

Penetapan Status Daerah Khusus Ibu Kota Negara dalam Mewujudkan Kesejahteraan Ummat

Utang Rosidin ^{a,1}

^a UIN Sunan Gunung Djati, Bandung, Jawa Barat, Indonesia
¹ utangrosidin@uinsgd.ac.id

ARTICLE INFO

Article history:

Received : 2018-04-09

Revised : 2018-06-29

Accepted : 2018-06-30

Keywords:

Special capital city

State objectives

People welfare

ABSTRACT

This paper is aimed at investigating the status determination of State Capital City and its influence in establishing people welfare. The method used in this study is descriptive analysis method by explaining a whole general description and systematic phenomena occurred. Determination of territory becoming state capital city as a special territorial unit in accordance with Article 18B of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is regulated by historical factor, regional needs factor, and regional atmosphere factor. Then, it is regulated through specific laws established by the government on the basis of philosophical, juridical, and sociological aspects. The regional government of capital city has an important role to achieve welfare, with various aspects of community life related to the aspects of justice, law enforcement, respect for human rights, acceleration of economic development, improvement and development for existed communities in the region, which is not only determined by the government, but also based on individual aspiration (citizens), especially the majority of Muslim communities, in order to realize the Indonesian nation in protecting the entire Indonesian nation, advancing general welfare, educating nation life, and involving in realizing people welfare.

Copyright © 2018 IAIN Palangka Raya.

All rights reserved.

I. Pendahuluan

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diarahkan agar daerah lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatan. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranan membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, disertai dengan pertanggungjawaban kepada masyarakat daerahnya sendiri dan kepada pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dari dipilihnya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.(28)

Otonomi apabila dimaknai secara sempit berarti “mandiri”, sedangkan secara luas mengandung makna “berdaya”. Otonomi daerah berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah otonom maka

dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri. Adapun konsep dasar otonomi daerah adanya penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik pada daerah.(19)

UUD 1945 telah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi yang menunjukkan kejelasan arah dengan dicanangkannya desentralisasi otonomi seluas-luasnya, suatu daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengelola rumah tangga daerahnya sendiri dengan upaya sendiri. Demi mewujudkan keadilan bagi daerah, selain adanya penyelenggaraan kewenangan otonomi seluas-luasnya, diperlukan juga adanya pengakuan dan penghormatan dari negara terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa.(4) Amanat amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dirumuskan lebih lanjut melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang

kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah direvisi dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem otonomi maupun otonomi khusus, tidaklah mudah direalisasikan. Hal ini tergantung pada kondisi dari suatu daerah, seperti kondisi geografis, kekayaan alam, tingkat kesuburan, jumlah penduduk, kualitas penduduk, jumlah kaum intelektualnya setiap daerah yang berbeda-beda. Kondisi inilah yang dapat menimbulkan banyak permasalahan dalam tercapainya pelaksanaan otonomi daerah maupun otonomi khusus di suatu daerah di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ini menyiratkan bahwa Negara Republik Indonesia memberikan peluang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi khusus, daerah khusus ibukota negara, maupun daerah Istimewa.

Penyelenggaraan pemerintahan di bawah konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap dimungkinkan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralisme seperti pemberlakuan daerah dengan otonomi khusus Aceh dan Papua,(3) daerah istimewa, sebagaimana yang diberlakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara harfiah, istilah "khusus" dan "istimewa" itu sebenarnya sama, namun secara teknis, penggunaannya mengandung nuansa perbedaan. Provinsi Papua berdasarkan undang-undang menggunakan istilah otonomi khusus, begitu juga dengan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menggunakan istilah otonomi khusus, meskipun sebelumnya dikenal sebagai Daerah Istimewa Aceh. Sedangkan Jakarta menggunakan istilah Daerah Khusus Ibukota, dan Yogyakarta disebut dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Adanya pengaturan tentang daerah khusus ibukota negara melalui undang-undang khusus menunjukkan bahwa penyelenggaraan

