

BAB II

KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA DALAM REVITALISASI TAMAN MONAS

A. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan. Negara kesatuan menurut Cohen dan Peterson dapat dipahami sebagai suatu negara di mana pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi dalam negara tersebut.¹² Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan negara federal atau konfederasi, karena di negara kesatuan terdapat persatuan (*union*), serta kesatuan (*unity*). Negara kesatuan adalah negara yang sifatnya tunggal, artinya tidak ada negara di dalam negara, hanya ada satu pemerintahan tunggal yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam negara tersebut.

Negara kesatuan harus diartikan sebagai kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang membuatnya menyatu (*unitary*). Perbedaan baik yang bersifat lahiriah, yaitu terkait kondisi daerah masing-masing maupun yang bersifat batiniah, yaitu terkait pemikiran anak bangsa yang beraneka ragam akan dapat dilakukan dengan adanya pemerintahan yang menganut asas

¹² Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*, dalam Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah, Volume I, Edisi Kedua 2004, hlm 9.

konstitusionalisme dimana kekuasaan pemerintah terbatas (oleh hukum) dan bertanggungjawab kepada rakyat.¹³

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹⁴

Prinsip persatuan sangat dibutuhkan Indonesia karena Indonesia memiliki keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia

¹³ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007 hlm 131

¹⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Ed.3, Cet.3 (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 224

dari sejarah sehingga mengharuskan bangsa ini bersatu seerat-eratnya dalam keragaman tersebut. Keragaman dalam bangsa Indonesia itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan, bukan untuk disatukan atau diseragamkan. Prinsip persatuan ini dibangun atas dasar motto Bhineka-Tunggal-Ika (*Unity in Diversity*), yang dengan kata lain telah menjelaskan, bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menggunakan prinsip persatuan sebagai prinsip dasarnya dalam bernegara. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara persatuan, dalam arti negara yang warga negaranya erat bersatu dan memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, serta pemerintahan tanpa terkecuali. Istilah persatuan ini harus dikembalikan pada rumusan sila ke tiga Pancasila, di mana persatuan Indonesia merupakan prinsip bernegara yang bersifat falsafah, sedangkan kesatuan adalah bentuk negara yang sifatnya teknis.¹⁵

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan sebagai berikut: “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh Rakyat. Negara

¹⁵ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.78

Indonesia yang besar dan luas dari segi geografis serta terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi dengan laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi yuridis konstitusional, dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi syarat bisa dikatakan sebuah negara haruslah mempunyai yaitu yang pertama adanya wilayah, kedua adanya rakyat, ketiga adanya pemerintah yang berdaulat.¹⁶

Wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kukuh setelah dilakukan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan didasari pertimbangan, bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewartakan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran).¹⁷

¹⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1998), hlm. 7

¹⁷ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm 172.

B. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodasi dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan kearifan lokal masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah. Aspek pembatasan kekuasaan pun akan berjalan dengan maksimal, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) yang dikembangkan oleh Montesqueieu. Menurutnya, kekuasaan Negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹⁸

Asas legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu

¹⁸ M. Busrizalti,. *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Yogyakarta : Total Media. 2013, hlm. 71-72

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama, dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.¹⁹ Philipus M Hadjon mengemukakan, bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

Di dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat, akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.²⁰

Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak Tahun 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun

¹⁹ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm 65

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2009), hlm. 43

2004 dan kemudian direvisi kembali menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014. Pesan perubahan penting yang dibawa undang-undang tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (5). otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pengertian tersebut dapat diartikan bahwa otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah.

Pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dapat dilihat dari pandangan beberapa pakar. De Ruyter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan dan kewenangan ini terjadi bukan dari pemerintah pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.²¹

²¹ Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm 80

Pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan Logemann dan Litvack, bahwa desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah. Salah satu permasalahan yang mendasar adalah pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah, serta seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Diferensiasi masalah yang begitu kompleks di daerah tidak mungkin diurus (ditangani) semua oleh pemerintahan di pusat. Untuk menjembatani hal ini, titik pemecahan melalui pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah-daerah.

Pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistim pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemancaran, pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek dan Mawhood, bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam suatu pemerintahan. Desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan negara. Pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer yaitu desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri. Jadi, desentralisasi menyangkut

pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.²²

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinas kelautan dan perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
3. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah

²² Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm: 79-84

Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

4. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.
5. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah

dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

Rondinelli dalam Mugabi mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggungjawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dalam Hoessein menjelaskan konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.²⁴

Dikaitkan dengan konsep Negara Indonesia Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas, dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian, merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan

²³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hlm.1.

