

Jurnal Ilmu Pemerintahan

Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan

OTONOMI KHUSUS PEMERINTAH DKI JAKARTA

DESENTRALISASI ASIMETRIS: SEBUAH DIALEKTIKA KONSEPTUAL

Mudiyati Rahmatunnisa

**MASALAH DAN MASA DEPAN OTONOMI KHUSUS
DKI JAKARTA SEBAGAI IBU KOTA NEGARA**

Halilul Khairi

MENATA ULANG JAKARTA SEBAGAI IBUKOTA NEGARA

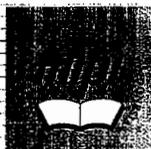
Hyronimus Rowa

JAKARTA MASA DEPAN

Irfan Ridwan Maksum

REFORMASI PERIZINAN USAHA DI PROVINSI DKI JAKARTA

Robert Na Endi Jaweng



DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	3
Daftar Isi	5
Desentralisasi Asimetris: Sebuah Dialektika Konseptual	6-24
Oleh: Mudiyati Rahmatunnisa	
Masalah dan Masa Depan Otonomi Khusus DKI Jakarta	25-37
Sebagai Ibu Kota negara	
Oleh: Halilul Khairi	
Menata Ulang Jakarta sebagai Ibukota Negara	38-68
Oleh: Hyronimus Rowa	
Jakarta Masa Depan	69-80
Oleh: Irfan Ridwan Maksum	
Reformasi Perizinan Usaha di Provinsi DKI Jakarta	81-99
Oleh: Robert Na Endi Jaweng	
Kesenjangan Gender dalam Ketenagakerjaan	100-120
di Provinsi DKI Jakarta 2017	
Oleh: Omas Bulan Samosir	
Korporasi BKSP Jabodetabekjur Kerangka Perbandingan	121-133
Konseptual	
Oleh: Simao de Assuncao	
Administrasi Publik dan Politik Oligarki	134-144
Oleh: Miftah Toha	

Masalah dan Masa Depan Otonomi Khusus DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara

Halilul Khairi¹

Abstract

The Special region of Capital City of Jakarta as the capital of the Unitary State of the Republic of Indonesia has a very strategic function and role. To achieve its ideal condition as the capital city of the country, Jakarta requires a progressive, innovative and adaptive Laws and Regulations on internal and external environment, domestic and external changes. As the Capital City of the State, DKI Jakarta has been granted the position as a special region of Capital City of Republic of Indonesia with Law No. 29 of 2007 on Provincial Government of the Special Region of Capital City of Jakarta, as the Capital of the Unitary State of the Republic of Indonesia. Although it has been granted with status of the special autonomy, the development of the Capital of the Republic of Indonesia still faces many serious problems that have been happening for years such as severe traffic jams, floods, garbage, clean water, slum areas, street vendors, public spaces and others. If are not addressed, these problem will make DKI Jakarta lagging behind other world capitals in the world. In this article will be discussed various problems surrounding the DKI as the Capital of the State of Republic of Indonesia.

Key Words: *Special Region, Capital City of State, Facing Serious problems.*

Pengantar

Daerah Khusus Ibu kota Jakarta kedudukannya sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki fungsi dan peran yang sangat strategis, dimana dalam menjalankan perannya tersebut harus selalu dapat menyesuaikan dengan perubahan- perubahan yang sangat dimanis dilingkungannya dalam segala hal baik yang bersifat operasional tata kelola pemerintahan maupun dalam menerapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat strategis, sehingga perannya sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dapat bersaing dan tampil terdepan dibandingkan dengan Daerah lainnya di Indonesia maupun dikancah internasional atau ibu kota negara maju lainnya didunia.

DKI Jakarta pada Tahun 2014 dengan populasi penduduk berjumlah 10.012.271 orang merupakan kota dengan populasi penduduk kedua terbesar didunia setelah Tokyo sedangkan total keseluruhan penghuni DKI Jakarta di siang hari mencapai lebih dari 21 juta jiwa.

¹ Dosen Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Kementerian dalam Negeri, Ketua Departemen Pengkajian dan Penelitian, MIPI Pusat.

DKI merupakan kota yang menjadi kota dengan urbanisasi yang paling tinggi di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kondisi ini menimbulkan berbagai persoalan yang tidak mudah untuk ditanggulangi sehingga membutuhkan dukungan dari berbagai fungsi dan kebijakan dari Pemerintah untuk menanggulangi persoalannya khususnya dalam perannya sebagai ibu kota negara.

Untuk mencapai kondisi idealnya sebagai ibu kota negara, maka DKI Jakarta memerlukan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat progresif, inovatif dan adaptif terhadap perubahan lingkungan internal maupun external, dalam negeri maupun luar.

