengenal dan/atau semakin memperkaya khasanah seputar kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia dengan mengangkat kasus (pengalaman) dari Provinsi DKI Jakarta.

Dalam sisi signifikansi teoritik, penelitian ini diharapkan memperkaya studi desentralisasi/otonomi daerah, khususnya ihwal perspektif desentralisasi asimetris. Harus diakui, sejauh ini masihlah terbatas rintisan studi yang secara khusus menelaah kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia, padahal dinamika sosio-politik terkait tuntutan penerapan otsus di sejumlah daerah terlihat cukup tinggi selama era otonomi. Akhirnya, manfaat praktis penelitian ini diharapkan bisa hadir melalui sumbangannya bagi perbaikan kebijakan penataan daerah kelak, khususnya daerah khusus/istimewa, melalui pembelajaran atas kasus Provinsi DKI Jakarta.

* * *

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep-Konsep Pokok

Bab kedua ini berisi telaah konsep dan kerangka pemikiran guna memberikan penjelasan teoritik yang relevan atas judul dan esensi pertanyaan penelitian yang telah disampaikan sebelumnya. Ihwal telaah konsep dan kerangka pemikiran jelas penting dan mesti dilakukan terlebih dahulu sebelum menggali data di lapangan (meski dalam pendekatan kualitatif tetap terbuka ruang bagi penyesuaian konsep selama penelitian berlangsung atau bahkan setelah selesainya pekerjaan lapangan tersebut). Mengenai manfaat suatu telaah konsep, Bhenyamin Hoessein dalam disertasinya¹ mengatakan bahwa salah satu masalah yang mendasar dalam penelitian adalah konsep. Kerapkali istilah dan ungkapan tertentu digunakan dengan arti berbeda, bahkan bersifat kabur, termasuk dalam konsep desentralisasi dan otonomi daerah.

Pentingnya kedudukan telaah konsep ini juga disampaikan seorang ilmuwan administrasi dan peraih Nobel ekonomi (1978), Herbert A. Simon, sebagai berikut:

*"Before a science can develop principles, it must possess concepts. The first task of administrative theory is to develop a set of concepts that will permit the descriptions, in terms relevant to the theory, of administrative situations. These concepts, to be scientifically useful, must be operational; that is their meanings must correspond to empirically observable facts or situations"*².

Dalam konteks penelitian desentralisasi, kejelasan konsep juga dinilai penting baik bagi kalangan pakar dalam meneliti desentralisasi di lapangan maupun panduan bagi para praktisi pembangunan di pemerintahan dan pihak-pihak terkait lainnya. Hal demikian ditegaskan Badan Pembangunan PBB (UNDP) dalam kertas kajian mereka yang coba merekam berbagai defenisi desentralisasi yang amat kompleks:

¹ Bhenyamin Hoessein, *"Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Indonesia: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara"*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1993, hlm.10.

² Herbert A. Simon, *"Administrative Behaviour"*, New York: Mac.Millan Co., 1961, p.37, sebagaimana dikutip oleh Hoessein, *ibid.*

“One of the most critical prerequisites to translate decentralization from theory to practice is a clear understanding of the concept. To be able to better envision what decentralization means, how best it can be planned and implemented, what its intricacies are, and how its challenges can be overcome, development practitioners should be equipped with appropriate tools which could provide an analytical knowledge of decentralization from a conceptual viewpoint accompanied by real and field-tested examples of the concept in practice”³

Sebagai pedoman dalam mengkerangkai upaya penggalian data/informasi di lapangan guna menjawab pertanyaan penelitian di atas (utamanya pertanyaan kedua), konsep-konsep kunci yang perlu dibahas akan dimulai dari konsep desentralisasi dan aspek kewenangan pemerintahan. Selanjutnya, merujuk latar masalah di depan yang secara jelas menunjukkan minimnya kewenangan khusus bagi Jakarta sebagai daerah khusus, studi ini hendak mendalami kelemahan tersebut dan lebih lanjut terutama pula melakukan analisis kebutuhan kewenangan khusus di masa mendatang. Masalah dan kebutuhan kewenangan khusus itu tentu terkait persoalan besarnya otonomi bagi Jakarta sebagai daerah khusus⁴. Untuk itu, uraian mengenai cara-cara penyerahan kewenangan (dikenal pula sebagai “metode desentralisasi”) akan dikupas secara khusus dalam bagian dasar teori.

Selain pembahasan mengenai desentralisasi dan kewenangan pemerintah tadi, pada bagian ini juga dipaparkan konsep peran suatu Ibukota Negara (dalam perspektif pemerintahan) sebagai pedoman dalam melihat fungsi ke-Ibukota-an Jakarta dan keterkaitannya dengan masalah maupun kebutuhan kewenangan khusus bagi daerah tersebut dalam kerangka desentralisasi. Sejalan dengan uraian tersebut, guna mencari jawaban atas pertanyaan penelitian menyangkut kebutuhan kewenangan dan pilihan desain kelembagaan bagi pengelolaan Kota Jakarta dan keterhubungannya yang amat intensif dengan daerah-daerah sekitarnya sebagai suatu kawasan perkotaan maka diulas pula mengenai konsepsi pemerintahan perkotaan.

³ UNDP, *“Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences”*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, 1998, p. 6

⁴ Hal ini sejalan dengan pernyataan Hoessein bahwa cara penyerahan kewenangan memiliki pengaruh terhadap besarnya otonomi yang diterima daerah. Lihat Hoessein, *op.cit*, 27-28.

2.1.1. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pengelolaan suatu organisasi negara pada dasarnya adalah pengelolaan atas urusan-urusan yang menjadi bidang kerja pemerintahan yang ada di dalamnya. Baik pada organisasi negara berbentuk federal maupun unitaris (kesatuan), kompleksitas masalah yang mereka hadapi membawa konsekuensi pembagian kekuasaan secara vertikal anatar pemerintah federal/pusat dengan negara bagian/pemerintah daerah. Sebagaimana ditulis Prasojo dkk: pembagian urusan tersebut setidaknya bermaksud menghindari konsentrasi kekuasaan pada satu cabang/tingkat kekuasaan tertentu dan lantaran kian kompleksnya perkembangan masyarakat saat ini.⁵ Dinamika hubungan yang terbentuk dalam hal pembagian urusan tersebut secara nyata meresonansi pada gerak pendulum desentralisasi atau sentralisasi pada negara bersangkutan--meskipun pada kenyataan di lapangan keduanya tidak ditempatkan pada dua kutub berlawanan melainkan sebagai suatu rangkain kesatuan (*continuum*).

Sebagai kesatuan yang saling terkait, penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu organisasi negara--khususnya Indonesia--secara bersamaan dilakukan atas dasar sentralisasi dan desentralisasi. Pendekatan sentralisasi (dekonsentrasi sebagai bentuk penghalusnya) mencirikan negara-bangsa, sementara desentralisasi mencerminkan kemajemukan/keberagaman daerah dan pendemokrasian⁶. Dalam hal desentralisasi, perwujudannya di daerah adalah otonomi daerah--suatu kaitan yang menempatkan pembahasan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah dalam hubungan erat dan bahkan sering dipertukarkan pemakaiannya. Sedemikian eratnya keterkaitan itu, Hoessein (1993) mengartikan desentralisasi sebagai “pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh Pemerintah Pusat”. Secara prosedural, desentralisasi berawal dari pembentukan daerah otonom dalam suatu Undang-undang dan diikuti penyerahan wewenang tertentu oleh Pemerintah Pusat.

Khusus pada negara unitaris/kesatuan (bentuk negara yang dianut Indonesia), Pemerintahan Daerah yang ada jelas merupakan dan sebagai hasil ciptaan/bentukan

⁵ Eko Prasojo et.al., “*Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*”, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006, hlm. vi.

⁶ Hoessein (2001), sebagaimana dikutip Endang Wirjatmi Trilestari, “*Ruang Lingkup dan Kerangka Kerja Manajemen Pelayanan Publik*,” Materi Kuliah pada Pascasarjana STIA LAN, 2008.

Pemerintah Pusat. Demikian pula, kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di lingkup Daerah tersebut adalah bersumber dari dan diberikan oleh Pemerintah Pusat, dengan batasan materiilnya hanya menyangkut bidang urusan yang menjadi domain atau kompetensi eksekutif. Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut pada gilirannya membentuk hubungan subordinatif daerah terhadap pusat sekaligus mempengaruhi tingkat kemandirian daerah tersebut dan ciri keberlanjutan otonominya yang sangat ditentukan oleh keputusan Pusat itu sendiri. Alur logika tersebut tidak hanya berlaku di daerah yang menerapkan otonomi biasa tetapi juga daerah yang berstatus khusus/istimewa sebagai daerah khusus/istimewa.

Dari sejarahnya, desentralisasi--menurut kalangan pakar--pada awalnya lebih dikenal sebagai teori pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam organisasi negara⁷. Kenyataan ini menunjukkan bahwa prihal kewenangan adalah inti desentralisasi, sekaligus menjadi elemen yang menentukan konstruksi elemen-elemen lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah⁸. Krusialnya masalah kewenangan dan hubungan yang terbentuk antara pusat dan daerah tersebut menjelaskan fakta: dalam pelaksanaan desentralisasi, masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antardaerah maupun daerah dengan pemerintah pusat. Hal ini juga terjadi Indonesia, dari sejak masa-masa awal kemerdekaan⁹ hingga dewasa ini.

Pada tataran konsep, desentralisasi adalah konsep yang kompleks, yang diakui Mark Turner sebagai salah satu konsep inti dalam ilmu sosial yang memiliki banyak makna sepanjang masa. Sedemikian beragamnya makna yang dibuat banyak pakar, Conyers menyarankan agar pemahaman atas desentralisasi selalu dikaitkan dengan konteks masalah yang sedang dibicarakan. Kompleksitas pemaknaan ini tak terlepas dari ragam disiplin kajian, perspektif “ideologis”, skope pengertian dan sikap para ilmuwan sosial sendiri yang cenderung mempertahankan disiplin masing-masing¹⁰.

⁷ Oentarto Sindung Mawardi, et.all., “*Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*”, Jakarta: Samitra Media Utama, 2004, hlm.1.

⁸ Selain kewenangan, elemen-elemen lain dalam pemerintahan daerah adalah kelembagaan, kepegawaian, keuangan, perwakilan, dan pelayanan publik. Lihat I Made Suwandi, “*Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*,” Laporan Kajian, Jakarta, 2002.

⁹ The Liang Gie, “*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*,” III, Jakarta: Gunung Agung, 1968, hlm.31.

¹⁰ Kacung Marijan, “*Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*”, Jakarta, Penerbit Kencana, 2010, hlm.138.

Bahkan, sebagaimana ditulis Hoessein, kompleksitas pemaknaan atas desentralisasi juga dipengaruhi jenis kepustakaan yang menjadi sumber rujukan yang dibaca, seperti desentralisasi dalam pustaka Anglo Saxon, pustaka Perancis, pustka Belanda, dan pustaka Indonesia sendiri¹¹.

Dari sisi bentuknya, Rondinelli membagi desentralisasi menjadi desentralisasi politik, spasial, pasar dan administratif; sementara Cheema dan Rondinelli membagi ke dalam klasifikasi dekonsentrasi kepada instansi pusat di tingkat regional, delegasi kepada organisasi semiotonom/parastatal, devolusi yang identik dengan desentralisasi politik, serta privatisasi melalui transfer fungsi tertentu ke lembaga nonpemerintah. Cara pembagian tersebut, dalam penilaian Hoessein, membawa konsep desentralisasi kepada pengertian yang sangat luas, luas dan sempit. Dalam studi desentralisasi yang bersumber kepada pustaka Anglo Saxon dan Indonesia, ilmuwan dari Universitas Indonesia ini membagi tiga pengertian desentralisasi: pengertian yang sempit (tidak mencakup dekonsentrasi), pengertian luas (mencakup dekonsentrasi) dan pengertian yang sangat luas (mencakup dekonsentrasi dan subkonsep lainnya seperti delegasi, devolusi, dan swastanisasi/privatisasi)¹². Sementara secara substansi, Andrew Parker mencatat tiga fokus desentralisasi, yakni pembentukan/perluasan lembaga-lembaga demokrasi, distribusi sumber daya finansial, serta keterlibatan para aktor/lembaga di luar pemerintah (masyarakat) terkait urusan pelayanan publik¹³. Dari sisi legalnya, Mahwood menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pembentukan suatu badan hukum yang berkedudukan terpisah dari pemerintah pusat dan ditandai keberadaan lembaga perwakilan lokal yang diberi kewenangan formal untuk membuat keputusan dalam masalah-masalah publik.

¹¹ Hoessein, *op.cit.*, hlm.57-72.

¹² Hoessein, *op.cit.*, hlm.57-62 dan hlm.65-69. Lihat juga Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralisation Policies," London: Sage 1983. Pada buku lainnya, Hoessein mengatakan bahwa berbagai subkonsep ini dikenal dengan nomenklatur berbeda di sejumlah negara. Dalam kepustakaan Inggris, kita mengenal nomenklatur devolusi dan dekonsentrasi, dalam kepustakaan Amerika Serikat terdapat nomenklatur *political decentralisation* dan *administrative decentralisation*. Kalau melihat isi defenisinya, masing-masing nomenklatur tersebut memiliki padananannya satu sama lain, yakni *political decentralisation* berpadanan dengan devolusi, sementara *administrative decentralisation* sebagai padanan dekonsentrasi. Lihat Bhenyamin Hoessein, et.al., "Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah", buku hasil kerja sama PKPADK FISIP-UI dan Kemen-PAN, Januari 2005, hlm.21.

¹³ Andrew Parker, "Decentralization: The Way Forward for Rural Development" Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995, p.19.

Pemahaman terkait lainnya yang cukup populer bagi publik adalah klasifikasi desentralisasi berdasar tiga perspektif besar, yakni politik, administrasi, dan ekonomi (fiskal). Pembagian ini bisa ditemui dalam publikasi organisasi internasional semisal Swiss Agency for Development, United Nations for Development Programme, World Bank maupun sejumlah pakar seperti B.C Smith yang membahas desentralisasi dalam perspektif desentralisasi politik, desentralisasi administrasi (dekonsentrasi, delegasi, devolusi), serta desentralisasi fiskal.¹⁴ Namun, meski ada perincian semacam itu pada ranah analisis, satu sama lain lebih bersifat saling melengkapi ketimbang kontradiktif sebagaimana pernah diingatkan Smith: *"The study of decentralization remind us yet again that any distinction between politics and administration can only be false"*¹⁵.

Sementara Dennis A.Rondinelli, Guru Besar dari Syracuse University, AS, juga mengakui keberagaman aspek tinjauan desentralisasi¹⁶. Menurut pakar tersebut, dari sisi bentuknya, desentralisasi dibagi atas *functional and areal decentralization*. Lebih rinci, Rondinelli menulis:

"Decentralization can take a number of forms. First, distinctions can be made between functional and areal decentralization. The former focuses on the transfer of authority to perform specific tasks or activities to specialized organizations that operate nationally, or at least across local jurisdictions. Creation of field offices within national ministries dealing with health care or highway construction, for instance, or of public enterprises to build and maintain utilities are forms of functional decentralization. Areal decentralization, on the other hand, is always primarily aimed at transferring responsibility for public functions to organizations within well-defined sub-national spatial or political boundaries: a province, district, municipality, river basin or geographical region. Usually the transfer or delegation of authority is to an institution that may legally perform those functions only within a specified geographical or political boundary".

¹⁴ Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *"Guide to Decentralization"*, 2001; The World Bank (WB), *"Rethinking Decentralization in Developing Countries,"* 1998; United Nations for Development Programme (UNDP), *"Decentralization: A Sampling Definition"*, 1999; serta B.C. Smith, *"Decentralization: The Territorial Dimension of the State"*, George Allen & Unwin Publishers Ltd., 1985, pp.1-11.

¹⁵ Smith, *Ibid.*, p.201.

¹⁶Dennis A.Rondinelli, *"Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries"*, International Review of Administrative Sciences, 1980, Vol. 47, pp.137-139.

Mengenai perbedaan keduanya, Nugraha dkk menulis bahwa: *”Desentralisasi teritorial berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan aspek kewilayahan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan batas yurisdiksi kelembagaannya. Sementara desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada golongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur maupun mengurusnya sesuai batas yurisdiksi fungsi tersebut”*¹⁷. Desentralisasi fungsional, seperti ditulis Maksu, menciptakan pemerintahan khusus yang otonom¹⁸ di tingkat lokal karena mengurus suatu fungsi spesifik. Terkait fungsi, jika desentralisasi teritorial mengemban ciri multifungsi dalam lingkup pelayanannya, institusi-institusi yang dibentuk dalam rangka desentralisasi fungsional mengemban fungsi spesifik dan menciptakan kelembagaan khusus pada bidang layanan tertentu¹⁹. Dalam desentralisasi teritorial, batas pengaturannya daerah: menerima penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus daerahnya (otonomi). Sementara dalam hal desentralisasi fungsional, batas pengaturannya adalah jenis fungsi, di mana terjadi pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus suatu fungsi tertentu²⁰.

Dalam rumusan lain, terutama jika dikaitkan pula dengan keberadaan institusi pelaksana, distribusi kewenangan berbasis teritori dan fungsi tersebut dijelaskan oleh Humes IV sebagai berikut: *“The power to govern locally is distributed two ways: areally and functionally. On an areal (also called territorial) basis, the power to manage local public affairs is distributed among a number of general purpose*

¹⁷ Safri Nugraha, et.al., *“Laporan Akhir: Pemahaman & Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah”*, Kerjasama Kemen-PAN RI dan PKPADK FISIP UI, Tanpa Tahun, hlm.4.

¹⁸ Meski otonom dan bukan bagian dari unit organisasi desentralisasi teritorial, namun setiap organisasi desentralisasi fungsional tetap tunduk kepada kekuasaan *tutelle* Pemerintah Pusat. Lihat Irfan Ridwan Maksu, *”Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier: Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langkat Selangor-Malaysia”*, Disertasi FISIP UI, 2007, hlm.53.

¹⁹ Menurut Maksu, meski terdapat perbedaan dalam fungsi dan jangkauan wilayah kerjanya, organ desentralisasi fungsional berkedudukan sejajar dengan daerah otonom reguler dalam kerangka desentralisasi teritorial. Organ desentralisasi fungsional, menyitir Maksu, *”otonom menyangkut konstituen yang berkaitan dengan fungsi tersebut, dan terdapat lembaga deliberatif sebagai cerminan otonominya, dengan keuangan yang terpisah pula”*. Lihat Irfan Ridwan Maksu, *”Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah Otonom,”* Laporan untuk DSF-Bank Dunia hlm.36.

²⁰ Hoessein, *op.cit.*, hlm.16 dan 68.

*regional and local governments. On the functional basis, the power to manage local public services is distributed among a number of specialized ministries and other agencies concerned with the operation of one or more related activities. Thus the way power is distributed affects which central agencies exert control over which local institutions*²¹. Sementara ihwal hubungan antar entitas pemerintahan, jika desentralisasi teritorial menghubungkan perangkat Negara dengan administrasi umum di ranah lokal, dalam desentralisasi fungsional terjalin hubungan antar perangkat Negara dengan perangkat pemerintahan khusus (administrasi khusus) yang sifatnya lebih luwes ketimbang hubungan antar perangkat Negara dengan perangkat pemerintahan di tingkat lapangan (administrasi lapangan) dalam kerangka dekonsentrasi²².

Variasi pemahaman lain adalah terkait desain desentralisasi yang dibagi atas desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris-- sedikit-banyak bisa dipakai untuk menjelaskan konsep kekhususan yang melandasi kebijakan pemberian status daerah khusus bagi Jakarta. Namun, berbeda dengan pembahasan desentralisasi teritorial dan fungsional atau pembagian desentralisasi atas matra politik, administrasi dan fiskal yang cukup populer sebelumnya, topik desentralisasi simetris dan asimetris ini belum mendapat perhatian luas, meskipun dalam ranah praktik sudah jamak ditemukan di banyak negara, baik yang menganut bentuk federal maupun negara unitaris. Pada aras konsep desentralisasi secara umum, kehadiran tema desentralisasi asimetris didasari pertimbangan bahwa suatu negara semestinya memiliki kerangka administrasi yang mampu mengelola segala keragaman lokalnya, baik yang tercermin pada variasi latar sosial-budaya, potensi ekonomi, kebutuhan administrasi hingga yang terekspresikan dalam tuntutan politik tertentu. Meskipun sebagian pakar/penulis berpendapat bahwa otonomi itu sendiri sudah mengandung makna kekhususan²³, tetapi tingginya tingkat keragaman kondisi lokal tetap memerlukan format pengaturan desentralisasi yang tidak berlandaskan desain kebijakan tunggal (*one size fits all*)²⁴.

²¹ Samuel Humes IV, “*Local Governance and National Power*”, New York: IULA-Harvester Wheatsheaf, 1991, p.3, dikutip dari Maksum, Laporan untuk DSF-Bank Dunia, *op.cit.*, hlm.4.

²² Maksum, Disertasi FISIP UI, *op.cit.*, hlm.53-54.

²³ Pertanyaan ini, antara lain, diajukan Nugraha dkk., khususnya terkait munculnya gerakan sentrifugal di daerah yang direspons Pusat melalui pemberian status kekhususan untuk daerah tersebut. Nugraha, et.al., *op.cit.*, hlm.12.

²⁴ Pratikno, et.al., “*Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia*”, Policy Brief, Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol-UGM, Yogyakarta, 2010, hlm.3.

Dalam pandangan Charles Tarlton²⁵, ilmuwan dari University of California, Berkeley, USA yang pertama kali memulai diskursus seputar desentralisasi asimetris, pembeda utama kedua model tersebut terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem pemerin-tahan secara umum, pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simteris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Adanya hubungan simteris antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan yang ditandai tak seragamnya pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horisontal (negara bagian/daerah simetris) maupun vertikal (nasional).

Cara pendefinisian Tarlton tadi diadopsi sekaligus diperbarui John McGarry dari Queen’s University, Canada. Titik tekannya tak hanya terkait substansi asimetri tetapi juga kerangka legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional (negara bagian/daerah) dijamin Konstitusi dan di dalamnya terdapat sekurangngnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas)²⁶. Di negara federal --ciri ini sekaligus merupakan kebalikan dari negara unitaris-- keberadaan model asimetri dijamin pengaturannya dalam Konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik kembali atau membatalkan status asimetri tersebut. Dalam perspektif politik, asimetri sebagai wujud *institutional arrangement* yang diatur dalam Konstitusi adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasionalitas satu atau lebih wilayah, keluar dari asumsi “*all nations will want the same degree and type of autonomy*”.

²⁵ Charles D. Tarlton, “*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*”, *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965), pp. 861-874.

²⁶ John McGarry, “*Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State*”, *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.

Dalam hal bentuk negara, walau pada awalnya Tarlton menulis tema asimetri dalam kerangka negara federal, perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara-negara kesatuan, berupa *special autonomy*, *special territory*, atau yang di Indonesia dikenal sebagai otonomi khusus, daerah khusus, daerah istimewa. Untuk mempertegas hal itu, Ferrazzi²⁷ mengakui ”*asymmetric decentralization is common throughout the world, in both unitary and federal countries*”²⁸. Sejalan pula, seperti ditegaskan Wats dari Queen’s University, dasar pertimbangan mengadopsi model asimetris memang tidak lagi dipengaruhi bentuk-susunan negara, tetapi sejauh mana desentralisasi tersebut bisa efektif berfungsi atau sebaliknya malah disfungsional bagi upaya pengelolaan keragaman dan kekhususan lokal yang ada²⁹. Kalau realitas obyektif di masyarakat³⁰ (*preconditions of asymmetry*) memang menuntut kerangka pengelolaan khusus dan diperkirakan mampu mendatangkan manfaat yang lebih efektif ketimbang dilakukan dengan cara-cara umum/jamak, maka desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan.

Terkait penilaian efektifitas atau manfaatnya, patut disampaikan suatu catatan kritis terkait sisi lemah model asimetri. Menurut McGarry terdapat dua kelemahan besar yang juga acap menjadi sasaran kritikan terhadap desentralisasi asimetris itu. Pertama, secara politik, model asimetri memperkuat tendensi pemisahan diri. Model

²⁷ Gabriele Ferrazzi, “*Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*”, Paper for Aceh Workshop, November 19, 2008.

²⁸ Tdk adanya korelasi bentuk negara dengan desentralisasi asimetris juga disampaikan Work: “*There is no broad-based generalisation that can be made about the correlation of federal/unitary states and asymmetric decentralisation*”, sebagaimana dikutip Tri Widodo, “*Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan*”, Jurnal Administrator Borneo, Vol. 6 No. 2, 2010, hlm. 2013.

²⁹ Ronald L.Wats, “*Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional*”, Makalah Kongres IPSA, Canada, 2000, yang kemudian diterbit Indian Journal of Federal Studies, Vol.1, 2004.

³⁰ Secara umum, realitas yang menjadi alasan pemilihan desentralisasi asimetris terbagi dalam dua kelompok: Pertama, pertimbangan politis, sebagai respons atas keberagaman, tingkat perbedaan yang tinggi dan bahkan ketegangan etnis, karakter regional, agama, dll (*political asymmetry*). Kedua, pertimbangan eifisiensi, dengan tujuan untuk penguatan kapasitas pemda guna mengelola ekonomi dan administrasi pemerintahan secara lebih efektif (*administrative asymmetry*). Lihat Richard M. Bird, “*Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent*”, Working Paper 03-09, April 2003, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University; Agus Pramusinto, “Desentralisasi dan Otonomi Asimetris: Sebuah Pembelajaran dari Negara Lain”, dalam Falih Suaedi dan Bintoro Wardiyanto (Ed.), “*Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Birokrasi dan e-Governance*”, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010, hlm. 97-108; dan Cornelis Lay, “*Asimetrisme dalam Komparasi*”, dalam Pratikno, “*Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*”, Yogyakarta: JPP-Fisipol-UGM dan Yayasan Tifa, 2010, hlm.8-15.

asimetri memungkinkan pemerintahan lokal memiliki tanggung jawab khusus bagi warganya sementara pada sisi lain hal itu berarti justru kian mengurangi tanggung jawab dan ruang keterlibatan pemerintah nasional atas wilayah asimetris dan warga di dalamnya. Kepercayaan diri yang tinggi di kalangan unit lokal dan minimnya ruang bagi kehadiran pemerintahan nasional bisa menjadi insentif gerakan sentrifugal. Kedua, problem akuntabilitas demokratik lantaran dalam desain perwakilan di banyak negara para anggota DPR dari daerah asimetris bisa terlibat dalam proses legislasi untuk daerah mana pun sementara perwakilan daerah-daerah simetris tidak memiliki ruang mempengaruhi penyusunan legislasi yang dikhususkan bagi daerah asimetris.

Catatan lain yang secara tak langsung mengkritik pemahaman di atas dibuat Hoessein. Dengan mengakui bahwa pengertian desentralisasi simetrik memang sangat beragam dalam bacaan pemerintahan daerah, Hoessein³¹ mengutip pandangan James Katoroba bahwa *“In symmetrical decentralization, an attempt is made to mirror and reproduce national governance institution at the subnational level as if the lower were microcosm of the national government.”* Keberadaan dan struktur pemerintahan, parlemen, dan pengadilan di daerah adalah ekuivalen dengan apa yang terdapat pada level nasional. Prinsip pemisahan kekuasaan ke dalam sistem tripartit dalam sistem politik nasional juga diterapkan pada pemerintahan daerah, di mana beroperasinya ketiga institusi tersebut tidak dapat dikontrol dan diintervensi oleh Pemerintah Pusat. Meski Pusat berperan dalam pembuatan kebijakan dan monitoring, tetapi operasional diserahkan kepada daerah. Menurut Hoessein, rintisan awal dianutnya desentralisasi simetrik di Indonesia sudah terkandung dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 saat ini.

Beragam dan kompleksnya pengertian mengenai desentralisasi di atas tidak membuat kita kehilangan benang merah pokok yang bisa ditarik. Salah satu benang merah tersebut adalah perihal kewenangan pemerintahan. Konsep kewenangan³² jelas

³¹ Bhenyamin Hoessein, *“Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Orde Baru ke Era Reformasi,”* Jakarta: DIA, FISIP-UI, Edisi Revisi, 2011, hlm.180.

³² Di sini penulis tidak terlalu menekankan perbedaan antara kewenangan dan wewenang. Selain karena dalam praktiknya sering digunakan secara kabur, makna masing-masingnya juga tidak terlalu menonjol dari sisi konsepsi. Seorang pakar mendefinisikan kewenangan sebagai kekuasaan terhadap segolongan orang atau terhadap suatu bidang (urusan) secara bulat, sementara wewenang

tak dapat dibantah merupakan materi sentral dalam desentralisasi dan merupakan elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi--termasuk pula yang berlaku di daerah-daerah khusus/istimewa--tidak lain adalah wujud kebijakan negara guna menata dan membagi kewenangan pemerintahan dengan daerah. Hoessein--saat mendefinisikan dan menarik hubungan desentralisasi dengan otonomi--bertitik tolak dari pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan sebagai dua hal inti. Rondinelli--melihat perbedaan pemahaman desentralisasi--menyimpulkan bahwa titik temunya adalah pada pendefinisian desentralisasi sebagai pendelegasian kewenangan.

2.1.2. Konsep Kewenangan Pemerintahan Daerah

A. Makna dan Sumber Kewenangan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam organisasi negara dilakukan pertamanya menurut asas sentralisasi di mana segala pembuatan dan pelaksanaan kebijakan berlangsung sepenuhnya di tataran nasional, baik secara terpusat atau pun melalui instansi (*field administration, local state government*) di daerah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan membentuk relasi kewenangan intraorganisasi dalam rangka asas dekonsentrasi. Namun, perkembangan dewasa ini, pengelolaan organisasi negara (terutama yang berukuran besar, memiliki masalah yang kompleks, dll.) mulai melibatkan pemerintahan lokal di mana Pemerintah Pusat hanya menetapkan pokok kebijakan (makro), sementara jabaran (kebijakan mikro) dan implementasi diserahkan ke pemerintah lokal sebagai institusi Daerah Otonom. Pelibatan pemerintahan daerah dan penyerahan wewenang kepadanya oleh Pemerintah merupakan inti desentralisasi.