²⁴ Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 1/Vol.1/ Juli/2000, 2002, hlm. 10-11.

pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.²⁵

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁶ Desentralisasi atau yang dikenal otonomi daerah sangat populer di Indonesia pasca bergulirnya reformasi. Daerah diberikan kewenangan (*authority*) untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa harus dikomandoi oleh pusat. Makna mengatur ialah melahirkan berbagai bentuk kebijakan atau peraturan yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat dengan berlandaskan adat dan kebudayaan atau kearifan lokal yang dimiliki. Selanjutnya makna mengurus ialah menyediakan pelayanan, baik barang maupun jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Secara umum, otonomi daerah dapat dikatakan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autonomos*, yang berarti pengaturan sendiri/keputusan sendiri (*selfrulling*). Otonomi sebenarnya tidak hanya hak, melainkan juga kewajiban yang harus dijalankan. Jadi dapat dikatakan bahwa otonomi daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.²⁷

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal menghambat

²⁵ Ade Saptomo, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, (Jakarta : PT.Grasindo, 2010), hlm. 1

²⁶ H.A.W.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*. Jakarta: PT.Raja. Grafindo Persada, 2002, hlm 76

²⁷ Adi, Riyadi. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit 2004, hlm. 345

pelaksanaan otonomi daerah, dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.

Membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*), dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Local government* merupakan bagian dari Negara, konsep ini tidak bisa dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem unitary dan federal serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.²⁸

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah. Daerah selain diberi wewenang untuk mengatur, serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, juga diberikan kesempatan dalam pembentukan daerah. Hal ini sesuai dengan amanat undang-undang yang memperbolehkan, yakni

²⁸ H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 61.

dalam NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pembentukan suatu daerah baru, mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen, serta perangkat daerah.

Desentralisasi pemerintah yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah yang bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak, retribusi daerah dan lain-lain pemberian.²⁹

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang undang-undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

²⁹ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), hlm.

tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.³⁰

C. Perangkat Daerah

Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan wewenang dari kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan yang memiliki tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi yang merupakan wewenang kepala daerah untuk menyerapan aspirasi masyarakat, peningkatan partisipasi, serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat..

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah di Indonesia. Prinsip tersebut juga sejalan dengan prinsip penataan Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middleline*), dinas Daerah (*operating*

³⁰ Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hlm.23

core), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf ditempatkan dalam sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ditempatkan dalam dinas daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah ditempatkan dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditempatkan dalam inspektorat.

Kepala daerah dalam menyelenggarakan wewenang sebagai pemimpin daerah terhadap pemerintah daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menentukan:

1. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;

3. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk di bahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda dan perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
6. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan.³¹

Penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, Kepala Daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif, pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat di dalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan

³¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 65

kepada akal sehat dan pengalaman, serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Melalui prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, Pemerintah memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah.

D. Revitalisasi Kawasan Taman Monas

Revitaliasi erat kaitannya dengan pembangunan di mana pembangunan menurut Rogers adalah perubahan yang berguna menuju suatu sistem sosial dan ekonomi yang diputuskan sebagai kehendak suatu bangsa³². Selanjutnya menurut W.W Rostow menjelaskan bahwa pembangunan merupakan proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus, yakni dari masyarakat terbelakang ke masyarakat negara yang maju.³³ Pembangunan mula-mula dipakai dalam arti pertumbuhan ekonomi.

Sebuah masyarakat dinilai berhasil melaksanakan pembangunan, bila pertumbuhan ekonomi masyarakat tersebut cukup tinggi. Dengan demikian, yang diukur adalah produktivitas masyarakat atau produktivitas negara setiap tahunnya. Di bidang sosial, usaha-usaha pembangunan pada umumnya diarahkan untuk mengembangkan nilai-nilai dan sikap-sikap dalam masyarakat yang lebih kondusif bagi pembaharuan, pembangunan, pembangunan dan pembinaan bangsa,³⁴ Termasuk pengembangan motivasi kegairahan usaha yang bersifat produktif. Dan

³² Harun,Rochajat dan Elvinaro Ardianto. *Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2011, hlm.3

³³ Abdul Halim. *Ekonomi Pembangunan*. UII, 2004, hlm. 86

³⁴ Harun,Rochajat dan Elvinaro Ardianto.. *Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2011, hlm 3

yang lebih penting adalah dapat dikembangkan suatu proses pendewasaan masyarakat melalui pembinaan dan dorongan serta adanya energi.

