

Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Ro'is Alfauzi

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Email: roisa947@gmail.com

Abstract: Jakarta Capital City Is the most important part of the State of Indonesia, this province as a special government unit in its position as the Capital of the Republic of Indonesia, as a region that has special features, Jakarta is the center of various businesses ranging from national to international scale and as a densely populated area, Jakarta is also the main destination of migrants to find work. As a special autonomous province, it is necessary to give specific tasks, rights, and obligations, and responsibilities in the administration of the regional government as stipulated in the considerations a and b of Law No. 29 of 2007 which applies as positive law now. So in the practice of autonomy, DKI Jakarta also differs in managing its household so that the regional leader/governor also has special facilities such as being able to attend a siding cabinet that concerns the interests of the capital of the Republic of Indonesia.

Keywords: *DKI Jakarta; Autonomous Region; Decentralization.*

Abstrak: Provinsi Ibu Kota Jakarta Merupakan bagian terpenting dari Negara Indonesia, provinsi ini sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia, sebagai daerah yang mempunyai keistimewaan, jakarta menjadi pusat berbagai bisnis mulai dari skala nasional hingga internasional dan sebagai daerah padat penduduk, Jakarta juga merupakan tujuan utama para perantau untuk mencari pekerjaan. Sebagai provinsi daerah otonom khusus maka perlu diberikan kekhususan tugas, hak dan kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam konsideran huruf a dan b UU No. 29 Tahun 2007 yang berlaku sebagai hukum positif saat ini. Maka dalam praktik otonomi tersebut DKI Jakarta juga berbeda dalam mengurus rumah tangganya sehingga Pemimpin daerah/Gubernur juga mempunyai fasilitas khusus seperti dapat menghadiri siding cabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota NKRI.

Kata Kunci: *DKI Jakarta; Daerah Otonom; Desentralisasi*

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi Daerah.¹ Sementara dengan penerapan sistem Desentralisasi telah menyebabkan terjadinya pergeseran atau pengalihan kewenangan pengurusan dari pusat kepada pemerintah daerah baik pada tataran provinsi, kabupaten, maupun kota.²

Desentralisasi merupakan cara yang mampu mencerminkan nilai-nilai yang demokratis dalam suatu negara, karena sebagian kewenangan pemerintah pusat telah diserahkan kepada pemerintah daerah, sehingga bisa menanggapi hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah. Dengan adanya desentralisasi sumber kekuasaan rakyat dapat dipertanggung jawabkan (*source of authority for government*), mempermudah pelayanan kepada masyarakat (*purposesby authority*) dan mekanisme yang diatur secara legal dan konstitusional tentang cara terbaik dalam melayani kebutuhan rakyat (*Prosedure for constituting goverment*).³

Sadar atau tidak bahwa sesungguhnya pertumbuhan otonomi daerah di Indonesia sejak masa kemerdekaan sampai sekarang (masa reformasi) telah mengalami perubahan secara fluktuatif atau pasang surut sesuai dengan realitas di lapangan yang dilalui dengan rezim pemerintahan yang berganti-ganti. Pada kenyataannya desentralisasi yang menjadi lokomotif demokrasi lokal ternyata menciptakan raja kecil di daerah karena pemerintahan daerah panen kekuasaan. Rakyat daerah tetap saja tidak mempunyai keleluasaan, sehingga menimbulkan ketidakadilan, kecemburuan sosial, dan pelayanan umum yang tidak maksimal.

Kekhususan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara sebagai satuan pemerintahan yang sekaligus memiliki fungsi daerah otonomi tentu saja memiliki implikasi yang besar dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm.1.

² Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm.3.

³ D. Juliantara, dkk, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan dan Praksis*, (Bantul: Pondok Edukasi, 2006), hlm.55.

Undang-Undang Dasar. Maka dari itu ada beberapa hal yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 29 Tahun tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia mengenai materi pengaturan tentang kekhususan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Penegasan ulang kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia sekaligus status sebagai daerah otonom tunggal di level provinsi. Dalam kerangka sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara maka sebagai implikasinya Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan asing, serta pusat/perwakilan lembaga Internasional.