Sebagai Ibu Kota Negara, DKI Jakarta telah diberi kedudukan sebagai daerah khusus dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik, meskipun sudah diberikan status otonomi khusus, namun pembangunan Ibu kota Negara Republik Indonesia masih menghadapi berbagai masalah serius yang sudah terjadi bertahun-tahun seperti macet yang makin parah, banjir, sampah, air bersih, kawasan kumuh, pedagang kaki lima, ruang publik dan masalah lainnya. Jika tidak diatasi, masalah ini akan menjadikan DKI Jakarta tertinggal dengan ibu kota negara lainnya di dunia.

Otonomi Asimetris

Ide tentang otonomi asimetris muncul sebagai respon atas adanya perbedaan kondisi, nilai, agama, sejarah, dan kemampuan berbeda yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Dengan berbagai perbedaan antar daerah, maka pemberian otonomi kepada daerah tidak dapat diperlakukan sama. Otonomi asimetris dapat dilihat dari dua cara yaitu asimetris secara *de facto* dan asimetris secara *de jure*. Otonomi asimetris secara *de facto* muncul sebagai akibat dari perbedaan kondisi yang melekat dan dimiliki oleh setiap daerah seperti kondisi sumber daya alam yang berbeda. Misalnya, walupun semua daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kehutanan, namun daerah yang tidak memiliki hutan dengan sendirinya secara *de facto* tidak mempunyai kewenangan mengurus hutan. Sementara secara *de jure* merujuk pada perbedaan otonomi yang diberikan dan diatur secara konstitusional atau secara hukum.

Diskusi tentang otonomi asimetris pertama kalinya dikemukakan oleh Charles Tarlton 1965 (dalam Jaweng, 2011) yang membangun definisi dari otonomi asimetris adalah *the model asymmetrical system, each component units would have it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*. Konsep mengenai otonomi asimetris tadi dapat diukur dari derajat hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah atau hubungan antara sesama daerah yang dapat dilihat dari dua hal

yaitu kesesuaian (*comformity*) dan keumuman (*commonality*), *the level of comformity and commonality in the relation of each separate political units of the system, to the both as the whole and to the other component units*".

Perbedaan utama antara otonomi simetris dengan otonomi asimetris adalah terletak pada muatan kewenangan yang diberikan kepada daerah dan pola hubungan antara pusat dan daerah (Jaweng, 2011). Pada otonomi simetris, kewenangan yang diberikan kepada daerah seragam dan hubungan antara daerah otonom dengan pusat juga diatur seragam, sedangkan pada otonomi asimetris, kewenangan yang diberikan kepada daerah berbeda-beda dan hubungan antara daerah dengan pusat dapat berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Dengan pendapat yang sedikit berbeda, Jhon Mc Garry (2007) berpendapat bahwa otonomi asimetris adalah apabila dalam suatu negara terdapat satu atau lebih unit pemerintahan otonom yang diperlakukan berbeda dengan unit pemerintahan yang lain.

Pilihan terhadap model otonomi asimetris atau otonomi simetris terletak pada kebutuhan kewenangan bagi suatu pemerintahan lokal untuk menyelesaikan masalah di daerahnya. Jika secara umum daerah menghadapi masalah yang sama dan memerlukan kewenangan yang sama untuk mengatasinya, maka otonomi simetris lebih tepat digunakan. Apabila masalah yang dihadapi daerah berbeda-beda yang memerlukan kewenangan berbeda untuk mengatasinya, maka otonomi asimetris merupakan pilihan yang paling tepat.

Kebijakan otonomi daerah sendiri diberikan sebagai respon dan solusi atas adanya perbedaan kondisi, nilai, potensi dan perbedaan lainnya agar masyarakat lokal mampu menyelesaikan masalahnya sesuai dengan kondisi, nilai dan potensi masing-masing daerah. Kebijakan otonomi pada dasarnya memberikan hak kepada masyarakat lokal untuk mengatur dirinya dengan cara yang berbeda dengan daerah. Perbedaan antar daerah adalah nilai hakiki dari otonomi daerah. Sehingga desentralisasi asimetris bukan didefinisikan sebagai hak dan kewenangan untuk mengatur suatu urusan pemerintahan secara berbeda antar daerah, melainkan adanya perlakuan yang berbeda oleh pemerintah pusat terhadap daerah tertentu berupa adanya kewenangan yang berbeda diberikan kepada daerah tertentu atau adanya aspek lainnya yang diperlakukan berbeda bagi suatu daerah dibandingkan dengan daerah lainnya.

Meskipun Ronald L. Watts (2000), Joachim Wehner (2000), Richard Bird (2003) menyatakan ada dua model desentralisasi asimetris yaitu asimetris politik dan asimetris administrasi. Namun pada konsep otonomi khusus, dimana otonomi dimaknai sebagai hak dan tanggung jawab masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, maka model desentralisasi asimetris yang biasa digunakan di Indonesia adalah asimetris politik.