pemerintahan di Daerah Khusus Ibukota negara sangat berbeda dengan pemerintah daerah lainnya, dimana urusan pemerintahan yang ada di daerah khusus ibukota negara tidak dapat dikenali jumlahnya, sangat kompleks. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Berdasarkan hal tersebut, untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang mendorong untuk mewujudkan tujuan negara, maka harus dipikirkan lebih lanjut bagaimana penetapan suatu daerah khusus ibukota negara harus benar-benar dipertimbangkan secara mendalam, sehingga keberlangsungan ibukota negara dalam suatu negara kesatuan diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan ummat. Maka, penting untuk melakukan kajian yang berfokus pada permasalahan bagaimana penetapan suatu daerah khusus ibukota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan bagaimana pengaruh Daerah Khusus Ibukota Negara dalam mewujudkan kesejahteraan ummat?

II. Kajian Pustaka

Konsep Negara kesatuan pada prinsipnya lebih dekat pada kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah di Indonesia. Prinsip kebersamaan dalam memandang tujuan nasional ini sangat penting dalam kaitannya untuk menjaga kesatuan bangsa. Tidak dapat dipungkiri kesatuan bangsa yang diwujudkan sekarang ini tidak terlepas dari kebersamaan sehingga tanpa ada kebersamaan di antara daerah dalam memahami tujuan nasional sulit terpenuhi suatu wujud bangun Negara Kesatuan.(23)

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang diterapkan dalam sistem pemerintahan Indonesia pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga hanya peraturan-peraturan

dari pemerintah pusat yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah otonom. Macam dan luasnya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut inisiatifnya sendiri (otonom) dan atau turut mengatur dan mengurus hal-hal pusat dalam daerahnya adalah menurut instruksi-instruksi dari pemerintah pusat (*central government*). Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom itu. Adapun penyelenggaraan sendi dekonsentrasi menghasilkan wilayah-wilayah administrasi, yaitu provinsi, kabupaten, kotamadya, dan kecamatan.(15)

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitary state*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi di negara federal, dimana otonomi yang telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.(14)

Otonomi Daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk mememanajementi daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam mememanajementi daerahnya tersebut. Sementara Daerah dalam arti *Local State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.(8)

Aspek penting dari penyelenggaraan negara dan pemerintahan adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi dan desentralisasi sebagai subsistem dalam negara kesatuan. Menurut Van Der Pot, setiap negara kesatuan (*unitary state*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipancarkan di

daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie en deconcentratie*). Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) bersifat otonom (teritorial atau pun fungsional).(13)

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*unitary state*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan negara kesatuan tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.(12)

Penyerahan, pelimpahan, dan penugasan kewenangan kepada pemerintah daerah dari waktu ke waktu selalu mengalami dinamika yang secara langsung mempengaruhi konsep hubungan pusat dan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan. Terkadang, daerah diposisikan hanya sebagai “wakil” pemerintah pusat di daerah dan bukan sebagai “institusi otonom” yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah.(10) Formulasi hubungan yang demikian memberikan ruang penonjolan asas dekonsentrasi daripada desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Kenyataan ini kemudian membawa pemahaman ekstrim bahwasanya otonomi daerah hanya merupakan bentuk manipulasi dari demokrasi atau justru merupakan penguatan sentralisasi yang terbingkai dalam demokrasi.