Dengan penerapan desentralisasi kewenangan ini, keberagaman lokal (daerah/masyarakat) yang terlihat pada aspirasi politik, struktur sosial, dan potensi ekonomi diperhatikan dalam pengelolaan negara melalui pelimpahan kewenangan pembuatan kebijakan (mengatur) dan penerapannya (mengurus) ke unit-unit pemerintahan lokal

hanya mengenai suatu urusan tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, yang bersumber dari kekuasaan formal yang diberikan oleh UU atau berasal dari kekuasaan legislatif atau yudikatif. Lihat Indroharto, "Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata", Jakarta: Penerbit UI, 1992.

yang lebih mengenal kondisi daerah/masyarakatnya³³. Namun, dalam negara unitaris, meskipun relasi antara Pusat dan Daerah tersebut berpola antarorganisasi, tidak ada dikotomi antara desentralisasi dan sentralisasi, melainkan terajut hubungan sebagai satu kesatuan/kontinum. Dalam hal kewenangan, terjemahan prinsip desentralisasi pada negara unitaris ini dijabarkan bahwa: (1) selalu ada urusan yang sepenuhnya diselenggarakan Pusat (urusan eksklusif); (2) terdapat sejumlah urusan atau bagian urusan atau kegiatan dalam suatu urusan yang dapat didesentralisasi, tetapi sifatnya tidaklah mutlak/eksklusif diselenggarakan daerah lantaran ada irisan yang menjadi bagian kewenangan pusat (setidaknya terkait penetapan kebijakan nasional pada masing-masing urusan tersebut).

Dalam makna substantif, kewenangan disebut oleh Cheema dan Rondinelli maupun Taliziduhu Ndraha³⁴ sebagai *authority* dan oleh Hans Antlov disebut sebagai *power*³⁵. Pengertian itu sejalan dengan penegasan Hoessein, bahwa "desentralisasi merupakan arena pembagian kekuasaan antar pemerintahan"³⁶ dan pendapat Maddick yang menekankan makna desentralisasi sebagai pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan suatu urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah³⁷. Dalam konteks demikian, makna kewenangan mesti dibedakan dari makna urusan. Sebagaimana ditulis Situmorang³⁸ bahwa: "*Secara konseptual, kewenangan tidak bisa disamakan dengan urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan/atau kewajiban menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu obyek tertentu yang ditagani pemerintah*". Dengan defenisi tersebut, pakar ini hendak membedakan kewenangan dari istilah urusan yang dinilai lebih identik dengan

³³ Dengan dasar pikir demikian, Prof. Bhenyamin Hoessein menekankan makna desentralisasi sebagai pengotonomian atau otonomisasi, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah (teritori) tertentu. Subyek otonomi adalah masyarakat yang mendiami teritori tersebut.

³⁴ Kewenangan adalah padanan *authority*, yang diartikan Ndraha sebagai "*the power or right delegated; the power to judge, act or command*." Singkatnya, kewenangan adalah kekuasaan yang sah. Taliziduhu Ndraha, "*Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru*", Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm.85.

³⁵ Situmorang, *op.cit.*, hlm.32.

³⁶ Hoessein, Maksum, et.al., *op.cit.*, hlm.58.

³⁷ Henry Maddick, "*Democracy, Decentralization and Development*", London: Asia Publishing House, sebagaimana dikutip dari Situmorang, *op.cit.*, hlm.20.

³⁸ Situmorang, *op.cit.*, hlm.32.

pengertian bidang pemerintahan seperti *government task* atau *government function*³⁹. Terkait perbedaan keduanya, Hoessein merumuskan urusan sebagai obyek yang justru diatur dan diurus oleh suatu kewenangan. Guru Besar tersebut menulis⁴⁰: ”Penyerahan wewenang pengaturan dan wewenang pengurusan dalam gatra kehidupan tertentu menurut peraturan perundang-undangan disebut penyerahan urusan pemerintahan”.

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara/HAN, kewenangan jelas memiliki kedudukan penting dan merupakan konsep inti ilmu hukum. Hal demikian--terlepas dari sejumlah kritikan yang ada--terkait penggunaan prinsip legalitas dan demokrasi dalam penyelenggaraan urusan negara di mana tindakan pemerintah harus memperoleh legitimasi rakyat yang secara formal tertuang dalam dasar legal (UU) tertentu. Dalam kerangka pikir tersebut, seperti disimpulkan Ridwan dari pendapat sejumlah pakar, substansi prinsip legalitas adalah kewenangan, yang diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu⁴¹. Sementara menyangkut sumber dan cara memperolehnya, kewenangan diklasifikasi atas atribusi, delegasi, dan sebagian pakar menambah satu klasifikasi lagi, yakni mandat⁴². Klasifikasi tersebut juga membawa konsekuensi berbeda dalam arah tanggung jawab dan pihak yang bertanggung jawab.

Dalam perspektif desentralisasi/otonomi daerah, kewenangan memiliki makna sentral pula dalam bangunan konsep dan kebijakan otonomi (khususnya pembagian urusan Pusat dan Daerah) sekaligus merupakan masalah krusial dalam penerapannya.

³⁹ Pengertian ini mirip dengan pendapat GTZ-SfDM yang mengidentikan urusan sebagai bidang pemerintahan atau sektor atau bagian lebih kecil dari bidang atau sektor. Lihat GTZ-SfDM, ”*Isu Kewenangan*”, Naskah Akademis sebagai Masukan bagi Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999, 2002, hlm.4

⁴⁰ Hoessein, *op.cit.*, hlm.15.

⁴¹ Ridwan HR, ” *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi)”, Rajawali Pers, 2011, hlm.90-98

⁴² Atribusi diperoleh berdasarkan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi diperoleh berdasar pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan mandat diperoleh ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan organ pemerintahan lain atas namanya. Sumber dan cara memperoleh kewenangan ini berimplikasi erat pada letak tanggung jawab atas wewenang tersebut (prinsip “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”, di mana pada atribusi dan delegasi disertai dengan berpindahnya tanggung jawab kepada penerima kewenangan, sementara dalam mandat tetap menjadi tanggung jawab pemberi kewenangan sebab pada hakikatnya yang terjadi bukanlah pelimpahan kewenangan tetapi penyerahan tugas (biasanya antara atasan dan bawahan) secara intraorganisasi (yang terjadi hanyalah hubungan internal organisasi). *Ibid*, hlm.101-109.

Arti penting ini diakui sejumlah pakar seperti Philip Mawhood, Gerarld S.Maryanov, Mohamad Hatta dan The Liang Gie sebagaimana dikutip Situmorang⁴³. Seringnya soal kewenangan ini menjadi masalah krusial dalam otonomi, menurut Situmorang, disebabkan karakteristik tugas-tugas yang ditangani Pusat amat berbeda dengan karakteristik tugas-tugas yang ditangani Daerah. Selain itu, sebab lain adalah sulitnya penentuan jumlah tingkatan pemerintahan yang ikut berbagi tugas-tugas tersebut dan bagaimana mengatur pembagian itu dalam UU Pemerintahan Daerah sehingga selalu terjadi tarik-ulur, tumpang-tindih atau pun ketidakjelasan dan kevakuman penanganan sesuatu urusan pemerintahan yang menyebabkan terbelengkulainya pelayanan publik⁴⁴.

Dalam organisasi negara, kewenangan dan hubungan wewenang setidaknya berlangsung antar organ-organ negara (nasional) dan antar organ-organ pemerintahan, khususnya secara hirarkis antar Pemerintah dan pemerintah daerah. Sesuai topik penelitian ini, kewenangan dan hubungan wewenang yang dimaksud tentu saja antar Pusat dan Daerah dalam rangka pelaksanaan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di negara unitaris. Point yang perlu dipahami terlebih dulu adalah berkenaan sumber kewenangan. Sebagaimana paham negara kesatuan, kewenangan pemerintahan adalah bersumber dari Pemerintah dan organ-organ pemerintahan daerah berada di bawah Presiden selaku Pemerintah, sementara materi muatan kewenangnya hanya sebatas kompetensi pemerintah (eksekutif), bukan legislatif atau pun yudikatif⁴⁵.

Dalam kaitan dengan perihal sumber kewenangan, setelah membentuk daerah otonom, Pemerintah Pusat sebagai sumber kewenangan lalu melakukan penyerahan wewenang kepada daerah terbentuk, baik secara bersama-sama dengan daerah lain maupun secara sendiri. Pada konsep desentralisasi, materi wewenang yang diserahkan

⁴³ Sodjuangon Situmorang, *"Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota"*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2002, hlm.1-2.

⁴⁴ Timur Mahardika, *"Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis,"* Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000, hlm.1-13.

⁴⁵ Pembahasan mengenai kewenangan pemerintahan ini merujuk pada berbagai literatur dan materi kuliah Pemerintahan Daerah yang penulis ikuti di Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP-UI. Sebagian literatur yang membantu pemahaman dasar adalah buku yang ditulis Bhenyamin Hoessein, *"Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi"*, Depok: DIA-FISIP-UI, 2009; Bhenyamin Hoessein, *"Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah"*, dalam Robert Endi Jaweng (Ed.), *"Pasang-Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun di Indonesia"*, Jakarta: ILD dan Yayasan Tifa, 2004, hlm.197-213.

melingkup wewenang menetapkan kebijakan (*policy making*) maupun melaksanakan (*policy implementation*). Sementara pada dekonsentrasi (penghalusan sentralisasi), yang terjadi adalah proses pelimpahan wewenang dengan lingkup materinya sebatas wewenang melaksanakan kebijakan (administratif). Dalam hal konsekuensinya, kalau pada desentralisasi, wewenang yang diserahkan lalu menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi tetaplah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

B. Pendekatan Penyerahan Kewenangan

Selain terkait sumber kewenangan di atas, keputusan penyerahan kewenangan dan besaran kewenangan suatu daerah otonom--termasuk tambahan kewenangan bagi daerah-daerah khusus--juga terkait erat dengan prinsip dalam pendekatan penyerahan kewenangan yang diambil Pemerintah. Dalam negara federal, sumber kewenangan adalah dari negara-negara bagian di mana mereka bersepakat menyerahkan sebagian urusannya kepada pemerintahan Federal yang diperinci secara limitatif dan terbatas sementara negara-negara bagian memegang urusan lebih luas. Pada negara unitaris, sumber kewenangan adalah Pemerintah Pusat yang memutuskan penyerahan sebagian secara limitatif dan terbatas dengan sisa terbesar tetap dipegang pemerintah Pusat.

Dewasa ini, prinsip pembagian kewenangan menurut bentuk negara tersebut tidak lagi banyak ditaati. Indonesia, khususnya di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan contoh nyata dilanggarnya prinsip dalam negara unitaris dan lebih dekat dengan prinsip di negara federal. Perkembangan umum di mana penyerahan wewenang tidak lagi terkait secara kaku dengan bentuk negara ditandai dua pendekatan atau pola dasar⁴⁶. Pertama, pola *general-competence* atau *open-end arrangement*. Pola ini mendorong penyerahan wewenang secara luas kepada daerah di mana Pemerintah Pusat memegang secara terbatas jenis/jumlah urusannya dan sisanya yang sangat besar menjadi bagian kewenangan daerah. Kedua, distribusi menurut pola *ultra vires*, di mana daerah hanya menyelenggarakan urusan

⁴⁶ Maddick (1963), sebagaimana dikuti dari Situmorang, *op.cit.*, hlm.62-63.

pemerintahan yang diserahkan secara terbatas/limitatif sementara sisa sebagian besar lainnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Di samping pembagian di atas, cara lain adalah pembagian yang mengikuti tahapan terbentuknya daerah, yakni: wewenang pangkal dan wewenang tambahan. Wewenang yang diserahkan pada saat/bersamaan pembentukan daerah digolongkan sebagai wewenang pangkal, sementara wewenang yang muncul sebagai susulan setelah pembentukan digolongkan sebagai wewenang tambahan. Dalam konteks ini, penambahan wewenang bagi suatu daerah khusus--yang berbeda dan biasanya lebih besar dari daerah otonom biasa--bisa menggunakan sistem penyerahan wewenang tambahan ini. Proses usulan umumnya datang dari daerah terkait tetapi persetujuan akhir berada di tangan Pemerintah Pusat sebagai sumber kewenangan dalam negara unitaris dengan menimbang sejumlah kriteria yang akan dibahas pada Point C nanti. Menurut Hoessein⁴⁷, penyerahan wewenang tambahan tersebut dibedakan secara formal dan riil. Penyerahan wewenang secara formal diserahkan kepada daerah pada umumnya tanpa penyebutan nama secara kongkrit. Sementara penyerahan wewenang secara riil dilakukan kepada daerah otonom tertentu secara individual dan kongkrit.

Sejalan dengan pembagian tersebut, cara terkait lainnya adalah berdasarkan sistem rumah tangga daerah yang dianut di mana tiap pilihan cara memiliki pengaruh terhadap luas isi otonominya. Pertama, pada Sistem Rumah Tangga Daerah Formil, pembagian tidak dilakukan secara rinci dan tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan Daerah. Level pemerintahan mana yang terlebih dulu mengatur kewenangan tersebut menjadi penentu untuk tidak lagi diatur oleh level pemerintahan lainnya. Di sini, penyerahan suatu urusan kepada daerah lebih didasari keyakinan bahwa kepentingan daerah dapat lebih berhasil jika diselenggarakan oleh daerah sendiri ketimbang Pusat. Sistem ini tampaknya membuka kemungkinan isi otonomi yang luas bagi daerah namun bahayanya adalah ketidakpastian urusan rumah tangga daerah tersebut, terutama jika inisiatif daerah tersebut ternyata rendah.

Kedua, pada Sistem Rumah Tangga Daerah Materiil, pembagian urusan antara Pusat dan Daerah dilakukan secara tegas-terperinci dan diwadahi dalam ketentuan

⁴⁷ Hoessein, *op.cit.*, hlm.13-14.

peraturan perundang-undangan tertentu. Di sini, kewenangan daerah sudah terinci secara pasti dalam ketentuan tersebut, sementara di luar itu merupakan domain Pusat. Ketiga, pada Sistem Rumah Tangga Daerah Riil, penetapan urusan dan penyerahan wewenang terlebih dulu dilakukan untuk Daerah sehingga lebih menjamin kepastian mengenai isi urusan daerah. Penentuan tersebut dilakukan berdasarkan faktor-faktor nyata (riil) di daerah sehingga antara suatu daerah dengan daerah lain dimungkinkan terdapat perbedaan isi, jenis dan jumlah urusan rumah tangga berdasarkan keadaan masing-masing. Sepanjang Pusat belum mengatur suatu urusan maka daerah yang memiliki kebutuhan riil dapat diserahkan kewenangan untuk mengurusnya.

C. Kriteria Penyerahan Kewenangan

Setelah menetapkan makna prinsipil dan pendekatan penyerahan kewenangan kepada suatu daerah otonom, tahap konseptualisasi berikutnya terkait dengan telaah kriteria-kriteria yang dipakai para ilmuwan dalam memilah suatu urusan diletakkan pada suatu level pemerintahan atau dijadikan sebagai urusan bersama (kongkuren). Secara umum, kriteria tersebut terkait dengan tujuan umum desentralisasi itu sendiri, yang jika diringkas secara sederhana adalah tujuan teknis-efisiensi dan demokratisasi. Didasari kedua tujuan tersebut, dalam desentralisasi dikenal dua orientasi kebijakan, yakni *structural efficiency model* dan *local democracy model*. Dalam perspektif lain, seperti ekonomi, tujuan pemerintahan daerah dikaitkan dengan fungsi pemerintahan secara umum yang meliputi stabilisasi, distribusi dan alokasi. Berbeda perspektif atau bidang keilmuan yang mejadi titik tolak akan menghasilkan variasi pemahaman pula.

Dalam hal kewenangan pemerintahan, Suwandi mengajukan tiga kriteria inti sebagai dasar penyerahan kewenangan dan ihwal letaknya pada level pemerintahan⁴⁸. Pertama, kriteria eksternalitas, yakni pertimbangan menurut jangkauan dampak yang ditimbulkan suatu urusan. Urusan berdampak lokal diserahkan kepada Kabupaten/Kota, berdampak regional atau lintas Kabupaten/Kota diserahkan kepada Provinsi, dan berdampak nasional diserahkan kepada Pusat. Kedua, kriteria akuntabilitas, di

⁴⁸ I Made Suwandi, "Format Otonomi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999," Makalah, 2003.

mana tingkat pemerintahan yang menangani suatu urusan adalah pemerintahan yang lebih dekat dengan akibat urusan tersebut sehingga memungkinkan pertanggung jawabannya. Ketiga, kriteria efisiensi, di mana jika suatu urusan lebih menjamin daya guna dan hasil guna pada suatu level pemerintahan dan tidak pada level lainnya maka urusan tersebut patut diserahkan kepada daerah pemerintahan tersebut.

Sementara Situmorang--setelah meninjau banyak pendapat kalangan ilmuwan (Wolman yang menekankan kriteria efisiensi dan governansi; Shah dan Qureshi yang mengajukan kriteria eksternalitas spasial, skala ekonomi, serta biaya pemenuhan dan administratif, dan sejumlah pakar lainnya)--menyimpulkan bahwa pada dasarnya kriteria penyerahan wewenang dapat ditempatkan ke dalam dua kategori besar: kriteria internal dan kriteria situasional⁴⁹. Dalam kriteria internal terkandung sejumlah kriteria turunan: (1) skala ekonomi, biaya administrasi dan biaya pemenuhan, (2) cara penyelenggaraan urusan pemerintahan antara padat teknologi dengan kontak antar-individu, (3) dampak disparitas antardaerah (pemerataan dan keadilan antardaerah), (4) dampak terhadap stabilitas politik dan keamanan, (5) eksternalitas antardaerah. Sementara kategori situasional lebih menyangkut kondisi yang terdapat pada daerah dan Pusat, bukan melekat pada urusan pemerintahan itu sendiri, seperti kemampuan daerah, potensi daerah, lingkungan politik, hubungan antartingkat pemerintahan, akuntabilitas pemerintahan, preferensi masyarakat, dll.

Berbagai konsep yang dikemukakan para pakar di atas menyiratkan betapa kompleksnya kriteria dalam memutuskan penyerahan kewenangan dan pemilahan letaknya pada suatu level pemerintahan tertentu. Inilah sebabnya, seperti disampikan Hoessein, Indonesia belum juga kunjung memiliki strategi yang jelas mengenai pembagian urusan pemerintahan atau belum memiliki kriteria yang jelas menurut penilaian Situmorang. Namun, jika kembali kepada tujuan pokok desentralisasi, penyerahan kewenangan mesti memperhatikan keseimbangan antara dua orientasi: efisiensi pemerintahan dan demokrasi politik di mana pada ujungnya adalah penilaian apakah publik bisa memperoleh pelayanan yang bermutu atau sebaliknya. Selain itu, dikaitkan dengan pendekatan penyerahan kewenangan di atas, tentu hasil penilaian

⁴⁹ Situmorang, *op.cit.*, hlm.53-61.

berdasarkan berbagai kriteria yang ada tetap diserahkan kepada daerah berdasarkan cara bertahap menurut kondisi dan kemampuan riil daerah bersangkutan.

D. Kewenangan Khusus dalam Desentralisasi Asimetris

Terkait status Jakarta sebagai suatu daerah khusus, selain pembahasan konsep desentralisasi/otonomi dan kewenangan yang berlaku umum di semua daerah tadi, pembahasan mengenai kebutuhan kewenangan khusus dalam kerangka desentralisasi asimetris kiranya patut memperoleh tinjauan pula di sini. Dalam konsep desentralisasi asimetris, perihal kewenangan ini juga dinilai sebagai muatan esensial dalam bangunan kekhususan/keistimewaan suatu daerah khusus/istimewa. Sebagaimana ditulis Adeney bahwa "*there are many different definitions of what asymmetry is but points out that it has been used in recent years to refer to the asymmetrical distribution of powers*"⁵⁰. Selanjutnya, mengingat hubungan antarunit pemerintahan pada dasarnya adalah relasi kewenangan, maka kewenangan khusus pada gilirannya mempengaruhi pola khusus dalam hubungan suatu daerah khusus dengan daerah-daerah lainnya maupun dengan pemerintahan pusat⁵¹. Sebaliknya, kalau konstruksi kewenangan ternyata didesain seragam seperti daerah-daerah simetris, tentu daerah asimetris tidak memiliki basis khusus guna meletakkan suatu bangunan relasi khusus pula sehingga yang terbentuk hanya hubungan seragam dengan unit-unit di luar yurisdiksinya.

Sebagaimana ditegaskan Lay, ciri sekaligus implikasi penting dari berlakunya desentralisasi asimetris adalah perluasan kewenangan daerah berkenaan sejumlah isu tertentu yang pada gilirannya mengubah secara fundamental hubungan kewenangan antar unit politik/pemerintahan maupun pola pengawasan Pusat atas daerah tersebut⁵². Sejalan dengan itu, Andy Ramses menekankan keberadaan kewenangan khusus ini dalam substansi kekhususan suatu daerah. Dalam tulisan yang mengkritik konstruksi

⁵⁰ Katharine Adeney, "*The Necessity of Asymmetrical Federalism?*", *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, p. 117.

⁵¹ Di luar masalah kewenangan dan relasi kewenangan antar unit politik/pemerintahan tadi, Tarlton mencatat sejumlah substansi kekhususan ikutan lainnya yang dia sebut sebagai "*asymmetrical outcomes*", yakni sejumlah "*aspects of structural asymmetry within polities*" seperti sumber daya fiskal (pembiayaan khusus atau *special regimes of financing*), porsi perwakilan di parlemen nasional, kelembagaan khusus, keberadaan parpol lokal, dst. Lihat Tarlton, *op.cit.*, p.8-9.

⁵² Lay, *op.cit.*, hlm.18

asimetrisme Jakarta lantaran ”tidak pernah disebut secara eksplisit kewenangan khusus apa yang dilimpahkan kepada pemerintah Provinsi DKI Jakarta”, pakar ini menulis⁵³:

”Kewenangan khusus merupakan bagian yang harus ada dalam otonomi khusus. Otonomi khusus lahir karena alasan-alasan khusus, dan kewenangan khusus merupakan representasi alasan-alasan khusus lahirnya pemerintahan khusus. Dengan kata lain, otonomi khusus harus diikuti kewenangan khusus. Kewenangan khusus itu dapat menjadi dasar pembentukan kelembagaan dan tata pemerintahan yang juga bersifat khusus”.

Dengan demikian, perihal kewenangan khusus dalam desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan sebagai dasar bagi penyusunan basis dan subtansi kekhususan/kesitimewaan suatu daerah khusus/istimewa. Sementara terkait pembentukan elemen-elemen lain penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan khusus juga berkedudukan sebagai dasar bagi desain kelembagaan (bentuk-susunan pemerintahan), arsitektur keuangan/pembiayaan (dana khusus) dengan mengikuti asas *money follows function*, relasi daerah asimetris tersebut dengan unit-unit pemerintahan lain (secara horizontal dengan daerah-daerah sekitarnya maupun relasi vertikal dengan pemerintah pusat).

2.1.3. Konsep Peran/Fungsi Ibukota dan Kelembagaan Pemerintahan Kota

Kebutuhan akan pemahaman teoritik mengenai kekhususan Jakarta yang berbasis pada kedudukan sebagai Ibukota Negara pada akhirnya membawa peneliti ke suatu telaah menyangkut konsep Ibukota Negara itu sendiri. Dua konsep sebelumnya, yakni ”desentralisasi/otonomi daerah” dan ”kewenangan pemerintahan”--merupakan pijakan konseptual yang dipakai sebagai dasar bagi upaya penelusuran lebih lanjut materi kewenangan khusus yang mesti dimiliki suatu Ibukota Negara. Setelah telaah konsep peran Ibukota dan kelembagaan pemerintahan kota ini, diharapkan pertautan konsep-konsep pokok pada Bab II ini bisa membentuk kerangka pikir penelitian sebagai pedoman bagi penyusunan instrumen riset, penggalan data/informasi di lapangan dan pada akhirnya pengembangan analisis.

⁵³ Andy Ramses Marpaung, “Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta“, dalam Andy Ramses Marpaung dan La Bakry (Ed.), ”Pemerintahan Daerah di Indonesia”, Jakarta: Pemprov DKI Jakarta dan MIPI, 2009, hlm.98. Pembahasan teoritik desentralisasi asimetris dari pakar ini bisa dilihat pada bab lain dalam buku yang sama, “Politik Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetris”, hlm.72-80.

Batasan pembahasan dalam bagian tinjauan ini bertolak dari dua pertimbangan berikut. *Pertama*, kekhususan Jakarta yang berbasis pada kedudukan sebagai Ibukota Negara adalah sesuatu yang bersifat formal. UU memang mengatur dan menetapkan perihal kedudukan formal tersebut sebagai alasan diberikannya status kekhususan. Namun, sebagaimana diurai banyak pakar, perkembangan aktual Jakarta sebagai Kota besar yang berstatus metropolitan, bahkan megapolitan, patut pula dipertimbangkan sebagai basis dan alasan penguat bagi pemberian status kekhususan tersebut⁵⁴. Dengan bersandar pada pertanyaan penelitian dan menimbang masih kurangnya kajian Jakarta dari aspek ke-Ibukota-an, bahasan konseptual pada bagian ini difokuskan kepada konsep peran/fungsi suatu Ibukota Negara, sementara aspek perkembangan aktual perkotaan disinggung menurut relevansinya dengan konsep peran Ibukota tersebut.

Kedua, tinjauan atas perkotaan dan secara khusus atas Ibukota Negara/Daerah tentu melibatkan beragam perspektif keilmuan. Namun, seperti alasan sebelumnya, merujuk pertanyaan penelitian dan menimbang hakikat peran/fungsi Ibukota Negara, penelitian ini lebih berfokus kepada perspektif kelembagaan pemerintahan. Perspektif ini, seperti disitir dari Prasjojo dkk, hendak melihat peran suatu kota dalam kaitannya dengan upaya pemenuhan pelayanan masyarakat sesuai tingkat kebutuhan yang ada, dan semakin mendekatkan pelayanan tersebut dengan mengedepankan partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan mendorong kemandirian⁵⁵.

Dalam konteks pengalaman umum di negara-negara lain, keberadaan Ibukota menduduki tempat sentral dalam sejarah pembangunan nasional, penyelenggaraan pemerintahan dan eksistensi suatu negara-bangsa itu sendiri, apalagi bagi Ibukota yang sudah menyandang status tersebut sejak masa pendirian atau awal kemerdekaan (seperti Jakarta). Mengenai peran sentral demikian, Rajiv Rawat menulis bahwa: "*Capital cities play a vital role in a nation's life and psyche. At first glance, the capital serves as a central repository of political and economic power in its role as the seat of government. In*

⁵⁴ Bahkan secara tegas Maksu mengatakannya: "...*seyogyanya makna kekhususan bukanlah karena Ibukota melainkan karena perkembangan kawasan perkotaan itu sendiri.*" Lihat Irfan Ridwan Maksu, "*Seluk-Beluk Pemerintahan Daerah: Mencari Alternatif Memperkuat Negara Bangsa*", Fisip UI Press, 2008, hlm.248. Lihat pula uraian yang coba meyeimbangkan basis kekhususan Jakarta pada status sebagai Ibukota dan dinamika aktual Megapolitanisme dalam tulisan Wawan Mas'udi, "*Jakarta: Kompleksitas Megapolitanisme Ibukota*", dalam Pratikno, *et.al.*, *Desentralisasi, op.cit.*, hlm.115-138.

⁵⁵ Prasjojo *et.al.*, *Desentralisasi.op.cit.*, hlm. 131.

*most countries, the capital is also the largest city, yet perhaps more importantly, capitals often strive to reflect the unique character and aspirations of the polity and play a crucial role in legitimizing the state*⁵⁶.

Sementara dalam perkembangan aktual selanjutnya, Ibukota tentu memainkan peran sentral pula dalam mengelola segala dinamika kehidupan yang muncul seiring dinamika pembangunan kota dan lebih khusus lagi sebagai dampak status ke-Ibukota-an tersebut. Kalau Ibukota itu merangkap sebagai pusat pemerintahan dan aktivitas perekonomian utama (seperti Jakarta), kerangka peran yang dimiliki pasti lebih luas dan menuntut kewenangan lebih besar pula jika dibandingkan dengan Ibukota yang hanya menjadi pusat pemerintahan (*split capital*). Dalam hal perkembangan kota itu menunjukkan ciri kian meluasnya areal kekotaan secara fisik dan terjadinya integrasi keruangan antarkota maka skala peran dan kewenangan mestinya tidak lagi sebatas internal yurisdiksi administratif tetapi melintas batas dalam keterhubungan intensif dengan areal sekitarnya. Dalam konteks ini, merujuk konsep desentralisasi asimetris, esensi kekhususan dan kewenangan khusus Ibukota tersebut seharusnya memuat pula pengaturan relasinya dengan kawasan perkotaan tersebut.

Dengan merujuk perkembangan di atas, konsep peran suatu Ibukota memang sulit dilepas dari perkembangan aktualnya yang ditandai kompleksitas multi-bidang sekaligus fenomena integrasi ruang yang ditandai keterhubungan fungsional antarkota. Konteks demikian membuat konseptualisasi peran/fungsi umum suatu kota menjadi pekerjaan yang amat kompleks. Namun, sembari tetap memperhatikan konteks umum tersebut, bahasan konsep dalam penelitian ini berfokus pada lingkup fungsi khusus Ibukota dan membatasi diri dalam perspektif kelembagaan pemerintahan.

Dalam batasan spesifik seperti itu, peran suatu Ibukota Negara dari perspektif pemerintahan adalah terkait konsep pelayanan atas fungsi-fungsi yang menyangkut sebagian urusan kenegaraan di dalamnya. Baik secara simbolik maupun dalam artian fisik, Ibukota memiliki fungsi sentral dalam memfasilitasi para pemimpin negara dan pemerintah nasional pada umumnya dalam melaksanakan isi tugas-tugas kenegaraan.

⁵⁶ Rajiv Rawat, "Capital City Relocation: Global-Local Perspectives in The Search for An Alternative Modernity," Policy Paper, Department of Geography, York University, Canada, 2005, p.1.

Bahkan, sebagai bagian integral di dalamnya, peran Ibukota ini juga penting secara internasional lantaran hampir semua organisasi global, kedutaan/perwakilan asing, dll berkantor pusat di yurisdiksi Ibukota Negara

Merujuk suatu kajian tentang pengembangan Ibukota Negara yang dilakukan Kementerian Pekerjaan Umum⁵⁷, peran/fungsi khusus suatu Ibukota Negara dapat dikonsepsikan sebagai berikut⁵⁸. Pertama, tinjauan peran Ibukota Negara dari aspek Pusat Pemerintahan. Di sini, peran/fungsi suatu Ibukota Negara dilihat dari kriteria kelembagaan (keberadaan badan-badan kenegaraan atau alat-alat perlengkapan negara yang berkuasa), kriteria transportasi (keandalan sistem transportasi guna mendukung efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat, seperti untuk kegiatan protokoler kepresidenan, perjalanan diplomatik, dst), kriteria kebencanaan (kondisi fisik Ibukota dari faktor resiko bahaya dan indeks kerentanan, terutama menyangkut ihwal kategori bahaya yang mengancam kelangsungan Ibukota, yakni gempa, banjir dan tsunami), dan kriteria lingkungan (menyangkut ketersediaan air dan ruang terbuka hijau), dan kriteria lahan (ketersediaan lahan sebagai lokasi Ibukota sesuai dengan rencana tata ruang dan merupakan lahan publik).