Meskipun pemberian otonomi kepada daerah semuanya berbentuk asimetris politik, namun dalam pertimbangannya memang terdapat pertimbangan politik dan pertimbangan administratif.

Berbagai pertimbangan diberikannya otonomi asimetris di Indonesia dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain Agus Pramusinto (Dalam Jaweng, 2011) menyatakan ada 3 pertimbangan diberikannya status otonomi khusus kepada daerah di Indonesia yaitu : *pertama*, adanya tekanan dari kelompok atau wilayah tertentu agar diberikan otonomi khusus; *kedua*, pertimbangan keragaman antar daerah karena perbedaan etnis, budaya, agama atau perbedaan lainnya; *ketiga*, karena adanya perbedaan kemampuan *governability* yaitu kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Agus Pramusinto di atas, Cornelis Lay (2009) mengungkapkan ada 4 alasan yang menjadi pertimbangan otonomi khusus di Indonesia yaitu : *pertama*, tantangan yang bersifat politis, yaitu adanya permintaan dan tekanan dari daerah (*regional question*); *kedua*, perbedaan alur budaya dan kesejarahan termasuk perlindungan kepada kelompok minoritas; *ketiga*, tantangan teknokrat-manajerial, yaitu kemampuan daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan; *keempat*, adanya resiko bagi wilayah tertentu terutama yang teletak dibperbatasan negara.

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara antara lain wilayah *Quebec* di Kanada, *Mindanao* di Filipina, *Bougainville* di Papua New Gunie, dan *Bosque* di Spanyol, Cina yang membuat kesepakatan dengan Inggris untuk menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada Tahun 1997. Mereka misalnya, boleh punya bendera, hukum dasar, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

Landasan konstitusional pemberian desentralisasi asimetris di Indonesia dalah pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan dasar konstitusional tersebut di atas, saat ini telah terdapat 5 daerah khusus dan istimewa di Indonesia yaitu: Aceh, DKI Jakarta, Yogyakarta, Papua dan Papua Barat. Dari ke 5 daerah khusus dan istimewa tersebut di atas, 4 daerah khusus

diberikan atas pertimbangan politis karena adanya faktor sejarah yang secara politis perlu diperlakukan khusus. Sedangkan satu daerah khusus yaitu DKI Jakarta diberikan karena pertimbangan administratif sebagai ibu kota negara.

Sebagai ibu kota negara, DKI Jakarta menghadapi berbagai masalah yang tidak terdapat di daerah lain yang bukan ibu kota negara. Berbagai masalah tersebut tidak dapat diselesaikan jika diperlakukan sama dengan daerah otonom pada umumnya di Indonesia. Sebagai ibu kota negara, DKI Jakarta juga mengemban banyak kepentingan nasional yang secara administratif memerlukan perlakuan yang berbeda agar kepentingan negara dapat terlindungi baik kepentingan dari sisi pertahanan, pemerintahan, keamanan, kenyamanan, ketertiban dan bahkan sampai pada citra dan identitas kebudayaan nasional yang dicerminkan dan ditampilkan kepada setiap orang terutama orang asing yang berkunjung ke ibu kota negara.

Mengatur dan menata otonomi khusus DKI Jakarta harus berangkat dari masalah yang dihadapi oleh DKI Jakarta dalam menopang fungsinya sebagai ibu kota negara dan mengemban citra diri bangsa Indonesia. Masalah ibu kota negara yang tidak bisa diselesaikan secara tuntas dan efektif akan menurunkan citra diri bangsa dalam berkomunikasi dan bernegosiasi dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

Masalah yang Menahun

Masalah yang dihadapi DKI Jakarta setiap Tahunnya hampir sama dan belum mampu diatasi dengan tuntas, meskipun Gubernur yang memimpin DKI Jakarta sudah silih berganti. Beberapa masalah besar yang dihadapi DKI Jakarta antara lain

Pertama, Kemacetan Lalu Lintas. Rasio jalan dan kendaraan di DKI Jakarta merupakan yang tertinggi di Indonesia dengan 2077 kendaraan per-kilometer jalan. Daerah terpadat kedua adalah Jogjakarta dengan rasio 785 kendaraan per-kilometer. Kepadatan kendaraan di DKI Jakarta mencapai 3 kali lipat dari kepadatan daerah terpadat kedua di Indonesia. Kondisi ini sudah berada pada kondisi yang sangat berbahaya karena akan segera menuju pada kondisi kemacetan total. Pertumbuhan kendaraan di DKI Jakarta mencapai 15 % per Tahun, sedangkan pertumbuhan jalan hanya 0,01 % per Tahun. Ketimpangan pertumbuhan kendaraan dengan jalan juga ini akan menuju titik kemacetan parah. Kewenangan DKI Jakarta dalam menata kemacetan lalu lintas saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya pada pengaturan rekayasa lalu lintas melalui pembatasan lalu lintas seperti three in one atau kebijakan genap ganjil. Kebijakan ini hanya mampu mengatasi masalah pada kawasan tertentu dan pada waktu tertentu saja. Oleh karena itu, seharusnya DKI Jakarta diberikan keleluasaan untuk mengatasi kemacetan dengan menggunakan berbagai kebijakan termasuk pembatasan pembelian kendaraan, pembatasan usia kendaraan, rekayasa tarif parkir, dan penerapan berbagai kebijakan pembatasan kendaraan lainnya.