Setali mata uang dengan kenyataan diatas, DKI Jakarta juga sebagai daerah otonom, DKI Jakarta juga menjadi daerah otonom yang juga berimplikasi pada kewenangan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Satu hal yang perlu diperhatikan dalam kekuasaan otonom DKI Jakarta adalah tidak adanya daerah kabupaten/kota sehingga praktik umum penyelenggaraan pemerintahan ada di tingkat pemerintahan provinsi.

Selain itu susunan pemerintahan DKI Jakarta boleh jadi menjadi ciri yang paling menonjol dari kekhususan Jakarta. Bentuk otonomi tunggal adalah rangka dasar yang menentukan desain kelembagaan pemerintahan. Pemerintahan daerah terdiri atas DPRD Provinsi DKI Jakarta yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, pengawasan. Jumlah anggota DPRD ditetapkan secara khusus, yakni paling banyak 125% dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta.

Maka dari itu banyak sekali hal yang menonjol dari proses pemerintahan daerah otonom DKI Jakarta. Semua kekhususan yang menjadi identitas resmi dari pemerintahan DKI Jakarta sangat menarik untuk dibahas menjadi sebuah makalah dengan pembahasan yang cukup komprehensif.

Sejarah Lahirnya Konsep Desentralisasi / Otonomi Di Deaerah Khusus Ibu Kota Jakarta

Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas

Otonomi.⁴ Dalam Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) merupakan desentralisasi luas yang mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Otonomi khusus sendiri adalah kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Daerah-daerah yang diberikan otonomi khusus ini adalah :

1. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
2. Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Provinsi Aceh, dan
4. Papua dan Papua Barat.

Jakarta mempunyai sejarah panjang bagaimana kota ini mampu menjadi ibu kota negara dan dapat dikatakan sebagai “*icon*” Indonesia. Lekat pengetahuan akan adanya sejarah yang terjadi pada tanggal 22 Juni 1527 dimana waktu itu armada asing berhasil dikalahkan oleh pasukan Fatahillah, atau yang lebih dikenal dengan nama Sunda Kelapa yang berubah nama menjadi Jayakarta dan baru menjadi nama Jakarta seperti yang telah kita ketahui saat ini. Nama Jakarta sendiri didapat setelah masa pendudukan Jepang pada tahun 1942. Waktu itu Jakarta dikenal dengan nama Batavia yang merupakan pusat pemerintahan bangsa Belanda. Pada tahun 1945 Kota Jakarta juga mempunyai sejarah sebagai tempat diproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia, sehingga Jakarta disebut sebagai kota khusus karena sejarahnya tersebut.

Status sebagai Ibu Kota Negara pun mengalami pasang surut. Perubahan yang sangat signifikan pada saat sistem pemerintahan parlementer dengan keluarnya Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Serikat Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya. Pasal 1 dan 2 undang-undang tersebut menjelaskan bahwa bentuk pemerintahannya adalah Pemerintahan Kota Praja yang dipimpin oleh seorang walikota. Di dalam peraturan tersebut telah

⁴ Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, (Jakarta : Yayasan Tifa, 2005), hlm.198.

termaktub makna bahwa terdapat makna otonomi dengan diberikannya kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Sejarah lahirnya konsep otonomi DKI Jakarta ini dimulai Pada masa Orde Lama, dengan keistimewaan-keistimewaan yang terdapat pada Kota Jakarta, pada tanggal 28 Agustus 1961 kota ini kemudian diberi kedudukan khusus dengan Penetapan Presiden No.2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya (LN 1961 No.174, TLN 2316), yang kemudian dikuatkan menjadi UU No.2 PNPS Tahun 1961, yang kemudian diubah dengan Penetapan Presiden No.15 Tahun 1963. Dalam perkembangan selanjutnya, dengan UU No.10 Tahun 1964 ditegaskan bahwa daerah khusus ibukota Jakarta Raya merupakan Ibukota Negara RI dengan nama Jakarta. Kemudian lahir UU No. 18 Tahun 1965 pasal 1 dan 2 menyatakan adapun yang mengenai Jakarta.

