

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sejak Perubahan Pertama pada tahun 1999 hingga Perubahan Keempat pada tahun 2002, Negara Republik Indonesia telah mengalami transformasi besar. Negara Republik Indonesia adalah sebuah kesatuan, bukan federasi, sejak Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan dan diubah menjadi Konstitusi Negara Republik Indonesia. (<https://uinsgd.ac.id/otonomi-daerah-pasca-amandemen-undang-undang-dasar-1945-antara-idealita-dan-realita/>)

Sesuai dengan “Pasal 18 ayat (1) UUD 1945”, sistem pemerintahan daerah Indonesia telah ditetapkan dengan provinsi sebagai tingkatan tertinggi pemerintahan daerah, yang kemudian dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota, masing-masing dengan pemerintahan daerahnya masing-masing. . Di daerah otonom (garis dan *rechtgemeenschappen* lokal) dan wilayah administrasi murni, semua peraturan tunduk pada undang-undang yang ditetapkan dengan keputusan legislatif. Daerah otonom memiliki pemerintahan daerah, sehingga keputusan yang diambil di daerah didasarkan pada dialog dan konsultasi, dan bukan kewenangan terpusat. (Sunarso, 2005: 1)

Menurut asas otonomi dan tugas pembantuan 11, pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam NKRI; namun, pasal 18 sebelum amandemen tidak menjadikan

pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu. Dengan demikian, pasal 18 setelah amandemen lebih sesuai dengan gagasan bahwa pemerintahan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satker pemerintahan.

Menurut Pasal 18 Ayat 3 UUD 1945, pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum. Prinsip ini berarti bahwa anggota DPRD tidak lagi dipilih; sebaliknya, rakyat harus memilih mereka secara langsung. Selain itu, gubernur, bupati, dan walikota harus dipilih secara langsung oleh rakyat, bukan oleh DPRD.

Ada perbedaan antara pemerintah daerah dan kewenangan daerah, seperti yang ditunjukkan oleh Pasal 1, Angka 2 dan Angka 3 UU Pemda. Pemerintahan daerah berkaitan dengan pembentukan badan pemerintahan, sedangkan pemerintahan daerah berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Freddy, 2020 tanggal 14:

Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur dengan mempertimbangkan karakteristik dan keragaman masing-

masing daerah. Baik provinsi, kabupaten, kota, maupun desa adalah bentuk pemerintahan yang unik dan khusus yang didukung oleh ketentuan ini. Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah contoh pemerintahan khusus, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam.

Penting untuk menjelaskan perbedaan antara pemerintah dan pemerintahan sebelum menjelaskan konsep pemerintahan daerah, karena dua pengertian sebelumnya berbeda. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dalam Pasal 1 angka 2, menyebutkan bahwa Pemerintahan DPRD mengelola urusan publik sesuai dengan konsep otonomi dan tugas pembantuan yang berpedoman pada prinsip otonomi luas dan tata kelola pemerintahan yang baik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Sesuai dengan Pasal 13 UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah ditetapkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di daerah, yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di dalam lingkungan daerah otonom. (Freddy, 2020 :14)

Awalnya, beberapa peraturan dan pedoman yang luas. Berdasarkan Pasal 1(20) UU No. 9 Tahun 2015, Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah disahkan melalui pengakuan status daerah di tempat-tempat yang ditunjuk. (Rahayu, 2018: 34)

Pengertian pemerintahan dan pemerintahan perlu dijelaskan terlebih dahulu sebelum menjelaskan konsep pemerintahan daerah, karena kedua istilah tersebut berbeda. Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pemerintahan DPRD setempat menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut konsep otonomi dan tugas pembantuan yang berpedoman pada asas otonomi luas dan asas pemerintahan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 13 UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diamanatkan sebagai puncak pemerintahan daerah yang mempunyai tanggung jawab mengawasi pelaksanaan segala penyelenggaraan pemerintahan dalam batas-batas daerah otonom. (Freddy, 2020 :14)