Kedua, Banjir. Masalah banjir di DKI Jakarta juga belum teratasi sepenuhnya, meskipun jumlah titik banjir semakin hari semakin menurun dari 2000 lebih pada Tahun 2012 menjadi 80 titik pada Tahun 2016 (meskipun titik banjir dipengaruhi skala musim hujan yang terjadi setiap Tahun), namun tidak dapat dipungkiri banjir masih belum dapat diselesaikan dengan tuntas baik banjir karena hujan atau banjir karena air laut (rob). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah DKI memiliki kewenangan untuk menata drainase dan sungai yang tidak lintas provinsi. Sementara di DKI Jakarta terdapat 13 sungai besar yang mengalir lintas provinsi sehingga tidak menjadi kewenangan DKI Jakarta, melainkan kewenangan pemerintah pusat. Meskipun bukan kewenangan DKI Jakarta, namun dalam prakteknya DKI Jakarta terpaksa ikut serta membiayai pengelolaan sungai lintas provinsi yang ada di DKI Jakarta baik melalui hibah kepada pemerintah pusat maupun pengerjaan langsung yang dilakukan oleh DKI Jakarta seperti pengerukan sedimentasi 13 sungai lintas provinsi tersebut.

Selain pengelolaan sungai dan drainase, kewenangan lain yang terkait dengan manajemen banjir adalah pengelolaan ruang terbuka biru seperti waduk, embung, situ dan danau yang dapat berfungsi sebagai penampung air hujan. Sampai saat ini belum jelas kewenangan pengelolaan waduk, situ, embung dan danau yang ada di DKI Jakarta. Penegasan kewenangan DKI Jakarta dibidang pengelolaan sungai, drainase dan ruang terbuka biru akan memberikan ruang gerak yang lebih besar bagi DKI Jakarta dalam menata wilayahnya untuk mempercepat pencegahan banjir di DKI Jakarta.

Ketiga, Pendidikan. Penyelenggaraan pendidikan di DKI Jakarta masih belum mencapai target, baik dari sisi *input* maupun *output*. Salah satu masalah dalam penyelenggaraan pendidikan di DKI Jakarta adalah jumlah guru yang terbatas dan sertifikasi guru yang belum berjalan sesuai dengan rencana kebutuhan DKI Jakarta. Adapun penyebab belum terpenuhinya target input adalah keterbatasan kewenangan DKI Jakarta dalam penyelenggaraan manajemen pendidikan terutama manajemen tenaga kependidikan.

Penyelenggaraan sertifikasi guru dan sertifikasi calon kepala sekolah masih menjadi kewenangan pemerintah pusat, sehingga alokasi sertifikasi dan pendidikan calon kepala sekolah tidak dapat dilakukan oleh DKI Jakarta.

Keempat, Penataan Ruang. Meskipun rencana tata ruang DKI Jakarta dan daerah sekitarnya sudah diintegrasikan melalui peraturan Presiden. Namun tata ruang tersebut belum berjalan efektif karena tata ruang disusun belum dapat dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pembangunan baik di DKI Jakarta maupun di daerah tetangga yang menjadi kawasan ibukota negara. Untuk menjamin integrasi pembangunan di kawasan ibu kota negara diperlukan tata ruang yang lebih rinci sampai pada rencana rinci sehingga dapat dijadikan acuan oleh semua daerah di kawasan ibu kota negara.

Tidak adanya tata ruang yang rinci berarti memberikan hak kepada seluruh daerah di sekitar ibu kota negara untuk menyusun tata ruang sendiri tanpa adanya panduan yang bersifat mengikat. Rencana tata ruang yang makro tidak banyak membantu untuk mendorong daerah-daerah berbatasan dalam mengintegrasikan pembangunan daerah maupun pembangunan oleh pemerintah pusat.