Kedua, tinjauan peran Ibukota Negara dari aspek Kekuatan Politik. Dalam setiap sistem politik, Ibukota menjadi pusat dinamika politik nasional lantaran terkait keberadaan pusat pemerintahan. Kekuatan politik dijadikan kriteria Ibukota Negara karena turut menentukan perjalanan sistem pemerintahan sebuah negara, dengan tinjauannya menyangkut ketersediaan organisasi politik yang berperan penting dalam proses pelaksanaan sistem pemerintahan.

⁵⁷ Tim Kajian Dirjen Penataan Ruang-Departemen Pekerjaan Umum, “*Studi Pengembangan Ibukota Negara*”, Laporan, Januari 2010, hlm.2.1-2.3.

⁵⁸ Sekedar perbandingan, peran/fungsi pemerintahan Ibukota Negara RI disebut eksplisit dalam Pasal 9 dan Penjelasan UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, yakni: (a) Tempat penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat; (b) Pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara; (c) Pusat kegiatan kehidupan politik nasional; (d) Tempat penyelenggaraan acara-acara kenegaraan; (e) Tempat kedudukan kedutaan negara lain; (f) Tempat pengaturan dan pembinaan wilayah DKI Jakarta sehingga mencerminkan citra masyarakat Indonesia yang berkepribadian nasional. Sebagaimana yang akan diulas pada bab lain, mengherankan bahwa saat Undang-Undang ini diganti oleh UU Nomor 34 Tahun 1999 dan berikutnya diganti lagi dengan UU Nomor 29 Tahun 2007, rincian peran/fungsi tersebut justru tidak diatur dan hanya fokus pada norma-norma lain seperti bentuk dan susunan pemerintahan, dst.

Ketiga, tinjauan peran Ibukota Negara dari aspek Pusat Perwakilan Asing. Peran suatu Ibukota Negara juga terkait dengan keberadaan organisasi internasional dan kedudukan kedutaan/konsulat negara-negara lain, termasuk di dalamnya adalah lokasi hunian para diplomat dan ketersediaan fasilitas pertemuan yang representatif. Keempat, tinjauan peran Ibukota Negara dari aspek Simbol Identitas Nasional. Peran suatu Ibukota adalah menjadi simbol pemersatu bagi negara, termasuk pengelolaan atas keberagaman latar sosial penduduk yang menghuni kota tersebut.

Kelima, bagi Ibukota yang merangkap sebagai pusat bisnis, tinjauan peran Ibukota juga terkait aspek Ekonomi. Di sini dilihat aspek ekonomi yang memiliki skala pelayanan nasional dan segala kegiatan bisnis (pusat perbankan, perkantoran, dst.) yang mampu mendukung roda perekonomian nasional. Keenam, tinjauan peran Ibukota Negara dari aspek Hankam. Fungsi strategik ini terkait strategi militer yang melihat Ibukota sebagai target utama penyerangan atas suatu Negara. Sementara dari sisi keamanan, Ibukota kerap dilihat sebagai barometer keamanan nasional. Untuk itu, pemerintah yang mengelola suatu Ibukota mestinya memiliki peran dan kewenangan terkait fungsi-fungsi tersebut.

Dari berbagai ulasan mengenai peran/fungsi Ibukota di atas, terlihat bahwa penyelenggaraan urusan-urusan terkait fungsi tersebut membutuhkan suatu basis kewenangan tertentu (termasuk dukungan pendanaan, dll) bagi unit pemerintahan yang mengelolanya, di mana kota lain maupun daerah secara umum tak memilikinya (asimetris). Sebagaimana telah disampaikan pula sebelumnya, peran/fungsi tersebut semakin bertambah luas jika memperhitungkan perkembangan aktual Ibukota sebagai kota yang memiliki kompleksitas sosial, politik dan ekonomi yang tinggi, di mana sebagian pakar menjadikan kondisi ini sebagai alasan juga untuk membentuk suatu status kekhususan bagi daerah tersebut, bahkan secara spesifik merekomendasikan pembentukan suatu pemerintahan perkotaan.

Seperti ditekankan pada bagian sebelumnya, meskipun fokus pembahasan di sini adalah ihwal peran/fungsi Ibukota Negara dalam perspektif pemerintahan, tetap disadari bahwa konsepsi peran suatu Ibukota tak lepas dari defenisi fungsionalnya. Ibukota tentu adalah suatu perkotaan dan berkarakter kekotaan, bahkan sebagai

kota utama yang secara formal merupakan pusat pemerintahan negara⁵⁹. Mengenai perbedaan perkotaan dan kekotaan, pakar geografi dari UGM, Hadi Sabari Yunus, mengatakan bahwa perkotaan selalu merujuk area tertentu yang berasosiasi dengan kewenangan pengaturan wilayah oleh pemerintahan kota (perkotaan dibatasi secara yurisdiksi administratif dan berada di bawah kewenangan pemerintahan tertentu), sementara kekotaan diasosiasikan dengan suatu area yang menampilkan karakter/ciri kewilayahan suatu kota baik dalam artian fisik, sosial, ekonomi, kultural⁶⁰.

Dalam alur perkembangannya, bersamaan terjadinya proses perubahan sosial-ekonomi yang ditandai revolusi pertanian dan industrial lalu mengubah karakter suatu wilayah pemukiman manusia dari semula sebagai *rural settlement* ke tahap lebih kompleks berwujud *urban settlement*⁶¹. Perubahan sosial-ekonomi kota tersebut tentu terus terjadi sehingga membawa konsekuensi spasial berupa perkembangan ruang kekotaan (*urban sprawling*) dan membentuk hubungan integrasi kewilayahan dengan kota-kota sekitar. Proses berkembang-membesarnya suatu wilayah kota (urbanisasi) dan menyatu dalam suatu kawasan tempat bergabungnya beberapa kota yang memiliki yurisdiksi administratif sendiri (konurbasi, lebih jauh menjadi metropolitan bahkan megapolitan⁶²) jelas membawa konsekuensi pengelolaan tersendiri dalam

⁵⁹ Sutikno, "Perpindahan Ibukota, Suatu Keharusan atau Wacana?", Makalah Seminar di Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional, Yogyakarta, 11-12 April 2007.

⁶⁰ Mengikuti definisi Yunus tersebut, Jakarta sebagai Ibukota Negara jelas adalah perkotaan karena berada di bawah kewenangan pemerintahan tertentu (yakni Pemda Propinsi) dan sekaligus memiliki ciri kekotaan (meski sebagian kecil areal, yakni Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu, masih berciri kedesaan). Hadi Sabari Yunus, "Megapolitan: Konsep, Problematika dan Prospek," Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm.8-10. Sementara mengenai kriteria kota sendiri, apakah suatu wilayah dapat dikategorikan sebagai Kota sangat tergantung pada ada-tidaknya ciri-ciri menyangkut kriteria fisik (ada-tidaknya wilayah terbangun dan intensitasnya), kriteria administratif (secara legal dinyatakan sebagai kota dan dikelola oleh pemerintahan kota) dan kriteria fungsional (dominasi penduduk bekerja pada sektor non-agriculture). Kriteria-kriteria ini dibuat oleh Steven Pinch (1985), sebagaimana dikutip dari tulisan Irfan Ridwan Maksum, "Pemerintahan Kawasan Perkotaan", dalam Eko Prasajo et.al., "Pemerintahan Daerah," Tangerang: Penerbit Universitas Terbuka, 2007, hlm.6.5.

⁶¹ D.Clark, "Urban Geography", London: Croom-Helm Ltd., 1982, sebagaimana dikutip dari Yunus, *ibid.*, 166-174.

⁶² Sulit mencari kesepakatan ihwal definisi metropolitan dan megapolitan. Bahkan, dalam hal terminologi pun sering muncul kerancuan penggunaan istilah megapolitan, megapolis, megalopolis. Jika memakai rujukan formal, UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang mendefinisikan metropolitan sebagai "kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa"; sementara

kerangka pemerintahan kota, terutama ihwal model hubungan eksternalnya dengan daerah-daerah sekitar guna mendukung optimalisasi fungsi Kota.

Pengelolaan kawasan perkotaan yang melewati batas administratif tersebut menuntut kerjasama yang baik antara daerah-daerah administratif pembentuk kawasan perkotaan. Beberapa kota besar di dunia mempunyai wadah kerjasama antar daerah yang diwujudkan dalam kelembagaan formal yang mempunyai wewenang tertentu di dalam pengelolaan dan perencanaan fasilitas pelayanan perkotaan. Prihal kerja sama antardaerah, terutama menyangkut pelayanan publik, tendensi pengotakan layanan di antar daerah (seperti di Indonesia era desentralisasi saat ini) berdasarkan yurisdiksi administrasi mesti direm, diganti jejaring pelayanan lintas batas berbasis fungsional yang lebih sesuai jangkauan skala dampak. Namun, fakta menunjukkan, kerja sama ini tidak mudah pula diwujudkan baik karena alasan politik maupun teknis⁶³.

Dalam konteks itu, mencoba keluar dari solusi berbasis voluntaristik, para ahli mencari solusi institusional lewat pemunculan konsep pemerintahan perkotaan atau pemerintahan metropolitan (*metropolitan governance*) untuk ukuran kota/kawasan perkotaan yang berkembang sebagai metropolitan. Dasar pikirnya, seperti pendapat Guru Besar IPDN Jatinangor, Sadu Wasistiono, bahwa “*Pada dasarnya pemerintah dibentuk untuk melayani masyarakat. Bentuk organisasi pemerintah dan derivasinya*

megapolitan sebagai “kawasan yang terbentuk dari 2 (dua) atau lebih kawasan metropolitan yang memiliki hubungan fungsional dan membentuk sebuah sistem”. Untuk pembahasan lebih lanjut ihwal metropolitan/megapolitan, lihat Teguh Kurniawan, “*Kepemerintahan Kawasan Metropolitan: Sumbangan Pemikiran untuk Revisi UU No.34/1999*”, Jurnal Industri dan Perkotaan, Vol.X, N0.18, Agustus 2006; Andi Oetomo “*Megapolitan sebagai Konsep Pengembangan Wilayah secara Terpadu*”, dalam Ramses et.al.*op.cit*, hlm.415-421; Maksun, *Seluk-Beluk. op.cit.*, hlm.147-56; dan Yunus, *op.cit.* (khususnya Bagian Kedua: “Makna Megapolitan dan Megapolitanisasi”), hlm.70-161.

⁶³ Bahkan, melampaui alasan politis dan teknis, polemik seputar kerja sama pelayanan publik antar daerah (*interregional cooperation*) maupun swasta-birokrasi (*public-private partneship*) ini juga merambah ranah ideologis. Bagi penganut paradigma *New Public Management* (NPM), misalnya, kerja sama atau kemitraan adalah tabu, opsi yang mestinya dikembangkan adalah kompetisi langsung dalam menyelenggarakan pelayanan. Logika dasarnya adalah upaya alokasi sumber daya akan menjadi efisien jika penyelenggara layanan saling bersaing terbuka satu sama lain. Logika ini mirip dengan kekayaan penguas teori *public choice* yang melihat pasar bebas sebagai mekanisme pertukaran sukarela dan pengaturan layanan yang paling efisien, dan reduksi terhadap hal ini hanya bisa ditolerir sampai pada bentuk *quasi-market mechanism* di mana kerja sama swast -pemerintah boleh saja dilakukan asalkan proses penyelenggaraan layanannya nanti tetap mengutamakan mekanisme pasar. Tentangan terhdapa arus utama ini juga tak kalah seriusnya, yang melihat urgensi kemitraan dalam kerangka meminimalisir monopoli, sinergi sumber daya, skala keekonomian, dan pembelajaran warga. Lihat Tony Bovaird, “*Public-Private Partnership: from Contested Concepts to Prevalent Practice*”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.2 No.70, 2004, pp.199-215.

mengikuti perkembangan masyarakat yang dilayaninya”⁶⁴. Namun, pertimbangan bentuk organisasi tersebut mesti tetap memperhatikan nilai demokratis dan cara yang efektif⁶⁵.

Merujuk dasar pikir tersebut, Guru Besar ITB, Tommy Firman, menyitir empat model pemerintahan yang dibuat Laquaian untuk mengelola kawasan perkotaan atau metropolitan. Pertama, *autonomous local governance*, di mana otoritas pengelolaan kota terletak pada masing-masing kota yang ada dalam kawasan tersebut, baik menyangkut perencanaan, pembuatan kebijakan, dan pelaksanaan fungsi pemerintahan. Kedua, *confederated regional governance*, di mana kota-kotat tersebut bersepakat melakukan kerja sama penataan dan pengelolaan kota untuk beberapa bidang tertentu namun masing-masing mereka tetap memiliki otoritas dan kemandirannya (Metro Manila Development Authority). Ketiga, *a mixed-system of regional governance*, di mana pemerintah nasional (pusat) dan provinsi berbagai urusan dalam implementasi sejumlah bidang pelayanan (Bangkok Metropolitan Administration). Dan keempat, *unified regional governance*, di mana semua kota dalam kawasan perkotaan atau metropolitan tersebut melebur dan berada di bawah satu yurisdiksi institusi pemerintahan yang tunggal.

Tawaran model institusional serupa juga muncul dari para pakar yang lain. Bird and Slack, sebagaimana dikutip dari Prasajo⁶⁶, menyebut setidaknya empat struktur pemerintahan kota ini. Pertama, pemerintahan satu tingkatan, di mana sebuah pemerintahan daerah tunggal bertanggung jawab secara penuh dalam menyediakan pelayanan lokal. Kedua, pemerintahan dua tingkatan, di mana ada pembagian tugas antara Badan Pemerintahan Tingkat Atas yang menyediakan pelayanan untuk wilayah lebih luas dan memiliki eskternalitas tinggi, sementara Pemerintahan Tingkat Bawah bertanggung jawab menyediakan pelayanan dengan karakteristik lokal. Ketiga, kerja sama sukarela, sebagai suatu bentuk minimal dari restrukturisasi pemerintahan di mana ada sebuah institusi independen dan tidak permanen dalam sebuah wilayah yang luas dibentuk berdasarkan kesepakatan/kerja sama sukarela antara pemerintahan kota terkait;

⁶⁴ Sadu Wasistiono, “Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perkotaan”, Makalah yang diunduh dari <http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/?p=78>, 2011, hlm.1.

⁶⁵ Tommy Firman: *In Search of A Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy: Old Problems, New Challenges*”, Public Administration and Development, 2008, No. 28, pp. 280–290.

⁶⁶ Prasajo, *et.all*, *Naskah Akademik*, hlm.33

Dan keempat, distrik untuk tujuan khusus yang dibentuk di wilayah metropolitan dalam rangka penyediaan pelayanan yang melwati batas-batas kota.

Berbagai tawaran model lain tentu masih bisa dideretkan. Namun, sebagaimana ditekankan Firman, bahwa *"there is no single ideal model for a urban governance"*. Konteks lokal, dengan segala kebutuhan, potensi dan permasalahannya, desain kebijakan desentralisasi dan faktor politik, hingga isu-isu teknis anggaran, dan lain sebagainya memainkan peran dalam menentukan model mana yang relatif cocok sebagai pilihan utama dengan menimbang manfaat positif dari model-modela lainnya. Pengelolaan DKI Jakarta dan kota-kota sekitarnya (kawasan Jabodetabekjur) tentu membutuhkan solusi model institusional tertentu. Salah satu tugas penelitian lapangan dalam tesis ini adalah berupaya mengidentifikasi pencarian model dimaksud.

2.2. Kerangka Pikir Penelitian

Tinjauan atas berbagai konsep di atas membawa peneliti kepada penyusunan suatu kerangka pemikiran yang selanjutnya berfungsi sebagai dasar penggalian data dan analisis temuan. Judul Tesis dan pertanyaan penelitian ini berintikan pada analisis mengenai kewenangan khusus bagi Jakarta guna menyelenggarakan aneka fungsinya sebagai Ibukota Negara maupun mengelola hubungan dengan daerah-daerah sekitar dalam kerangka kawasan perkotaan. Dari tinjauan atas berbagai konsep di atas, peneliti menyimpulkan bahwa **kebutuhan kewenangan khusus bagi Jakarta dapat diperoleh melalui pendekatan dan kriteria penyerahan kewenangan yang berlaku umum bagi daerah-daerah lain (pertimbangan umum) dan dilengkapi dengan pertimbangan khusus berdasarkan kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara.**

Dalam **pertimbangan umum**, sejumlah kerangka pikir berikut menjadi dasar.

Pertama, kewenangan khusus bagi Jakarta menjadi bermakna jika diserahkan dalam kerangka desentralisasi. Artinya, kewenangan khusus tersebut mencakup baik wewenang untuk menetapkan kebijakan maupun wewenang menjalankan kebijakan lewat penyerahan oleh Pemerintah Pusat. Implikasinya, wewenang yang diserahkan menjadi tanggung jawab daerah, termasuk aparat pelaksana dan pembiayaannya. Tentu saja, sebagai prinsip negara kesatuan, dalam urusan khusus Jakarta tersebut selalu terdapat irisan kewenangan Pemerintah Pusat--setidaknya dalam penetapan kebijakan

nasional, penyusunan standar, norma, pedoman, kriteria (NSPK) maupun pengawasan atas pelaksanaannya.

Kedua, penambahan kewenangan secara khusus bagi Jakarta ditentukan pula pendekatan atau cara penyerahan kewenangan. Kewenangan khusus tersebut dapat terbentuk jika dilakukan melalui penyerahan dengan pendekatan *general-competence* atau *open-end arrangement*. Pemerintah Pusat memegang secara terbatas jenis/jumlah urusannya dan sisanya yang sangat besar menjadi bagian kewenangan daerah, termasuk irisan kewenangan yang menjadi porsi Pemerintah Pusat untuk diserahkan menjadi kewenangan daerah khusus Jakarta. Dengan rumusan lain, penambahan kewenangan secara khusus kepada Jakarta dilakukan melalui penyerahan berdasarkan Sistem Rumah Tangga Daerah Riil yang memang memungkinkan tambahan urusan berdasar pertimbangan faktor-faktor nyata (riil) di daerah sehingga antara suatu daerah dengan daerah lain dimungkinkan terdapat perbedaan isi, jenis dan jumlah urusan rumah tangga berdasarkan keadaan masing-masing.

Ketiga, mengingat bentuk otonomi tunggal Jakarta yang ditandai konsentrasi kewenangan di Pemerintah Provinsi, besaran kewenangan di Kabupaten/Kota juga dipengaruhi oleh proses penyerahan wewenang. Kewenangan pada lingkup daerah tersebut bisa besar, berkepastian dan bermakna jika proses penyerahan dilakukan secara langsung Pemerintah Pusat dibandingkan proses penyerahan secara bertingkat. Penyerahan oleh Provinsi dinilai potensial bermasalah dari sisi teknis dan politis serta juga dinilai tak tepat secara konsepsional lantaran sumber satu-satunya kewenangan pemerintahan dalam konteks negara kesatuan adalah Pemerintah Pusat sehingga pihak yang memiliki otoritas penyerahan kewenangan adalah Pemerintah Pusat itu sendiri.

Keempat, dalam Sistem Rumah Tangga Daerah Riil tadi, kriteria yang memungkinkan terjadinya penambahan kewenangan secara khusus terletak pada daerah itu sendiri, baik dari sisi proses yang ditandai adanya inisiatif mengajukan usulan penambahan kewenangan kepada Pemerintah Pusat maupun kondisi kesiapan daerah. Dalam hal kesiapan, semakin tinggi kemampuan administrasi pada pemerintahan daerah bersangkutan maka akan semakin memungkinkan daerah tersebut memperoleh kewenangan tambahan. Selain itu, kriteria kewenangan yang diserahkan juga tergantung pada karakter urusan itu sendiri: sejauh mana urusan tersebut memenuhi kriteria (tujuan) demokrasi dari desentralisasi (berupa akuntabilitas, stabilitas politik dan preferensi masyarakat) maupun tujuan efisiensi (efisiensi dan efektivitas, kemampuan ekonomi, skala keekonomian, dll) maupun keadilan/pemerataan antar daerah (eksternalitas, disparitas antardaerah, dst)--sebagaimana sudah diketengahkan terdahulu.

Dalam **pertimbangan khusus**, konsepsi desentralisasi asimetris membantu dalam meletakkan kerangka pikir bagi kewenangan dan desain kelembagaan yang tepat untuk mengelola dinamika hubungan Jakarta dengan daerah sekitarnya. Sebagaimana dikonsepsikan dalam desentralisasi asimetris, suatu daerah khusus/istimewa dimungkinkan memiliki pola hubungan yang khas/khusus dengan daerah sekitarnya maupun dengan Pemerintah Pusat. Mengingat masalah Jakarta yang sudah dipetakan dalam bagian latar belakang juga menyangkut pengelolaan hubungan dengan kota-kota sekitarnya dalam kerangka kawasan perkotaan Jabodetabekjur maka pertimbangan khusus Jakarta sebagai daerah khusus dalam kerangka desentralisasi asimetris memungkinkan pilihan suatu otoritas pengelolaan hubungan kawasan perkotaan tersebut secara khusus pula (tidak semata konvensional melalui mekanisme kerja sama antar daerah/KAD yang selama ini justru dinilai tak berhasil). Terlepas dari desain kelembagaannya, pengelolaan Jakarta dengan daerah sekitarnya dilakukan berbasis fungsi (*urban functional arrangement/UFA*);, sementara teritori tetap tunduk dalam koridor otonomi daerah. Hanya sejumlah fungsi berkarakter lintas wilayah dan jangkauan dampak regional saja yang dikelola dalam kerangka pengelolaan tersebut.

Merujuk berbagai konsep dan kerangka pemikiran di atas maka pengembangan analisis kewenangan khusus Jakarta dalam studi ini akan dilakukan sebagai berikut:

Bagan 3: Kerangka Analisa



BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan dan Metode Penelitian

Kompleks dan dinamisnya suatu permasalahan sosial, termasuk desentralisasi dan otonomi daerah, tentu saja tidak bisa ditangkap dan dijelaskan dengan baik tanpa proses kerja bermutu sebagaimana bisa terlihat dalam pilihan metode sistematis yang dipakai dalam pengumpulan data sebagai bahan dasar menganalisis fenomena sosial yang diteliti. Dalam proses kerja metodis tersebut terlibat berbagai pilihan paradigma keilmuan dan segala turunannya pada pendekatan, metode, jenis data, dst.

Dari hakikatnya, suatu obyek masalah sosial sistemik/kompleks bisa lengkap dikenali melalui kerangka pendekatan *verstehen*, yang dalam kasus kekhususan DKI Jakarta diperlukan keterlibatan penulis sendiri dalam memahami realitas tersebut dan makna dibaliknyanya. Atas dasar pertimbangan/keperluan demikian, penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan didukung kajian kepustakaan sebagai sumber pendukung.

Dalam metode kualitatif, mengikuti pikiran Creswell¹, penulis menempatkan status kekhususan Jakarta sebagai hasil rekonstruksi dinamis individu/intitusi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan (ontologis), sementara untuk menangkap cara pandang mereka dan konteks realitas yang ada dilakukan melalui suatu interaksi yang sejauh mungkin bisa penulis lakukan secara intensif (epistemologis). Dengan proses demikian, diharapkan secara induktif akan terbentuk interpretasi dan pemahaman makna kekhususan Provinsi tersebut maupun konsep kekhususan dalam kerangka desentralisasi asimetris. Untuk maksud itu pula, penelitian ini bertipikal deskriptif-ditujukan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara analitik mengapa dan bagaimana tipologi (pola-pola) masalah berlangsung².

¹ John W. Creswell, “*Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*,” California: Sage Publications, Inc., 1994, pp.4-8.

² Bandingkan dengan Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Janah, “*Metode Penelitian Kuantitatif*”, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm.41-43.

Dalam rangka pelaksanaan penelitian, rangkaian kerja rangkaian kerja dimulai dari: (1) studi literatur untuk mengenal (sensitisasi) latar masalah, menelaah landasan konsep/teori dan aspek yuridis kekhususan Jakarta; (2) sebagai tahapan inti penelitian induktif dilakukan penggalian data lapangan melalui teknik wawancara mendalam kepada pemerintah pusat guna memperoleh gambaran ihwal kebijakan nasional dalam pengaturan status kekhususan Jakarta, lalu rangkaian wawancara dengan narasumber Pemda Provinsi DKI Jakarta dan pejabat/institusi terkait di bawahnya serta dengan para pakar dan pihak-pihak lainnya; serta (3) analisa data dan penulisan laporan.

Khusus menyangkut penggalian data (point 2), suatu penelitian kualitatif tentu tidak hanya bersandar pada satu teknik kerja, tetapi gabungan dua/lebih sumber data sesuai keperluan fokus dan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini dipakai satu teknik utama: wawancara mendalam (*in depth interview*) kepada sejumlah narasumber, baik secara individual maupun kolektif kepada lebih dari satu narasumber pada satu kesempatan yang sama, dipandu instrumen panduan wawancara yang disusun secara umum. Namun, guna memperkaya analisis, penelitian ini dibantu teknik pendukung berupa kajian pustaka, terutama yang berisi data kualitatif (regulasi, tulisan pakar dll) yang dinilai penting dan relevan dengan isi bahasan.

3.2. Teknik Penentuan Narasumber

Sesuai dengan prinsip pendekatan kualitatif, pilihan narasumber penelitian ini tidak ditarik dari populasi melainkan secara purposif, dan membuka kemungkinan melakukan penelusuran narasumber secara *snowballing*. Para narasumber (informan) dipilih menurut pertimbangan keahlian, memiliki kedudukan/jabatan resmi terkait masalah (pembuat kebijakan, pelaksana birokrasi), serta para pihak yang mempunyai keterkaitan masalah/kepentingan dengan tema dan obyek penelitian. Lebih jelasnya, narasumber yang diwawancarai adalah kalangan akademisi/pakar desentralisasi atau bidang pemerintahan lainnya, tokoh masyarakat/LSM yang bergerak dalam masalah Jakarta, Pemda Provinsi DKI Jakarta maupun jajaran pejabat terkait di bawahnya, unsur DPR, Pemerintah (Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, Deputi Otonomi dan Pembangunan Daerah Bappenas, Dirjen Keuangan Daerah), dst.

Meski dipilih berdasarkan unsur kelembagaan, satuan yang menjadi sumber data adalah individu/pribadi yang memimpin suatu institusi terkait atau memiliki kompetensi akademik/profesional. Afiliasi kelembagaan dalam organisasi tertentu tidak dilihat dalam kerangka sebagai perwakilan institusi tersebut karena satuan data tetap sepenuhnya adalah pada individu sebagai sumber informasi. Penyebutan jabatan atau asal institusi dalam penulisan laporan lebih ditempatkan sebagai atribut individu yang bersangkutan. Dalam situasi di mana variasi pendapat narasumber tidak berpola atau kontradiktif secara ekstrim dilakukan konfirmasi kepada narasumber (kunci) guna memperoleh kejelasan lebih lanjut³.

3.3. Tahapan Analisis Data

Dalam suatu pendekatan kualitatif, analisis data bersifat induktif (*grounded*)⁴. Analisa dan kesimpulan dilakukan dengan "mengabstraksikan" informasi/data yang dikumpulkan, dan mencari suatu tipologi atau pola-pola khas yang dapat dibangun dari informasi/data tersebut. Proses analisis telah dilakukan bersamaan dan sepanjang penelitian dilakukan, sementara proses pengumpulan informasi/data berhenti (selesai) pada titik jenuh profil data yang menggambarkan ketercukupan kebutuhan data dalam penilaian peneliti.

Dengan data/informasi utama yang berasal dari hasil wawancara mendalam dan didukung sumber dokumentasi terkait, proses analisis telah dilakukan melalui rangkaian langkah berikut: transkrip isi rekaman berdasar kronologis wawancara dan pengelompokan data (*coding*) yang berisi ragam pendapat berdasarkan kategorisasi tertentu, dan selanjutnya dalam tahap analisis dilakukan penguraian berdasar hasil wawancara dan data-data lainnya guna memperoleh makna/pemahaman dibaliknya, lalu memberikan tafsiran (*interpretasi*) dalam rangka mengembangkan analisis untuk menjawab tujuan penelitian, serta akhirnya menarik kesimpulan dan rekomendasi.

³ Namun demikian, konfirmasi ini tidak bisa digolongkan sebagai teknik *triangulasi* karena upaya tersebut hanya dilakukan dalam teknik yang sama (wawancara mendalam), bukan melalui teknik lain (seperti *Focused Group Discussion/FGD*) yang memang ditujukan untuk keperluan uji silang data dan mencari makna intersubjektif sebagai data kelompok agar hasil analisis semakin akurat.

⁴ Dr. Prasetya Irawan, M.Sc, "*Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*", Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006, hlm.53

3.4. Sistematika Penulisan

Rangka penulisan hasil penelitian tesis ini tertuang dalam enam bab. Bab I berisi uraian pendahuluan yang menyetengahkan latar belakang, fokus permasalahan, tujuan penelitian, dan signifikansi penelitian. Bab II berisi hasil telaah literatur atas sejumlah konsep kunci sebagai fondasi teoritik untuk menjelaskan esensi kekhususan Jakarta. Dalam bab ini diketengahkan telaah konsep Kewenangan sebagai Elemen Dasar Desentralisasi, Desentralisasi Asimetris dan Urgensi Kewenangan Khusus, Peran/Fungsi Ibukota Negara, dan Pemerintahan Perkotaan. Hasil telaah konsep ini diturunkan ke dalam propisi teoritis dan kerangka analisis. Sementara Bab III berisi uraian elemen-elemen metode penelitian dan proses kerja berupa langkah sistematis dalam memperoleh data/informasi untuk menjelaskan masalah yang ada.

Selanjutnya adalah Bab IV yang menguraikan telaah legal-historis berbagai peraturan perundang-undangan tentang Jakarta sejak awal kemerdekaan Indonesia. Sementara Bab V merupakan inti penelitian. Hasil penggalan data/informasi lau dianalisis dan dituangkan sebagai materi penulisan laporan riset yang menyetengahkan berbagai temuan masalah dan abstraksi masalah tersebut ke tingkat yang substansial dalam mendeskripsikan esensi kekhususan Jakarta. Bab VI adalah bagian akhir yang menutup rangkaian proses kerja penelitian ini berupa kesimpulan dan rekomendasi tindak lanjut bagi keperluan perbaikan kebijakan maupun terkait implikasi teoritik bagi riset-riset terkait ke depan.

Sebagai ringkasan atas uraian-uraian pokok dalam metode penelitian di atas, berikut ditampilkan tabel sederhananya.

Tabel 1: Ringkasan Metode Penelitian

No.	Elemen inti Metode Penelitian	Penjelasan
1.	Dasar Pertimbangan	Memperoleh pemahaman (<i>verstehen</i>) atas konteks dan esensi masalah sosial (status kekhususan Provinsi DKI Jakarta) yang sistemik.
2.	Metode dan Tipe Penelitian	Berdasarkan karakter masalah tersebut, penggalan data untuk menjelaskannya dilakukan melalui metode kualitatif, bertipikal deskriptif dan menggunakan teknik pengumpulan data utama melalui wawancara mendalam.