Terlihat bahwa, pada masa reformasi, telah ada keinginan dari individu di berbagai daerah untuk membentuk daerah otonom baru, yang mencakup wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dalam konteks pembangunan masyarakat. Di suatu tempat tertentu, sejumlah komponen politik, sosial, ekonomi, dan budaya menyatu untuk memenuhi tujuan tahun itu. Pembentukan daerah otonom baru akan memberi mereka otonomi yang lebih besar atas sumber pendapatan mereka sendiri, sumber daya alam, dan pengelolaan bantuan federal, sehingga memungkinkan mereka memanfaatkan lebih banyak kesempatan untuk mengatur diri sendiri. Dalam rangka

meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan daerah, perlu difokuskan pada perbaikan lingkungan secara menyeluruh. Penting untuk menerapkan strategi regional ketika mendesentralisasikan organisasi untuk memastikan keberhasilannya. (Rahayu, 2018:34-35)

Untuk membentuk suatu daerah, syarat administratif, teknis, dan fisik harus dipenuhi. Untuk mengelola urusan provinsi secara efektif, diperlukan dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan bupati/walikota kabupaten/kota setempat untuk membentuk batas provinsi, selain dukungan gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Persyaratan teknis pembentukan daerah perlu mempertimbangkan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, unsur sosial budaya dan sosial politik, jumlah penduduk, luas wilayah, pertahanan dan keamanan, serta parameter lain yang memudahkan pelaksanaan. pelaksanaan otonomi daerah. (Sunarso, 2005: 16)

Undang-undang ini menguraikan ketentuan untuk pembentukan kawasan khusus di dalam yurisdiksi provinsi dan/atau kota-kabupaten, untuk memfasilitasi pelaksanaan fungsi pemerintahan tertentu yang ditunjuk. Kawasan tersebut memenuhi peran kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah terkait. Tidak hanya kepentingan pemerintah untuk menciptakan kawasan unik ini, tetapi juga diperlukan partisipasi wilayah terkait agar implementasi

kebijakan pemerintah dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk setempat. (Sunarso, 2005: 18)

Pemerintah dapat menugaskan daerah yang berbeda dalam daerah otonom untuk menjalankan peran khusus negara tertentu yang ditujukan untuk kemajuan negara, seperti yang terkait dengan warisan budaya, taman, strategi industri, daerah teknologi tinggi, pengembangan tenaga kerja, peluncuran rudal, infrastruktur komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan perdagangan bebas, pangkalan militer, eksploitasi, konservasi, strategi mineral, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, ilmu sosial, dan lembaga masyarakat tertentu. Saat membuat zona unik ini, pemerintah federal harus berkonsultasi dengan otoritas negara bagian dan lokal. (Sunarso, 2005: 18)

Kehidupan banyak orang dalam skala nasional dipengaruhi oleh bidang-bidang tertentu, maka strategi daerah. Politik, budaya, lingkungan hidup dan keamanan nasional. Ini bisa berupa zona perdagangan bebas, zona industri, zona yang dikendalikan pemerintah atau area lain yang ditentukan. Pertahanan negara, pemanfaatan kawasan perbatasan dan pulau-pulau tertentu atau terluar, penjara, pelestarian cagar budaya dan cagar alam, pelestarian lingkungan hidup, penelitian dan teknologi, dan semuanya menjadi kewenangan pemerintah di kawasan unik ini. Merencanakan, menerapkan,

memelihara, dan memanfaatkan area lokal semuanya termasuk dalam definisi luas ini. (Sunarso, 2005: 18)

Negara Kesatuan Republik Indonesia beribukota di Provinsi DKI Jakarta yang merupakan salah satu daerah istimewanya. Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah otonom setingkat provinsi yang dikaruniai tugas, hak, tanggung jawab, dan kewajiban tertentu dalam fungsinya sebagai pemerintahan administratif dan kedudukan perwakilan asing, serta sebagai penghubung lembaga internasional. Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi DKI Jakarta, disusun berdasarkan asas otonomi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. (Octaviani, 2010: 17-18)

Sebagai kota metropolis negara, fungsi dan letak Provinsi Jakarta berbeda dengan provinsi lain di Indonesia, sehingga memerlukan kemampuan untuk memenuhi kewajiban lokal, nasional, dan internasional. Dengan demikian, pertumbuhan Provinsi Jakarta menjadi pusat kegiatan yang ramai telah menjadikannya pembawa standar stabilitas pembangunan dan keamanan nasional yang berkaitan dengan stabilitas Indonesia. (Octaviani, 2010: 18)