Kelima, Pemukiman dan Perumahan. Sebagai ibukota negara, DKI Jakarta menjadi magnet bagi penduduk Indonesia dari daerah lain untuk datang ke Jakarta. Banyaknya penduduk yang datang telah melahirkan masalah pemukiman kumuh yang berada pada kawasan kumuh seperti kolong jembatan, pinggiran kali atau di pinggiran pantai Jakarta. DKI Jakarta tidak berwenang untuk menata kawasan kumuh bagi kawasan yang luasnya di atas 15 Ha. Selain kawasan kumuh juga terdapat masalah lain dibidang pemukiman dan perumahan yaitu penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa penyediaan rumah untuk MBR menjadi kewenangan pemerintah pusat sehingga tidak dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. DKI Jakarta memiliki masalah yang lebih serius dibidang pemukiman bagi masyarakat miskin. Tanpa Kewenangan DKI Jakarta tidak bisa menyelesaikan masalah dalam penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Keenam, Pengendalian Penduduk. Pertumbuhan penduduk di DKI Jakarta merupakan yang tertinggi di Indonesia karena banyaknya pendatang yang mengadu nasib di DKI Jakarta. Pengendalian penduduk DKI Jakarta harus dilakukan secara komprehensif dan tidak dapat dilakukan hanya melalui kampanye pengaturan kelahiran seperti yang dilakukan di daerah lain. Pemerintah DKI Jakarta perlu mengambil kebijakan yang strategis untuk mengendalikan urbanisasi di Jakarta melalui kebijakan insentif dan disinsentif bagi penduduk DKI Jakarta.

Ketujuh, Ketentraman dan Keteriban Umum. Penegakan peraturan daerah secara adil dan konsisten merupakan syarat mutlak untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban umum di DKI Jakarta. Gangguan ketentraman dan ketertiban umum di DKI Jakarta sangat tinggi seperti penggunaan ruang publik untuk kegiatan pribadi yang tidak sesuai dengan fungsi ruang publik tersebut, pedagang kaki lima, serta bentuk pelanggaran peraturan daerah lainnya. Meskipun dalam UU No 23 Tahun 2014 sudah dinyatakan bahwa polisi pamong praja merupakan aparat yang diberikan mandat oleh undang-undang untuk menegakkan peraturan daerah, namun dalam pelaksanaannya polisi pamong praja belum dapat melaksanakan tugas secara maksimal karena:

- 1) Perlindungan hukum dan perlindungan fisik bagi anggota satpol PP yang sedang melaksanakan tugas kurang terjamin. Sebagai penegak hukum yang diperintahkan oleh undang-undang, polisi pamong praja sangat potensial menghadapi perlawanan kekerasan fisik dari warga yang melakukan pelanggaran.

Anggota satpol PP pada kondisi tertentu tidak dapat dihindari akan terjadi bentrokan fisik dengan warga yang melakukan pelanggaran, oleh karena itu, seharusnya satpol PP diberikan hak untuk menggunakan kekerasan terukur dalam melakukan penegakan perda sebagaimana hak yang diberikan kepada polisi. Oleh karena kasus pelanggaran perda di DKI Jakarta sangat tinggi, maka perlu diatur secara tegas adanya hak polisi pamong praja menggunakan kekerasan terukur dalam melaksanakan tugas penegakan hukum berupa peraturan daerah.

- 2) Ancaman sanksi pidana yang diperbolehkan dimuat dalam peraturan daerah maksimal 5 Tahun penjara dan/atau denda setinggi-tingginya Rp50.000.000,-. Sanksi yang sangat ringan mengakibatkan perda tidak efektif karena tidak menimbulkan efek jera. Dalam kasus penegakan peraturan daerah bagi pedagang kaki lima, biaya yang dikeluarkan justru tidak sebanding dengan efek yang dihasilkan. Misalnya seseorang disidang karena melakukan tindakan pelanggaran perda, namun dalam putusan hakim yang bersangkutan hanya dijatuhi hukuman denda Rp100 ribu, sedangkan biaya mulai dari penyidikan sampai sidang dapat mencapai Rp500 ribu per kasus. Untuk menjamin efektivitas penerapan perda, seharusnya ancaman pidana mampu memberikan efek jera kepada pelanggar

Kedelapan, Kebudayaan Salah satu masalah yang sepiantas jarang menjadi perhatian publik adalah masalah kebudayaan. Kemajuan kota serta banyaknya pendatang di DKI Jakarta dapat mengakibatkan punahnya budaya asli Jakarta yaitu budaya betawi. Semakin hari budaya betawi semakin terpinggirkan oleh budaya asing yang meraja lela masuk ke Jakarta. Pemerintah DKI Jakarta berkewajiban untuk melestarikan budaya asli betawi agar tidak punah dimakan zaman. Pelestarian budaya dapat dilakukan melalui peningkatan hasil ekonomi dari budaya tersebut. Pelestarian budaya betawi memerlukan kebijakan afirmatif yang dipayungi oleh undang-undang.

