

## **BAB I**

### **Pendahuluan**

#### **A. Latar Belakang**

Ibu kota memiliki peran yang vital dalam proses penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Hal ini karena secara konseptual, ibu kota negara merupakan pusat pemerintahan suatu negara.<sup>1</sup> Maka seluruh proses penyelenggaraan negara, baik dalam cabang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif akan berlangsung di ibu kota negara. Selain itu Jakarta juga menjadi pusat kegiatan internasional di Indonesia dengan berdirinya berbagai macam kantor perwakilan asing di Jakarta. Maka menjadi suatu prioritas utama bagi pemerintah untuk memastikan terjadinya stabilitas baik dalam sektor ekonomi, sosial, budaya maupun keamanan di ibu kota negara.

Peran vital yang dipegang oleh Jakarta tersebut tentunya memerlukan perhatian secara khusus oleh pemerintah pusat. Hal ini yang mendasari pemberian otonomi yang bersifat khusus kepada Jakarta. Pemberian otonomi khusus kepada Jakarta juga diharapkan dapat menjadi jalan keluar yang efektif dan sinergis bagi pemerintahan daerah dalam menghadapi permasalahan kota yang sangat kompleks. Sehingga dapat meningkatkan partisipasi publik dan penyelenggaraan layanan kepada masyarakat yang semakin baik.<sup>2</sup>

Namun, pelaksanaan otonomi yang bersifat khusus juga memberikan sifat kekhasan dalam tubuh pemerintahan daerah di Jakarta. Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah di Jakarta ini yang paling utama ialah peletakan otonomi pada

---

<sup>1</sup> H.M Yahya, 2018, *Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera*, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat, Vol. 14 No. 1, hlm. 21, <https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779>.

<sup>2</sup> Utang Rosidin, 2018, *Penetapan Status Daerah Khusus Ibu Kota Negara dalam Mewujudkan Kesejahteraan Ummat*, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat, Vol. 14 No. 1, hlm. 6, <https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.842>.

pemerintah daerah tingkat provinsi.<sup>3</sup> Peletakan otonomi daerah pada tingkat provinsi ini menjadikan bentuk daerah pada tingkat Kota/Kabupaten di Jakarta hanya bersifat administratif.

Sifat daerah Kota/Kabupaten yang hanya sebagai wilayah administratif menyebabkan tidak adanya lembaga DPRD di Kota/Kabupaten di Jakarta. Padahal kehadiran Dewan Perwakilan di daerah menjadi penting, terutama dalam rangka pembuatan keputusan yang merupakan fungsi DPRD dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan bersama yang disepakati.<sup>4</sup>

Sebagai gantinya, ada beberapa badan yang dibentuk sebagai lembaga permusyawaratan pada tingkat Kota/Kabupaten di Jakarta. Pada UU Nomor 11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta dikenal badan Lembaga Musyawarah Kota atau LMK. Namun, dalam prakteknya, keberadaan LMK dinilai tidak efektif. Hal ini disebabkan bentuk dan susunan LMK yang lebih didominasi oleh unsur pemerintahan, sehingga tidak memberikan peran representatif bagi masyarakat saat itu.<sup>5</sup> Sehingga keberadaan LMK dinilai hanya sebagai pemanis bagi pengganti keberadaan DPRD di tingkat Kota/Kabupaten, namun tidak dapat menjalankan fungsi representatif dengan maksimal.

Pada perkembangan selanjutnya dibentuk Dewan Kota/Dewan Kabupaten berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Keberadaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten ini sejatinya untuk menggantikan keberadaan dari LMK sekaligus pembenahan dari susunan LMK sebelumnya. Pada keanggotaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten unsur pemerintahan dihapus, dan anggota Dewan Kota/Kabupaten hanya terdiri dari unsur tokoh masyarakat.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>4</sup> Sarundajang, 2012, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara - Edisi Revisi*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, hlm. 146.

<sup>5</sup>Rukiah Handoko, 1993, *Efektivitas Tugas dan Fungsi Lembaga Musyawarah Kota, Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 23 No. 3, hlm. 230, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol23.no3.413>.

<sup>6</sup> Pasal 26 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Namun, sejatinya kehadiran Dewan Kota/Dewan Kabupaten tidak dirancang sebagaimana DPRD Kota/Kabupaten pada daerah lainnya, karena Dewan Kota/Dewan Kabupaten bukan merupakan lembaga perwakilan politik, tetapi lebih dititikberatkan kepada representasi perwakilan masyarakat dari setiap kecamatan di Jakarta. Sehingga diharapkan dengan kehadiran Dewan Kota/Dewan Kabupaten dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.<sup>7</sup> Dalam pelaksanaannya beberapa kendala ditemui dalam tubuh Dewan Kota/Dewan Kabupaten ini, mulai dari proses pemilihan yang dinilai tidak taat prosedur hingga intervensi politik juga menjadi salah satu hambatan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Kota/Dewan Kabupaten.

Peran Dewan Kota/Kabupaten juga menjadi pertanyaan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di Jakarta. Hal ini mengingat keterbatasan kewenangan yang dimiliki Dewan Kota/Kabupaten sebagai mitra pemerintahan Kota/Kabupaten di Jakarta. Padahal partisipasi aktif masyarakat dalam menentukan arah kebijakan sekaligus menjalankan fungsi pengawasan pada pemerintahan dapat menjadi perwujudan terselenggaranya *Good Governance* pada proses penyelenggaraan pemerintahan.<sup>8</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang pembentukan Dewan Kota/Dewan Kabupaten pada Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan peran dari Dewan Kota/Dewan Kabupaten pada proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta?