Pada masa Orde Baru UU No.18 tahun 1965 kemudian diganti dengan UU No.5 tahun 1974. Pada masa reformasi saat transisi kepemimpinan Soeharto dan Habibie, pada saat itulah lahir UU No.12 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. ketika UU No.22 Tahun 1999 diganti dengan UU No.32 tahun 2004. Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan ditingkat Provinsi. otonomi daerah diletakkan pada tingkat provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai ibukota NKRI. dan pada tahun 2007 susunan diubah kedalam UU No.29 Tahun 2007.

Provinsi Daerah Ibukota Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itulah Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Jakarta menempati posisi yang paling penting dalam pasang surut kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara. Dalam catatan sejarah perjalanan ketatanegaraan Negara Republik Indonesia pasca kemerdekaan, Jakarta mengalami beberapa kali pergantian nama. Pada bulan September 1945 Pemerintah Kota Jakarta diberi nama

Pemerintah Nasional Kota Jakarta. Pada 20 Februari 1950 dalam masa Pemerintahan Pre Federal berubah nama menjadi *Stad Gemeente Batavia*. Kemudian pada tanggal 24 Maret 1950 diganti menjadi Kota Praja Jakarta. Pada tanggal 18 Januari 1958 kedudukan Jakarta sebagai Daerah Istimewa dinamakan Kota Praja Djakarta Raya.⁵

Pada waktu itu Kota Jakarta merupakan bagian dari Provinsi Jawa Barat. Baru pada tahun 1959, status Kota Jakarta mengalami perubahan dari sebuah kota praja di bawah wali kota di tingkatkan menjadi daerah tingkat satu (Dati I) yang di pimpin oleh Gubernur. Pada tahun 1961, status Jakarta di ubah dari Dati I menjadi Daerah Khusus Ibukota (DKI) berdasarkan PP No.2 Tahun 1961 jo UU No.2 PNPS 1961 tentang Pembentukan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Tanggal 31 Agustus 1964 terbit UU No. 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta. Pada Tahun 1999, melalui UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, sementara sebutan pemerintah daerah berubah menjadi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. UU No.34 Tahun 1999 diganti dengan UU No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jakarta sebagai provinsi daerah otonom yang diberikan kekhususan karena berkedudukan sebagai ibukota NKRI memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karenanya perlu diberikan kekhususan tugas, hak dan kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana yang diatur di dalam konsideran huruf a dan b UU No.29 Tahun 2007.

Menurut Pasal 1 angka 2 UU No.29 Tahun 2007, yang dimaksud dengan “Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam

⁵ Sirajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang : Setara Press, 2016), hlm.265-266.

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.⁶

Keistimewaan Praktik Otonomi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Provinsi DKI Jakarta) sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonomi memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena itu perlu diberikah kekhususan mengenai hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbicara mengenai kekhususan DKI Jakarta maka berbicara pula mengenai Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007, yang berlaku sebagai hukum positif saat ini, berisi materi pengaturan tentang kekhususan DKI Jakarta yang secara umum berisi:

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.⁷

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

⁶ Ibid., hlm. 266.

⁷ Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia (Tesis)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012, hlm.65.

mencakup seluruh urusan pemerintahan yang diatur UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun jabarannya melalui PP Nomor 38 Tahun 2007, kecuali yang ditetapkan sebagai urusan Pemerintah. Namun, sebagai salah satu ciri inti kekhususan Jakarta, 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.⁸

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 RT RW Ibukota Negara dan RT RW provinsi yang berbatasan langsung untuk menjamin keterpaduan proses

⁸ Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia (Tesis)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012, hlm.65-66.

perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian penataan ruang yang dimuat dalam RTRW masing-masing⁹.