Kesembilan, Pengelolaan Sampah. Sebagai ibukota negara yang menjadi pusat pemerintahan dan pusat bisnis telah mengakibatkan DKI Jakarta menjadi tempat berkumpulnya para pekerja baik yang menjadi penduduk DKI Maupun penduduk daerah tetangga. Banyaknya warga yang bekerja di DKI Jakarta juga membawa dampak terhadapnya banyaknya sampah yang dihasilkan oleh DKI setiap harinya. Sebagian volume sampah di DKI Jakarta dihasilkan oleh warga daerah tetangga yang siang hari bekerja di DKI Jakarta. Volume sampah DKI Jakarta yang sangat besar tidak mampu ditampung di DKI Jakarta yang sangat padat dengan kegiatan pemerintahan dan kegiatan bisnis nasional bahkan pusat pemerintahan asing dan lembaga asing. Oleh karena itu DKI Jakarta memerlukan tempat pembuangan akhir sampah di luar wilayah DKI Jakarta.

Sebagai daerah otonom, DKI Jakarta hanya mempunyai kewenangan dalam batas wilayah administrasi daerah otonomnya saja, sehingga penyelenggaraan

pengelolaan akhir sampah di luar wilayah DKI Jakarta tidak mungkin dikelola oleh DKI Jakarta. Selama ini pengelolaan tempat pembuangan akhir sampah dilakukan melalui kerja sama antara DKI Jakarta dengan daerah tetangga terutama kabupaten Bekasi. Namun dalam perjalanannya, pengelolaan sampah melalui kerja sama ini menjadi tekanan yang sangat besar kepada DKI Jakarta yang dipandang sebagai pihak yang membutuhkan sehingga tidak punya posisi tawar. Dalam pengelolaan sampah ini DKI Jakarta tidak dapat berbuat banyak kecuali mengikuti permintaan dari mitra kerja sama walaupun terkadang sulit dipahami dan dimengerti dasar pemikirannya. Masalah ini akan terus berlanjut apabila tidak ada campur tangan dan intervensi pemerintah pusat untuk menjembatani kebutuhan DKI Jakarta sebagai ibukota negara.

Kesepuluh, Integrasi Pembangunan Kawasan Ibukota Negara. Beberapa sektor penting seperti tata ruang, transportasi, penyediaan pelayanan perkotaan seperti rumah sakit, sekolah dan berbagai fasilitas perkotaan lainnya belum terintegrasi sepenuhnya antar pemerintah pusat, pemerintah daerah tetangga dan DKI Jakarta. Belum terintegrasinya program pembangunan pada kawasan ibukota negara mengakibatkan berbagai masalah belum dapat teratasi dengan baik. Sebagai contoh adalah pengelolaan sampah di sungai. Meskipun DKI Jakarta setiap hari membersihkan sampah yang masuk kesungai, namun apabila daerah tetangga yang menjadi hulu sungai tersebut tidak mempunyai program pencegahan warganya untuk membuang sampah ke sungai, maka kebersihan sungai dari sampah tidak akan pernah selesai. Contoh lain adalah pembangunan jalan. DKI Jakarta membangun jalan 3 lajur, namun begitu masuk wilayah lain menjadi 1 lajur, sehingga terjadi kemacetan yang parah.

Kesebelas, Kewenangan Kota/Kabupaten Administratif. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 mengamanatkan adanya kota/kabupaten administratif di DKI Jakarta, namun Undang-Undang tersebut tidak mengatur tugas dan fungsi atributif kota/kabupaten tadi. Tugas dan fungsi atributif seharusnya diatur dalam undang-undang ini, karena setiap lembaga yang dibentuk wajib diiringi dengan tugas dan fungsi yang menjadi dasar/alasan dibentuknya lembaga tersebut. Dengan tidak diaturnya tugas dan fungsi kota/kabupaten tersebut, maka peranan dan fungsi kota/kabupaten di DKI Jakarta selalu terombang ambing, dimana kadang-kadang diberi peran yang besar dan dilain waktu nyaris tidak ada tugas dan fungsi yang jelas.

Tugas dan fungsi kota/kabupaten ini sangat penting diatur dalam Undang-Undang yang membentuknya, mengingat semua kewenangan sudah dibagi habis ke dalam tugas dan fungsi dinas/badan tingkat provinsi, sehingga jika tidak diatur dengan tegas dalam undang-undang, maka terjadi Tarik ulur antar kepentingan. Disatu sisi kota/kabupaten wajib ada kerana perintah undang-undang, namun disisi lain tugas dan fungsinya tidak diberikan karena dibagi habis ke dalam tugas dinas dan badan.