Pemerintah dapat melembagakan domain khusus di dalam wilayah pemerintahan sendiri untuk melakukan kegiatan pemerintahan tertentu yang melayani kepentingan nasional atau membantu kemajuan bangsa, misalnya dalam kedok situs warisan budaya, taman, perumusan skema industri, dan kemajuan bidang teknologi tinggi. Selain manfaat pembangunan tenaga kerja, peluncuran rudal, dan pendirian infrastruktur komunikasi, telekomunikasi,

transportasi, pelabuhan, perdagangan bebas, pangkalan militer, eksploitasi, konservasi, strategi mineral, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, ilmu sosial, dan lembaga pemasyarakatan tertentu mungkin di antara fungsi-fungsi organisasi tersebut. Saat merumuskan area yang ditunjuk ini, pemerintah federal harus terlibat dalam dialog dengan otoritas negara bagian dan lokal. (Sunarso, 2005: 18)

Implementasi strategi regional dapat berdampak signifikan terhadap kehidupan individu dalam skala nasional. Bidang politik, budaya, lingkungan, dan keamanan nasional telah menjadi topik penting penyelidikan dalam wacana akademik. Ini dapat berupa zona perdagangan bebas, zona industri, zona yang diatur pemerintah, atau wilayah lain yang diidentifikasi untuk tujuan ini. Pemerintah daerah khusus ini memiliki yurisdiksi penuh atas hal-hal seperti keamanan nasional, pemanfaatan wilayah di sepanjang perbatasan dan pulau-pulau terpencil, fasilitas penahanan, pengamanan cagar budaya dan alam, pelestarian lingkungan, serta penelitian dan inovasi teknologi. Definisi luas mencakup proses perencanaan, implementasi, pemeliharaan, dan penggunaan jaringan area lokal. (Sunarso, 2005: 18)

Pusat administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia terletak di Daerah Khusus Jakarta Provinsi DKI. Provinsi DKI Jakarta adalah bagian politik otonom yang memiliki hak prerogatif, tugas, dan kewajiban tertentu sehubungan dengan pemerintahan yurisdiksinya juga merupakan situs untuk perwakilan negara asing dan badan internasional. Sebagai ibu kota Negara



Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi DKI Jakarta disusun berdasarkan asas otonomi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. (Octaviani, 2010: 17-18)

Sebagai ibu kota Indonesia, Provinsi DKI Jakarta memiliki posisi dan tanggung jawab yang berbeda dibandingkan dengan provinsi lain di negara ini, yang memerlukan kapasitasnya untuk memenuhi fungsi lokal, nasional, dan global. Seiring dengan perkembangannya, DKI Jakarta menjadi pusat kegiatan dan sering dijadikan tolok ukur untuk mengukur kemajuan isu pembangunan dan stabilitas keamanan nasional, sehingga mendapat julukan 'barometer Indonesia'. (Nugrohosudin, 2022: 82 Jilid 5 No 2)

Pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Pulau Kalimantan akan berdampak tidak hanya pada variabel sosial ekonomi dan geografis, tetapi juga akan membawa perkembangan konstitusi baru. Karena restrukturisasi kota, administrasi dan pemerintahan di ibu kota baru Indonesia akan mengambil bentuk yang belum pernah ditemui sebelumnya dalam kerangka konstitusional negara. Pemberlakuan revisi nomenklatur gelar tokoh masyarakat Indonesia di ibu kota merupakan penyimpangan yang patut dicatat dari sistem yang berlaku. (Nugrohosudin, 2022: 82 Jilid 5 No 2 )

Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara, Jakarta telah dicabut statusnya sebagai Ibu Kota Negara, sehingga penulis membandingkan sistem pemerintahan ibu kota negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ibukota Negara. 3 Tahun 2007. Bagaimana tata

cara pemilihan kepala pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 dan 3 Tahun 2022 di daerah tahun 2022. Untuk itu penelitian bermaksud melakukan sebuah penelitian hukum dengan judul **“PERBANDINGAN TATA CARA PENGANGKATAN KEPALA PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 29 TAHUN 2007 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam rumusan masalah dalam skripsi ini meliputi hal-hal berikut :

1. Bagaimana Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022?
2. Bagaimana Tata Cara Pengangkatan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Menurut Undang- Undang Nomor 29 Tahun 2007 Dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis dan mengetahui Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022.

2. Untuk menganalisis dan mengetahui Tata Cara Pengangkatan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Universitas Ahmad Dahlan

Bahan referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum dan juga dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya sekaligus menyempurnakan kekurangan yang terdapat di penelitian ini.