Selain berkoordinasi juga dengan Pemerintah ihwal pelaksanaan kewenangan dan urusan di atas, dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Jakarta maka Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden¹⁰. 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 protokoler, 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 (*work'ring*), bukan wilayah pemerintahan (*amsk'ring*).¹¹

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

⁹ Baharudin, *Desain Daerah Khusus/Istimewa dalam Sistem Ngaru Kesaturan Republik Indonesia*. Fakultas Hukum, Universitas Bandar Lampung, 2016. hlm.87.

¹⁰ Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam kelola Pemerintah Daerah di Era Demokrasi," *Jurnal Pendidikan Program Study Pertahanan Nasional Universitas Gajah Madha* (2015), hlm.9.

¹¹ Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia (Tesis)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012, hlm.67.

terdiri atas DPRD Propinsi DKI Jakarta yang menjalankan fungsi legisilasi, 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 legisilasi, 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 Musyawarah 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.¹²

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*

¹² Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia (Tesis)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012, hlm.68-69.

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.¹³

Jika dipetakan untuk lebih mudahnya berikut keistimewaan Praktik Otonomi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang berbeda dengan daerah otonom lainnya:¹⁴

1. Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai ibukota NKRI. Pasal 1 angka 6 UU No. 29 Tahun 2007 merumuskan sebagai berikut, “Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi yang mempunyai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai ibukota NKRI.”
2. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota NKRI dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Kemudian ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) UU 29/2007: “Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi”
3. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota NKRI yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan

¹³ Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia (Tesis)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012, hlm.70.

¹⁴ Sirajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, 2016, hlm.267-269.

tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Dalam penjelasan umum UU 29/2007 di antaranya dipaparkan sebagai berikut: “Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibu kota NKRI dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan NKRI berdasarkan UUDNRI 1945. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.”

4. Wilayah provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi. Dalam pasal 7 ayat (1), (2), dan (3) UU 29/2007 dirumuskan bahwa: Wilayah provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi; wilayah kota/kabupaten administrasi tersebut dibagi dalam kecamatan dan wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan.
5. Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati dengan dibantu wakil walikota/wakil bupati berasal dari PNS yang memenuhi persyaratan yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta.
6. Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan dan kekhususan sebagai ibukota NKRI.
7. Untuk ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta, pasangan calon gubernur dan wakilnya harus memperoleh suara lebih dari 50% dalam pemilihan umum kepala daerah secara langsung.
8. Anggota DPRD provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.
9. Gubernur provinsi DKI Jakarta dibantu oleh sebanyak-banyaknya empat orang deputy berasal dari PNS yang

- memenuhi persyaratan yang diangkat dan diberhentikan presiden atas usul gubernur.
10. Sekertaris Daerah Provinsi DKI Jakarta diangkat dari PNS yang memenuhi persyaratan yang pengangkatannya dan pemberhentiannya oleh presiden atas usul gubernur.
 11. Kewenangan pemerintah provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota NKRI meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: a. tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, b. pengendalian penduduk dan permukiman, c. transportasi, d. industry dan perdagangan, e. pariwisata; yang dalam melaksanakan kewenangan dan urusan tersebut, gubernur melakukan koordinasi dengan pemerintah dan pemerintah daerah lain yang dalam penyelenggaraan atas kewenangan dan urusan pemerintahannya dibertanggungjawabkan kepada presiden.
 12. Pemerintah provinsi DKI Jakarta melestarikan dan mengembangkan budaya masyarakat Betawi serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lain yang ada di daerah provinsi DKI Jakarta.
 13. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan ibukota NKRI.
 14. Untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan public serta saling menguntungkan, Pemerintah provinsi DKI Jakarta bekerja sama dengan Pemerintah provinsi Jawa Barat dan Pemerintah provinsi Banten dengan mengikutsertakan pemerintah kota/kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung; yang dalam rangka melakukan kerjasama sebagaimana dibentuk badan kerjasama antar daerah.
 15. Pemerintah pusat dapat membentuk dan/atau menetapkan kawasan khusus demikian juga Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus di wilayah Provinsi DKI Jakarta untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, yang pengelolaannya dapat dilakukan sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama.