Revitalisasi adalah bentuk dari pembangunan, meskipun tidak seperti pembangunan revitalisasi hanya upaya untuk memvitalkan kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital/hidup, akan tetapi kemudian mengalami kemunduran/degradasi. Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18 Tahun 2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan, revitalisasi adalah upaya untuk meningkatkan nilai lahan/kawasan melalui pembangunan kembali dalam suatu kawasan yang dapat meningkatkan fungsi kawasan sebelumnya sebagaimana Pasal 1 ayat (1). Kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya sebagaimana Pasal 1 ayat (4). Skala revitalisasi ada tingkatan makro dan mikro. Proses revitalisasi sebuah kawasan mencakup perbaikan aspek fisik, aspek ekonomi, dan aspek sosial. Pendekatan revitalisasi harus mampu mengenali dan memanfaatkan potensi lingkungan (sejarah, makna, keunikan lokas, dan citra tempat).³⁵ Revitalisasi sendiri bukan sesuatu yang hanya berorientasi pada penyelesaian keindahan fisik saja, tapi juga harus dilengkapi dengan peningkatan ekonomi masyarakatnya, serta pengenalan budaya yang ada.

Proses revitalisasi sebuah kawasan atau bagian kota mencakup perbaikan aspek fisik dan aspek ekonomi dari bangunan maupun ruang kota. Revitalisasi fisik merupakan strategi jangka pendek yang dimaksudkan untuk mendorong terjadinya peningkatan kegiatan ekonomi jangka panjang. Revitalisasi fisik diyakini dapat

³⁵ Danisworo, *Pengertian Revitalisasi*, (online) <http://makalahdanskripsi.blogspot.com/2009.03/definifi-revitalisasi.html> diakses 15 November 2020

meningkatkan kondisi fisik (termasuk juga ruang-ruang publik) kota, namun tidak untuk jangka panjang. Untuk itu, tetap diperlukan perbaikan dan peningkatan aktivitas ekonomi (*economic revitalization*) yang merujuk kepada aspek social budaya serta aspek lingkungan (*environmental objectives*). Hal tersebut mutlak diperlukan karena melalui pemanfaatan yang produktif, diharapkan akan terbentuklah sebuah mekanisme perawatan dan kontrol yang langgeng terhadap keberadaan fasilitas dan infrastruktur kota.

Untuk melaksanakan revitalisasi perlu adanya keterlibatan masyarakat. Keterlibatan yang dimaksud bukan sekedar ikut serta untuk mendukung aspek formalitas yang memerlukan adanya partisipasi masyarakat, selain itu masyarakat yang terlibat tidak hanya masyarakat di lingkungan tersebut saja, tetapi masyarakat dalam arti luas.³⁶

Dengan Dukungan mekanisme kontrol/pengendalian rencana revitalisasi harus mampu mengangkat isu-isu strategis kawasan, baik dalam bentuk kegiatan/aktifitas sosial-ekonomi maupun karakter fisik kota. Rancang kota merupakan perangkat pengarah dan pengendalian untuk mewujudkan lingkungan binaan yang akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan dan fungsi baru.

Sebagai sebuah kegiatan yang sangat kompleks, revitalisasi terjadi melalui beberapa tahapan dan membutuhkan kurun waktu tertentu, serta meliputi hal-hal sebagai berikut: intervensi fisik mengingat citra kawasan sangat erat kaitannya dengan kondisi visual kawasan khususnya dalam menarik kegiatan dan

³⁶ Laretna, Adishakti. *Revitalisasi Bukan Sekedar "Beautification"*. Urdi Vol.13, www.urdi.org (Urban and Regional Development Institute), 2002.

pengunjung. Intervensi fisik ini perlu dilakukan. Intervensi fisik mengawali kegiatan fisik revitalisasi dan dilakukan secara bertahap, meliputi perbaikan, peningkatan kualitas, dan kondisi fisik bangunan, tata hijau, sistem penghubung, system tanda/reklame, serta ruang terbuka kawasan (*urban realm*). Isu lingkungan (*environmental sustainability*) pun menjadi penting, sehingga intervensi fisik pun sudah semestinya memperhatikan konteks lingkungan. Perencanaan fisik tetap harus dilandasi pemikiran jangka panjang.

Berikut merupakan langkah-langkah melakukan revitalisasi. Menurut pedoman revitalisasi yang terdapat dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 18/PRT/M/2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan adalah sebagai berikut:

- a. Menentukan kriteria hal yang akan dilakukan revitalisasi, kriteria tersebut di antaranya adalah pemilihan sistem yang akan direvitalisasi, serta melihat seberapa besar penurunan produktivitas kerja.
- b. Memberikan penilaian terhadap hal yang akan direvitalisasi, meliputi vitalitas sistem yang akan dibuat serta penilaian terhadap produktivitas kerja dari sistem yang akan dijalankan.
- c. Melihat potensi keberhasilan revitalisasi dengan cara mempertimbangkan keefektifan hasil dari revitalisasi yang telah dibuat dengan membuat rancangan dari sistem yang akan direvitalisasi.
- d. Pengelompokan kegiatan, serta kompleksitas hal yang akan direvitalisasi.