3.	Tahapan Umum Penelitian	(1) studi literatur untuk mengenal (sensitisasi) masalah dan telaah konsep; (2) penggalian data lapangan; serta (3) analisa data dan penulisan laporan.
4.	Teknik Penentuan Narasumber	Narasumber penelitian kualitatif diidentifikasi secara purposif dengan membuka kemungkinan melakukan penelusuran secara <i>snowballing</i> .
5.	Narasumber	<p>Pemerintah Pusat: DPR RI (Anggota Komisi II, Anggota Komisi I/Mantan Pimpinan Pansus RUU DKI Jakarta, 2007). Pemerintah (Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, Deputi Otonomi dan Pembangunan Daerah Bappenas, Dirjen Keuangan Daerah Kemendagri).</p> <p>Pemda Provinsi DKI Jakarta: Kepala Biro Ortala-Asisten Pemerintahan, Badan Kerja Sama Pembangunan/BKSP, Asisten Pemerintahan Kota Jakarta Timur, Kabag Pemerintahan Kota Jakarta Timur, Camat Penjaringan.</p> <p>Unsur Masyarakat: Akademisi: Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) LSM: Ketua Forum Warga Jakarta (FAKTA)</p>
6.	Satuan Data	Data (pendapat) para narasumber dianalisis sebagai satuan data individual. Dalam hal adanya kontradiksi ekstrim antar data individual maka dimungkinkan adanya data kelompok (makna intersubyektif).
7.	Tahapan Analisis Data	Analisis dilakukan melalui rangkaian langkah berikut: (1) Transkrip isi rekaman berdasar kronologis wawancara; (2) Pengelompokan data (<i>coding</i>) berdasarkan kategorisasi/klasifikasi tertentu; (3) Melakukan penguraian berdasar hasil wawancara dan data-data lainnya guna memperoleh makna/pemahaman dibaliknya, lalu memberikan tafsiran (<i>interpretasi</i>) dalam rangka mengembangkan analisis untuk menjawab tujuan penelitian, dan (4) menarik kesimpulan dan menyusun rekomendasi.
8.	Sistematika Penulisan	Bab I berisi Pendahuluan; Bab II berisi Studi Literatur; Bab III berisi Metode Penelitian; Bab IV berisi Analisis Perkembangan Pengaturan Kekhususan Jakarta; Bab V berisi Analisis Temuan Lapangan; dan Bab V berisi Penutup.

BAB IV

PERKEMBANGAN PENGATURAN KEWENANGAN KHUSUS JAKARTA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI DI INDONESIA

4.1. Pengantar Umum

Pengaturan tentang Jakarta terus mengalami perubahan pada setiap fase sejarah tertentu dan memberi warna bagi dinamika/perkembangan kebijakan kekhususan propinsi tersebut. Secara umum terlihat, perubahan esensi kebijakan dalam rangkaian peraturan yang ada mengikuti perubahan dasar hukum soal pemerintahan daerah. Bahkan, sebagaimana disitir dari Prasojo¹, pembentukan UU mengenai kekhususan Jakarta pada dasarnya merupakan perintah dan sebagai pelaksanaan dari UU tentang Pemerintahan Daerah. Hal demikian juga diakui narasumber DPR bahwa keberadaan Jakarta tak bisa dilepaskan dari politik desentralisasi secara umum: *“Bagaimana pun, kekhususan Jakarta tetaplah berjalan dalam kerangka pengaturan desentralisasi dan pemerintahan daerah dalam suatu negara kesatuan Indonesia”*.

Secara historis, rentang sejarah perjalanan Jakarta bisa ditarik jauh ke ratusan tahun silam, meski di kalangan ilmuwan belum ada kesepakatan soal titik waktu yang menandai awal keberadannya. Seperti ditulis Susan Balckburn bahwa “sejarahwan Belanda dan Indonesia memiliki pandangan yang sangat berbeda tentang sejarah awal Jakarta”². Pihak pemerintah RI sendiri, sebagaimana terlihat dalam berbagai UU yang mengatur tentang Jakarta, mematok tanggal 22 Juni 1527 sebagai tonggak awal sejarah Jakarta. Titik waktu yang kemudian selalu diperingati sebagai hari ulang tahun (HUT) Jakarta tersebut adalah tanggal ketika Fatahillah mengalahkan armada Belanda dan kemudian menggantikan nama Sunda Kelapa menjadi Jayakarta.

¹ Prasojo, *et.all, op.cit., Naskah Akademik*, hlm.3.

² Lebih lanjut, peneliti Monash University ini menulis: *“Kaum nasionalis Indonesia melacak sejarah (Jakarta) melewati masa kerajaan Islam dan Hindu-Jawa hingga masa prasejarah. Sedangkan ketika menulis tentang Batavia yang mereka bangun, Belanda selalu memulainya dengan cerita penaklukan yang dilakukan pasukan VOC dan pembangunan benteng Belanda pada 1619. (Namun), wajar bila bangsa Indonesia ingin melihat ibukota republik independen mereka sebagai penerus kota besar sebelum masa kolonial, di mana Batavia hanyalah semacam anomali kecil dominasi orang asing di antara kontrol orang Indonesia sendiri selama berabad-abad.”* Susan Blackburn, *“Jakarta: Sejarah 400 Tahun”*, Penerbit Masup Jakarta, 2011, hlm.3.

Terlepas dari perdebatan di atas, semua pihak sepakat bahwa peran signifikan Jakarta tak terbantahkan lagi sebagai lokasi berlangsungnya berbagai peristiwa politik penting menjelang dan sesudah kemerdekaan Indonesia. Melebihi kota-kota lainnya, Jakarta adalah saksi segala momentum yang menentukan cikal-bakal dan perjalanan negara-bangsa Indonesia: sejak lahirnya Boedi Oetomo 1908, Sumpah Pemuda 1928, Proklamasi Kemerdekaan 1945, pergantian berbagai rejim dan orde pemerintahan hingga kita memasuki abad ke-21 dewasa ini³.

4.2. Pengaturan Kekhususan Jakarta: Awal Kemerdekaan hingga Orde Baru

Meski menyadari nilai strategis kedudukan suatu Ibukota Negara, perhatian Pemerintah terhadap pembangunan Jakarta (termasuk pembuatan kerangka regulasi bagi pengaturan kedudukan tersebut) amat minim bahkan terabaikan pada masa-masa awal pascakemerdekaan. Sebagaimana disimpulkan Blackburn⁴, *“pemerintah tidak memiliki waktu atau kecenderungan untuk membayangkan keadaan Jakarta merdeka karena semua perhatian dikonsentrasikan kepada usaha memenangkan penerimaan dari dunia luar”*. Kalau ada kebijakan penting yang patut dicatat adalah satu langkah yang dilakukan Presiden Soekarno pada akhir September 1945, yakni menunjuk Suwiryo sebagai Walikota pertama yang tetap bertahan dalam jabatan tersebut meski sebulan kemudian Inggris--yang kembali menjajah Indonesia--menggambil alih Jakarta di bawah kekuasaan Angkatan Bersenjata Sekutu hingga pemindahan sementara Ibukota Negara ke Yogyakarta pada kurun 1947-1949.

Dalam aspek pengaturan administrasi pemerintahan, Pemerintah membuat satu Undang-undang pertama dalam sejarah Indonesia merdeka, yakni UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) yang sekaligus dicatat sebagai aturan pertama pemerintahan daerah. Namun, selain tujuan untuk utamanya mengatur

³ Hal ini sejalan pula dengan pernyataan Rajiv Rawat, seperti telah dikutip sebelumnya, bahwa *“Capital cities play a vital role in a nation’s life and psyche”*. Keberadaan Ibukota umumnya menduduki tempat sentral dalam sejarah pembangunan dan eksistensi suatu negara-bangsa, apalagi bagi Ibukota yang sudah menyandang status tersebut sejak masa pendirian atau awal kemerdekaan. Rajiv Rawat, *op.cit.*, p.1.

⁴ Blackburn, *op.cit.*, hlm. 221.

kedudukan KND, Undang-undang yang menjabarkan Pasal 18 (Pemerintah Daerah) UUD 1945 tersebut tidak mengatur esensi kekhususan Jakarta. Secara umum, seperti disampaikan Hoessein, Undang-undang yang hanya berisi 6 pasal ini menerjemahkan daerah besar dan kecil sebagai daerah otonom dalam suatu susunan keresidenan yang membawahi kabupaten dan kota yang berotonomi, termasuk Keresiden Jakarta yang membawahi Kota Jakarta, Kabupaten Jakarta dan Kabupaten Jatinegara⁵.

Berada dalam situasi sosio-politik penuh gejolak pascakemerdekaan, UU ini tidak memberikan dampak signifikan sebagai basis legal pengelolaan pemerintahan Ibukota Jakarta. Bahkan, Jakarta sesungguhnya praktis berada di bawah penguasaan sekutu, lalu Walikota Suwaryo ditangkap dalam aksi “polisional” pertama tahun 1947 dan kedudukan Ibukota lalu berpindah ke Yogyakarta. Dengan konteks penerapan (*context of implementation*) yang diliputi suasana revolusi hebat dan isi kebijakan (*content of policy*) yang amat sederhana dalam kandungan materi pengaturannya, muncul kesadaran pentingnya suatu dasar hukum yang lebih sempurna bagi terselenggaranya pemerintahan daerah secara efektif.

Dalam perkembangannya, produk hukum pengganti yang relatif lebih lengkap mengatur kedudukan Ibukota Jakarta mulai tampak pada UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Aspek kekhususan terlihat dalam bentuk kelembagaan di mana Jakarta yang bernama Kota Praja Jakarta Raya dipimpin seorang Walikota yang justru diberi kedudukan setingkat Gubernur yang memimpin propinsi⁶. Selain Undang-undang yang bersifat umum tersebut, corak kekhususan Jakarta juga diatur dalam UU tersendiri: UU Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya dalam kerangka Konstitusi baru negara federal (RIS). Meski terjadi perubahan bentuk negara, Jakarta yang menjadi distrik federal tetap berstatus sebagai Kota Praja Jakarta Raya (diperkuat Kepres RIS Nomor 125 Tahun 1950 mengenai pernyataan kedudukan Jakarta sebagai Daerah Swatantra dengan nama Kota Praja Jakarta Raya).

⁵ Keterangan yang disampaikan Bhenyamin Hoessein sebagai Saksi Ahli Perkara “*Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 29 Tahun 2007 terhadap UUD 1945*” di Mahkamah Konstitusi. Lihat Risalah Sidang, 26 Juli 2008, hlm.27.

⁶ Bandingkan dengan susunan daerah pada umumnya yang terdiri atas Provinsi, Kabupaten (kota besar) dan Desa (kota kecil), Negeri, Marga, dsb (Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1948).

Meski penerapan menyeluruh Undang-undang tersebut sulit dilakukan, namun kurun awal 1950-an setelah Indonesia kembali menjadi negara kesatuan ditandai pembuatan cetak biru yang bernama “concept plan for Greater Jakarta”. Konsep yang disusun Kementerian Pekerjaan Umum dan dibantu sebuah komite para perencana berkebangsaan Belanda maupun dari Indonesia sendiri tersebut berupaya meletakkan prinsip dasar pembangunan metropolitan Jakarta dalam rentang waktu 1950-1990an. Sayangnya, esensi perencanaan yang dinilai cukup memadai ini tidak bisa mewujudkan secara efektif di lapangan. Selain lantaran kondisi sosial-politik nasional yang masih tidak menentu, sebab lain adalah dukungan Presiden Soekarno yang kurang optimal bagi pembangunan Jakarta. Sebagaimana ditulis Christopher Silver, Soekarno tampaknya terlalu risau dengan belum kunjung terurusnya Jakarta, bahkan pada saat itu sudah mulai memberi perhatian pada rencana pemindahan Ibukota negara ke Kalimantan⁷.

Pada tahun 1957, sebagai implikasi dari kembalinya bentuk negara kesatuan, UU Nomor 22 Tahun 1948 dicabut dan diganti oleh suatu Undang-undang baru yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah, yakni UU Nomor 1 Tahun 1957. Undang-undang yang menganut tiga susunan daerah otonom ini menyematkan status Daerah Tingkat I kepada Kota Praja Jakarta lantaran kedudukannya sebagai Ibukota Negara. Hal demikian sekaligus membedakan Jakarta dari kota-kota praja lain yang berstatus sebagai Daerah Tingkat II. Menurut Hoessein, pertimbangan status khusus bagi Jakarta itu dilandasi tiga alasan: pertama, Jakarta memiliki riwayat tersendiri dalam pembentukan dan perkembangannya. Kedua, wilayah Jakarta relatif luas, yakni meliputi *Stadsgemente* Batavia di jaman Belanda ditambah beberapa kecamatan di sekitarnya dan mengalami perkembangan yang amat cepat di segala aspek kehidupan masyarakat. Ketiga, Jakarta mempunyai sumber keuangan yang cukup besar sehingga perlu pengaturan yang istimewa dalam penyelenggaraan pemerintahan⁸.

⁷ Christopher Silver, “*Planning the Megacity: Jakarta in the Twentieth Century*”, Routledge, Taylor & Francis Group, 1998, pp.94-97.

⁸ Bhenyamin Hoessein, “*Otonomi di Jakarta: Tinjauan kemungkinan Penyempurnaan UU Nomor 34 Tahun 1999*”, sebagaimana dikutip dalam Buku 2 “Proses Pembahasan RUU tentang Pemerintahan DKI Jakarta”, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2006, hlm.65.

Masih pada kurun berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1957, pada awal 1960-an muncul tiga Penetapan Presiden (Penpres). Pertama, Penpres Nomor 2 Tahun 1961, seperti tertera pada Pasal 1, menyatakan bahwa “*Pemerintahan Jakarta Raya yang wilayahnya meliputi Daerah Kotapraja Jakarta Raya dikuasai (langsung) Presiden RI melalui Menteri Pertama*”. Kedua, guna memperkuat penetapan tersebut, muncul Penpres Nomor 15 Tahun 1963 yang mengatur bahwa “*Kedudukan Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah setingkat dengan Menteri dengan sebutan Menteri Kepala DKI Jakarta yang berada di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden*”. Serta ketiga, UU Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan DKI Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara RI Dengan Nama Jakarta, sebagai suatu penegasan ulang ihwal status Jakarta sebagai Ibukota Negara.

Esensi pengaturan di atas, menyitir Blackburn, merefleksikan obsesi Soekarno untuk mengendalikan Ibukota dan menjadikannya sebagai “mercusuar” yang akan menjadi personifikasi semangat revolusioner⁹. Sedemikian kuatnya kehendak politik Soekarno, keterlibatannya tidak saja diakomodasi pada aras kebijakan (regulasi) yang memungkinkan penguasaan langsung Presiden atas Jakarta tetapi juga menjangkau sejumlah perencanaan proyek infra-struktur seperti pembuatan Monumen Nasional sebagai *landmark* terkenal Jakarta, pusat perbelanjaan Sarinah, Hotel Indonesia, Jembatan Semanggi, dst. Semua ini menunjukkan, meski secara formal terjadi penguatan status Kota Praja Jakarta sebagai Daerah Tingkat I, pusat kekuasaan Ibukota tidaklah terletak pada tangan Gubernur melainkan Presiden. Bahkan, menurut Blackburn, pada era demokrasi terpimpin ini, pemegang jabatan Gubernur hanya menjadi boneka yang dikendalikan Presiden. Hal demikian diakui Henk Ngantung, Wakil Gubernur 1960-64 dan Gubernur 1964-65, yang kemudian hari menulis memoar singkat: “*selama masa jabatan saya, praktis tak ada pembangunan maupun*

⁹ Tafsiran tersebut juga sejalan dengan pengakuan para perumus Penpres Nomor 2 Tahun 1961. Dalam bagian Penjelasan Umum Penpres ini tertera alasan yang melatarinya, yakni Jakarta dijadikan sebagai Ibukota Negara patut dijadikan Kota indoktrinasi. Selain itu, munculnya aneka masalah menyangkut tumpang tindih pembagian tugas anatar Pemerintah Pusat dan Pemda DKI Jakarta Raya, dll maka “...*kepada kota tersebut sudah sewajarnya diberikan kedudukan yang khusus yang berbeda dengan daerah-daerah swatantra Tingkat I lainnya, ialah sebagai daerah yang dikuasai langsung oleh Presiden/Pemimpin Besar Revolusi.*”

*peristiwa-peristiwa penting tanpa direstui atau ditangani secara langsung atau pun tak langsung oleh Bung Karno*¹⁰.

Pergolakan politik nasional yang semakin memanas pada pertengahan 1960an tidak menghalangi niat pemerintah untuk kembali melakukan perubahan kebijakan sebagai kerangka legal pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada tahun 1965, sebuah Undang-undang baru disahkan, yakni UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Ihwal susunan daerah, Undang-undang ini kembali membagi wilayah negara dalam tiga tingkatan daerah: Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, serta Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III (Pasal 2). Ihwal Jakarta, dengan sebutan Kotaraya, tergolong dalam Daerah Tingkat I.

Penegasan substansi kekhususan Jakarta terlihat pada klausul Pasal 2 ayat (2) bahwa bagi perubahan dan penyempurnaan batas-batas wilayah maupun mengingat pertumbuhan dan perkembangannya maka dalam wilayah Kota Raya Jakarta dapat mempunyai daerah otonom tingkat lain atau pemerintahan dalam bentuk lain yang sedapat mungkin disesuaikan dengan ketentuan dalam UU Nomor 18 Tahun 1965 di mana pengaturan lebih lanjut diwadahi melalui Undang-undang. Status kekhususan diwujudkan dalam dalam dua alternatif: pertama, pembentukan daerah otonom dengan tingkat yang lebih rendah dari kotaraya. Kedua, terdapatnya pemerintahan dalam bentuk lain. Pengertian point kedua ini tidak dijelaskan lebih lanjut, namun menurut Hoessein--setelah mengaitkan pengertian tersebut dengan substansi bab III UU Nomor 18 Tahun 1965 yang mengatur bentuk dan susunan pemerintahan daerah--terkandung sifat kebebasan dalam UU lain yang diamankan untuk tidak menganut sepenuhnya bentuk-susunan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU ini.

Namun, terlepas dari polemik seputar penafsiran klausul tersebut, Maksu¹¹ menilai bahwa dalam UU Nomor 18 Tahun 1965 terkandung makna kekhususan

¹⁰ Dikutip dari Blackburn, *op.cit.*, hlm. 231. Lebih jauh, Blackburn memberi catatan tambahan, bahwa: *“Soekarno mulai menyerupai para Gubernur Jenderal pada masa Belanda. Seperti pada pemerintah koloni Batavia abad ke-18, pengikut Soekarno sangat banyak dan tidak mungkin ada orang yang dapat bertahan di mata publik tanpa mendapat persetujuan pribadinya”*.

¹¹ Irfan Ridwan Maksu, *“Mengelola Megapolitan Jakarta: Quo Vadis?”*, Jurnal MAKARA, Vol.13 No.1, Juli 2009, hlm.14.

Jakarta sebagai Ibukota Negara. Bahkan, bisa dikatakan, pengaturan status khusus Jakarta baru dimulai sejak UU Nomor 18 Tahun 1965, sementara dalam deretan Undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya tidak diatur secara eksplisit makna kekhususan tersebut. Klausul “pemerintahan dalam bentuk lain” menjadi cikal-bakal dari desain kelembagaan pemerintahan--termasuk bentuk dan susunan pemerintahan berotonomi tunggal--yang hingga dewasa ini menandai ciri inti kekhususan Jakarta sebagai Ibukota Negara.

Sementara di aras praktik penyelenggaraan pemerintahan, sejak paruh kedua 1960an ini mulai berkuasa Ali Sadikin yang diangkat sebagai Gubernur DKI Jakarta. Penunjukan Sadikin, menurut Blackburn, menjadi semacam hadiah perpisahan dari Presiden Soekarno untuk Jakarta. Selama 11 tahun (1966-1977) menjadi Gubernur, mantan Menteri Perhubungan Laut ini memang menunjukkan kapasitas kepemimpinan yang mumpuni dalam mengelola administrasi pemerintahan dan membangun Jakarta. Berada dalam konteks rejim Orde Baru yang berorientasi developmentalisme, Sadikin mengambil jalan yang cukup “keras” dalam menata kehidupan warga dan mengelola pembangunan Ibukota Negara. Berbeda dari era sebelumnya yang ditandai intervensi Presiden Soekarno, Gubernur Sadikin mampu menunjukkan independensi relatifnya terhadap Presiden Soeharto sekaligus memanfaatkan posisinya sebagai Gubernur yang memegang konsentrasi kekuasaan amat luas dalam kerangka kekhususan Jakarta.

Namun, dalam hal penerapan UU Nomor 18 Tahun 1965 itu sendiri, termasuk klausul kekhususan Jakarta yang diatur di dalamnya, instabilitas nasional (terutama di Jakarta sebagai episentrum persaingan politik) yang terjadi sepanjang peralihan Orde Lama ke Orde Baru tak memungkinkan berlaku efektifnya Undang-undang tersebut. Pada masa transisi politik ini, MPR memutuskan Ketetapan No.XIX/ MPRS/1966 mengenai peninjauan ulang berbagai produk legislatif di luar produk MPRS sendiri dan diperkuat Nota MPRS No.3/PIMP/1968 sebagai penegasan ulang tugas Presiden dan DPRGR untuk membuat UU pemerintahan daerah baru. Selanjutnya, tahun 1969 pemerintah dan DPRGR mengesahkan UU Nomor 6 Tahun 1969 tentang pernyataan tidak berlakunya lagi sejumlah UU dan Perpu, termasuk UU Nomor 18 Tahun 1965.

Dengan upaya intensif dari Mendagri Amir Mahmud, proses pembahasan RUU Pemerintahan Daerah berlangsung cepat (April-Juli 1974, lalu disahkan sebagai UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah)⁵⁸. Ihwal pengaturan soal Jakarta, termasuk kekhususannya, Undang-undang ini membagi asas penyelenggaraan pemerintahan atas desentralisasi dan dekonsentrasi dan implikasinya pada perbedaan status daerah sebagai Daerah Otonom dan Wilayah Administrasi. Dalam konteks itu, Hoessein berpendapat bahwa sebagai perwujudan penyelenggaraan asas dekonsentrasi Jakarta merupakan ibukota negara, sedangkan sebagai perwujudan asas desentralisasi Jakarta sebagai Dati I. Dengan demikian penyebutan yang tepat bagi Jakarta adalah “Ibukota Negara Dati I Jakarta”, di mana penyebutan ini sudah mengandung makna kekhususan dan tidak perlu secara harfiah disebut sebagai daerah khusus¹².

Selain itu, Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1974 membuka ruang pengaturan tersendiri bagi Jakarta lewat pembentukan suatu Undang-undang yang secara khusus mengatur Ibukota Negara tersebut. Baik dalam batang tubuh maupun penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1974 ditegaskan pengaturan status kekhususan Jakarta mengingat pertumbuhan dan perkembangannya sebagai Ibukota Negara sehingga dibutuhkan suatu susunan pemerintahan yang lebih menjamin daya guna dan hasil guna sebesar-besarnya. Lebih jelas diatur bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara adalah Daerah Tingkat I dan di dalam wilayahnya dapat mempunyai susunan pemerintahan berlainan dari Daerah Tingkat I lainnya yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Terhadap norma pengaturan kekhususan Jakarta dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tersebut, Hoessein memberikan dua catatan kritis yang saling terkait. Pertama, penyebutan Ibukota Negara pada Pasal 6 yang terlingkup di dalam Bab III tentang “Daerah Otonom” tak taat asas karena sebutan Ibukota Negara semestinya merupakan sebutan Wilayah Administrasi dan bukan Daerah Otonom. Kedua, pengejawantahan kekhususan tersebut seolah-olah hanya terkait penyelenggaraan asas desentralisasi, padahal seharusnya juga diwujudkan dalam kerangka dekonsentrasi sebagai Ibukota. Implikasinya, Jakarta lalu dibandingkan dengan Daerah Tingkat I lainnya dan bukan

⁵⁸ Gie, *op.cit.* hlm.108.

¹² Hoessein, Buku 2, *op.cit.*, hlm.66

dengan propinsi sebagaimana terlihat dalam pengaturan susunan pemerintahan yang tidak diikuti soal pembagian wilayah Ibukota Negara ke dalam wilayah administrasi dengan nomenklatur kabupaten atau kotamadya sebagaimana halnya bagi propinsi¹³.

Berdasarkan amanat UU Nomor 5 Tahun 1974 di atas, menjelang akhir 1980 pemerintah bersama DPR menyetujui pembentukan suatu Undang-undang tersendiri bagi pengaturan status kekhususan Jakarta, yakni UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Dalam konsiderans Undang-undang ini kembali ditegaskan ihwal kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara dan urgensi pelaksanaan pembangunan dan pengembangan Jakarta untuk dilaksanakan secara selaras dengan kedudukan tersebut maka perlu pengaturan mengenai susunan pemerintahan khusus untuk Jakarta. Salah satu intinya adalah mendorong integrasi kewilayahan berupa kesatuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di Jakarta.

Sebagaimana disampaikan narasumber akademisi dan narasumber Bappenas, cara berpikir Orde Baru yang berorientasi teknokratik dan model efisiensi struktural dalam pemerintahan daerah berpengaruh kuat bagi konstruksi berpikir para penyusun kebijakan kekhususan Jakarta hingga hari. Sebaliknya, pertimbangan demokrasi tidak terlihat dalam isi kebijakan/pengaturan tentang Jakarta saat ini, bahkan ketika Jakarta sudah memasuki era otonomi yang menekankan arti penting unsur demokrasi lokal. Seperti dikritik narasumber Bappenas:

“Jakarta mungkin saja dikelola secara efektif, atau mungkin juga tidak, boleh jadi memang bisa diintegrasikan pembangunan semua wilayah di Jakarta ini sebagai satu kesatuan, boleh jadi juga tidak...tetapi yang pasti kebijakan yang terkandung dalam UU tersebut berada jauh dari nilai dan semangat demokrasi yang berintikan keterlibatan rakyat serta hilangnya otonomi di pemerintahan terendah yang dekat dengan masyarakat. Dari dulu hingga sekarang, begitu!”

Mengalir dari dasar pikir teknokratik tersebut, susunan pemerintahan Jakarta ditandai pilihan tingkatan daerah otonom tunggal di mana di dalam Daerah Tingkat I

¹³ Keterangan yang dibacakan Bhenyamin Hoessein selaku Saksi Ahli dalam Perkara ”Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 Tahun 2007 terhadap UUD 1945” di Mahkamah Konstitusi. Lihat Risalah Sidang, 26 Juli 2008, hlm. hlm.31.

Jakarta tak terdapat Daerah Tingkat II seperti yang ditemukan pada Daerah Tingkat I lainnya. Namun, dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi, wilayah DKI Jakarta dibagi dalam wilayah-wilayah kotamadya. Pengaturan demikian, sebagaimana kritik yang pernah disampaikan Hoessein soal tak taat asas pengaturan dekonsentrasi dan desentralisasi dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, menyebabkan pincangnya materi pengaturan dalam UU Nomor 11 Tahun 1990 yang terkesan hanya mengakomodir asas desentralisasi dan mengabaikan elemen-elemen strategis dekonsentrasi. Pilihan *legal-policy* dari para penyusun Undang-undang tersebut dapat dikatakan bertujuan mempertahankan sistem lama yang sudah ada dan tidak berupaya untuk melakukan pembaruan signifikan.

Namun demikian, dalam hal materi kekhususan, Undang-undang ini sudah memerinci lingkup peran khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara. Dalam penjelasan pasal 9 ayat (2) dirinci pengertian bersifat khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni menyangkut peran Jakarta sebagai: (a) tempat penyelenggaraan Sdang Umum MPR; (b) pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara; (c) pusat kegiatan politik nasional; (d) tempat penyelenggaraan acara kenegaraan; (e) tempat kedudukan kedutaan negara lain; serta (f) tempat pengaturan dan pembinaan wilayah DKI Jakarta sehingga mencerminkan citra masyarakat Indonesia yang berkepribadian nasional. Dalam rangka melaksanakan berbagai peran suatu Ibukota Negara tersebut, Jakarta berkedudukan sebagai daerah khusus dan memiliki susunan pemerintahan yang lain.

Dalam realitas praktisnya di lapangan, pelaksanaan otonomi dan pemerintahan daerah secara umum di era Orde Baru ini berjalan jauh dari koridor otonomi, malah cenderung bersifat sentralistik. Bahkan di tataran instrumentasi kebijakan, Pemerintah juga sangat terlambat membuat berbagai aturan penjabaran dan baru tahun 1992 terbit satu regulasi utama: PP Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Dati II. Eksperimentasi otonomi dilakukan terbatas dalam rangka Proyek Percontohan Otonomi Daerah (PPOD) tahun 1995 berlandaskan PP Nomor 8 Tahun 1995 yang berisi penyerahan sebagian urusan pemerintah kepada 26 Daerah Tingkat II yang dijadikan sebagai *pilot project*.

Proyek percontohan otonomi tadi diberlakukan pada satu kabupaten di setiap propinsi, kecuali DKI Jakarta⁶⁸. Di masa Orde Baru ini, kepemimpinan DKI Jakarta pasca-Sadikin diisi sederet Gubernur yang dianggap memiliki kapasitas yang lemah, setidaknya jika dibandingkan dengan sang legendaris tersebut. Pada kurun 1977-1982 Jakarta dipimpin Cokropranolo, lalu Suprpto (1982-1986) dan sederet Gubernur lain hingga perpindahan terakhir ke Sutiyoso menjelang ujung kekuasaan Orba. Terpaan krisis finansial yang terjadi pertengahan 1997 menjadi momentum kejatuhan Presiden Soeharto pada Mei 1998 dan diganti BJ Habibie sebagai rejim transisional. Pada masa Habibie inilah berbagai perubahan kebijakan diperkenalkan, termasuk reformasi sistem pemerintahan berbasis desentralisasi/otonomi daerah. Jika untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum berlaku dasar kebijakan berupa UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999, khusus mengenai pemerintahan DKI Jakarta berlaku produk hukum tersendiri untuk mengatur hal-ihwal yang tidak diatur dalam kedua Undang-undang umum tersebut, yakni UU Nomor 34 Tahun 1999.

4.3. Pengaturan Kekhusuan Jakarta di Era Desentralisasi (1999-Sekarang)

Sebagai pelaksanaan keputusan politik MPR yang dihasilkan dalam Sidang Istimewa tahun 1998, yakni Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka NKRI, Presiden BJ Habibie membentuk tim koordinasi penyusunan yang diorganisir oleh Departemen Dalam Negeri untuk RUU tentang Pemerintahan Daerah dan oleh Departemen Keuangan untuk RUU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Setelah melalui penggodokan dengan bantuan para intelektual kampus (seperti Tim 7) dan pembahasan singkat di DPR maka disetujui pengesahan kedua rancangan tersebut dengan nama UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (disahkan: 21 April 1999) dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (disahkan: 23 April 1999).

⁶⁸ Adi Suryadi Culla, "Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik," Majalah Usahawan No.04 Th. XXIX April 2000, hlm.14-20.