Hal tersebut menjadi sangat vital karena sesungguhnya roh desentralisasi merupakan sendi pemerintahan demokratis, yang secara langsung akan memberikan kesempatan atau keleluasaan pada daerah yang dimaknai dengan kebebasan berotonomi. Kewenangan daerah tidak terlepas dari ikatan kesatuan pemerintah di pusat yang harus diatur secara tegas dalam bingkai aturan hukum mengenai pendelegasian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam

pelaksanaan pemerintahan. Implikasi penyerahan atau pelimpahan kewenangan tersebut tidak melepaskan campur tangan secara intensif dari pemerintah pusat dalam mengawasi perkembangan pelaksanaan pemerintahan di daerah karena hal tersebut merupakan prinsip yang terhimpun dalam negara kesatuan.(26)

Pemberlakuan otonomi di daerah diorientasikan supaya daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan Pemerintah Pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.(28) Penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperlihatkan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memilih kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat.(9)

Apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

III. Metodologi Penelitian

Penelitian ini dikaji dengan menggunakan metode deskriptif analisis, untuk memperoleh gambaran umum yang menyeluruh dan sistematis serta menguraikan fenomena-fenomena yang ada, sedangkan metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif, yaitu metode yang mengkaji norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, rancangan peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang hukum.(22) Jenis data yang dipilih dan sesuai dengan jenis penelitian hukum ini adalah jenis data kualitatif, yaitu berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis dan

dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang penelitian ini,(18) yang berkaitan dengan penetapan status daerah khusus ibukota negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan umat.

IV. Hasil dan Pembahasan

a. Penetapan Status Daerah Khusus Ibukota dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Orang Otonomi daerah tidak akan terlepas dari sistem pembagian kewenangan secara vertikal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan daerah dalam suatu negara kesatuan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonomnya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Perbedaan antara kebebasan berotonomi dan mempertahankan kesatuan bangsa seharusnya tidak dapat menimbulkan suatu konflik jika persepsi terhadap konstruksi otonomi daerah dalam negara kesatuan tetap terjaga.(23)

Pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang nyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya

harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.(24)

Pemerintah pusat tidak akan mampu menjalankan tugas dan kewajiban dalam organisasi kekuasaan negara yang sangat luas, dan di sisi lain, pemerintah daerah tidak akan mendapat kekuasaan (*power*) yang berbentuk kewenangan (*authority*) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya bila tidak diberikan oleh pemerintah pusat yang diatur melalui peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang tersentralisasi pada tangan pemerintah pusat. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sebenarnya bukan merupakan sesuatu yang baru. Tercatat pembahasan desentralisasi ini sudah mulai diperbincangkan pada tahun 1950-an seiring dengan pembaharuan-pembaharuan terhadap sistem demokrasi di negara-negara berkembang. Agenda besar pelaksanaan desentralisasi, termasuk di Indonesia, merupakan suatu upaya penguatan peran pemerintah dalam menyelenggarakan negara melalui pendayagunaan pemerintah lokal.(20) Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota. Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya.(3)

Proses integrasi nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan di bawah konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia memungkinkan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralisme seperti pemberlakuan daerah dengan otonomi khusus Aceh dan Papua,(3) daerah istimewa, sebagaimana yang diberlakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat

istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Sepanjang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kita mengenal penetapan status Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Indonesia, sebagaimana dituangkan dalam Penetapan Presiden Republik Indonesia (Penpres) Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya yang kemudian menjadi Undang-undang PNPS No. 2 Tahun 1961. Landasan hukum berikutnya adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta. Undang-undang ini pun hanya berisi dua pasal yang menegaskan status Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota serta masa berlaku surutnya dari 22 Juni 1964, yaitu sejak Presiden Soekarno mengumumkan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.

Bagian pertimbangan dan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tercantum bahwa penegasan ini diperlukan mengingat Jakarta telah termasyhur dan dikenal, serta kedudukannya yang merupakan kota pencetus Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dan pusat penggerak segala kegiatan, serta merupakan kota pemersatu dari pada seluruh aparat, revolusi dan penyebar ideologi Panca Sila keseluruhan penjuru dunia.