Usulan Perubahan dalam Revisi Undang-undang Kekhususan DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara

Untuk meningkatkan daya dorong bagi DKI Jakarta sebagai ibu kota negara dalam penyelesaian masalah di DKI Jakarta diperlukan perubahan beberapa substansi dari Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai berikut :

Pertama, Susunan Pemerintahan. Sejarah menunjukkan bahwa sejak ditetapkan sebagai Ibu Kota Negara, DKI Jakarta telah diperlakukan secara khusus dalam susunan pemerintahan, dimana DKI Jakarta tidak pernah mempunyai daerah otonom tingkat II atau daerah otonom kabupaten/kota. Adanya kekhususan pada susunan pemerintahan ini dengan sendirinya membawa konsekuensi perlunya kekhususan terhadap jenis, susunan dan struktur organisasi perangkat daerah DKI Jakarta. Otonomi satu tingkat yang dimiliki oleh DKI juga memerlukan kelembagaan tertentu di luar perangkat daerah. Kelembagaan Kota dan Kabupaten harus diperkuat sebagai upaya untuk mendekati pemimpin yang memutuskan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat dengan rakyat yang dilayaninya serta memperkecil jarak kendali penyelenggaraan pemerintahan (*span of control*).

Meskipun kabupaten/kota bukan merupakan daerah otonom, seharusnya Walikota/Bupati diberikan otoritas tertentu untuk melakukan pengaturan teknis dan diberikan kewenangan untuk membuat keputusan yang bersifat administratif agar masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan respon pelayanan publik bisa dilakukan dengan cepat dan akurat. Agar dapat menjalankan kewenangannya dalam membuat, pengaturan teknis dan membuat keputusan administratif, Walikota dan Bupati sebaiknya dijadikan manejer kota/kabupaten (*City/District Manager*) yang bertugas mengelola pelayanan publik di wilayahnya. Posisi Walikota/Bupati dapat dijadikan sebagai badan yang semi otonomi (*semi-autonomous agency*) sehingga mempunyai kewenangan untuk membuat keputusan dalam mengatasi masalah tertentu. Walikota/Bupati bukan sebagai perangkat birokrasi, melainkan merupakan lembaga DKI Jakarta yang diberikan kewenangan untuk mengelola permasalahan kota/kabupaten secara semi otonomi.

Walikota/Bupati dibantu oleh perangkat birokrasi pada tingkat kota/kabupaten. Walikota/Bupati dipilih dan diangkat oleh Gubernur yang dibantu oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh Gubernur dan perlu mendapat pertimbangan dari DPRD. Walikota/Bupati dapat berasal dari PNS maupun Non PNS. Untuk membantu Gubernur dalam mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Walikota/Bupati, Gubernur membentuk dewan kota/kabupaten yang diangkat oleh Gubernur atas persetujuan DPRD DKI Jakarta. Selain diberikan kewenangan untuk membuat keputusan tertentu, kota/kabupaten juga diberikan alokasi anggaran tertentu untuk diatur dalam rangka melaksanakan tugas tertentu tadi.

Anggaran kota/kabupaten tetap sebagai bagian dari anggaran DKI Jakarta. Walikota/Bupati adalah berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah DKI Jakarta. Sementara itu birokrasi dibawah Walikota/Bupati adalah perangkat Bupati/Walikota yang dalam pengelolaan anggaran bertindak sebagai pengguna anggaran/pengguna barang. Kewenangan yang mutlak yang dilaksanakan oleh kota/kabupaten adalah kewenangan berupa pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat atau kewenangan yang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan pada kota/kabupaten lainnya (tidak lintas kota/kabupaten). Sedangkan perangkat daerah provinsi hanya bertugas merumuskan kebijakan, melakukan evaluasi dan monitoring teknis, pembinaan, dan pelaksanaan kewenangan yang strategis atau lintas kota/kabupaten. Perangkat daerah provinsi diisi oleh teknokrat dengan kualifikasi ahli dan struktur organisasi perangkat daerah provinsi lebih berbentuk organisasi profesional, dan bukan organisasi birokrasi mesin.

Dewan kota berjumlah ganjil antara 5-9 orang dipilih dengan metode campuran antara metode administratif dan metode aspiratif. Untuk memilih dewan kota, Gubernur membentuk panitia seleksi yang bertugas untuk menyeleksi calon dewan kota/ kabupaten dan merekomendasikan calon yang akan dipilih secara aspiratif sebanyak 4 kali lipat dari jumlah dewan kota. Hasil panitia seleksi dilakukan pemilihan oleh ketua RT/RW pada setiap kota/kabupaten. Hasil pemilihan oleh RT/RW diurut berdasarkan jumlah perolehan suara untuk menentukan/menyeleksi calon sebanyak 3 kali dari jumlah anggota dewan kota/kabupaten. Calon yang terpilih dalam pemilihan oleh RT/ RW diajukan kepada DPRD untuk dipilih dan diseleksi menjadi 2 kali dari jumlah anggota dewan kota/kabupaten. Selanjutnya hasil seleksi dari DPRD disampaikan kepada Gubernur untuk dipilih dan diangkat menjadi anggota dewan kota sesuai dengan jumlah dewan kota/kabupaten masing-masing.