Terkait pembagian dan susunan daerah otonom, Pasal 2 UU Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa Wilayah NKRI dibagi atas Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang bersifat otonom. Khusus untuk propinsi, selain menjadi Daerah Otonom, berkedudukan sebagai Wilayah Administrasi. Cara pembagian tersebut menghasilkan konstruksi hubungan yang longgar antar Propinsi dengan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom, bahkan dalam praktiknya berimbas pula kepada disfungsi koordinasi Gubernur sebagai Wakil Pusat atas Kabupaten/Kota. Hal ini diperkuat klausul lain dalam UU tersebut di mana antara daerah otonom Propinsi dengan Kabupaten/Kota tidak terdapat hubungan hirarki melainkan koordinasi dan kewenangan yang dimiliki Kabupaten/Kota bukan merupakan turunan, pelimpahan atau kewenangan residu dari Propinsi sebagaimana yang biasa dikenal dalam konstruksi otonomi bertingkat.

Semua esensi pengaturan di atas berbeda dan bahkan diametral dari konstruksi pemerintahan daerah dalam UU Nomor 34 Tahun 1999. Perbedaan demikian memang dimungkinkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 melalui pengaturan (Undang-undang) tersendiri bagi Jakarta dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara. Menimbang kedudukan Propinsi DKI Jakarta sebagai pusat pemerintahan negara, UU Nomor 34 Tahun 1999 menetapkan bahwa otonomi hanya diletakkan pada lingkup propinsi dan tingkatan daerah otonom adalah satu (propinsi). Letak otonomi dan susunan daerah otonom semacam itu melahirkan bentuk otonomi tunggal di Ibukota Negara. Menurut narasumber Ditjen Otda, yang juga menjadi salah satu penyusun rancangan dari UU Nomor 34 Tahun 1999, pilihan bentuk otonomi tunggal ini tak terhindarkan melihat kompleksnya masalah Jakarta sehingga membutuhkan pengelolaan yang terintegrasi secara kewilayahan. Namun--meski terbukti tak diindahkan dalam pelaksanaannya--*“otonomi tunggal bukan berarti sentralisasi semua kewenangan di tangan Gubernur atau birokrasi propinsi karena dalam UU tersebut juga diperintahkan pelimpahan lebih lanjut ke Kotamadya dan Kabupaten Administratif”*.

Konstruksi otonomi tunggal itu didukung pilihan metode pembagian wilayah dalam Propinsi DKI Jakarta. Berbeda dari cara pembagian dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tadi, UU Nomor 34 Tahun 1999 menegaskan pembagian wilayah sebagai berikut: wilayah Propinsi DKI Jakarta dibagi dalam Kotamadya dan Kabupaten

Administrasi (Pasal 6 ayat 1). Selanjutnya wilayah Kotamadya dan Kabupaten Administrasi dibagi dalam Kecamatan, serta wilayah Kecamatan dibagi dalam Kelurahan (Pasal 6 ayat 2 dan 3). Hal demikian menegaskan bahwa wilayah-wilayah di bawah Propinsi tersebut adalah bagian integral dan berhubungan hirarkial dengan Propinsi. Bahkan jauh lebih mendasar lagi--dengan bentuk otonomi tunggal di lingkup propinsi-- Kotamadya dan Kabupaten Administrasi bukan daerah otonom melainkan sebagai perangkat propinsi.

Dari segi isi kewenangan pemerintahan, Propinsi DKI Jakarta sebagai suatu daerah otonom memiliki kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) U Nomor 22 Tahun 1999. Kewenangan otonomi ini diselenggarakan dalam kerangka asas desentralisasi. Komponen kewenangan lain bersumber dari kedudukan Propinsi DKI Jakarta sebagai wilayah administrasi dalam rangka asas dekonsentrasi yang mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pusat. Dari sisi skala kewenangan, Propinsi berkewenangan menetapkan seluruh kebijakan pemerintahan Daerah, melakukan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan, dan menetapkan APBD.

Dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, pemerintah Propinsi melimpahkan kewenangan yang luas kepada Kotamadya dan Kabupaten Administrasi seperti penyusunan dan penetapan kebijakan pelaksanaan (operasional), perencanaan dan pelaksanaan program jasa perkotaan, saran dan prasarana, dst¹⁴. Selanjutnya, pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi melimpahkan kewenangan luas

¹⁴ Daftar rinciannya diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 1999, yakni: (a) penyusunan dan penetapan kebijakan pelaksanaan pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan; (b) perencanaan dan pelaksanaan program penyelenggaraan jasa perkotaan dan sarana/prasarana Kotamadya/Kabupaten Administrasi; (c) perencanaan program pelayanan masyarakat; (d) penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang tidak didelegasikan kepada Pemerintahan Kecamatan dan Kelurahan; (e) pengawasan pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat; (f) perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk terselenggaranya ketertraman dan ketertiban; (g) pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan dan Kelurahan; (h) perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat; (i) pemeliharaan kelestarian lingkungan dan konsentrasi sumber daya alam; (j) pengelolaan sumber daya kelautan sesuai dengan kewenangannya; (k) perencanaan, pelaksanaan, dan pengembangan wisata laut; dan (l) kewenangan lain .

kepada Kecamatan, serta para giliran terakhir pemerintahan Kecamatan melimpahkan kewenangan luas kepada Kelurahan¹⁵. Faktanya, menurut pengakuan narasumber Dirjen Otda dan Asisten Pemerintahan Kota Jakarta Timur, pelimpahan ini tidak berjalan efektif. Menurut keterangan Asisten Pemerintahan tersebut, hal demikian tidak saja terjadi pada pelimpahan dari Gubernur kepada Kotamadya/Kabupaten Administrasi tetapi juga pelimpahan pada jenejang selanjutnya. Alsannya sederhana, *“apa yang bisa kami limpahkan kepada Kecamatan, dan seterusnya Kelurahan, kami saja tidak memperoleh pelimpahan kewenangan dari propinsi sebagai sumber kewenangan tunggal di propinsi ini”*.

Sementara dari segi struktur pemerintahan daerah, di Propinsi Jakarta terdapat dua unsur utama: DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Institusi DPRD tersebut merupakan satu-satunya badan legislatif yang ada di DKI Jakarta lantaran di level Kotamadya/Kabupaten hanya ada Dewan Kota/Kabupaten yang dibentuk untuk membantu Walikota/Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan¹⁶. Fungsi DPRD ini sama dengan fungsi berbagai institusi DPRD di daerah-daerah lain (legislatif, anggaran, dan pengawasan). Pimpinan DPRD, selain menjalankan tugas kepemimpinan pada umumnya, bertugas memberi persetujuan terhadap calon Walikota/Bupati yang diajukan Gubernur.

Dalam unsur Pemerintah Daerah, badan eksekutif di Propinsi DKI Jakarta terdiri atas Gubernur dan perangkat daerah. Berdasarkan UU ini, Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih DPRD setelah berkonsultasi dengan Presiden. Konsultasi dilakukan

¹⁵ Dalam UU Nomor 34 Tahun 1999, kewenangan pemerintahan Kecamatan diatur dalam Pasal 11, terdiri atas: (a) penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang menjadi kewenangannya; (b) pemeliharaan prasarana umum dan fasilitas pelayanan masyarakat; (c) pelaksanaan kegiatan untuk terselenggaranya ketcentraman dan ketertiban; (d) pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat; dan (e) pembinaan pemerintahan Kelurahan. Sementara kewenangan pemerintahan Kelurahan diatur dalam Pasal 12, terdiri atas: (a) penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang menjadi kewenangannya; (b) penyusunan dan penetapan kebijakan pemberdayaan masyarakat yang tumbuh atas inisiatif masyarakat; (c) pemeliharaan terciptanya keterteraman dan ketertiban; (d) pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat.

¹⁶ Pasal 26 UU Nomor 34 Tahun 1999 mengatur beberapa hal pokok terkait keberadaan Dewan Kota/Kabupaten. Pertama, posisi: Dewan Kota/Kabupaten adalah mitra kerja dalam menentukan kebijakan-kebijakan operasional Pemerintah Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Kedua, tugas: menampung aspirasi masyarakat, memberi masukan kepada Pemerintah setempat, menjelaskan kebijakan Pemerintah kepada masyarakat, dan ikut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Ketiga, hak: mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat.

mengingat kedudukan Gubernur tak hanya menjadi Kepala Daerah tetapi juga Wakil Pemerintah yang menjalankan asas dekonsentrasi. Sedangkan perangkat daerah terdiri atas Sekretaris Propinsi, Dinas Propinsi, Kotamadya, Kabupaten Administrasi, dan lembaga teknis lainnya. Komponen perangkat daerah di sini menunjukkan kekhususan DKI Jakarta dari sisi susunan pemerintahan di mana Kotamadya/Kabupaten bukan sebagai daerah otonom seperti di berbagai daerah lainnya melainkan menjadi bagian dari perangkat kerja propinsi¹⁷ dengan Walikota/Bupati berasal dari lingkungan PNS melalui pengangkatan oleh Gubernur berdasar persetujuan pimpinan DPRD.

Selain elemen kewenangan dan kelembagaan di atas, elemen vital lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pembiayaan. Secara umum, Propinsi DKI Jakarta memiliki jenis-jenis penerimaan seperti halnya daerah lain sebagaimana diatur UU Nomor 25 Tahun 1999 mengenai perimbangan keuangan waktu itu, yakni Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pinjaman Daerah dan Penerimaan Sah lainnya. Namun dalam konteks (kebutuhan) suatu daerah khusus bagi pengelolaan Ibukota Negara, UU Nomor 34 Tahun 1999 memberikan ruang bagi Pemerintah untuk menetapkan pengaturan mengenai pembiayaan yang khusus berlaku bagi Propinsi DKI Jakarta. Dalam pelaksanaannya, hingga digantinya Undang-undang ini dan bahkan hingga hari ini, pengaturan khusus yang diwadahi dalam suatu bentuk dasar hukum tersendiri itu belum juga mewujud.

Konteks politik nasional saat-saat awal Undang-undang ini diterapkan adalah dimulainya proses perubahan (amandemen) UUD 1945 dalam Sidang Umum MPR tahun 1999. Menyangkut pemerintahan daerah, perubahan atas Pasal 18 UUD 1945 dilakukan pada tahap Amandemen II dalam SU MPR Agustus 2000. Perubahan yang terjadi amat mendasar, baik dalam aspek struktur maupun substansi. Secara struktur, Pasal 18 UUD 1945 lama berubah drastis. Kalau sebelumnya (UUD 1945 yang lama) hanya terdiri atas satu pasal, dalam hasil amandemen terdapat 3 pasal, yakni Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B yang semuanya berada dibawah kerangka Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Sementara dari aspek substansi, hasil amandemen tersebut

¹⁷ Dalam Kotamadya dan Kabupaten Administratif sendiri dibentuk perangkat kerja yang membantu Walikota/Bupati, yakni Sekretariat Kotamadya/Kabupaten Administrasi, suku dinas, Kecamatan, Kelurahan, dan lembaga teknis lainnya.

menampilkan perubahan paradigma dan arah politik pemerintahan daerah yang baru, dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah.

Implikasi perubahan mendasar dalam klausul pemerintahan daerah tersebut tentu mengharuskan peninjauan kembali UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang menjadi dasar legal pelaksanaan pemerintahan daerah saat itu. Apalagi, seiring perubahan Konstitusi tersebut, pada tahun 2000 juga ditelurkan salah satu keputusan politik MPR berupa Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Butir 7 Ketetapan itu menegaskan *“Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat-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 antar Pemerintah Pusat-Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga dan sebagainya.”*

Diiringi polemik publik yang intensif masa-masa awal sesudah amandemen Konstitusi, proses pembahasan revisi kedua UU yang mendasari praktik otonomi itu mulai digarap di DPR sejak tahun 2003. Hasilnya, menjelang akhir September 2004, DPR dan Pemerintah menyetujui hasil pembahasan rancangan revisi yang menandai lahirnya paket baru: UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat-Daerah. Penegasan penting pertama dari UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah pengakuan dan penghormatan Negara atas satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang lebih lanjut diatur dalam Undang-undang. Menurut Sumaryadi, daerah bersifat khusus dimaksud adalah daerah yang diberikan otonomi khusus¹⁸.

Dalam hal susunan daerah otonom, esensi pengaturan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tak jauh berbeda dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang digantinya, namun terdapat rumusan yang berbeda maknanya dalam hal cara pembagian wilayah. Pasal 2

¹⁸ I. Nyoman Sumaryadi, *“Otonomi Daerah Khusus dan Birokrasi Pemerintahan,”* Jakarta: Penerbit LPMPI, 2006, hlm.90.

ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Hal ini menegaskan lingkup keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi, yang pada gilirannya meredesain hubungan kedua lingkup pemerintahan tersebut dalam corak yang lebih hirarkis dibandingkan era semasa berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999.

Sementara ihwal pengaturan Ibukota Negara, Pasal 26 ayat (1) mengatur bahwa segala ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2005 berlaku bagi Provinsi DKI Jakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU tersendiri. Dalam kerangka pembuatan UU dimaksud, lebih lanjut Pasal 227 mengatur: (1) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta karena kedudukan sebagai Ibukota Negara diatur dengan UU tersendiri. (2) Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tak dibentuk daerah yang berstatus otonom. (3) UU itu memuat pengaturan: a. kekhususan tugas, hak, kewajiban, tanggung jawab sebagai ibukota Negara; b. tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat; c. keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dan rencana umum tata ruang daerah sekitar; d. kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah.

Terhadap esensi rumusan tersebut, Prasojo dkk mempunyai catatan kritis, terutama jika dilihat dari perspektif hukum. Para akademisi dari UI berargumentasi bahwa Pasal 18 Perubahan UUD 1945 secara jelas mengharuskan susunan provinsi dan kabupaten/kota yang otonom. Oleh karena itu, pengaturan klausul terkait dalam UU Nomor 34 Tahun 1999 yang masih bersandar pada UUD 1945 yang lama tidak bisa dipertahankan lagi. Demikian pula, esensi rumusan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 di atas jelas bertentangan dengan garis Konstitusi sehingga Pasal 227 tadi tidak bisa dijadikan dasar bagi penyusunan revisi atas UU Nomor 34 Tahun 1999. Hasil perubahan atas UU tersebut semestinya memberi ruang bagi terpenuhinya ketentuan Konstitusi tersebut. Selain alasan legal-yuridis, kritik atas penghilangan status

otonomi untuk Kabupaten/Kota di Jakarta juga bertolak dari argumentasi demokrasi politik, tujuan mendasar otonomi daerah bagi peningkatan partisipasi publik, dst¹⁹.

Namun, alih-alih mengakomodir pemikiran kritis tadi, UU baru sebagai hasil perubahan atas UU Nomor 34 Tahun 1999 justru mengawetkan garis dasar kebijakan sebagai-mana yang diatur dalam UU lama tersebut dan tampaknya hanya bertujuan menjabarkan Pasal 227 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang justru bertentangan dengan Konstitusi. Alhasil, Undang-undang baru yang bernama UU Nomor 29 Tahun 2007, yang berlaku sebagai hukum positif saat ini, berisi materi pengaturan berbagai klausul yang secara umum tak berubah/berbeda signifikan dari semangat kedua UU tersebut.

Pertama, penegasan ulang kedudukan Propinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara RI sekaligus status sebagai daerah otonom tunggal di level propinsi. Dalam kerangka peran sebagai Ibukota Negara, Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Mencermati makna rumusan itu, sejatinya ciri kekhususan Jakarta lebih terkait dengan peran ke-Ibukota-an tersebut, sementara pilihan bentuk otonomi tunggal hanya menjadi pilihan berikutnya. Namun, jika melihat klausul-klausul pengaturan yang ada, sebagian besar tekanan perhatian justru pada soal bentuk otonomi tunggal dan segala implikasinya pada susunan pemerintahan, desain kelembagaan, dst.

Kedua, kewenangan dan jenis urusan pemerintahan di Propinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan suatu Ibukota Negara. Sebagai daerah otonom, kewenangan Propinsi DKI Jakarta mencakup seluruh urusan pemerintahan yang diatur UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun jabarannya melalui PP Nomor 38 Tahun 2007, kecuali yang ditetapkan sebagai urusan Pemerintah²⁰. Namun, sebagai salah satu ciri inti kekhususan Jakarta,

¹⁹ Prasojo, *et.all*, *Naskah Akademik*, hlm.3-13.

²⁰ Kita tahu, cara pembagian urusan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengikuti model *general competence* di mana kepada daerah otonom diserahkan semua urusan pemerintahan, kecuali (residu) yang oleh UU ditetapkan sebagai urusan Pemerintah. UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan urusan pusat atau yang dikecualikan dari urusan daerah dimaksud, yakni: urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi wewenang Pemerintah.

sehubungan letak otonomi hanya berada di level propinsi yang berakibat hilangnya Kabupaten/Kota otonom di Jakarta maka semua kewenangan atas urusan-urusan yang layaknya dimiliki lingkup Kabupaten/Kota pada praktik umum di daerah-daerah lain diselenggarakan sekaligus oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sebagaimana halnya pada propinsi-propinsi lain, Pemerintah DKI Jakarta juga menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ditugaskan Pusat dalam rangka asas tugas pembantuan maupun urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka asas dekonsentrasi. Tetapi, berbeda dari daerah-daerah berotonomi biasa, DKI Jakarta juga menyelenggarakan sejumlah urusan yang diklasifikasi UU Nomor 29 Tahun 2007 sebagai urusan dalam kerangka kewenangan khusus DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara, yakni meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang (a) Tata Ruang, SDA, Lingkungan Hidup; (b) Pengendalian Penduduk dan Permukiman; (c) Transportasi; (d) Pariwisata; serta (e) Industri dan Perdagangan.

Ketiga, ihwal pola hubungan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dengan daerah lain (sekitar), dengan Kabupaten/Kota Administrasi di dalam yurisdiksinya maupun dengan Pemerintah Pusat, UU Nomor 29 Tahun 2007 merumuskan sebagai berikut. Dalam melaksanakan kewenangan dan urusan tadi, Gubernur melakukan koordinasi dan kerja sama dengan pemerintah daerah lain. Khusus untuk urusan lintas wilayah atau memiliki kaitan fungsional dengan daerah-daerah sekitar, Propinsi DKI Jakarta bekerja sama dengan Propinsi Jawa Barat dan Propinsi Banten serta melibatkan kota/kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung, di mana secara kelembagaan dapat diwadahi dalam bentuk badan kerja sama. Koordinasi ini bahkan secara spesifik disaratkan dalam kasus penyusunan RTRW Ibukota Negara dan RTRW provinsi yang berbatasan langsung untuk menjamin keterpaduan proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian penataan ruang yang dmuat dalam RTRW masing-masing.

Selain berkoordinasi juga dengan Pemerintah ihwal pelaksanaan kewenangan dan urusan di atas, dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Jakarta maka Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Bahkan jika materi pembicaraan dalam sidang kabinet adalah menyangkut pengelolaan dan kepentingan Ibukota Negara,

Gubernur dapat hadir dan memberikan pandangan di forum tersebut. Sebagai bagian dari hak protokol, Gubernur dapat mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sejumlah hubungan Jakarta dan Pemerintah yang diatur secara spesifik tersebut, tentu saja kerangka yang berlaku umum ihwal hubungan pusat-daerah berlaku juga untuk Propinsi DKI Jakarta.

Sementara ihwal hubungan dengan kota dan kabupaten administratif dalam yurisdiksinya, pilihan bentuk otonomi tunggal di level propinsi dan tiadanya otonomi di kota/kabupaten mempengaruhi pola hubungan khusus dalam kerangka subordinasi dan ketergantungan daerah yang lebih rendah tersebut kepada propinsi. Dalam hal kewenangan, Propinsi adalah pemegang kewenangan sebagaimana diatur UU No.29 Tahun 2007, sedangkan kota/kabupaten memperoleh delegasi sebagian kewenangan dan urusan pemerintahan dari propinsi. Dalam aspek kelembagaan, hubungan khusus tersebut menempatkan kota/kabupaten menjadi perangkat daerah propinsi dan hanya menjadi wilayah kerja (*werk'ring*), bukan wilayah pemerintahan (*amsk'ring*).

Keempat, susunan pemerintahan DKI Jakarta boleh jadi menjadi ciri paling menonjol dari kekhususan Ibukota Negara tersebut. Bentuk otonomi tunggal adalah rangka dasar yang menentukan desain kelembagaan pemerintahan. Pemerintahan daerah terdiri atas DPRD Propinsi DKI Jakarta yang menjalankan fungsi legislas, anggaran, pengawasan. Jumlah anggota DPRD ditetapkan secara khusus, yakni paling banyak 125% dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan UU terkait.

Dalam tubuh pemerintah daerah, Jakarta dipimpin seorang Gubernur dan dibantu seorang Wagub dari hasil pemilihan langsung melalui perolehan lebih dari 50% suara pemilih (di berbagai propinsi lain, berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, hanya ditetapkan ambang 30% sebagai batas raihan suara minimal). Sementara dalam jajaran perangkat daerah propinsi, selain sekretariat daerah, sekretariat DPRD dinas daerah dan lembaga teknis daerah, model kekhususan Jakarta juga ditandai masuknya kota/kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan sebagai bagian dari perangkat daerah propinsi. Meskipun tak termasuk perangkat daerah namun menjadi bagian integral dari susunan pemerintahan propinsi DKI Jakarta adalah keberadaan

para Deputi yang secara khusus bertugas membantu Gubernur dalam kedudukan sebagai Wakil Pemerintah dan Kepala Daerah Propinsi yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab pengelolaan Ibukota Negara.

Sebagaimana telah disampaikan di atas, contoh ciri kekhususan dalam aspek kelembagaan ini adalah posisi kota/kabupaten, kecamatan dan kelurahan sebagai bagian perangkat daerah propinsi. Implikasi posisi demikian adalah Walikota/Bupati tak berkedudukan sebagai Kepala Daerah melainkan berperan sebagai perangkat propinsi di mana proses pengisian jabatan tidak dilakukan melalui sistem pemilihan tetapi berasal dari birokrasi karier yang diangkat Gubernur atas pertimbangan DPRD. Selanjutnya, mengingat kecamatan dan kelurahan juga menjadi perangkat propinsi, Camat diangkat/diberhentikan Gubernur atas usul Walikota/Bupati, sedangkan Lurah diangkat/diberhentikan Walikota/Bupati berdasar delegasi wewenang Gubernur.

Status kota/kabupaten bukan sebagai daerah otonom tadi juga berimplikasi pada tiadanya institusi DPRD, diganti dengan pembentukan Dewan Kota/Kabupaten. Lembaga ini memiliki mandat resmi guna membantu Walikota/Bupati, bukan sebagai pranata perwakilan rakyat yang dibekali fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Para anggotanya terdiri atas tokoh-tokoh yang mewakili masyarakat, di mana proses pengisian jabatan tidak melalui sistem pemilihan (langsung) seperti di daerah-daerah lain melainkan berdasarkan pengusulan oleh masyarakat untuk mendapat persetujuan DPRD Provinsi dan selanjutnya ditetapkan Gubernur. Di tingkat kelurahan dibentuk institusi sejenis yang bernama Lembaga Musyawar Kelurahan (LMK) yang bertugas membantu Lurah dalam pelaksanaan pemerintahan di mana proses pengisian jabatan dilakukan melalui pemilihan secara demokratis pada tingkat rukuna warga (RW) dan ditetapkan Walikota/Bupati melalui Camat terkait.

Kelima, dalam hal pembiayaan, selain memiliki sumber penerimaan seperti halnya daerah-daerah lain, Propinsi DKI Jakarta memiliki ciri kekhususan berupa: (1) penerimaan yang dimiliki kabupaten/kota di daerah lain, baik yang bersumber dari pusat (dana perimbangan) maupun dari daerah itu sendiri (PAD) semuanya masuk dalam penerimaan atas nama Pemerintah Propinsi. (2) UU Nomor 29 Tahun 2007 juga mengatur sumber pendanaan bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang

bersifat khusus dalam kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara, yakni dari dana yang dianggarkan dalam APBN. Dana “khusus” ini ditetapkan bersama antara DPR dan Pemerintah berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, sementara pengalokasiannya dilakukan melalui pos kementerian/lembaga sektoral. Gubernur pada akhirnya melaporkan seluruh pelaksanaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut kepada Pemerintah melalui Menteri/Kepala Lembaga terkait.

Dalam kenyataannya, keuangan khusus ini tak jelas pengaturan lebih lanjut maupun penerapannya. Menurut narasumber akademisi, Ditjen Otda dan Bappenas, sesungguhnya tidak ada keuangan khusus yang dimaksud. Pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat (APBN) atas pelaksanaan sejumlah urusan khusus Jakarta yang merupakan bagian kewenangan provinsi tersebut tidak diatur lebih rinci. Menurut narasumber Bappenas, *“Kementerian sektoral memang membiayai sebagian proyek di Jakarta, seperti renovasi situ atau jalan raya tetapi semua itu adalah bagian dari program dan kegiatan pusat”*, baik dilakukan secara langsung oleh pusat sendiri maupun lewat perangkat vertikal mereka di wilayah dalam kerangka dekonsentrasi”. Bahkan, *“tanpa koordinasi yang kuat atau mungkin lantaran sumirnya pembagian kewenangan antara Provinsi dengan Kementerian, kerap juga terdengar tumpang tindih kegiatan, pelaksanaan proyek dan pembiayaan atas satu obyek yang sama”*.

Implikasi berbagai kebijakan khusus di atas, terutama esensi kebijakan yang terkandung dalam UU yang lahir pada era desentralisasi, lebih lanjut akan dianalisis pada bab berikutnya. Tentu saja, keseluruhan esensi pengaturan UU No. 29 Tahun 2007 maupun sejumlah UU terdahulu jauh lebih luas dari elemen-elemen kekhususan yang sudah disarikan di atas. Dalam hal kawasan khusus, misalnya, jika di daerah lain terkesan pemerintah pusat membentuk kawasan tersebut atas inisiatif sendiri dan dikelola secara langsung oleh pusat, dalam UU No. 29 Tahun 2007 dimungkinkan pengelolaan bersama antara pusat dan Propinsi DKI Jakarta. Nuansa kekhususan lain terlihat pada hak protokoler Gubernur Jakarta dan keterlibatannya yang lebih luas dari Gubernur mana pun di negeri ini dalam seremoni hingga sidang/rapat formal di level pemerintah pusat. Semua itu tentu membentuk ciri dan nuansa kekhususan Jakarta.

BAB V

ANALISIS KEWENANGAN KHUSUS PROPINSI DKI JAKARTA

Bab inti dalam tesis ini berisi analisis hasil temuan (data dan informasi) yang diperoleh dari wawancara mendalam dengan para narasumber dan bacaan pustaka sebagai pendukungnya. Analisis dilakukan menurut kerangka pikir yang dibangun dalam Bab II di atas di mana Jakarta sebagai Ibukota Negara menjalankan berbagai fungsi ke-ibukota-an yang sejatinya mencerminkan kepentingan nasional. Atas dasar kedudukan sebagai Ibukota dan guna mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi Ibukota, Propinsi Jakarta dibekali status kekhususan yang berbeda dari daerah-daerah lainnya.

Berdasarkan kerangka konsep tersebut, status kekhususan ditempatkan dalam perspektif desentralisasi asimetris di mana elemen-elemen utamanya mewujud dalam kekhususan hal kewenangan, kelembangan, keuangan dan pola hubungan dengan unit pemerintahan (lokal dan nasional) terkait. Mengingat obyek kajian tesis ini ada pada tataran kebijakan dengan pilihan fokus pada aspek kewenangan khusus, analisis akan bertitik berat pada isi kebijakan (*content of policy*) sebagaimana termuat dalam sumber formal kebijakan: aturan perundang-undangan. Namun, guna melihat kaitan kebijakan dengan kondisi di tataran lapangan (*context of implementation*), masalah-masalah penerapan kebijakan dikupas pula secara selektif.

5.1. Ibukota Negara: Fungsi-fungsi Ke-ibukota-an sebagai Basis Penyusunan Kewenangan Khusus

Sejarah panjang penerapan status kekhususan Jakarta sebagai Ibukota Negara tidak lantas menyurutkan perdebatan seputar konsep, kebijakan hingga implementasi seputar status tersebut. Bahkan untuk pertama kalinya dalam sejarah, bagian-bagian tertentu dari status kekhususan Jakarta digugat ke persidangan hukum sebagaimana terlihat pada perkara uji material UU Nomor 29 Tahun 2007 di Mahkamah Konstitusi tahun 2008 silam. Hasil wawancara dengan para narasumber juga menunjukkan ragam pandangan, bahkan versi kepentingan, yang amat kaya untuk ditulis dalam laporan ini maupun ditindaklanjuti dalam rangkaian studi lebih lanjut.

Semua itu menunjukkan realita kompleks Jakarta: sebagai suatu daerah otonom berciri perkotaan maupun terutama lantaran kedudukannya sebagai Ibukota Negara. Pada upaya pengelolaannya, sebagaimana dikatakan seorang narasumber akademisi, “dengan menyadari betapa kompleksnya masalah yang ada, para ahli mesti terdorong untuk terus mengkaji berbagai gagasan dan tawaran solusi, entah yang menggunakan pendekatan makro-keperintahan ataupun mikro-sektoral (tata ruang, transportasi)”. Lebih jauh lagi, para pengambil keputusan di DKI Jakarta dan nasional hendaknya mendasarkan tiap kebijakan dan strategi penyelenggaraan pemerintahan kepada hasil masukan para pihak (terutama *stakeholders* terkait) mengingat kuatnya rasa percaya diri pada sebagian elite tersebut yang merasa serba tahu (“ahlinya” Jakarta).

Salah satu masalah kompleks Jakarta, sebagai fokus perhatian studi ini, adalah ihwal penataan kekhususan Ibukota tersebut. Ranah penataan tak semata menyangkut implementasi tetapi mesti dimulai dari esensi kebijakan yang mendasari implementasi mengingat hulu persoalan Jakarta terletak pada problem kebijakan. Dalam perspektif desentralisasi asimetris, Jakarta merupakan suatu daerah khusus lantaran kedudukannya sebagai Ibukota Negara. Kebijakan desentralisasi asimetris dibuat karena adanya alasan-alasan khusus yang dimiliki suatu daerah, termasuk alasan khusus sebagai Ibukota pada kasus Jakarta. Dalam status tersebut, propinsi DKI Jakarta menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan Ibukota sebagaimana terpancar pada urusan-urusan khusus yang harus dilaksanakan. Pada titik ini, pertanyaan krusialnya adalah sejauh mana penyelenggaraan urusan-urusan khusus tersebut dilandasi kewenangan khusus yang dilimpahkan pemerintah kepada provinsi DKI Jakarta?