Pada tahun 1990, Presiden Soeharto mencabut kedua undang-undang tersebut dengan mengundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, Jakarta memiliki kedudukan dan peranan yang penting, baik dalam mendukung dan memperlancar penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia maupun dalam membangun masyarakatnya yang sejahtera, dan mencerminkan citra budaya bangsa Indonesia. Pada tahun 1998, Presiden Habibie mengubah payung hukum Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara melalui

Undang-undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Undang-undang ini mempertegas kekhususan Jakarta karena statusnya sebagai Ibukota Negara. Sementara pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, lahir Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah lahirnya undang-undang Nomor 29 tahun 2007, bermunculan juga usulan pemindahan ibukota negara dari Jakarta ke daerah lain. Sutiyoso (Mantan Gubernur DKI Jakarta), pernah menyampaikan gagasan perluasan ibukota melalui konsep Jabodetabekjur, yakni Jakarta yang didukung oleh kota-kota sekitarnya, meliputi Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, dan Cianjur. Konsep ini juga didukung oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Bopunjur (Bogor-Puncak-Cianjur) untuk mengatasi banjir di Jakarta.(30)

Usulan pemindahan ibu kota kembali muncul dibicarakan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Oktober 2010, yang menawarkan solusi untuk mengatasi kemacetan di Ibu Kota Jakarta. Pertama, mempertahankan Jakarta sebagai ibukota negara maupun pusat pemerintahan dengan pembenahan total. Kedua, Jakarta tetap menjadi ibukota negara, tetapi pusat pemerintahan dipindahkan ke daerah lain.(2)

Terjadinya perubahan pengaturan Daerah Khusus Ibukota negara sampai munculnya usulan pemindahan ibukota negara menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu daerah khusus ibukota berbeda dengan pemerintah daerah lainnya. Oleh karena itu daerah khusus ibukota negara perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena dihadapkan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan daerah lain, diantaranya berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah

sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen dengan tujuan untuk meningkatkan partisipasi dan pemberian pelayanan publik (*public service*) yang semakin baik.

Berdasarkan uraian di atas, lebih jauh dapat ditemukan bahwa penetapan suatu daerah menjadi daerah khusus ibukota dalam negara kesatuan harus diwujudkan melalui suatu peraturan perundang-undangan, yang harus menyesuaikan dengan tahapan maupun landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni memiliki pokok-pokok pikiran yang mengandung unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai latar belakang pembuatannya.

Aspek filosofis mengandung makna bahwa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penetapan suatu daerah khusus ibukota negara haruslah berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem, dan supremasi hukum. Aspek yuridis, dimaksudkan bahwa peraturan perundang-undangan tentang penetapan suatu daerah khusus ibukota negara menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya (baik yuridis formil maupun materil). Sedangkan aspek sosiologis, berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam penetapan suatu daerah khusus ibukota negara muncul dari harapan, aspirasi, dan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat setempat.(21)

Lubis menambahkan, selain ketiga landasan yang disebutkan di atas, landasan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh landasan politis, yaitu garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.(16)

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dirumuskan bahwa penetapan suatu daerah dengan status daerah khusus ibukota negara dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai dasar dan kriteria yang berbeda, yaitu dengan adanya faktor yang mempengaruhi, diantaranya adalah faktor historis daerah,

faktor kebutuhan daerah yang berbeda-beda, faktor keadaan daerah yang berbeda-beda, dan faktor lain yang membuat suatu daerah menjadi suatu daerah khusus ibukota negara, yang kemudian diatur melalui sebuah undang-undang khusus, dengan tetap memperhatikan aspirasi masyarakat.

b. Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Negara dalam Mewujudkan Kesejahteraan Ummat

Ketika diproklamirkan Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa Kemerdekaan atas Nama Bangsa Indonesia, karenanya Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara demokratis konstitusional,(28) sehingga setiap kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan suara rakyat yang dilandasi dengan sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini bisa kita lihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Negara-negara demokrasi modern dilihat dari sudut analisis makro, nilai-nilai dasar politik masyarakat adalah kemerdekaan (*liberty*), persamaan (*equality*), dan kesejahteraan (*welfare*). Untuk memajukan kemerdekaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga individu mampu dilindungi dari tindakan yang sewenang-wenang (*constitutional effect*). Untuk memajukan persamaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan kesempatan-kesempatan yang luas bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik (*democratic effect*). Sedangkan untuk memajukan kesejahteraan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa, sehingga efektif untuk kepentingan dan kebutuhan rakyat dipenuhi (*fasilitating effect*).⁽²⁵⁾