16. Gubernur Provinsi DKI Jakarta mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
17. Pendanaan pemerintahan provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibukota NKRI dianggarkan dalam APBN yang ditetapkan bersama antara pemerintah pusat dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Dari daerah otonomi khusus yaitu Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dengan daerah lainnya seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta ditemukan beberapa perbedaan yang akan diuraikan sebagai berikut¹⁵:

1. Dalam hal sejarah pemberian status otonomi khusus, daerah khusus dan daerah istimewa diantaranya: (a) Daerah Papua diberikan status otonomi khusus yang paling mendasar dikarenakan adanya kesenjangan pembangunan antara Provinsi Papua dengan Provinsi lainnya. (b) Daerah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) diberikan penghormatan menyandang status otonomi khusus yang paling mendasarkan disebabkan pada perjuangan kemerdekaan nasional rakyat Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dimana rakyat Aceh pada saat itu memiliki daya juang yang tinggi (karena faktor sejarah). (c) Daerah Jakarta mendapatkan kekhususan sebagai Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara dan diakui oleh Undang-Undang. (d) Daerah Yogyakarta mendapatkan pengakuan sebagai Daerah Istimewa didasarkan pada asal usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional.
2. Dalam hal pemilihan dan pengangkatan kepala daerah diantaranya: (a) Daerah Otonomi Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), pemilihan kepala daerahnya Gubernur dan Wakil Gubernur pada kedua daerah ini dipilih secara langsung oleh rakyat. Begitu juga dalam hal

¹⁵ H Alvionita, dkk. *Pengaturan Otonomi khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia (Thesis)*. Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu. 2014. hlm.84-89.

- pemilihan Walikota/Bupati dipilih secara langsung oleh rakyat. (b) Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam hal pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada), sedangkan Walikota/Bupati di dalam wilayah DKI Jakarta diangkat oleh Gubernur dengan pertimbangan DPRD. (c) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diangkat oleh Presiden dengan mempertimbangkan Gubernur berasal dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam, sedangkan dalam hal pemilihan Walikota/Bupati Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada).
3. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan diantaranya: (a) Daerah Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang tersendiri, Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sedangkan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. (b) Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam penyelenggaraan pemerintahannya dapat dilihat di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dikatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, kecuali hal-hal yang diatur tersendiri dalam Undang-Undang ini. (c) Begitu juga halnya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan kepada undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku.

4. Dalam hal lagu dan bendera diantaranya: (a) Daerah Otonomi Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) memiliki lagu daerah sebagaimana lagu kebangsaan Indonesia Raya dan bendera daerah sebagaimana Sang Merah Putih; (b) Daerah Khusus Ibukota Jakarta hanya memiliki satu lagu dan bendera, yakni Indonesia Raya dan Sang Merah Putih; (c) Begitu juga dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang hanya memiliki Indonesia Raya sebagai Lagu Kebangsaan dan Sang Merah Putih sebagai Bendera Negara.

Kesimpulan

Adapun daerah yang diberikan otonomi khusus adalah a. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, DIY, Provinsi aceh, dan Papua dan Papua Barat. Undang-Undang Nomer 29 Tahun 2007 mengatur tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia yang di keluarkan oleh Pemerintah Pusat. Karena diberikan kekhususan, maka DKI Jakarta memiliki hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahannya, juga sebagai sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional

Daftar Pustaka

- Baharudin. *Desain Daerah Khusus/Istimewa dalam Sistem Ngaru Kesatuan Republik Indonesia*. Fakultas Hukum, Universitas Bandar Lampung, 2016.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- D.Juliantara, dkk. *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan dan Praksis*. Bantul: Pondok Edukasi, 2006.
- H Alvionita, dkk. *Pengaturan Otonomi khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia (Thesis)*. Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu. 2014.

- Hoessein, Bhenyamin. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Yayasan Tifa, 2005.
- Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Na Endi Jaweng, Robertus. *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia (Tesis)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012.
- Pratama. *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam kelola Pemerintah Daerah di Era Demokrasi (Jurnal Pendidikan)*, Program Studi Pertahanan Nasional, Univeersitas Gajah Madha, 2015.
- Sirajuddin. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.