Pertanyaan mengenai kewenangan khusus terasa penting dan relevan, apalagi jika melihat logika dasar kekhususan Jakarta terkait pilihan model otonomi tunggal pada level propinsi. Pertimbangan yang mendasari pemakaian model tersebut adalah teknokratik pembangunan: bertolak dari strategi pengelolaan Ibukota secara integral, sebagai kesatuan wilayah perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan. Selain kembali mecuatkan pertanyaan ihwal kaitan pertimbangan teknokratik dalam model otonomi tunggal tadi dengan fungsi-fungsi ke-ibukota-an yang justru menjadi *raison d’etre* kekhususan Jakarta, terbaca pula cara pandang para penyusun kebijakan

yang seolah menempatkan otonomi atau keberadaan daerah otonom sebagai faktor “disintegratif” bagi keberhasilan manajemen pembangunan lokal. Terlepas dari bukti kebenarannya yang masih patut diuji, cara pandang demikian telah mempengaruhi isi pengaturan otonomi tunggal dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tertera pada Penjelasan Umum UU No. 34 Tahun 1999 dan UU No. 29 Tahun 2007.

Dalam konstruksi otonomi tunggal tadi, pusat penyelenggaraan pemerintahan berada pada level propinsi dan di bawah propinsi tidak terdapat daerah otonom lagi. Implikasi lebih lanjut dari pilihan model tersebut adalah munculnya fenomena mikro-sentralisasi di mana hampir semua kebijakan penting berpusat di Balaikota (kantor Gubernur) dan DPRD dalam hal pembuatan APBD dan produk hukum berbentuk Perda. Demokrasi lokal, antara lain terefleksi dalam pranata perwakilan, berhenti total di ranah propinsi. Partisipasi publik-- seperti ditegaskan narasumber LSM--hanya berlangsung di DPRD dan terutama di Balaikota. Sementara layanan publik, meski diselenggara hingga level Kelurahan--sebagaimana diakui narasumber Pemkot Jakarta Timur--kewenangan yang melandasinya tetap ada di birokrasi propinsi yang juga menguasai sumber daya (dana, aparatur, dll).

Terhadap pilihan model otonomi tunggal tersebut, para ilmuwan pemerintahan memiliki pendapat beragam. Andy Ramses Marpaung, misalnya, berpendapat bahwa otonomi tunggal merupakan pilihan logis dan objektif karena dua argumen berikut. Pertama, kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara memberi beban, tantangan dan tanggung jawab besar/kompleks untuk menjalankan fungsi-fungsi yang melekat pada pemerintahan DKI Jakarta. Menurut pakar IPDN tersebut, keberadaan suatu kesatuan wilayah pembangunan di Jakarta adalah niscaya, sementara pemberian otonomi pada level kota bisa menimbulkan sekat antar wilayah, inefisiensi dan fragmentasi politik. Kedua, suatu kebijakan desentralisasi selalu berkaitan dengan distribusi kewenangan yang dipencarkan melalui hirarki geografis. Desentralisasi bermanfaat pada wilayah-wilayah yang secara geografis berbeda, sementara di Jakarta tidak terdapat perbedaan geografis maupun sekat demografis yang signifikan antar kabupaten/kota yang ada¹.

¹ Marpaung, *Pemerintahan*, hlm.2-3.

Pada sisi seberang, Bhenyamin Hoessein memberikan kritik keras atas pilihan otonomi tunggal tersebut dan berpendapat perlunya diakomodasi keberadaan kota otonom dalam Propinsi DKI Jakarta. Basis argumentasi pakar kenamaan ini bertolak dari pertimbangan legal-historis pengaturan Jakarta, pengutamaan *local democracy model* dalam pemerintahan daerah dan asas pemerintahan yang baik². Pendapat serupa juga disampaikan Eko Prasajo, berdasar analisis yuridis (inkonstitusionalitas norma pengaturan otonomi tunggal) maupun perspektif teoritik otonomi daerah³. Pada tataran praktis, penolakan atas otonomi tunggal yang dinilai menghalangi hak politik warga dalam pengisian jabatan sebagai Bupati/Walikota di Jakarta mendorong Bhien Benjamin--mantan anggota DPD RI-- mengajukan gugatan *judicial review* atas UU No. 29 Tahun 2007 ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2008.

Sementara pendapat ketiga, sebagai jalan tengah, diajukan narasumber Dirjen Otda, yakni redesain kekhususan Jakarta dengan lebih memberdayakan kabupaten/kota administratif melalui pelimpahan kewenangan pemerintahan yang signifikan kepada Bupati/Walikota Administratif, khususnya ihwal pelayanan publik dan urusan lain dalam kerangka asas otonomi daerah. Menurut narasumber ini, “otonomi tunggal tetap perlu dipertahankan sebagai ciri esensial kekhususan Jakarta, tapi mesti disertai desentralisasi dari propinsi kepada daerah administratif”. Terbangkelainya pemberian layanan publik di kabupaten/kota administartif disebabkan minimnya kewenangan yang menjadi alas legal penyelenggaraan urusan-urusan tersebut. Jakarta memerlukan redesain berupa penataan ulang hubungan kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, serta mendudukan pemerintah di level lebih rendah tersebut pada posisi yang kuat ihwal basis kewenangan dan ikutannya berupa sumber daya aparatur, dana, dst.

Untuk melihat lebih jelas gambaran status kekhususan Jakarta yang berintikan bentuk otonomi tunggal tadi, pada bagian selanjutnya akan dicanderai perwujudannya dalam satu elemen krusial penyelenggaraan pemerintahan yang sekaligus menandai derajat asimetrisme Jakarta: kewenangan khusus. Secara formal, isi kewenangan

² Ringkasan Keterangan Bhenyamin Hoessein selaku Saksi Ahli dalam Perkara “Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 Tahun 2007 terhadap UUD 1945” di Mahkamah Konstitusi. Lihat Risalah Sidang Acara Pengucapan Putusan, 5 Agustus 2008, hlm. hlm.9-11.

³ Prasajo, *et.all*, *Naskah Akademik*, hlm.3-11

husus dalam konstruksi kekhususan Jakarta mewujud dalam dua bentuk: pertama, **kewenangan menyelenggarakan fungsi-fungsi suatu Ibukota Negara**; kedua, **sentralisasi kewenangan pada level propinsi sebagai implikasi penerapan bentuk otonomi tunggal**. Jika ditempatkan dalam bagan 3: Kerangka Analisa di atas, kedua wujud pengaturan kewenangan ini masuk dalam sisi kiri: kekhususan berbasis alasan formal (kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara). Pada bagian berikutnya akan dianalisis pula aspek kewenangan khusus terkait sisi kanan: kekhususan berbasis dinamika aktual (aglomerasi perkotaan)⁴.

Kerangka pikir yang telah dibangun dalam Bab II di depan tidak saja berhasil mengidentifikasi elemen-elemen krusial dalam suatu konsep desentralisasi asimetris melainkan juga menempatkan kewenangan sebagai elemen perdana, bahkan sebagian ahli menilainya berposisi paling penting di antara elemen-elemen lain: kelembagaan, keuangan, model relasi dengan unit-unit pemerintahan lain, dst. Demikian pula ihwal kekhususan Jakarta, elemen kewenangan jelas bermakna krusial bagi ciri kekhususan propinsi tersebut, meski terjemahannya pada tingkat kebijakan justru problematik. Sebagaimana ditekankan narasumber akademisi: *“status kekhususan Jakarta lahir dalam konteks alasan khusus sebagai Ibukota, dan kewenangan khusus merupakan manifestasi alasan khusus tersebut dalam pemerintahan. Lebih lanjut, kewenangan khusus lalu menjadi dasar pembentukan kelembagaan dll yang juga bersifat khusus”*.

Jika melihat rumusan kebijakan yang digariskan dalam Pasal 227 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, pengaturan dalam Undang-undang khusus ihwal kedudukan Jakarta sebagai Ibukota meliputi: (a) kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai Ibukota; (b) tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat; (c) keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan daerah sekitar; dan (d) kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah. Menyangkut aspek kewenangan, UU Nomor 29 Tahun 2007 sebagai UU khusus menetapkan sejumlah urusan dalam rangka kewenangan khusus Jakarta sebagai Ibukota, yakni: (a) Tata Ruang, SDA, Lingkungan Hidup; (b) Pengendalian Penduduk dan Permukiman; (c) Transportasi; (e) Indag; dan (d) Pariwisata.

⁴ Lihat halaman 43, Bab II: Tinjauan Pustaka.

Dalam pandangan narasumber akademisi, rumusan kebijakan demikian justru secara substantif cenderung menempatkan Jakarta sebagai daerah biasa (simetris). Alasannya,--kecuali mengenai tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat--pada dasarnya esensi aneka urusan tersebut adalah (masuk kategori) urusan otonom yang diberikan kepada daerah otonom, termasuk Jakarta tanpa harus berpredikat sebagai daerah khusus. Sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 disertai PP No. 25 Tahun 2000 hingga sekarang ini UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007, semua urusan tersebut memang sudah menjadi bagian urusan yang dilimpahkan ke daerah dalam kerangka penyelenggaraan asas otonomi. Bahkan, dengan jenis urusan sebagaimana aturan formal tersebut, narasumber menyimpulkan bahwa *”sebetulnya tidak ada kewenangan khusus yang ada di pemerintahan DKI Jakarta karena semua yang diatur itu justru sudah menjadi urusan lokal”*.

Pintu masuk pengaturan urusan khusus sesungguhnya dibuka peluangnya pada point “a” pasal 227 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pengaturan lebih lanjut “kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai Ibukota Negara”. Klausul tersebut kiranya bisa dijabarkan jika para penyusun Undang-undang khusus (UU No.27 Tahun 2009) terlebih dulu mengidentifikasi peran/fungsi (**tugas**) apa saja yang diemban suatu Ibukota Negara, baik secara konseptual maupun komparatif dari pengalaman umum berbagai Ibukota Negara lain, serta adaptasinya bagi konteks Ibukota Negara RI. Dari hasil identifikasi tersebut lalu dijadikan basis penyusunan urusan (sebagai **kewajiban** dan **tanggung jawab**) Ibukota, serta dasar kewenangan (**hak**) dalam pengaturan dan pengurusan urusan tersebut.

Mengalir dari alur logis demikian, tantangan awal ada pada tahap pemetaan peran/fungsi Ibukota. Lebih jauh lagi, peran Jakarta sebagai Ibukota Negara menjadi kian kompleks lantaran posisinya yang sekaligus menjadi pusat bisnis/perekonomian. Dalam kerangka konsep (Bab II)--mengutip hasil kajian konseptual dan komparatif Kementerian PU--peran sebagai Ibukota setidaknya mencakup aspek-aspek berikut: pertama, peran Ibukota sebagai pusat pemerintahan, seperti terlihat dari kelembagaan (keberadaan badan-badan kenegaraan, alat-alat perlengkapan negara yang berkuasa), keandalan sistem transportasi guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan dalam

hal kegiatan protokoler kepresidenan atau perjalanan diplomatik, ketersediaan lahan sebagai lokasi Ibukota sesuai dengan rencana tata ruang dan merupakan lahan publik. Kedua, peran Ibukota dari aspek kekuatan politik, di mana Ibukota menjadi pusat dinamika politik nasional lantaran keberadaan pusat pemerintahan tadi dan organisasi politik yang berperan penting dalam proses pelaksanaan sistem pemerintahan.

Ketiga, peran Ibukota sebagai pusat perwakilan asing, di mana Ibukota jadi lokasi organisasi internasional dan kedudukan kedutaan/konsulat negara-negara lain. Keempat, peran Ibukota sebagai simbol identitas nasional, di mana Ibukota menjadi simbol pemersatu yang memerlukan kapasitas pengelolaan keragaman latar sosial⁵. Kelima, dalam posisi rangkap sebagai pusat bisnis, peran Ibukota juga terkait aspek ekonomi yang memiliki skala pelayanan nasional dan segala kegiatan bisnis (pusat perbankan, perkantoran, dst.) yang mampu mendukung roda perekonomian nasional. Keenam, peran Ibukota dari aspek Hankam. Fungsi strategik ini terkait strategi militer yang melihat Ibukota sebagai target utama penyerangan atas suatu Negara. Sementara dari sisi keamanan, Ibukota kerap dilihat sebagai barometer keamanan nasional.

Berbagai peran/fungsi Ibukota di atas tentu masih perlu ditambah atau bahkan dikurangi, tergantung karakter suatu Ibukota. Namun, intinya, dalam hal penyusunan urusan dan dasar kewenangan, peran/fungsi tersebut mestinya menjadi materi urusan Jakarta yang diperoleh karena status kekhususannya sebagai Ibukota. Sebagian peran atau aspek dalam peran ke-ibukota-an di atas jelas merupakan bagian domain urusan pemerintah pusat dan mencerminkan kepentingan nasional. Dalam kerangka sebagai daerah khusus, justru karena urusan tersebut masih berada dalam domain pusat maka kepada Jakarta perlu diserahkan kewenangan pengaturan dan pengurusannya sebagai bagian urusan khusus pemerintahan Ibukota.

Selama ini, berbagai peran ke-ibukota-an terkait aspek-aspek penting di atas seolah berjalan begitu saja (*taken for granted*) tanpa dasar kebijakan tertentu bagi

⁵ Dalam bahasa narasumber DPR yang juga mantan Pimpinan Pansus RUU DKI Jakarta, Ibukota harus mencerminkan dan mengekspresikan keindonesiaan kita. Ke dalam (internal), simbol tersebut berarti menempatkan Jakarta sebagai simpul pertemuan berbagai anak bangsa yang beragam identitas dan kelas/golongan ekonominya, sementara ke luar (eksternal) menjadikan Jakarta sebagai wajah negeri ini di panggung pergaulan internasional.

penyerahannya kepada Jakarta. Isi Undang-undang khusus mengenai Jakarta, seperti UU No.34 Tahun 1999 maupun UU No.29 Tahun 2007, malah tidak mengakomodasi ruang pengaturan yang memadai atas peran ke-ibukota-an tersebut. Inilah kealpaan kebijakan penataan Jakarta sebagai Ibukota yang membuat alpa pula dalam menyusun materi urusan dan dasar kewenangan untuk mengatur dan mengurus berbagai peran ke-ibukota-an. Tidak heran, pemerintah DKI Jakarta merasa hanya kebagian beban dan menjadi sasaran kemarahan publik tanpa bisa maksimal mengupayakan solusinya lantaran terbatasnya modal kewenangan yang pada gilirannya berarti lemah pula sisi anggaran yang memang selalu datang mengikuti prinsip *money follow function*.

Lihat, sebagai contoh, soal sistem transportasi yang pada identifikasi peran ke-ibukota-an di atas terkait erat dengan dukungan bagi penyelenggaraan pemerintahan (kelancaran kegiatan protokoler, perjalanan diplomatik, dst), aktivitas bisnis maupun mobilitas penduduk secara umum. Gubernur Fauzi Bowo, sebagaimana dituturkan ketua DTKJ yang juga sebagai narasumber penelitian ini, melihat problem kemacetan di Jakarta sebagai bagian integral sistem dan jaringan moda transportasi secara umum. Namun, irisan kewenangan yang dimiliki hanya menyentuh bagian hilir, yakni berupa pengaturan penggunaan kendaraan bermotor. Seberapa gencarnya pengaturan tersebut dan berapa pun ruas jalan baru ditambahkan, jika produksi kendaraan bermotor yang beredar di Jakarta masih tak dibatasi maka akan sulit efektif. Menurut Ketua DTKJ, *“kalau memang Jakarta ini benar-benar daerah khusus, berikan kebijakan asimetris kepada Pemda Jakarta untuk juga memiliki kewenangan di bagian hulu yang saat ini masih berada dalam domain pusat, yakni mengenai kebijakan pengendalian jumlah kendaraan yang boleh diproduksi atau dipasok ke wilayah Jakarta”*.

Dengan kata lain, terhadap selumlah urusan kongkuren yang diurus bersama antara Pusat dan Daerah, kewenangan khusus diperoleh melalui pelimpahan sebagian porsi kewenangan pusat kepada daerah khusus. Transportasi, yang menjadi contoh kasus tadi, jelas adalah urusan kongkuren di mana Pusat dan Daerah memiliki irisan pengaturan dan/atau pengurusannya masing-masing. Aspek hulu transportasi, seperti pengendalian produksi/distribusi kendaraan, merupakan bagian kewenangan pusat namun atas nama status kekhususan lalu dilimpahkan sebagian kewenangan tersebut

menjadi kewenangan khusus DKI Jakarta (sebaliknya, di daerah biasa tetap menjadi bagian kewenangan Pusat). Pendekatan kekhususan aspek kewenangan ini juga dipakai untuk kasus otsus Papua⁶ maupun Aceh. Di sini dilakukan cara pembagian khusus berupa pemberian skala kewenangan lebih luas kepada daerah khusus bersangkutan, yang berasal dari pengurangan porsi kewenangan pusat atas suatu urusan kongkuren.

Pada analisis lebih lanjut, tidak jelasnya materi kewenangan khusus sebagai Ibukota tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan pula pengaturan elemen-elemen penting lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus, seperti elemen kelembagaan dan keuangan. Dalam elemen kelembagaan, misalnya, guna membantu Gubernur menjalankan fungsi-fungsi ke-ibukota-an Jakarta maka dalam susunan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dibentuk jabatan Deputy Gubernur. Sebagaimana dikatakan narasumber Biro Ortala Propinsi Jakarta, kedeputian ini adalah jabatan dan bukan merupakan satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Pejabat (Deputi) diisi dari lingkungan jabatan PNS yang memenuhi persyaratan, berjumlah paling banyak empat orang menurut kebutuhan dan kapasitas keuangan daerah, diangkat dan diberhentikan Presiden atas usul Gubernur dan sehari-hari bertanggung jawab kepada Gubernur⁷.

Namun, lantaran desain kewenangan khusus belum sepenuhnya teridentifikasi dan bahkan kabur perbedaannya dengan kewenangan otonomi yang dikelola SKPD. Rumusan UU No. 29 Tahun 2007 yang menempatkan Deputy dalam kedudukan untuk membantu Gubernur sebagai wakil pemerintah dan kepala daerah justru merancukan prinsip “siapa melakukan apa” dalam organisasi. Kedudukan demikian membawa implikasi pada garis fungsi yang justru diperankan Wagub untuk membantu Gubernur menyelenggarakan pemerintahan. Deputy juga sulit berperan dalam hal koordinasi

⁶ Di Papua, misalnya, pendidikan yang merupakan urusan kongkuren Pusat dan Daerah kemudian diserahkan sebagian yang menjadi porsi kewenangan pusat, seperti standarisasi pendidikan, kepada Propinsi Papua dalam kerangka sebagai kewenangan khusus.

⁷ Keberadaan Deputy diatur dalam pasal 14 UU Nomor 29 Tahun 2007 dan dijabarkan lebih lanjut melalui Perpres Nomor 55 Tahun 2008 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tanggung Jawab Deputy Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

lantaran menjadi bagian otoritas Sekda⁸. Praktiknya, Deputi banyak menjalankan peran sebagai penasihat dan membantu Gubernur dalam kegiatan bersifat protokoler.

Sementara dalam hal keuangan, tidak jelasnya isi kewenangan khusus sebagai Ibukota menyebabkan arah kebijakan/pengaturan fiskal Propinsi DKI Jakarta bersifat simetris sebagaimana lazimnya daerah-daerah otonom lain yang memperoleh sumber penerimaannya dari pendapatan asli (PAD), dana perimbangan (DAU, DBH, DAK), pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. UU No. 29 Tahun 2007 memang membuka kemungkinan bagi Provinsi tersebut memperoleh sumber keuangan tertentu bagi pelaksanaan urusan bersifat khusus. Dana ini dianggarkan dalam APBN yang ditetapkan Pemerintah bersama DPR berdasarkan usulan pihak Provinsi DKI Jakarta. Dalam hal administrasi, dana yang skema alokasinya melalui Kementerian tersebut dikelola oleh Provinsi DKI Jakarta dan pada setiap akhir tahun Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan kepada Kementerian terkait.

Namun, dalam konsep *asymmetric fiscal decentralization*⁹ pembiayaan suatu daerah khusus diatur dalam kerangka desentralisasi. Artinya, dana khusus diberikan kepada daerah tersebut sebagai bagian dari penerimaan yang berasal dari pusat dan diadministrasikan dalam anggaran daerah sebagai dana desentralisasi (APBD). Bentuknya berupa kekhususan formula, prosentase atau pun variabel sehingga jumlah penerimaan dana perimbangan daerah bersangkutan lebih besar dibandingkan daerah-daerah simetris, atau bahkan berupa suatu dana khusus yang berada di luar skema dana perimbangan (seperti dana otsus di Papua). Sementara dalam kasus Jakarta tentu sulit dikategorikan sebagai dana khusus dan hanya merupakan dana kementerian. Sebagaimana disarikan dari wawancara Dirjen Otda dan Dirjen Keuangan Daerah “*Kalau pada provinsi lain, kewenangan daerah sepenuhnya dibiayai melalui APBD,*

⁸ Struktur perangkat daerah di berbagai daerah saat ini umumnya berisi 3 unsur: (1) unsur **staf** yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; (2) unsur **pendukung** yang bertugas membantu penyusunan kebijakan yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; dan (3) unsur **pelaksana** yang bertugas menjalankan tugas pelayanan dan pembangunan, diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

⁹ Aleksandra M. Veljanovski, “*The Model of Asymmetric Fiscal Decentralisation in the Theory and in the Case of Republic of Macedonia*,” *Iustinianus Primus Law Review*, Vol. 1, No.1, 2010, pp.1-11; dan Bird M., Richard, “*Asymmetric Fiscal Decentralization: Glu or Solvent?*”, Paper, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, U.S., April 2003.

di Jakarta untuk urusan-urusan tertentu yang menjadi kewenangan daerah itu justru pendanaannya berasal dari pusat (APBN), lewat pos kementerian sektoral terkait". Tanpa melihat lebih detil lagi ke ranah implementasi yang menurut kedua narasumber sering problematik (bahkan sulit ditunjukkan praktik riilnya), substansi pengaturannya saja sudah menunjukkan masalah konsepsi dan kebijakan yang serius.

5.2. Pilihan Bentuk Otonomi Tunggal: Fenomena (Mikro)-sentralisasi Kewenangan

Jika sumber kewenangan khusus bagi Propinsi DKI Jakarta tadi berasal dari atas (pusat), pemerintah propinsi tersebut juga memperoleh urusan dan kewenangan yang "berasal" dari bawah (kabupaten/kota administratif). Sebagai implikasi pilihan bentuk otonomi tunggal yang menjadi ciri kekhususan Jakarta, urusan otonominya mencakup pula semua urusan yang menjadi domain kabupaten/kota. Kalau dalam kedudukannya sebagai Ibukota justru Jakarta dinilai kekurangan modal kewenangan yang dibutuhkan, propinsi ini malah "sarat" urusan dan kewenangan yang berasal dari "bawah". Lantaran kekhususannya, Jakarta lalu menikmati perlakuan khusus berupa akumulasi urusan dan kewenangan di satu tangan. Namun perlu dicatat, semua yang berasal dari "bawah" itu tetap berkategori sebagai urusan dan kewenangan otonom.

Akumulasi urusan yang melekat pada pemerintahan propinsi tersebut adalah hasil desain kebijakan yang menempatkan kewenangan pengelolaan Jakarta hanya pada propinsi dalam kerangka otonomi tunggal. Inheren dalam kontruksi demikian, status Kota/Kabupaten Administratif yang berada di bawah Propinsi Jakarta bukanlah merupakan entitas daerah otonom serta tidak pula sebagai wilayah administrasi lagi melainkan berubah menjadi perangkat propinsi yang berperan sebagai wilayah kerja yang tidak memiliki fungsi kebijakan. Status demikian juga berlaku untuk kecamatan dan kelurahan yang ditempatkan sebagai perangkat daerah propinsi di bawah Kota/Kabupaten Administratif terkait.

Dalam kedudukan demikian, kewenangan pemerintahan memang hanya ada di level propinsi: hasil gabungan yang terdapat pada propinsi dan kota/kabupaten dalam kerangka pelaksanaan asas otonomi sebagaimana digariskan dalam UU No.32 Tahun 2004 dan PP No.38 Tahun 2007. Landasan konseptual yang dikemukakan pemerintah

dalam naskah akademik maupun nota penjelasan saat penyusunan UU No.34 Tahun 1999 maupun UU No.29 Tahun 2007 selalu bernada dasar sama: kedudukan Jakarta sebagai Ibukota membawa implikasi beban tugas, tantangan, tanggung jawab besar. Pada sisi lain, terdapat faktor keterbatasan wilayah yang membuat Jakarta dihadapkan pada tingginya dinamika penduduk yang berkonsekuensi pada isu penataan wilayah, pemukiman, layanan dasar, dll. yang memerlukan jawaban untuk mengaturnya dalam kesatuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang solid. Kewenangan besar pada provinsi dinilai penting guna menjamin fleksibilitas dalam penentuan prioritas, pelayanan terpadu dan penetapan kebijakan yang terhindar dari sekat administratif.

Sedemikian menonjolnya logika otonomi tunggal tersebut membuat esensi kekhususan Jakarta amat berorientasi ke dalam: penataan internal yurisdiksi propinsi. Namun, selain justru problematik lantaran masalah yang jauh lebih serius sebetulnya ada pada penataan hubungan eksternal dengan wilayah sekitar, orientasi internal yang sangat identik dengan kekhususan Jakarta tersebut membawa masalah kebijakan dan implementasi yang serius. **Pertama**, mengacu pada pasal 227 UU No.32 Tahun 2004, sebagaimana ditulis Sumaryadi, ruang lingkup kekhususan Jakarta, *“sesungguhnya hanya sebatas urusan pemerintahan sebagai Ibukota, tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat, keterpaduan rencana tata ruang Jakarta dan daerah sekitar, serta adanya kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung Pemerintah”*. Ruang lingkup tersebut yang mestinya menjadi materi penyusunan urusan khusus Jakarta dan di luar itu adalah urusan otonomi biasa.

Namun, terjemahan mandat pasal tersebut secara esktsensif dalam UU No.29 Tahun 2007 menyebabkan *“isi kebijakan otonomi daerah di Provinsi Jakarta menjadi kurang tepat pengaturannya karena tak jelas perbedaan antara kewenangan sebagai daerah khusus Ibukota dan sebagai daerah otonom”*¹⁰. Kekhususan Jakarta lalu tak hanya dalam kerangka menjalankan urusan-urusan khusus sebagai Ibukota Negara tetapi juga kewenangan sebagai daerah otonomi tunggal. Bahkan, meski secara resmi selalu dikatakan bahwa alasan kekhususan Jakarta adalah karena kedudukannya sebagai Ibukota, ihwal pengaturan kewenangan dan urusan sebagai Ibukota malah tak

¹⁰ Sumaryadi, *op.cit.*, hlm.110.

tampak jelas sosoknya (sebagaimana sudah diurai dalam point sebelumnya) dan yang mengemuka justru pengaturan sentralisasi kewenangan di lingkup propinsi sebagai implikasi pilihan bentuk otonomi tunggal. Selain masih perlu dipertanyakan kaitan konseptual dan praktis antara kedudukan sebagai ibukota dengan otonomi tunggal, isi kebijakan kekhususan Jakarta juga mengaburkan perbedaan antara pengaturan asas otonomi dan status kekhususan yang berlaku dalam propinsi ini.

Masih terkait dengan catatan di atas, esensi masalah kebijakan lainnya dalam norma pengaturan kekhususan Jakarta juga menyentuh sendi konstitusi. Sebagaimana diulas oleh Eko Prasjo dkk, Undang-undang khusus mengenai Jakarta (*lex specialis*) hendaknya tak hanya menjadikan Undang-undang tentang Pemda (*lex generalis*) sebagai payung bernaung tetapi juga--terutama--adalah Konstitusi. Posisi demikian tetap wajib dirujuk meskipun Undang-undang khusus tersebut (yang terakhir saat ini: UU No.29 Tahun 2007) adalah pelaksanaan perintah dari Undang-undang pemda (yang terakhir saat ini: UU No.32 Tahun 2004). Ketentuan normatif Pasal 18 UUD 1945 secara jelas mengatur pembagian wilayah negara, keberadaan daerah otonom, kewenangan dalam kerangka asas otonomi dan tugas pembantuan, serta keberadaan DPRD di mana kesemua itu tidak berlaku di Jakarta.

Kedua, Undang-undang (UU No.34 Tahun 1999 maupun UU No.29 Tahun 2007) memerintahkan pelimpahan kewenangan dari Propinsi ke Kabupaten/Kota Administratif secara berjenjang. Garis pembagiannya secara umum adalah: titik berat kewenangan di lingkup propinsi adalah menyangkut pengaturan (*policy formulation*), sementara kepada Kota/Kabupaten Administratif diberikan kewenangan pengurusan (*policy implementation*) yang sifatnya operasional dan berorientasi pelayanan publik. Pola pembagian demikian sejalan dengan pengaturan substansi kewenangan propinsi yang hanya berkenaan penetapan kebijakan, pengawasan kebijakan, penetapan APBD.

Dalam kaca mata positif, adanya pelimpahan kewenangan lebih lanjut tersebut berpotensi mengurangi tendensi mikro-sentralisasi dalam tubuh propinsi DKI Jakarta. Namun, sebagai suatu analisis kebijakan, hal ini tetap perlu ditinjau secara kritis. Dalam sistem negara kesatuan seperti Indonesia, titik sumber kewenangan adalah pemerintah pusat, sementara kewenangan yang diterima oleh daerah otonom hanya

berasal dari pemerintah pusat dan terbatas pada lingkungan kewenangan eksekutif. Sebagaimana telah diulas dalam Bab II, banyak pakar otonomi/pemerintahan maupun hukum administrasi negara telah mengulas konsepsi kewenangan ini, termasuk ihwal hubungan kewenangan pusat dan daerah, cara pembagian dan konsekuensi tanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan tersebut.

Dalam konteks Jakarta, menyitir kritikan Hoessein¹¹, kewenangan provinsi yang diperoleh melalui penyerahan secara atributif oleh pemerintah tidaklah lazim untuk kemudian dilimpahkan ke Kota/Kabupaten Administratif yang merupakan perangkat propinsi; dalam desentralisasi hanya dikenal cara penyerahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai sumbernya ke daerah otonom. Sejalan dengan pikiran demikian, narasumber akademisi menegaskan bahwa mengingat status Kota/Kabupaten tersebut hanya sebagai perangkat propinsi, esensi yang sejatinya ada hanyalah suatu wujud penugasan secara intraorganisasi dari atasan (Gubernur) kepada bawahan di wilayah kerjanya, sebagai praktik biasa sehari-hari ketika seorang atasan mendelegasikan tugas atau pekerjaan kepada perangkatnya, dengan tanggung jawab eksekutif tetap pada Gubernur. Dengan demikian, istilah “pelimpahan kewenangan” (pasal 9 ayat (4) UU No.34 Tahun 1999) atau pun “delegasi kewenangan dan urusan” (pasal 26 ayat (9) UU No.29 Tahun 2007) adalah bentuk cacat konsepsi kebijakan.