---

<sup>7</sup> Bab I Penjelasan Umum Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Dewan Kota/Dewan Kabupaten.

<sup>8</sup> Irma Sunarty Purba dan Djanius Djamin, 2015, *Partisipasi Masyarakat dalam Meningkatkan Good Governance di Tingkat Desa*, Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA, Vol. 3 No. 1, hlm. 26, <https://doi.org/10.31289/jppuma.v3i1.908>.

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Terkait ruang lingkup penulisan, penulis memberikan batasan pada penulisan, yaitu terkait peran Dewan Kota/Dewan Kabupaten pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di Jakarta, terutama pada daerah tingkat Kota/Kabupaten Administrasi di Jakarta berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kekhususan pada Provinsi DKI Jakarta. Penulis juga akan membandingkan peran Dewan Kota/Dewan Kabupaten tersebut, dengan keberadaan DPRD pada wilayah lainnya di Indonesia untuk dapat memberikan gambaran efektivitas peran dan fungsi Dewan Kota/Dewan Kabupaten tersebut.

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui bagaimana latar belakang pembentukan Dewan Kota/Dewan Kabupaten pada Pemerintahan Daerah Jakarta.
- b. Untuk mengetahui efektivitas peran Dewan Kota/Dewan Kabupaten pada proses penyelenggaraan Pemerintah Daerah Jakarta.

#### **2. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum dalam bidang Hukum Tata Negara, terutama pada aspek Hukum Pemerintahan Daerah, mengingat keberadaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten merupakan akibat dari kekhususan pelaksanaan otonomi di Provinsi DKI Jakarta. Penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya, baik dalam bidang kelembagaan pemerintahan daerah di Jakarta pada umumnya, maupun keberadaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten di Jakarta secara khusus.

- b. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi pemangku kebijakan dalam melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah di Jakarta, terutama terhadap keberadaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten, sehingga dapat

mewujudkan struktur pemeritahan daerah, khususnya di Provinsi DKI Jakarta, yang lebih baik.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>9</sup>

### **2. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dengan meninjau pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Kota/Dewan Kabupaten tersebut dari kajian terhadap undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan daerah di Jakarta, baik yang berlaku saat ini, maupun undang-undang sebelumnya. Dari hal tersebut, maka akan terlihat perjalanan kelembagaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten dari masa ke masa, dan perbaikan apa saja yang sudah dilakukan terhadap Dewan Kota/Dewan Kabupaten sehingga dapat lebih memaksimalkan perannya didalam pemerintahan.

Pembahasan utama dari penelitian ini ialah keberadaan Dewan Kota/Dewan Kabupaten dalam pemerintahan daerah di Jakarta. Hal ini akan sangat berkaitan dengan kelembagaan pemerintahan daerah di Jakarta. Sehingga penulis juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dalam memahami bentuk pemerintahan daerah baik yang berlaku di Indonesia maupun di negara lainnya. Gambaran terhadap bentuk pemerintahan daerah tersebut didapatkan dari kajian pustaka yang berasal dari buku, jurnal, artikel, maupun karya tulis ilmiah lainnya yang membahas terkait pemerintahan daerah dan implementasinya. Sehingga dari rujukan tersebut dapat menjadi patokan bagi penulis dalam menilai

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13-14.

apakah pembentukan Dewan Kota/Dewan Kabupaten di Jakarta sudah dilaksanakan secara efektif sesuai dengan pilihan politik hukum dan urgensi yang mendasarinya.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam Penelitian Hukum Normatif adalah data sekunder, yang terdiri dari sebagai berikut:

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer terdiri dari : Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Dewan Kota/Dewan Kabupaten, Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 116 Tahun 2013 Tentang Tata Cara dan Kelengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Dewan Kota/Dewan Kabupaten.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan dengan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum, wawancara, serta buku-buku.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang menunjukkan petunjuk hingga penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus (hukum) dan ensiklopedia.<sup>10</sup>

Dalam penelitian kali ini, walaupun dengan metode penelitian yuridis normatif, penulis tetap menggunakan wawancara sebagai bahan hukum sekunder.<sup>11</sup> Hal ini untuk menjadi data pendukung yang dapat menggambarkan fenomena hukum yang menjadi objek penelitian penulis.<sup>12</sup>

### 4. Cara Pengumpulan Data

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajate Grafindo Persada, Jakarta, hlm.118.

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 206.

<sup>12</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 43.

Dalam mengumpulkan data yang menunjang penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan melalui studi pustaka (*library research*). Teknik ini merupakan teknik untuk memperoleh data dengan cara membaca, mempelajari, dan mengkaji bahan-bahan literatur hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang berkaitan dengan penelitian.

## **5. Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan tahapan yang berperan penting dalam pembuatan suatu penelitian. Tujuan dari analisis data ini adalah untuk menyederhanakan, sehingga mudah ditafsirkan. Penelitian ini menggunakan teknis analisis data kualitatif dengan teknik penulisan deskriptif analitis.