2. Masyarakat

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji sumbangan pemikiran terhadap kemajuan ilmu hukum, serta menggali perbandingan tata cara pengangkatan kepala pemerintahan daerah khusus ibu kota negara yang diatur oleh UU No. 29 Tahun 2007 dan UU No. 3 tahun 2022.

3. Pemerintah

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pemerintah dalam memperoleh informasi dan dasar untuk penelitian selanjutnya mengenai Perbandingan Tata Cara Pengangkatan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022.

## **E. Metode Penelitian**

Pendekatan perundang-undangan digunakan sebagai metodologi penelitian. Metode analitis adalah strategi umum lainnya. (Pendekatan Analitis). (Ibrahim, 2011: 310)

Penelitian yudisial normatif adalah metode penyelidikan yang digunakan. Kami menggunakan pendekatan kualitatif untuk pengumpulan data dengan mendeskripsikan dan menginterpretasikan temuan berdasarkan prinsip, teori, dan doktrin hukum yang berlaku. (Soejono, 1988: 12)

Metode penelitian berisi pembahasan-pembahasan sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif melalui pendekatan hukum normatif. Penelitian ini mengkaji Perbandingan Tata Cara Pengangkatan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dengan norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian ini". (Universitas Ahmad dahlan, 2010)

Penelitian hukum normatif dapat dipahami sebagai pendekatan penelitian hukum yang melibatkan pengumpulan

bahan dari sumber sekunder, seperti buku, majalah, media elektronik, dan bahan terkait lainnya, untuk tujuan memastikan informasi yang berkaitan dengan penyelidikan tertentu. Teknik penyelidikan ini memerlukan analisis literatur yuridis yang masih ada dan bahan tertulis lainnya untuk menghasilkan gambaran menyeluruh tentang kerangka hukum yang berlakudipelajari. (Soerjono, 1982: 53)

## 2. Sumber Data

Data primer dan sekunder adalah dua jenis informasi yang dapat digunakan untuk menarik kesimpulan. Data sekunder seperti yang terdapat pada buku, jurnal, hasil penelitian, dan usaha ilmiah lainnya digunakan untuk penelitian ini karena sifatnya yang berwibawa. Informasi primer telah diperoleh dari sumber sekunder seperti perpustakaan, literatur, penelitian sebelumnya, buku, dan sebagainya, tetapi penelitian ini juga memanfaatkan data yang dikumpulkan oleh peneliti dari sumber yang ada. (Iqbal, 2002: 58). Sumber data sekunder bersumber dari bahan hukum yang terdiri dari:

- a) Bahan Hukum Primer merupakan bahan yang isinya ini bersifat mengikat karena bersifat dari peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

(Marzuki, 2005: 141) Dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara;
  - 3) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Bahan Hukum Sekunder, yang diartikan sebagai bahan yang mendukung dan memberikan penjelasan atas Bahan Hukum Primer yang ada, berfungsi untuk memudahkan analisis dan pemahaman yang lebih mendalam sehingga memberikan analisis hukum yang sehat melalui penggunaannya sebagai alat bantu pendukung. (Soerjono, 2003: 3). Maka dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum sekunder terdiri atas:
- 1) Buku-buku
  - 2) Jurnal
  - 3) Skripsi
  - 4) Tesis
  - 5) Hasil penelitian

- 6) Pendapat hukum (Doktrin)
  - 7) Internet
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk terhadap bahan hukum yang menjelaskan bahwa bahan hukum primer dan sekunder dikategorikan sebagai bahan-bahan non hukum, seperti:
- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
  - 2) Kamus Hukum.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam suatu penelitian. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara, studi dokumen (*library research*) atau studi kepustakaan dilakukan dengan penelitian dan pencatatan pada berbagai sumber bacaan serta menelusuri sumber referensi seperti buku, jurnal dan laporan penelitian (Suharsimi, 2006: 158).

### 4. Analisis Data

Data yang terkumpul melalui proses analisis deskriptif dan kualitatif, selanjutnya data disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif, sebelum disusun dan diklasifikasikan sesuai dengan tujuan penelitian. Analisis

hasil klasifikasi data kemudian dilakukan secara sistematis untuk menghasilkan kesimpulan. (Soerjono, 1982: 30)

Penalaran deduktif melibatkan proses penalaran dari premis umum ke contoh spesifik, dan dapat digunakan untuk memverifikasi hipotesis yang sudah ada sebelumnya. (Afandi, 2016: 12).