Ketiga, masalah kebijakan di atas menjadi terasa nyata jika melihat penerapan di lapangan. Mengingat esensinya adalah praktik penugasan atasan kepada bawahan, terjadinya hal tersebut sangat tergantung pada faktor atasan itu sendiri. Dalam faktanya, sebagaimana ditandaskan para narasumber Kantor Walikota Jakarta Timur, atasan dimaksud tidak hanya Gubernur tetapi juga birokrat kunci, terutama dari unsur pelaksana (Dinas Sektoral) dan unsur pendukung (Lembaga Teknis Daerah). Dasar pelimpahan kewenangan itu sudah tertuang dalam Pergub No.46 Tahun 2006, tetapi hingga sekarang nyaris tidak efektif. Narasumber Asisten Pemerintahan mengakui: *“pelimpahan kewenangan itu belum jalan, padahal UU No.29 mengatur pelimpahan itu, sebagian besar kewenangan dan bahkan seluas-luasnya. Tapi, dalam kenyataan*

¹¹ Bhenyamin Hoessein, “Otonomi di Jakarta: Tinjauan Kemungkinan Penyempurnaan UU No.34 Tahun 1999”, Swatantra, Vol.I No.2., 2002.

tak ada itu. Orang-orang dinas memiliki kepentingan untuk menumpuk kewenangan di propinsi, agar terus berkuasa dan mengelola sumber daya yang ada. Kantor walikota itu percuma dibangun megah, kosong pekerjaannya.” Pergub yang dibuat pada akhir kekuasaan Soetiyoso itu nyaris tak berjalan di era Fauzi Bowo dewasa ini. Selain kuatnya kepentingan birokrat¹², narasumber DPR menyebut faktor lemahnya kepemimpinan Gubernur Fauzi dalam mengarahkan/memaksa dinas-dinas tersebut¹³.

Dampaknya, sentralisasi kewenangan, personalia dan keuangan menjadi fakta mencolok di wilayah Jakarta. Para Walikota sulit berbuat banyak dalam mengelola pembangunan di wilayahnya. Secara kelembagaan, Walikota hanya terasa “hadir” di hadapan bagian-bagian dalam Sekretariat Kota yang memang institusi yang melekat dalam kantor Walikota, tetapi lemah dalam mengarahkan (“cuma bisa menghimbau”) suku-suku dinas yang hanya loyal kepada dinas induk mereka di propinsi. Menurut narasumber Camat, *“sering kali proyek-proyek di wilayah kecamatan itu dilakukan tanpa sepengetahuan Camat, apalagi dibahas terlebih dulu dengan aparat kelurahan dan warga secara umum”*. Dengan rentang kendali dan organisasi semacam itu, jalannya pembangunan dan layanan publik menjadi kurang efektif lantaran segalanya harus menunggu perintah dari propinsi dan/atau berkonsultasi dengan pihak propinsi. Pengalaman narasumber Deputy Bappenas yang juga pernah lama menjadi Ketua RT di lingkungannya mengilustrasikan bahwa *“setelah segalanya terlambat dan berakibat*

¹² Alasan kepentingan ini juga menjadi temuan kunci dalam disertasi I. Nyoman Sumaryadi di Universitas Padjajaran yang kemudian dibukukan: *“Dengan adanya sentralisasi kewenangan di tingkat propinsi berarti birokrasi pemerintahan provinsi telah memutlakan untuk mempengaruhi dan menentukan keputusan. Hal tersebut sangat terkait dengan pengamanan kedudukan, kepentingan birokrasi pemerintahan sebagai elite politik di tingkat propinsi.”* Lihat Sumaryadi, *op.cit.*, hlm.98.

¹³ Saat penulisan tesis ini mendekati akhir, beredar sebuah buku baru yang ditulis Prijanto, Wagub Jakarta saat ini, berjudul *“Andai Aku atau Anda Gubernur Kepala Daerah”*. Buku ini berisi daftar panjang kritikan terhadap kepemimpinan Gubernur Fauzi Bowo (Foke) terutama karena ketidakberaniannya dalam mengubah birokrasi (propinsi) yang bermasalah saat ini, bahkan terseret dalam arus mereka. Gubernur juga dinilai tidak menggubris keberadaan Walikota, gagal melakukan koordinasi antara birokrat propinsi dengan walikota. Dalam seminar tentang Jakarta di Kantor DPP PDI-P sebelumnya, Prijanto mengatakan pertanyaan retorik: *“Bagaimana Gubernur itu mau koordinasi, ngajak Walikota ngopi bareng satu menja saja tidak pernah”*. Pada konteks lain, kritikan ini tentu menggambarkan disharmoni antara duet pemimpin tersebut dan rivalitas menjelang Pilkada Gubernur Juli 2012 nanti, termasuk ditandai mundurnya Projanto sebagai Wagub tanggal 23 Desember 2011.

fatal, penanganan pihak birokrat baru muncul. Hal ini bahkan berlaku untuk kasus sepele seperti pengadaan alat bersih got/parit, lampu taman, obat nyamuk, dll”¹⁴.

Mikro-sentralisasi di pemerintahan propinsi telah membuat Kabupaten/Kota tidak menjadi arena demokrasi (apalagi tiadanya pranata perwakilan, DPRD) dan tempat warga berpartisipasi. Narasumber LSM mengakui “*bahkan kami tidak pernah menghitung keberadaan balaikota sebagai sasaran demonstrasi. Ibaratnya, jika air selokan tergenang, sampah menumpuk, dll di wilayah kota, yang kena marah adalah propinsi, khususnya Gubernur*”. Partisipasi demokratis berhenti di ranah propinsi. Sentralisasi--pemusatan kekuasaan pada struktur birokrasi propinsi-- juga melemahkan diskresi dan peran pemerintahan terdekat dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik, melaksanakan fungsi pemberdayaan warga dan mengelola lokalitas bersangkutan secara langsung. Sentralisasi telah memunculkan ketakberdayaan secara struktur organisatoris di level lokal dan *missing-link* antara pusat kekuasaan dan pusat layanan/masyarakat. Sementara alasan teknokrasi pembangunan (*structural efficiency model*) dibalik pilihan bentuk otonomi tunggal itu terus menjadi pertanyaan lantaran birokrasi justru menjadi kurang efektif, sentralisasi kewenangan di Jakarta sudah pasti menihilkan *local democracy model* yang menjadi spirit dasar otonomi.

Terhadap orientasi efisiensi dan pengabaian aspek demokrasi ini, narasumber Deputi Bappenas mengajukan pandangan kritis berikut:

“Idealnya memang ada keseimbangan antar orientasi efisiensi dan demokrasi. Kalau mau hanya atau utamakan efisiensi, itu kan dalam sistem otoriter yang sangat sentralistik lalu sudah kita coba. Efektif. Contoh di jaman Soeharto, tetapi kan kita dituduh sebagai negara otoriter. Tetapi apakah demokratik, kemudian bisa merespon aspirasi dan kebutuhan pelayanan publik karena yang menjadi tuan dalam demokrasi itu adalah rakyat. Ini era otonomi, dan Jakarta tidak bisa lepas dari otonomi yang juga mengutamakan orientasi demokrasi lokal. Saya sering bicara dan menganjurkan agar perlu diberikan otonomi di wilayah (kota), sementara terhadap urusan-urusan lintas kota kan urusannya memang ada di tangan propinsi”.

¹⁴ Kasus-kasus yang lebih strategis sebagai contoh dari implikasi praktis dari sentralisasi kewenangan ini dapat dibaca dalam karya ilmiah Dwi Untoro Pudji, “*Pelaksanaan Pelimpahan Kewenangan di Provinsi DKI Jakarta*”, Disertasi, FISIP UI, 2007. Disertasi ini mengangkat urusan ketenagakerjaan, pendidikan dasar, ketentraman dan keterbitan sebagai kasus yang dipakai untuk meneropong soal pelimpahan kewenangan dari Propinsi ke Kota/ Kabupaten Administratif.

Substansi kritikan tersebut sama maknanya dengan pendapat narasumber Dirjen Otda. Meski belum melihat perlunya opsi otonomi di level Kota/Kabupaten Administratif, Jakarta didorong melakukan redesain pemerintahannya dengan lebih memberdayakan lingkup pemerintahan yang lebih rendah tersebut, terutama melalui jalan penguatan kewenangan dalam mengatur dan mengurus layanan publik. Sentralisasi kewenangan dinilai hanya memperburuk kinerja birokrasi dan terbelenggelainya pengelolaan kota.

5.3. Kebutuhan Kewenangan Khusus dan Pilihan Desain Kelembagaan dalam Pengelolaan Pemerintahan Kota Jakarta

Selain berbasis kedudukan sebagai Ibukota Negara (alasan formal), status kekhususan Jakarta juga tak lepas dari dinamika aktual perkembangan kota (Jakarta) yang telah mencapai taraf perkembangan sebagai metropolitan, bahkan megapolitan. Lebih jauh lagi, bagi Maksum, alasan ini lebih penting, bahwa: “*seyogyanya makna kekhususan bukanlah karena Ibukota melainkan perkembangan kawasan perkotaan sendiri*”¹⁵. Jika pada uraian terdahulu memperlihatkan orientasi internal kekhususan Jakarta, tantangan aktual perkembangan kota mendorong kita untuk lebih berorientasi eksternal guna mencari formula hubungan Jakarta dengan lintas daerah sekitarnya sebagai basis penyusunan tata kelola asimetris atau status kekhususan.

Seiring proses aglomerasi perkotaan yang berjalan intensif dalam beberapa dekade terakhir, pengelolaan Jakarta dengan berbagai kompleksitas permasalahannya tidak bisa lagi sebatas mengelola satu kota/ibukota secara terpisah (eksklusif) tetapi mesti ditempatkan dalam konteks luas suatu kawasan perkotaan. Secara fungsional, kawasan perkotaan tak lagi dilihat sebagai kota secara individual melainkan menjadi bagian integral dari jejaring sistem pengembangan wilayah dalam keterkaitan yang erat dengan daerah-daerah sekitarnya. Masalah aktual (*factual problem*) Jakarta saat ini kiranya lebih berada dan terkait dengan dimensi keterkaitan ekseternal tersebut. Fenomena ini sesuatu yang umum terjadi jika perkembangan sebuah kota menginjak

¹⁵ Irfan Ridwan Maksum, *Seluk-Beluk. op.cit*, hlm.248. Juga artikel dari penulis yang sama, “*Mengelola Megapolitan Jakarta: Quo Vadis?*”, Jurnal MAKARA, Vol.13 No.1, Juli 2009, hlm.13-14.

ke taraf sebagai metropolitan, bahkan megapolitan¹⁶. Terlepas dari perdebatan soal penamaan yang tepat, fakta tak terbantahkan adalah keterhubungan Jakarta dengan daerah-daerah tetangganya: tidak berstruktur monosentris tetapi menjadi bagian dari sebuah “sistem kota” yang berkembang lebih sebagai aliran dari pada tempat.

Bagi Jakarta, sebagaimana diakui narasumber Provinsi, hal ini telah membawa implikasi masalah dan tantangan yang rumit. Sebagai suatu ibukota, Jakarta memikul tugas berat menciptakan lingkungan yang memungkinkan lancarnya penyelenggaraan pemerintahan nasional dan aneka kegiatan organisasi internasional, padahal--seperti sudah diurai sebelumnya--tidak dibekali kecukupan/kejelasan dasar kewenangan untuk mengelola urusan yang mencerminkan kepentingan nasional tadi. Sedikit-banyak sebagai implikasi dari kedudukan ibukota plus sebagai pusat bisnis, Jakarta yang terancam kelangkaan ruang (*scarcity of space*) menghadapi tekanan demografis sebagai lokasi domisili 9 juta penduduk dalam rupa masalah pemukiman, lingkungan, pelayanan publik, lapangan kerja, serta segala limpahan masalah sehubungan keluar-masuknya 3 juta komuter tiap hari dari daerah sekitar yang memerlukan ketersediaan layanan transportasi, keamanan, dll.

Aglomerasi perkotaan secara nyata telah membawa kompleksitas persoalan di internal Jakarta sekaligus membentuk keterhubungan antara kawasan kota. Contoh kasus soal banjir yang hadir saban tahun dan selalu masif dalam siklus lima tahunan, secanggih apa pun pemda Jakarta membenahi aliran (termasuk kanal timur dan barat) dan muara hilirnya, kenyataan alamiah adalah 13 sungai yang mengalir Jakarta itu berhulu di daerah-daerah sekitarnya. Selagi kawasan puncak yang memiliki fungsi resapan air justru terus dibuka atas ijin dari Pemkab Cianjur untuk pembangunan vila,

¹⁶ Pembahasan ihwal perbedaan metropolitan dan megapolitan sudah diangkat pada Bab II. Maksum, dengan menyoroti pendapat sejumlah pakar, juga membahas kedua konsep tersebut, termasuk variasi sebutan untuk megapolitan seperti megalopolitan, megapolis, dll yang mengandung perbedaan makna tertentu. Namun, jika kita merujuk ketentuan formal (UU No. 26 Tahun 2007), metropolitan diartikan sebagai “*kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa*”; sementara megapolitan adalah “*kawasan yang terbentuk dari 2 (dua) atau lebih kawasan metropolitan yang memiliki hubungan fungsional dan membentuk sebuah sistem*”. Dalam artian formal ini, Jakarta dan sekitarnya merupakan sebuah kawasan megapolitan, meskipun Kurniawan meragukan penamaan demikian dan lebih memilih sebutan Kawasan Jabodetabekjur. Lihat Kurniawan, *op.cit.*, hlm.3.

misalnya, maka banjir kiriman akan selalu menghantui Ibukota (yang sayangnya pula ketinggian permukaannya justru lebih rendah dari permukaan laut utara). Demikian halnya juga masalah krusial lain seperti sampah di mana Jakarta sangat tergantung pada Pemkab Bekasi sehubungan lahan penampungan dan pengolahannya. Selain itu, sumbangan masalah lain tentu saja terkait mobilitas penduduk dari daerah sekitar yang bekerja di Jakarta telah berimplikasi pada kemacetan lalu lintas, dst.

Dengan berbagai contoh persoalan di atas, jelas Jakarta memikul beban yang berbeda karakter dan bobotnya dibandingkan kota besar atau provinsi mana pun di negeri ini. Dalam banyak hal, Jakarta akan selalu mendapatkan kesulitan mengelola wilayahnya jika tak cukup memperoleh dukungan riil dari kawasan sekitarnya. Mutu hubungan dengan tetangga menjadi kunci penentu kemampuan pemerintah Jakarta menjalankan fungsi ke-ibukota-an dan mengelola dinamika perkembangan kota. Pada aras kebijakan, solusi kelembagaan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan adalah kerja sama antar daerah (KAD). Selain penguatan fungsi koordinasi provinsi, UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.29 Tahun 2007 meyakini KAD sebagai kerangka penyelesaian masalah dan membangun sinergi pelayanan publik atau pun pembangunan antar wilayah. Untuk itu, pada level instrumentasi kebijakannya, dibuat PP No.50 Tahun 2007 sebagai pedoman KAD dan PP No.34 Tahun 2009 yang secara khusus mengatur KAD kawasan perkotaan yang selanjutnya dalam konteks KAD penataan ruang kawasan Jabodetabekjur diatur dalam Perpres No.54 Tahun 2008.

Dalam hal kawasan perkotaan, khususnya Jabodetabekjur, semua peraturan tersebut menyadari perlunya penataan ruang yang mendorong keterpaduan antardaerah sebagai satu kesatuan wilayah perencanaan. Instrumen strukturalnya adalah kerja sama antarpemerintah (PP No.34 Tahun 2009) atau pengelolaan bersama dibawah koordinasi propinsi (Perpres No.54 Tahun 2008). Namun, apa pun sebutannya, semua upaya tersebut berdasar konsensus/kesepakatan secara sadar dan bersifat sukarela. Ironisnya, bahkan oleh para perumus dan pelaksana kebijakan tersebut, pilihan solusi demikian justru diragukan fisibilitas dan efektivitasnya. Narasumber Deputy Bappenas mengatakan seperti berikut:

“Berbagai peraturan sudah menetapkan opsi kerja sama dan kita menghimbau kepada daerah-daerah di kawasan Jabodetabekjur ini...cobalah bekerja sama. Memang terus disadari, kendalanya adalah tinggal menyingkirkan arogansi-arogansi antardaerah, sekarang ini tidak ada ketulusan, keinginan yang tulus bekerja sama, saling curiga satu dengan yang lain, negara tidak dibina dengan hati yang mampu melihat bahwa kita ini sebangsa. Semua akhirnya berpulang kepada sikap orang per orang, pemimpin yang mempunyai sifat kenegarawan. Saya melihat, faktor kepemimpinan sebagai yang paling penting di sini”¹⁷.

Hasil wawancara sejumlah narasumber BKSP (Badan Pengelola kerja sama 9 daerah Jabodetabekjur) dan observasi sekilas kegiatan rapat yang mereka laksanakan menunjukkan: pilihan kerjasama memang menempuh jalan panjang dan belum jelas ke mana ujungnya. Secara ringkas dapat dikatakan, opsi kebijakan kerja sama tersebut menutup mata terhadap konteks lingkungan yang berperan bagi lemahnya efektivitas di tahapan implementasi: konteks otonomi yang membuat daerah memiliki prioritas masing-masing, kewenangan BKSP yang tak bersifat eksekutorial melainkan sebatas koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan Simplifikasi (KISS), serta lemahnya dukungan pusat. Di luar itu, pada tataran implementasi, ada pula masalah terkait eselon jabatan pimpinan skretraiat BKPS yang setingkat eselon III padahal level koordinasinya adalah para kepala Dinas/LTD yang berselon lebih tinggi, kapasitas personil staf yang belum mantap menyusun program prioritas sehingga pada gilirannya sulit meyakinkan masing-masing pemda untuk dijadikan agenda kerja mereka, dst.

Kerja sama yang ideal memang tidak boleh mengakibatkan hilangnya otonomi dari peserta (daerah), namun dalam konteks Jabodetabekjur tak ditemukan nada dasar suatu kerja sama: kebutuhan bersama yang terpancar dalam visi dan gerakan kolektif. Kuat tertangkap kesan: bagi daerah-daerah sekitar, kerja sama hanyalah bermanfaat bagi kepentingan Jakarta yang memang sangat tergantung kepada mereka. Bekerja sama justru berarti memikul beban tambahan, termasuk harus menyeter iuran tahunan

¹⁷ Ihwal kepemimpinan ini, studi para peneliti di Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM menemukan bahwa kapasitas personal pemimpin, terutama Jakarta, menjadi faktor yang menentukan. Faktanya memang ada masalah dalam hal kemampuan komunikasi--sebagai salah satu unsur penting kepemimpinan-- yang dinilai tidak terbangun secara baik sebagaimana yang acap diperbandingkan antara Sutiyoso yang lebih “bertenaga” dalam merangkul daerah sekitar ketimbang Fauzi Bowo yang cenderung memainkan langgam biasa alias datar-datar saja. Pratikno *et.al.*, *op.cit.*, hlm.134.

dari pos hibah di APBD, dan sebagai siasat Jakarta berbagi/melimpahkan beban yang seharusnya tidak mereka tanggung. Dalam cara pandang demikian, Jakarta sebagai pihak yang membutuhkan dukungan daerah-daerah mesti berkorban (secara finansial) paling banyak, termasuk membiayai konservasi hulu sungai, menyantuni kehidupan masyarakat sekitar lokasi pembuangan sampah, dst. Semua (mis)persepsi ini menjadi bertambah rumit pengaruhnya ketika pusat sendiri menunjukkan sikap tidak peduli dan cenderung membiarkan masalah kawasan ibukota tersebut sebagai urusan daerah. “Keterlibatan pusat adalah sebagai narasumber saat rapat/diskusi, mereka datang, apalagi kan ada honor sebagai narasumber”, kritik Kabag Pemerintahan di BKSP.

Menyikapi segala masalah kebijakan, cara pandang dan implementasi di atas, pilihan KAD sebagai kerangka administrasi untuk mengelola tantangan masalah ke-ibukota-an dan dinamika aktual Jakarta serta kawasan perkotaan yang ada memang jauh dari memadai. Sebagian pihak memang masih bertahan dalam kerangka yang ada, namun disertai penguatan kewenangan badan pengelola agar memiliki kemampuan mengkoordinasi, mengintegrasikan, mengimplementasikan program yang mereka susun. Selain itu, perlu penguatan posisi kepala sekretariat BKSP yang lebih memungkinkan efektifnya koordinasi dengan pejabat terkait di daerah peserta kerja sama, perbaikan panduan kerja teknis secara lebih jelas, pendanaan mandiri bagi operasional BKSP dan sistem remunerasi personil yang sebaiknya tak lagi dialokasikan dalam pos APBD daerah asal sehingga mereka bisa memainkan perannya dalam konteks kepentingan kolektif dan melepaskan ikatan/egoisme pada daerahnya, dst¹⁸.

Lebih dari sekedar sistem kelembagaan konvensional, semakin disadari bahwa kompleksitas Jakarta tidak bisa dikelola dengan logika normal otonomi (simetris). Merujuk pendapat Tarlton yang diuraikan pada Bab II, letak perbedaan antara model simetris dan asimetris adalah ihwal tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam relasi suatu daerah dengan unit pemerintahan lain, baik vertikal dengan pemerintah pusat maupun dengan daerah lain (tetangga). Dalam model kedua, daerah asimetris “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”--didasari

¹⁸ Pendapat arsitektur Marco Wijaya, Teguh Kurniawan, Yoslan Nur, dll sebagaimana terekam dalam Kurniawan, *op.cit.*, hlm.16-17 dan saripati keterangan sejumlah narasumber BKSP.

derajat otonomi dan kekuasaan lebih tinggi sebagaimana terpancar pada jumlah urusan dan bobot kewenangan berbeda (baca: lebih besar) pada unit asimetris tersebut maka lalu terbentuk derajat hubungan yang berbeda pula dengan unit pemerintahan lain (*inequality or asymmetry in their relations*). Dengan terang Tarlton menulis: “*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interests from those of any other state or the system considered as a whole*”.¹⁹

Secara konseptual dan merujuk pengalaman komparatif negara-negara lain, status kekhususan yang dimiliki suatu Ibukota dilihat sebagai peluang untuk mencari dan bereksperimentasi dengan bentuk-bentuk kelembagaan alternatif selain KAD. Dalam konteks pencarian lembaga pengelola metropolitan, misalnya, Bird dan Slack pernah mengidentifikasi sejumlah struktur pemerintahan, yakni: pemerintahan satu tingkatan, di mana sebuah pemerintahan daerah tunggal bertanggung jawab secara penuh dalam menyediakan pelayanan lokal (contohnya di Toronto, dengan lembaga pengelola: *Greater Toronto Service Board/GTBS*). Kedua, pemerintahan dua tingkatan, di mana ada pembagian tugas antara Badan Pemerintahan Tingkat Atas yang menyediakan pelayanan untuk wilayah lebih luas dan memiliki eskternalitas tinggi, sementara Pemerintahan Tingkat Bawah bertanggung jawab menyediakan pelayanan dengan karakteristik lokal (contohnya di London, dengan lembaga pengelola: *Greater London Authority/GLA*). Ketiga, di mana bisa diambil contohnya pada Jakarta, dengan lembaga pengelola: *BKSP*), kerja sama sukarela, sebagai suatu bentuk minimal dari restrukturisasi pemerintahan di mana ada sebuah institusi independen dan tidak permanen dalam sebuah wilayah yang luas dibentuk berdasarkan kesepakatan/kerja sama sukarela antara pemerintahan kota terkait; dan keempat, distrik untuk tujuan khusus yang dibentuk di wilayah metropolitan dalam rangka penyediaan pelayanan yang melewati batas-batas kota (contoh populer dari model ini banyak terlihat di Amerika Serikat yang membentuk distrik khusus mengurus sekolah, manajemen sampah, transportasi, dst).

Terkait kemungkinan mewacanakan kelembagaan alternatif untuk Jakarta, alasan kekhususan sebagai Ibukota mestinya tidak hanya terpancar pada fungsi-fungsi ke-ibukota-an (sesuatu yang ironisnya juga justru tak optimal) tetapi dengan alasan yang

¹⁹ Charles D. Tarlton, *op.cit.*, p.869.

sama lalu dijadikan sebagai basis pembentukan otoritas yang kuat untuk membangun tata kelola kawasan perkotaan. Prinsipnya, sebagaimana kerap dikatakan Wasistiono, bahwa pemerintah dibentuk untuk menyelesaikan masalah dan melayani masyarakat. Bentuk kelembagaan dan derviasinya mesti mengikuti perkembangan kebutuhan dan permintaan masyarakat yang dilayani. Senada pula, Prasojo menekankan agar pilihan kelembagaan pengelola kawasan perkotaan dapat menjamin “*peran serta masyarakat berdasar prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik di kawasan perkotaan*”²⁰.

Dalam konteks itu, sebagaimana keterangan narasumber DPR yang menjadi pimpinan Pansus saat penyusunan UU No.29 Tahun 2007, pembahasan rancangan terkait dalam rapat-rapat di DPR berkembang terbuka kepada beberapa opsi penataan Jakarta, yakni: tetap pertahankan garis besar dari kondisi yang ada, pembentukan megapolitan untuk pengelolaan Jakarta dan sekitarnya, serta paling esktrim adalah kemungkinan pemindahan ibukota ke lokasi/propinsi lain di masa mendatang. Opsi terakhir itu tak bertahan lama, perdebatan lebih berpusat pada isu pertama dan kedua. Pada akhirnya, opsi kedua pun ikut gugur lantaran polarisasi kemudian muncul antara kelompok pendukung model megapolitan yang identik dengan gagasan Sutiyoso yang waktu itu menjadi Gubernur *versus* kelompok lebih kuat yang ingin mempertahankan substansi pengaturan Jakarta apa adanya (didukung Pemerintah²¹ dan Pemda sekitar Jakarta yang melihat Megapolitan sebagai upaya mencaplok wilayah/otoritasnya).

Namun, sebagai suatu wacana kebijakan, narasumber Dirjen Otda tidak yakin solusi kerja sama bisa efektif mengatasi masalah pengelolaan Jakarta dan kawasan perkotaan ke depan. Esensi kebijakan yang melandasi pengaturan kerja sama tersebut dinilai terlalu berharap akan munculnya kesadaran dan sikap suka rela daerah peserta

²⁰ Eko Prasojo et.al., *Desentralisasi. op.cit.*, hlm.127.

²¹ Penelitian UGM memberikan gambaran singkat nuansa persaingan politik antara Sutiyoso dan Presiden Yudhoyono menjelang Pemilu 2009 yang juga berimbas pada proses penyusunan kebijakan (UU No.29 Tahun 2007). Pratikno *et.al.*, *op.cit.*, hlm.134. Dua narasumber anggota DPR dalam penelitian tesis ini juga mengakui hal tersebut, meskipun bobot politiknya tidak sekuat saat pembahasan RUU lain yang mengatur Parpol, Pemilu, dll.

untuk bekerja sama, padahal fakta selama ini menunjukkan arah sebaliknya. Bagi Guru Besar Ilmu Pemerintahan tersebut, kita membutuhkan redesain untuk mencoba keluar dari susunan pemerintahan saat ini (pemerintah, propinsi dan Kabupaten/Kota) dan secara khusus bagi Jabodetabek dibentuk otoritas pengelolaan: suatu pemerintahan kewilayahan/regional yang letaknya antara struktur pusat dan propinsi yang dipimpin oleh Gubernur Senior atau Menteri Wilayah/Kawasan yang diangkat oleh Presiden. Pemerintahan itu hanya menangani urusan lintas wilayah dan sekaligus yang amat penting bagi kepentingan nasional Ibukota: tata ruang, transportasi antarpropinsi, dll. Sementara kewenangannya adalah mengatur dan mengurus berbagai urusan tersebut beserta kewenangan pemerintahan umum seperti pembinaan, koordinasi, supervisi baik yang berasal dari penyerahan sebagian aspek yang selama ini menjadi bagian kewenangan pusat maupun pengambilan dari bagian kewenangan daerah.

Tawaran yang diakui sebagai ikhtiar *think out of the box* tersebut juga berjalan dalam semangat sama dengan pendapat narasumber akademisi dan narasumber DPR. Namun, menurut akademisi, bentuk kelembagaannya tetap dalam rangka kekhususan Jakarta melalui mekanisme pemberian sebagian aspek kewenangan pemerintah pusat maupun bagian dari kewenangan pemda terkait dalam urusan krusial/lintas wilayah (terutama: tata ruang dan transportasi) kepada daerah khusus Jakarta dan lalu dikelola Gubernur Jakarta sebagai koordinator Jabodetabekjur (tidak mesti eksplisit disebut Gubernur Megapolitan). Dasar pertimbangannya serupa dengan pikiran terdahulu:

“Masalah tata ruang harus dicari terobosan, tidak bisa urusan yang sofistikatif tersebut diselesaikan dengan formula kerja sama, sementara pada sisi lain ada kecenderungan pusat membiarkan daerah menyelesaikan masalahnya sendiri. BKSP atau daerah pun rasanya bisa terima-- setidaknya itu yang saya ketahui selama memberikan asistensi kepada mereka. Toh, skala kewenangan mereka tak berkurang banyak lantaran yang diserahkan ke Gubernur Jakarta sebagai koordinator Jabodetabekjur lebih sebagai kewenangan koordinasi yang selama ini tersebar ke semua kepala daerah tetapi ngambang”.

Dalam hal basis pembentukannya, kalangan pakar dari Fisip UI menekankan konsep pengelolaan Jakarta secara terdapat dengan daerah sekitarnya di atas konsep *urban functional arrangement* (UFA): pengelolaan dilakukan berbasis fungsi,

sementara teritori tetap tunduk dalam koridor otonomi daerah²². Hanya sejumlah fungsi berkarakter lintas wilayah dan jangkauan dampak (eksternalitas) regional saja yang dikelola dalam kerangka UFA tersebut, seperti transportasi, lingkungan, limbah/sampah, kawasan perumahan, tata ruang. Sementara dari sisi manajemen, pilihannya adalah pengelolaan secara sukarela, pengelolaan oleh Badan Khusus dengan kewenangan yang diatribusikan UU, dan pengelolaan bersama antar daerah otonom yang berada di dalamnya.

Berdasarkan kajian yang dibuat, opsi kedua dinilai cocok untuk konteks kawasan perkotaan Jabodetabekjur sebagaimana yang telah banyak pula diterapkan di negara-negara lain dalam kerangka desentralisasi fungsional--di Indonesia belum diatur--seperti Belanda dalam pengelolaan air oleh Waterschappen, Jerman berupa pengelolaan sungai Rhein oleh Rheinverband, dll. Dalam opsi kedua ini, tidak lagi sukarela namun adalah wajib (pernyataan tertulis) bagi daerah untuk menyerahkan sejumlah kewenangan lintas batas serta alokasi anggaran kepada Badan tersebut. Badan ini mesti pula memiliki struktur jabatan yang kuat untuk mengkoordinasikan pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangannya sehingga terbuka kemungkinan dipimpin secara *ex officio* oleh pejabat pusat setingkat eselon 1 (Dirjen).