Kedua, Kewenangan Khusus. Kewenangan khusus yang diberikan kepada suatu daerah bertujuan untuk memberikan kekuasaan kepada daerah tersebut mengatasi masalah atau mengelola kehidupan masyarakat atas fenomena spesifik yang tidak dialami oleh Daerah lain. Adapun kewenangan khusus yang perlu diberikan kepada DKI Jakarta adalah Transportasi, pengelolaan sungai dalam rangka manajemen banjir, pengelolaan sampah, ruang terbuka hijau, pengendalian penduduk, pengelolaan laut, pesisir dan pulau-pulau kecil, kebudayaan, ketertiban umum dan kewenangan spesifik lainnya. Kewenang khusus DKI Jakarta harus dirinci dengan jelas agar tidak terjadi multi tafsir yang dapat menghambat keleluasaan DKI Jakarta dalam mengatasi masalahnya. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang DKI Jakarta sebagai Ibu Kota NKRI telah disebutkan kewenangan khusus DKI Jakarta, namun Undang-Undang tersebut tidak merinci dengan jelas, sehingga menimbulkan multi tafsir. Kewenangan tidak boleh tumpang tindih, oleh karena itu prinsip utama dalam pembagian kewenangan adalah kejelasan kewenangan.

Ketiga, Sinkronisasi Pembangunan Kawasan Ibukota Negara. Penyelesaian masalah yang dihadapi oleh DKI Jakarta tidak dapat diselesaikan sendiri oleh DKI Jakarta. Oleh karena itu, perlu ada keselarasan pembangunan antara DKI Jakarta dengan kawasan sekitarnya. Untuk mengefektifkan sinkronisasi pembangunan di kawasan Ibukota, perlu ditetapkan Kawasan Ibukota Negara (KIN). Penetapan KIN ini bertujuan untuk memastikan batas delinisasi kawasan ibu kota negara dan mempertegas kedudukan daerah di dalamnya sebagai penyangga ibukota negara. Untuk memberikan daya efektivitas penyaluran pembangunan di KIN, perlu dibentuk Dewan KIN yang dipimpin oleh wakil Presiden. Pola integrasi pembangunan yang selama ini dilakukan melalui mekanisme kerja sama sudah terbukti tidak efektif mendorong daerah-daerah di kawasan Ibukota Negara untuk membangun keharmonisan pembangunan.

Penutup

Pengaturan kekhususan DKI Jakarta harus memuat hal-hal yang bersifat substansial dan tidak hanya berfokus pada aspek kelembagaan sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 29 Tahun 2007. Undang-Undang Kekhususan DKI Jakarta harus memuat strategi khusus yang digunakan untuk mengelola dan menata manajemen pemerintahan DKI Jakarta sehingga mampu maju dan modern seperti ibu kota negara lainnya di dunia.

Undang-Undang tentang DKI Jakarta yang akan datang harus disusun berbasis kebutuhan penyelesaian masalah nyata dan hambatan yang dihadapi oleh DKI Jakarta dalam mengelola dirinya menjadi kota yang nyaman, aman, tertib dan modern. Berbagai kewenangan dan kemandirian harus diberikan kepada DKI Jakarta agar bisa lebih leluasa menata manajemen pemerintahannya. Intervensi regulasi dari pemerintah harus dibatasi agar pemerintah DKI Jakarta tidak tebebani oleh regulasi yang dibuat pemerintah pusat yang belum tentu sesuai dengan kondisi DKI Jakarta. Oleh karena itu, pengaturan hal-hal khusus yang diperlukan oleh DKI Jakarta dalam mengatasi masalah spesifikasinya harus diatur secara tegas dan operasional agar dapat dijadikan dasar bagi DKI Jakarta untuk mengecualikan diri dari aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat yang berlaku bagi daerah lainnya.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang kekhususan DKI Jakarta harus dibatasi dan sedapat mungkin langsung diatur dengan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang khusus DKI Jakarta. Oleh karena itu, Undang-Undang DKI Jakarta yang disusun sedemikian operasional agar bisa ditindaklanjuti langsung dengan peraturan daerah.

Daftar Pustaka

Bird, Richard M. 2003 *Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between efficiency and equity*, ITP Paper 0306, International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto.

Cornelis, L. (2009). *Pengembangan Asymetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

Ferazzi, G. (2000). "Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse." *Oxford Journals* 30(2): 63-85.

Jaweng, R. Endi, 2011. *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. *Jurnal Analisis CSIS* Vol. 40 No 2.

McGarry, Jhon, 2007. *Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary State*. *Ethnopolitics Journal*. Vol.6 No 1. Page. 105-116.

Watts, Ronald L. 2000. *Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional*. Queen's University, Kinston, Ontario, Processed.

Wehner, Joachim. H.G. 2000. *Asymmetrical Devolution, Development Southern Africa*. 17 (June), 249-62.