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat bersifat sangat dinamis. Pada awalnya, pemerintah yang dibentuk oleh masyarakat yang menjalankan fungsi utama melayani masyarakat yang memberikan kewenangan kepadanya. Akan tetapi dalam perjalanannya, pemerintah kemudian menjadi sangat berkuasa dan kemudian “menelan” masyarakat yang membentuknya. Masyarakat

hanya menjadi objek kekuasaan yang dijalankan oleh Pemerintah. Permasalahan ini terjadi pada suatu negara, terutama ketika abad 19, pada saat terjadinya pemerintahan kolonialisme atau pun pemerintahan dengan corak absolut.⁽²⁷⁾

Kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.⁽³⁾

Berdasarkan hal tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus senantiasa berdasarkan pada kebijakan yang berdasarkan pada aspirasi dan kehendak rakyat. Untuk menilai seberapa jauh kebijaksanaan pemerintah itu dapat berhasil, harus didasarkan pada seberapa jauh kebijaksanaan pemerintah itu dapat mempengaruhi masyarakat untuk melaksanakannya. Setiap kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah dalam pembangunan terkait dengan pengalokasian sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber pemerataan pendapatan masyarakat, terdapat empat kriteria yang dipakai untuk menilai kebijakan pemerintah, yaitu : Satu, Keadilan, dimana pemerintah harus bertindak adil, meskipun ukuran adil tersebut sulit ditetapkan. Oleh karena itu harus dicari ukuran keadilan yang berlaku umum. Dua, Efisiensi Ekonomis, yang berkaitan dengan kebendaan, berorientasi pada kesejahteraan materil, meminimalkan biaya dan memaksimalkan hasil/keuntungan. Hasilnya kemudian digunakan untuk meningkatkan keterampilan pengusaha lemah, agar pendapatannya meningkat. Tiga, Sikap kebapaan (*paternalisme*), pemerintah menyelenggarakan pendidikan demi masa depan rakyatnya. Hal ini seperti bapak memikirkan masa depan anaknya. Rakyat diberi kesempatan mengenyam pendidikan yang lebih tinggi agar hidupnya lebih baik. Empat, Kebebasan individu, pemerintah harus memikirkan bahwa tindakannya itu jangan berakibat memberatkan beban rakyat sama

dengan mengganggu dan mengurangi kebebasan individu. Tetapi di lain pihak, kebebasan individu juga jangan sampai berlebihan. (5)

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan tujuan untuk masyarakat yang adil dan makmur, baik spriritual maupun material, secara merata yang berdasarkan Pancasila.(1) Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4 tertuang cita-cita negara Republik Indonesia sebagaimana tujuan yang dimaksudkan dalam konsep negara kesejahteraan, yaitu :

Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan kesejahteraan ummat, negara dituntut ikut campur dalam segala aspek kehidupan sosial. Dengan demikian, tidak satu pun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan pemerintah.(11) Kekuasaan Pemerintahan tidak ditentukan oleh Penguasa (Pemerintah) belaka, akan tetapi berdasarkan aspirasi dari individu-individu (warga) negara tersebut. Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan. Pendelegasian pengeluaran sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik (*public service*) tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan.(13)

Kesiapan masyarakat dalam pembangunan dapat dinilai dari pengalaman membangun selama ini dengan melanjutkan dan memantapkan hal-hal yang telah berhasil dicapai. Meneruskan yang baik, menyempurnakan yang belum sesuai, mengganti yang tidak sesuai, dan menambahkan yang kurang. Dengan pemahaman ini maka identifikasi, evaluasi, dan formulasi kembali langkah-langkah yang

telah dicapai diharapkan mempercepat upaya pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan ummat. Hal ini sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 278 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menentukan:

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah.
- (2) Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan lingkup pembangunan nasional, agenda pembangunan daerah yang harus terus diperhatikan adalah pembangunan yang operasionalnya diarahkan pada hal-hal sebagai berikut :

Pertama, meningkatkan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan yang ditandai dengan ciri-ciri masyarakat yang partisipatif, demokratis, profesional, dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan *law and order enforcement* menuju pengelolaan yang baik (*good governance*).