Tentu, berbagai pilihan yang ditawarkan di atas berpulang kepada pokok perkara ihwal kewenangan dalam pengelolaan dinamika aktual Jabodetabekjur. Masalah kebijakan dalam peraturan perundang-undangan hari ini adalah terlalu lemahnya pengaturan kewenangan untuk mengelola Jakarta sebagai daerah khusus dan keterkaitan fungsionalnya dengan daerah sekitar, bahkan sangat percaya pada kemauan baik/sadar masing-masing pihak guna saling bekerja sama. Berbagai informasi para narasumber di atas, bahkan dari BKSP sendiri, menunjukkan: desain kebijakan semacam itu membuat kita tidak ke mana-mana dalam menyelesaikan masalah lintaswilayah, apalagi mempromosikan lebih lanjut perbaikan layanan publik dan pembangunan ekonomi regional. Masalah Jakarta sebagai Ibukota jelas adalah masalah nasional (tak semata: masalah nasional adalah masalah Jakarta), UU tentang Jakarta adalah produk hukum nasional yang yurisdiksi keberlakuannya tak sebatas Jakarta tetapi daerah-daerah sekitarnya dan bahkan seluruh Indonesia.

²² Prasajo et.all, Naskah Akademik. *op cit.*, hlm.52-53.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Studi ini bertujuan menelaah kebijakan soal kekhususan Propinsi DKI Jakarta, khususnya ihwal pengaturan kewenangan khusus sebagai Ibukota Negara. Dan, sesuai dengan esensi pertanyaan penelitian ini, inti kesimpulan yang bisa ditarik adalah:

1. Dari analisis isi peraturan perundang-undangan, telaah pustaka dan keterangan para narasumber dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai Jakarta terus mengalami dinamika (perkembangan) dalam hal penegasan esensi kekhususan daerah tersebut. Pada fase awal kemerdekaan, norma pengaturan lebih kepada posisi Jakarta dalam susunan daerah yang ada dan kedudukan Kepala Daerah. Namun sejak awal 1960an, perkembangannya mulai mengarah kepada embrio kekhususan berupa bentuk otonomi tunggal sebagai ciri penanda kekhususan, dan pengaturan Jakarta mulai diwadahi dalam bentuk dasar hukum tersendiri. Memasuki era Orde Baru hingga masa mulai diterapkannya otonomi daerah sejak 1999 lalu, bentuk otonomi tunggal tetap dipertahankan sebagai ciri dasar disertai penataan elemen-elemen inti penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tetapi, studi ini juga menunjukkan: salah satu isu krusial kebijakan/pengaturan kekhususan Jakarta adalah ketidakselarasan pilihan bentuk otonomi tunggal tersebut dengan mandat Konstitusi (UUD 1945 Perubahan).
2. Dari analisis atas kewenangan dan kelembagaan dalam konstruksi kekhususan Jakarta ditemukan bahwa kebijakan/pengaturan mengenai kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara tidak bertolak dari konseptualisasi dan perbandingan komparatif fungsi-fungsi ke-ibukota-an di negara-negara lain untuk kemudian diadaptasikan pada konteks Indonesia. Peran/fungsi Jakarta sebagai Ibukota terkesan *taken for granted* tanpa formula pengaturan secara tegas dalam suatu produk hukum/kebijakan formal. Implikasinya, ketiadaan identifikasi fungsi

ke-ibukot-an tersebut berimbas pada sulitnya memetakan secara jelas urusan maupun kewenangan mengatur dan/atau mengurus berbagai urusan tersebut. Maka, jenis-jenis urusan yang kemudian diberikan kepada Jakarta sebagai daerah khusus justru bersubstansi sebagai urusan-urusan otonomi biasa dan bersifat seragam dengan daerah-daerah lain pada umumnya. Sementara dalam hal dasar kewenangnya, masih tak jelas aspek kewenangan khusus apa yang dimiliki Jakarta untuk mengatur dan/atau mengurus wilayah Ibukota yang sejatinya mencerminkan kepentingan nasional tersebut. Pada point pertama ini, Jakarta adalah contoh daerah khusus tanpa kewenangan khusus.

Dalam hal pilihan bentuk otonomi tunggal pada lingkup propinsi yang lalu berimplikasi hilangnya otonomi pada pemerintahan di bawahnya (berstatus Kabupaten/Kota Administratif sebagai perangkat daerah propinsi), Jakarta memang tidak diberikan “kewenangan khusus” tetapi mendapatkan perlakuan khusus berupa “kekhususan kewenangan” untuk mengatur dan/atau mengurus urusan-urusan yang lazim dimiliki daerah otonom kabupaten/kota. Studi ini menengarai, pilihan otonomi tunggal tersebut berlandaskan pertimbangan teknokrasi pembangunan (*structural efficiency model*) menuju Jakarta yang “satu dalam arah perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan”. Namun, pada tataran rasionalitas kebijakan, sulit dinalarkan bagaimana mengaitkan kebutuhan kewenangan sebagai suatu daerah khusus dengan dengan pilihan bentuk otonomi tunggal tersebut. Sementara pada tataran praktik/implementasi, bentuk otonomi tunggal tersebut telah menciptakan fenomena mikro-sentralisasi kewenangan yang membuat Gubernur dan biokrasi provinsi menjadi tuan/atasan sementara Kabupaten/Kota Administratif sebagai suruhan/bawahan lantaran yang terjadi bukan hubungan kewenangan tetapi penugasan intraorganisasi dari atasan kepada bawahan. Di lapangan, dampak mikro-sentralisasi ini adalah menjauhkan jarak pusat kekuasaan dengan pusat layanan (masyarakat), membuat demokrasi berhenti di level propinsi, defisiensi birokrasi di level bawah, dst.

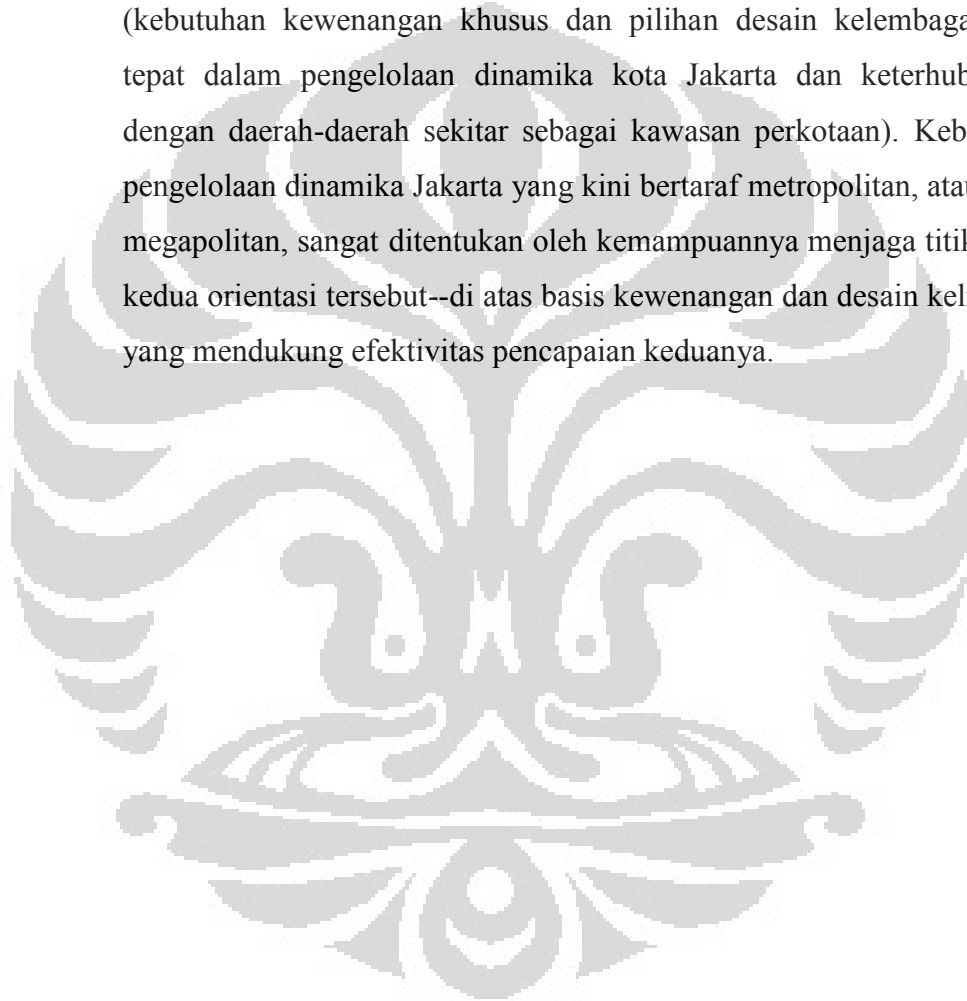
Dalam hal dinamika perkembangan aktual Jakarta yang ditandai aglomerasi perkotaan yang dewasa ini sudah bertaraf metropolitan, bahkan megapolitan, kekhususan Jakarta mestinya tak (semata) berorientasi internal wilayah Jakarta tetapi juga--bahkan lebih penting--dijadikan modal/basis bagi penyusunan kewenangan khusus untuk mengelola keterhubungan fungsional Jakarta dengan daerah-daerah sekitarnya sebagai kawasan perkotaan. Pada tataran kebijakan, substansi pengaturan aspek krusial ini hanya menempatkan pola hubungan Jakarta dengan daerah sekitarnya tersebut dalam kerangka simetris karena memang tidak dilandasi kewenangan khusus untuk membangun pola hubungan khusus (asimetris) antara Jakarta dengan unit pemerintahan lainnya. Maka, kelembagaan pengelolaannya sebatas kerja sama antardaerah (KAD), sesuatu yang jamak di banyak daerah dan dibangun di atas asumsi bahwa pemimpin daerah, aparat pemda, dan pemangku peran lainnya memiliki kesadaran dan kesukarelaan untuk bekerja sama. Kalau pada daerah-daerah biasa saja KAD sering tidak efektif, lebih sulit lagi dibayangkan kontribusinya mengatasi kompleksitas dan karakter masalah ibukota dan kawasan perkotaan seperti Jabodetabekjur. Pilihan desain kelembagaan yang tepat mengelola Jakarta dalam dinamika kawasan perkotaan yang terintegrasi itu sepatutnya adalah lembaga yang memiliki kewenangan kuat, dalam koordinasi maupun implementasi sejumlah urusan lintas wilayah, baik dengan cara memperkuat kedudukan Gubernur DKI Jakarta atau pun menjadikan kelembagaan dan urusan tersebut sebagai bagian dari domain pengelolaan oleh pemerintah pusat

6.1. Rekomendasi

1. Dasar hukum yang berisi kebijakan kekhususan Jakarta perlu direvisi agar lebih komprehensif materi pengaturan yang terkandung di dalamnya, tidak hanya mengenai bentuk dan susunan pemerintahan tetapi juga melingkup elemen-elemen vital penyelenggaraan pemerintahan daerah: kewenangan, keuangan, koordinasi, pelayanan publik, dst. dalam kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Lebih jauh lagi, esensi kebijakan setiap peraturan

mengenai kekhususan Jakarta mesti disesuaikan dengan norma dasar yang diatur dalam Konstitusi (UUD 1945 Perubahan).

2. Dari sisi isi kebijakan (*policy content*), kekhususan Jakarta perlu menjaga keseimbangan antara orientasi internal (bentuk-susunan pemerintahan dalam yurisdiksi provinsi tersebut, bahkan termasuk mulai merintis wacana kebijakan untuk otonomisasi kabupaten/kota) dengan orientasi eksternal (kebutuhan kewenangan khusus dan pilihan desain kelembagaan yang tepat dalam pengelolaan dinamika kota Jakarta dan keterhubungannya dengan daerah-daerah sekitar sebagai kawasan perkotaan). Keberhasilan pengelolaan dinamika Jakarta yang kini bertaraf metropolitan, atau bahkan megapolitan, sangat ditentukan oleh kemampuannya menjaga titik imbang kedua orientasi tersebut--di atas basis kewenangan dan desain kelembagaan yang mendukung efektivitas pencapaian keduanya.



Sumber Bacaan

I. Buku

- Blackburn, Susan. *Jakarta: Sejarah 400 Tahun*. Jakarta: Penerbit Masup, 2011.
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Kencana, 2006.
- Creswell, John W. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sage Publications, Inc., 1994.
- Ditjen Penataan Ruang-Departemen Pekerjaan Umum. *Studi Pengembangan Ibukota Negara*. Jakarta: Januari 2010.
- Hoessein, Bhenyamin, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam Robert Endi Jaweng (Ed.). *Pasang-Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun di Indonesia*. Jakarta: ILD dan Yayasan Tifa, 2004.
- , dkk. *Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*", Buku Naskah Akademik RUU Kewenangan. Kerja Sama PKPADK Fisip UI & Kementerian PAN, Januari 2005.
- , "Otonomi di Jakarta: Tinjauan kemungkinan Penyempurnaan UU Nomor 34 Tahun 1999", sebagaimana dikutip dalam Buku 2 "Proses Pembahasan RUU tentang Pemerintahan DKI Jakarta", Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2006.
- , *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Orde Baru ke Era Reformasi,*" Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP-UI, Edisi Revisi, 2011,
- Irfan, Islam M. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2007
- Gie, The Liang. *Petumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, Jilid III, 1995.
- Indroharto. *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*. Jakarta: Penerbit UI, 1992.
- Irawan, Prasetya. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006
- Mahardika, Timur. *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Organisasi Negara Amuba*. Jakarta: FISIP UI, 2010.

- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2010.
- Mawardi, Oentarto Sindung, I Made Suwandi dan Dodi Riyadmadji. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama, 2004.
- Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Remaja Rosdakarya, 2007.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. (Terj.) Jakarta: Penerbit Erlangga, 1991.
- Ndraha, Taliziduhu. *Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Neuwman, Laurence W. *Social Research Methods: Qualitatiive and Quantitatives Approaches*. Allan and Baccon, 2003.
- Nugroho, Riant. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan dan Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011 (Ed. Ketiga, Revisi).
- *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elek Media Komputindo, 2003.
- Oetomo, Andy, "Megapolitan sebagai Konsep Pengembangan Wilayah secara Terpadu", dalam Andy Ramses M. dan La Bakry (Ed.). *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pemprov DKI Jakarta dan MIPI, 2009.
- Pramusinto, Agus. "Desentralisasi dan Otonomi Asimetris: Sebuah Pembelajaran dari Negara Lain", dalam Falih Suaedi dan B. Wardiyanto (Ed.). *Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Birokrasi dan e-Governance*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Janah. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Prasojo, Eko, dkk. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006.
- Pratikno dkk. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Yogyakarta: JPP Fisipol UGM dan Yayasan Tifa, 2010.
- Ramses, Andy M. "Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta", dalam Andy Ramses M dan La Bakry (Ed.). *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pemprov DKI Jakarta dan MIPI, 2009.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi). Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

- Robins, Stephen P. *Teori Organisasi: Struktur Desain dan Aplikasi*. (Terj.). Jakarta: Arcan, 1994.
- Rondinelli, Dennis A., and G. Shabbir Cheema. *Implementing Decentralisation Policies*. London: Sage 1983.
- Silver, Christopher. *Planning the Megacity: Jakarta in the Twentieth Century*. Routledge, Taylor & Francis Group, 1998.
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. George Allen & Unwin Publishers Ltd., 1985.
- Subarsono, AG. *Analisi Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Suharto, Edi. *Analisi Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: CV Alfabeta, 2006.
- Sumaryadi, I. Nyoman. *Otonomi Daerah Khusus dan Birokrasi Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit LPMPI, 2006.
- The World Bank (WB). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. 1998.
- United Nations for Development Programme (UNDP). *Decentralization: A Sampling Definition*. 1999.
- Wiriadihardja, Moefti. *Pedoman Administrasi Umum*. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.
- Yunus, Hadi Sabari. *Megapolitan: Konsep, Problematika dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

II. Artikel Jurnal

- Adeney, Katharine . *The Necessity of Asymmetrical Federalism?* Journal of Ethnopolitics, Vol.6, No.1, March 2007.
- Bovaird, Tony. *Public-Private Partnership: from Contested Concepts to Prevalent Practice*. International Review of Administrative Sciences, Vol.2 No.70, 2004.
- Culla, Adi Suryadi. *Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*. Majalah Usahawan No. 04 Th. XXIX April 2000.
- Firman, Tommy. *In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy: Old Problems, New Challenges*. Public Administration and Development, 2008.
- Hoessein, Bhenyamin. *Otonomi di Jakarta: Tinjauan Kemungkinan Penyempurnaan UU No.34 Tahun 1999*. Swatantra, Vol.I No.2., 2002.
- Kurniawan, Teguh . *Kepemerintahan Kawasan Metropolitan: Sumbangan Pemikiran untuk Revisi UU No.34/1999*. Jurnal Industri dan Perkotaan, Vol.X, N0.18, Agustus 2006.

- Maksum, Irfan Ridwan. *Mengelola Megapolitan Jakarta: Quo Vadis?* Jurnal MAKARA, Vol.13 No.1, Juli 2009.
- McGarry, John. *Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State*. Journal of Ethnopolitics, Vol.6, No.1, March 2007.
- Parker, Andrew. *Decentralization: The Way Forward for Rural Development*. Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995.
- Ramses, Andy M. *Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta: Desentralisasi Asimetrik dan Masalahnya*. Jurnal Ilmu Pemerintahan No. 32 Th. 2010.
- Rondinelli, Dennis A. *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*. International Review of Administrative Sciences, 1980, Vol. 47.
- Tarlton, Charles D. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*. Journal of Politics, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965).
- Veljanovski, Aleksandra M. *The Model of Asymmetric Fiscal Decentralisation in the Theory and in the Case of Republic of Macedonia*. Iustinianus Primus Law Review, Vol. 1, No.1, 2010.
- Wats, Ronald L.. *Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional*. Indian Journal of Federal Studies, Vol.1, 2004.
- Wehner, Joachim. *Asymmetrical Devolution*. Development Southern Africa, Vo.17, June 2000.
- Widodo, Tri. *Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan*. Jurnal Administrator Borneo, Vol. 6 No. 2, 2010.

III. Disertasi:

- Dwi, Untoro Pudji. *Pelaksanaan Pelimpahan Kewenangan di Provinsi DKI Jakarta*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2007.
- Hoessein, Bhenyamin. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Indonesia: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1993.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier: Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langkat Selangor-Malaysia*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2007.
- Situmorang, Sodjuangon. *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2002.

IV. Referensi Lain:

- Bird, Richard M. *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent*. Working Paper 03-9, April 2003, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

- Ferrazzi, Gabriele. *Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*. Paper for Aceh Workshop, November 19, 2008.
- Dodi Riyadmadji. *UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah: Konsepsi, Implementasi, Dampak dan Prospek*. Makalah Lokakarya FPPM, Denpasar, 22/10/2003.
- Mahkamah Konstitusi. *Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 29 Tahun 2007 terhadap UUD 1945*. Risalah Sidang I-V, 2008.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah Otonom*. Laporan untuk DSF-Bank Dunia.
- Prasojo, Eko, dkk. *RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (RUU Perubahan UU No.34 Tahun 1999)*. Naskah Akademik, LKAP.
- Rahayu, Sri. *Sejarah Impelementasi Kekhususan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta*. Materi FGD di BPHN-Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 28 Juli 2010.
- Rawat, Rajiv. *Capital City Relocation: Global-Local Perspectives in The Search for An Alternative Modernity*. Policy Paper, Department of Geography, York University, Canada, 2005.
- Sutikno. *Perpindahan Ibukota, Suatu Keharusan atau Wacana?* Makalah Seminar di Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional, Yogyakarta, 11-12 April 2007.
- Suwandi, I Made. *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*. Laporan Kajian, 2002.
- Swiss Agency for Development and Cooperation. *Guide to Decentralization*. 2001.
- *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences*. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, 1998.
- Wasistiono, Sadu. *Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perkotaan*. Makalah yang diunduh dari <http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/?p=78>, 2011.

Narasumber Penelitian

- Ade Purnama, Kepala Bagian Pemerintahan Badan Kerja Sama Pembangunan (BKSP-Jabodetabekjur), wawancara tanggal 23 September 2011.
- Andy Ramses Marapaung, Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dan Sekretaris Jenderal Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), wawancara tanggal 8 Agustus 2011.
- Azas Tigor Nainggolan, Ketua Forum Warga Jakarta (LSM FAKTA), wawancara tanggal 5 Agustus 2011.
- Djohermansyah Djohan, Dirjen Otonomi Daerah (Kemendagri), wawancara tanggal 11 Agustus 2011.

Effendi Choirie, Anggota Komisi I DPR RI dan Mantan Pimpinan Pansus UU No.29 Tahun 2007, wawancara tanggal 18 Agustus 2011.

Ganjar Pranowo, Wakil Ketua Komisi II DPR-RI, wawancara tanggal 15 Agustus 2011.

Max Pohan, Deputy Otonomi Daerah dan Pembangunan Regional (Bappenas), wawancara tanggal 9 September 2011.

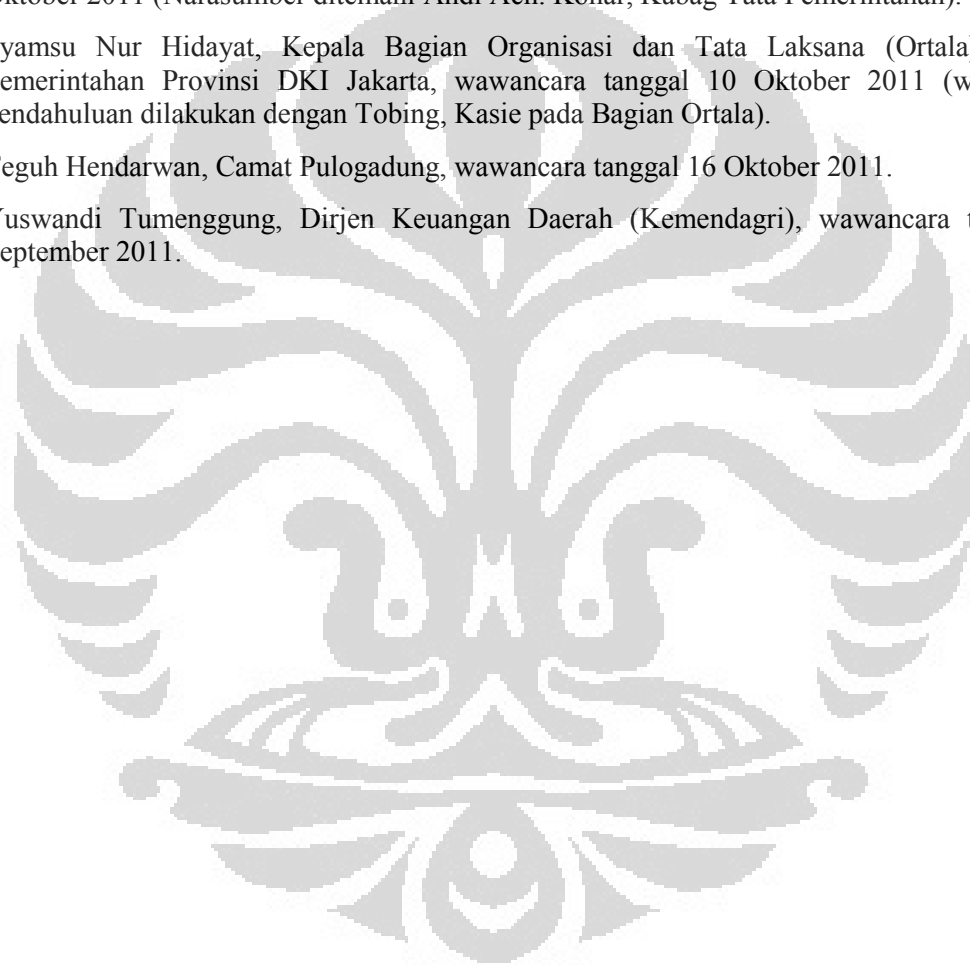
Roni M., Kasubag Sosial Badan Kerja Sama Pembnagunan (BKSP-Jabodetabekjur), wawancara tanggal 23 September 2011.

Sutia, Asisten Pemerintahan Kota Administratif Jakarta Timur, wawancara tanggal 16 Oktober 2011 (Narasumber ditemani Andi Ach. Kohar, Kabag Tata Pemerintahan).

Syamsu Nur Hidayat, Kepala Bagian Organisasi dan Tata Laksana (Ortala) Asisten Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, wawancara tanggal 10 Oktober 2011 (wawancara pendahuluan dilakukan dengan Tobing, Kasie pada Bagian Ortala).

Teguh Hendarwan, Camat Pulogadung, wawancara tanggal 16 Oktober 2011.

Yuswandi Tumenggung, Dirjen Keuangan Daerah (Kemendagri), wawancara tanggal 7 September 2011.



Lampiran

Panduan Umum Wawancara Mendalam

A. Wawancara dengan Anggota DPR

1. Bagaimana perkembangan kebijakan dan pengaturan kekhususan Provinsi DKI Jakarta (historis dan kondisi kekinian)?
2. Apa saja muatan substansial dalam kekhususan Jakarta tersebut? Apakah muatan tersebut dinilai cukup menggambarkan makna kekhususan Jakarta sebagai Ibukota Negara?
3. Menurut Bapak/Ibu, apa saja fungsi-fungsi krusial sebuah Ibukota Negara, khususnya dalam kasus Jakarta sebagai Ibukota NKRI? Apakah fungsi tersebut sudah mencerminkan kebutuhan pengelolaan kepentingan nasional oleh Pemda Jakarta yang merupakan alasan pemberian kekhususan Jakarta? Lalu, apa keterkaitan fungsi-fungsi tersebut dengan konstruksi kewenangan khusus Jakarta yang merupakan masalah utama dalam desentralisasi, termasuk pula dalam desentralisasi asimetris (kekhususan suatu daerah)?
4. Bagaimana Bapak/Ibu membandingkan keberadaan dan/atau perkembangan fungsi-fungsi tersebut dalam kerangka UU No.34/1999 dan UU No.29/2007, bahkan pula dengan masa-masa sebelumnya? Pokok-pokok pikiran dan perdebatan apa saja yang muncul di DPR saat membahas rancangan UU tsb?
5. Dalam penilaian umum Bapak/Ibu, bagaimana gambaran penerapan status kekhususan tsb di lapangan oleh Pemerintah dan Pemda Provinsi DKI Jakarta? Bagaimana sistem pengawasan yang dilakukan DPR atas implementasi tsb?
6. Bagaimana Bapak/Ibu melihat perkembangan Jakarta sebagai Kota (metropolitan/megapolitan) bagi kemungkinan menjadikannya sebagai basis baru kekhususan Jakarta, terutama dalam menggagas ide pemerintahan metropolitan dalam mengelola kawasan dan hubungan dengan kawasan sekitar?

B. Wawancara dengan Pemerintah Pusat

1. Bagaimana arah kebijakan Pemerintah mengenai desentralisasi asimetris di Indonesia, khususnya ihwal status kekhususan Provinsi DKI Jakarta?
2. Apa pendapat Bapak/Ibu dengan pemikiran bahwa kekhususan Jakarta yang berbasis pada kedudukannya sebagai Ibukota dinilai tidak koheren dengan kebutuhan kewenangan khusus sebagai elemen dasar untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi ke-Ibukota-an?
3. Apa saja elemen pendukung strategis lainnya bagi keberhasilan pelaksanaan status kekhususan Jakarta? Bagaimana gambaran kebijakan "dana khusus", misalnya, bagi keberhasilan kekhususan Jakarta?
4. Bagaimana strategi Pemerintah dalam mengembangkan upaya-upaya yang mendukung keberhasilan kekhususan tsb, khususnya monev dan pengawasan?
5. Bagaimana Pemerintah melihat wacana megapolitan, pemerintahan metropolitan, dll yang mengemuka belakangan ini? Apa tawaran langkah

Pemerintah untuk mendukung pengelolaan kawasan sinergis antara Jakarta dengan daerah-daerah sekitarnya?

C. Wawancara dengan Pemda DKI Jakarta

1. Bagaimana penilaian umum Bapak/Ibu mengenai kerangka kebijakan nasional dalam mengatur esensi kekhususan Jakarta? Memadakah isi kebijakan yang ada bagi kebutuhan pengelolaan Jakarta dan pelaksanaan kepentingan nasional oleh Pemda DKI Jakarta di wilayah Ibukota?
2. Fungsi-fungsi Ibukota apa saja yang dinilai fundamental bagi keberfungsian Jakarta dalam mengelola Ibukota, dan fungsi apa yang belum diatur UU? Sejauhmana fungsi tersebut berkoeralasi dengan urgensi kewenangan khusus sebagai elemen yang esensial dalam desentralisasi?
3. Apakah bentuk otonomi tunggal dan implikasinya pada susunan pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta saat ini memang tepat untuk menunjang fungsi Jakarta sebagai Ibukota? Bagaimana model pengelolaan hubungan eksternal dengan kawasan sekitar yang ideal dalam kontek fungsi ke-Ibukota-an tersebut?
4. Bagaimana persisnya arsitektur keuangan (dana khusus) yang diterima Pemda DKI Jakarta guna menunjang pelaksanaan status kekhususan, termasuk kecukupan ketersediaannya?
5. Sejauhmana gambaran pelaksanaan kebijakan kekhususan di Jakarta? Apa masalah makro (kewenangan) hingga masalah di tataran operasionalnya? Bagaimana mengatasinya dan apa peran Pemerintah Pusat di situ?

D. Wawancara dengan Unsur Masyarakat (PT, LSM)

1. Apa manfaat yang sesungguhnya Bapak/Ibu rasakan sebagai anggota masyarakat dari status kekhususan Jakarta? Tepatkah desain kekhususan tersebut bagi pemecahan masalah strategis ke-Ibukota-an?
2. Dalam pengamatan Bapak/Ibu, apa kendala, tantangan, dst. yang dihadapi Pemda Provinsi/Kabupaten/Kota dalam melaksanakan fungsi Jakarta sebagai Ibukota?
3. Bagaimana penilaian Bapak/Ibu dengan penilaian bahwa bentuk otonomi tunggal membuat Kabupaten/Kota sebagai basis demokrasi lokal (partisipasi, kontrol, dll) dan pelayanan publik menjadi tak banyak bermakna bagi masyarakat? Berjalan
4. Apakah Pemda Provinsi melibatkan warga/perwakilan warga dalam pembuatan kebijakan Pemda terkait pengelolaan Ibukota Negara? Adakah mekanisme di level Kabupaten/Kota Administratif dalam melibatkan publik untuk urusan pengelolaan kota dalam skala Kabupaten/Kota Administratif, termasuk yang terkait pengelolaan Ibukota?
5. Adakah konsepsi alternatif mengenai masa depan kekhususan Jakarta, baik aspek kewennagan khusus atau pun pilihan desain kelembagaan, yang berbasis pada kedudukan sebagai Ibukota maupun Jakarta dalam konteks kawasan perkotaan?

Semua pertanyaan di atas bersifat umum. Pengembangan lebih lanjut dilakukan dalam kesempatan wawancara mendalam yang akan dilakukan peneliti sendiri.