Kedua, memperbaiki perekonomian baik di tingkat mikro (masyarakat) maupun tingkat makro agregat sehingga tercipta situasi dengan iklim usaha yang sehat, keuangan negara yang makin kuat, pemulihan kepercayaan terhadap lembaga pengelolaan keuangan, dan utang luar negeri yang dikelola dengan baik.

Ketiga, pemantapan kelembagaan sosial, ekonomi, politik, hukum, dan administrasi pemerintahan.

Keempat, pemantapan mekanisme perencanaan pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat secara aktif.(13)

Pengembangan ekonomi daerah ini tentunya harus berdasarkan pada pembangunan yang demokratis, yakni pembangunan yang berdasarkan aspirasi masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk kepentingan masyarakat. Pembangunan ini

perlu memberikan dukungan luas bagi terbukanya peluang untuk mewujudkan:

- (1) Peran serta aktif masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi yang lebih demokratis melalui penerapan nyata kebersamaan yang saling menguntungkan sebagai perwujudan proses dari, oleh, dan untuk rakyat.
- (2) Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat berkaitan dengan pemantapan otonomi daerah yang diselenggarakan secara nyata dan dinamis.
- (3) Pemantapan perubahan struktur dengan penajaman pada modernisasi masyarakat yang dilandasi nilai-nilai ahlak mulia.
- (4) Keterpaduan dan keterkaitan antar manusia, antar daerah, antar sektor kegiatan ekonomi, serta antara kegiatan makro dan mikro nasional. (17)

Tuntutan kesejahteraan yang selalu diharapkan dengan lahirnya otonomi daerah melahirkan sistem pengamanan sosial (*social security*) yang akan memberatkan pemerintah daerah, sehingga daerah harus mampu menggali sumber potensi pendapatan asli daerah dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan ekonomi. Dalam negara kesejahteraan, untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, negara dituntut ikut campur dalam segala aspek kehidupan sosial, mulai dari buaian ibu sampai liang kubur (*from the cradle to the grave*). Dengan demikian, tidak satu pun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan pemerintah. (11)

Secara umum penyelenggaraan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia masih mengalami banyak masalah, yang tentunya akan menjadi sebuah tantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah khusus ibu kota, diantaranya : (1) Ketidakcukupan sumber daya finansial; (2) Minimnya jumlah pegawai yang memiliki keterampilan dan keahlian; (3) Prosedur dan sistem pengendalian manajemen yang tidak memadai; (4) Rendahnya produktivitas pegawai; (5) Infrastruktur yang kurang memadai; (6) Lemahnya perangkat hukum (aparatus penegak hukum dan peraturan hukum) serta kesadaran masyarakat terhadap penegakan hukum; (7) Keinginan politik yang

masih rendah; (8) Adanya benturan budaya (SARA) yang destruktif; (9) Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang masih merajalela; (10) Lemahnya akuntabilitas publik. (17)

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka kekuasaan pemerintahan tidak ditentukan oleh penguasa (pemerintah) belaka, akan tetapi berdasarkan aspirasi dari individu-individu (warga) negara tersebut. Namun demikian, aspirasi tersebut tentunya harus ditetapkan oleh suatu pemerintahan yang dalam hal ini adalah Badan Legislatif, sebagai konsekuensi negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (aturan) yang pada tahap terakhir kekuasaan untuk memutuskannya adalah Badan Legislatif. (6)

Sebagai individu yang membentuk suatu masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus ibukota negara, Masyarakat muslim yang mayoritas memiliki konsep (doktrin) yang konkrit untuk menciptakan kondisi masyarakat yang diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan umat, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut terlibat dalam mewujudkan perdamaian dunia.

Penetapan status daerah khusus ibukota negara dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak warga, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat yang ada di daerah, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain, namun pada sisi lain, lahirnya daerah dengan status otonomi khusus, daerah khusus, maupun daerah istimewa juga dikhawatirkan akan mengerahkan pada terjadinya disintegrasi nasional dalam negara kesatuan, sehingga setiap daerah terus melakukan upaya untuk mengajukan status daerah otonomi khusus maupun daerah istimewa.

V. Kesimpulan

Penetapan suatu daerah dengan status daerah khusus ibukota negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai dasar dan kriteria yang berbeda, ditentukan oleh faktor kekhususan yang mempengaruhinya, diantaranya adalah faktor historis suatu daerah, faktor kebutuhan daerah, faktor keadaan daerah, yang kemudian diatur melalui sebuah undang-undang khusus yang dibentuk oleh pemerintah pusat, dengan memperhatikan landasan filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus ibukota negara memiliki peran penting untuk mewujudkan kesejahteraan ummat, dengan segala aspek kehidupan masyarakatnya, demi mewujudkan kemaslahatan ummat.

Daftar Pustaka

- Ahmadi W. Perlindungan Hukum Bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak. Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Andryanto D. Master Plan Presiden Soekarno, Palangkaraya Ibu Kota Indonesia [Online]. Tempo: 2017. <https://nasional.tempo.co/read/889532/master-plan-presiden-soekarno-palangkaraya-ibu-kota-indonesia> [5 Apr. 2018].
- Asshiddiqie J. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Baharudin. Desain Daerah Khusus/ Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi. Masalah-Masalah Hukum 45: 85–92, 2016.
- Basri YZ. Keuangan negara dan analisis kebijakan utang luar negeri. RajaGrafindo Persada, 2003.
- Budiardjo M. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Djaenuri M, Aisyah S. Hubungan Pusat dan Daerah. 2014.
- Dwidjowijoto RN. Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2000.
- Fauzi N. Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan. Jakarta: Lipera Pustaka Utama, 2003.
- Gadjong AA. Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Hadjon PM. Hukum Tata Negara dan Pembangunan Ekonomi. Jember: [date unknown].
- Huda N. Hukum tata negara Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Huda N. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusamedia, 2012.
- Juanda. Hukum pemerintahan daerah: pasang surut hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah. Bandung: Alumni, 2004.
- Kusnardi M, Saragih BR. Ilmu negara. Bandung: Gaya Media Pratama, 2000.
- Lubis MS. Landasan dan Teknik Perundang-undangan. Bandung: Mandar Maju, 1989.
- Mardiasmo. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2002.
- Moleong LJ. Metodologi penelitian kualitatif. Bandung: Remadja Karya, 1989.
- Prasojo E. Desentralisasi & pemerintahan daerah: antara model demokrasi lokal & efisiensi struktural. Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2006.
- Pratama AY. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi. Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan 28, 2016.
- Ranggawidjaja R. Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia. Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Soekanto S. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, 2007.
- Subarno H. Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Sunarno S. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sunindhia YW, Widiyanti N. Praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Bina Aksara, 1987.
- Tresna R. Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan. Bandung: Dinya, 2000.
- Wasistiono S. Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bandung: Fokusmedia, 2003.
- Widjaja H. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.

29. Wijayanti SN. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum* 23: 186–199, 2017.
30. Fahri: Gagasan Sutiyoso Soal Ibu Kota Negara Rasional [Online]. *Republika Online*: 2017. <http://republika.co.id/share/oskia1> [5 Apr. 2018].

Peraturan Perundang-undangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Otonomi Khusus di Propinsi Nanggroe Aceh Darusalam (NAD)

Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Propinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah