

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Prinsip negara kesatuan ialah kekuasaan berada ditangan pemerintah pusat (*Central Government*).<sup>1</sup> Semua urusan negara yang menjadi ruang lingkup pemerintah pusat dilakukan tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*).<sup>2</sup> Dalam negara kesatuan, urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan dalam negara kesatuan tetap menjadi bagian dari urusan negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi ialah pemerintah pusat.<sup>3</sup>

Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tinggi dalam lapangan pemerintahan. Undang-undang membatasi setiap aktivitas pemerintah pusat agar tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Akibat dari adanya posisi sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pengawasan pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat.<sup>4</sup> Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaannya.<sup>5</sup> Kemudian dalam negara kesatuan terdapat tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Namun, di Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan salah satunya memakai asas negara kesatuan

- 
- 1) M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 8.
  - 2) *Ibid.*
  - 3) Ni'Matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 241.
  - 4) Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 114.
  - 5) Sadu Wasistiono dalam buku Dr. Ni'Matul Huda,SH,M.Hum, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2004, hlm. 9.

yang didesentralisasikan, ada beberapa tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh pemerintah pusat, sehingga muncul terjadinya ikatan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang melahirkan kewenangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan.<sup>6</sup>

Negara Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan dalam perihal pembagian urusan pemerintahan memakai konsep tentang desentralisasi. Menurut pandangan Joeniarto,<sup>7</sup> desentralisasi dilakukan untuk memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu dalam rumah tangganya sendiri. Pandangan lain dari Irawan Sujito,<sup>8</sup> berpendapat desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Sedangkan Amrah Muslimin,<sup>9</sup> mengatakan desentralisasi berupa pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan otonom yang berada di daerah. Dari tiga pandangan tersebut pada intinya dapat disimpulkan esensi dari pemerintahan desentralisasi adalah segala sesuatu yang dapat membuat dan mengatur hukumnya sendiri berdasarkan kewenangan, kekhususan, dan prakarsa sendiri secara otonom di daerahnya masing-masing. Oleh sebab itu, disebut juga sebagai otonomi daerah.

Peraturan tentang pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam amandemen Pasal 18 UUD 1945 terjadi pada tahun 2000 yang telah membawa dampak yang sangat berbeda sebelum pasal tersebut diamandemen, karena terjadi perubahan yang sangat mendasar terhadap penyelenggaraan daerah pada sistem ketatanegaraan di Indonesia.<sup>10</sup> Secara anatomi Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen mengalami perubahan menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Dalam memahami Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen, negara Indonesia mulai memperhatikan daerah dalam pola hubungan antara pemerintah

---

6) Ni'Matul Huda, *Loc.cit.*

7) Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hlm. 15.

8) Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm. 29.

9) Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 42.

10) Kadek Cahya Susila Wibawa, *Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm. 2.

pusat dengan pemerintah daerah dengan menekankan pada otonomi khusus dan otonomi istimewa.

Otonomi khusus dan otonomi istimewa dalam pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan Kekhususan dan keragaman daerah”. Dengan demikian, negara mengamanatkan kebijakan tentang otonomi yang menekankan pada kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat adat dan hak-hak tradisonal.

Otonomi khusus dan otonomi istimewa secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia. Keberadaan otonomi khusus dan otonomi istimewa menjadi pembalikan politik penyelenggaraan negara yang semula sentralistik menuju kepada desentralisasi. Sebab tujuan utama dari amandemen Pasal 18 UUD 1945 pada era reformasi adalah menghendaki adanya otonomi daerah dan penghormatan terhadap keberagaman daerah. Otonomi daerah dijalankan bukan hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada daerah. Akan tetapi, substansi penting dari otonomi daerah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi guna mewujudkan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi secara adil dan merata di masing-masing daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dituangkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Konsep tentang otonomi daerah dilaksanakan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Latar belakang ditetapkannya Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, antara lain:

1. Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat;

2. Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsif, akuntabel, transparan, dan efisien;
3. Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
4. Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai kondisi dan kemampuan daerah;
5. Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem NKRI.<sup>11</sup>

Salah satu perihal terpenting dari latar belakang ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* (jo.) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah adalah menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintah. Hal tersebut dilakukan untuk menjamin terjadinya tanggung jawab antar satuan organ pemerintahan.

Terkait dengan menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintah, untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu seperti dalam proses menetapkan kawasan khusus oleh pemerintah pusat dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Hal tersebut diatur dalam Pasal 360 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “Untuk membentuk kawasan khusus sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) pemerintah pusat mengikutsertakan daerah yang bersangkutan”.

Kemudian salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah dengan menekankan pada otonomi khusus dan otonomi istimewa. Sebagai konsekuensi dibentuknya pemerintahan daerah yang bersifat khusus ataupun istimewa, sudah pasti disertai dengan urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus ataupun istimewa. Oleh sebab itu, untuk mewujudkan pelaksanaan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus ataupun istimewa

---

11) Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Media Hukum, 2016. hlm.187.

dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dituangkan dalam bentuk seperti pada Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Wujud pelaksanaan otonomi khusus di Indonesia adalah berlakunya Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Hubungannya dengan kewenangan yang diatur didalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang menyatakan “Pemerintah dapat membentuk dan/atau menetapkan kawasan khusus di wilayah Provinsi DKI Jakarta untuk menyelenggarakan fungsi- fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kawasan khusus yang dimaksud adalah dapat dikelola langsung oleh pemerintah pusat ataupun dapat dikelola secara bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi DKI Jakarta. Dalam kebijakan tersebut pemerintah pusat turut serta mengelola kawasan khusus dan dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan pemerintah daerah provinsi DKI Jakarta. Bentuk aturan yang mengatakan kawasan khusus diatur secara khusus yaitu dengan dikeluarnya Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 Tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka sebagai dasar landasan pengelolaan Kawasan Medan Merdeka di wilayah DKI Jakarta.

Pengelolaan Kawasan Medan Merdeka di wilayah DKI Jakarta merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Namun, ketika pemerintah pusat mengeluarkan produk berupa Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 Tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka yang diatur pada Pasal 5 ayat (1) huruf (b) yaitu, menjelaskan tentang “Tugas Komisi Pengarah memberikan persetujuan terhadap perencanaan beserta pembiayaan Pembangunan Kawasan Medan Merdeka yang disusun oleh Badan Pelaksana”. Komisi Pengarah dipimpin oleh Menteri Sekretaris Negara sebagai wakil dari pemerintah pusat yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden Republik Indonesia. Badan Pelaksana dipimpin oleh Gubernur selaku kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang bertanggung jawab kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri

Sekretaris Negara. Pada Pasal 5 ayat (1) huruf (b) Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 Tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka terdapat frasa yang mengatakan “*memberikan persetujuan*” yang apabila ditafsirkan pengelolaan Kawasan Medan Merdeka tersebut dilimpahkan ke daerah provinsi DKI Jakarta. Terlihat pemerintah pusat tidak ikut serta mengelola kawasan tersebut.

Dalam praktek yang terjadi dilapangan Pemerintah DKI Jakarta menyatakan proyek revitalisasi Monumen Nasional saat ini sudah bersandar kepada Keputusan Presiden Nomor 25 tahun 1995. Keppres yang diteken Presiden Soeharto itu tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka di Wilayah DKI Jakarta "Acuannya tetap Keppres 25 1995. Kami tidak lari-lari. Kami taat dalam Kepres itu," ujar Sekretaris Daerah DKI Jakarta, Seafullah, di Balai Kota Jakarta Pusat, Jumat 24 Januari 2020.<sup>12</sup>

Gubernur DKI Jakarta menadapat penolakan dari istana bermula pada 27 Januari 2020. Kala itu pihak Istana Negara melalui Menteri Sekretariat Negara Pratikno menganjurkan agar Anies memberhentikan proyek tersebut untuk sementara waktu. "Karena itu jelas ada prosedur yang belum dilalui, ya kita minta untuk distop dulu," kata Pratikno usai rapat di Istana Kepresidenan, Jakarta, Senin (27/1/2020).<sup>13</sup>

Pratikno mengatakan, pelaksanaan proyek tersebut belum mengantongi izin dari pihaknya, selaku Ketua Komisi Pengarah Pembangunan Kawasan Medan Merdeka. Sesuai Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka Di Wilayah Daerah, pembangunan di kawasan Monas diperlukan izin Mensesneg selaku Ketua Komisi Pengarah Pembangunan. "Kita minta untuk distop dulu," kata Pratikno usai rapat bersama anggota komisi pengarah dan para pakar tata kota di kantornya, Jakarta Pusat, Senin (27/1).<sup>14</sup>

---

12) <https://metro.tempo.co/read/1299311/pemprov-dki-jakarta-sebut-revitalisasi-monas-sesuai-kepres-1995>, Pukul 21.16 WIB, 08 Maret 2020

13) <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/02/11/12195991/revitalisasi-monas-dari-ditolak-istana-negara-mangkrak-hingga-kembali>, Pukul 18.19 WIB, 10 Maret 2020.

14) <https://www.merdeka.com/jakarta/revitalisasi-monas-dihentikan- sementara.html>, Pukul 17.45 WIB, 17 Maret 2020.

Kondisi antara norma dan fakta yang dipaparkan diatas menunjukkan adanya kondisi kontradiktif (bertentangan) dengan hierarki perundang-undang. Penulis ingin melakukan penelitian berdasarkan tafsiran pasal dengan cara menjelaskan arti yang sesungguhnya maksud dari pasal tersebut sehingga pembaca dapat memahami isi maksud pasal tersebut dan untuk selanjutnya tidak terjadi lagi salah pemahaman atupun multitafsir.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Dari beberapa uraian yang dikemukakan pada latar belakang masalah,maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat tidak ikut mengelola Kawasan Medan Merdeka karna telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah DKI Jakarta apabila hal tersebut dilakukan melalui perizinan sesuai dengan Keppres Nomor 25 Tahun 1995.
2. Hilangnya fungsi kewenangan pemerintah pusat melalui perizinan yang menjelaskan tentang pengelolaan Kawasan Medan Merdeka berdasarkan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

## **1.3. Perumusan Masalah**

Berdasarkan paparan yang dikemukakan diatas,penulis ingin menyampaikan 2 (dua) masalah hukum yang dapat ditetapkan sebagai masalah penelitian. Masalah penelitian tersebut adalah seperti yang dirumuskan di bawah ini:

1. Apakah kewenangan memberikan persetujuan yang dilakukan Menteri Sekertaris Negara dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 30 ayat (1) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta?
2. Apakah substansi kewenangan memberikan persetujuan sudah tepat digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka di Wilayah DKI Jakarta?

## **1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas dapat disebutkan penelitian ini mempunyai 2 (dua) tujuan pokok. Adapun tujuan pokok penelitian, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah kewenangan memberikan persetujuan yang dilakukan Menteri Sekretaris Negara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
2. Untuk mengetahui apakah substansi memberikan persetujuan telah sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka.

### **1.4.2. Manfaat Penelitian**

Selain mempunyai 2 (dua) tujuan pokok seperti tersebut diatas, penelitian ini juga mempunyai manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis penelitian ini adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum secara khusus dalam bidang ilmu ketatanegaraan.
2. Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai masukan ilmiah dan menjadi sumbangsih pemikiran kepada pihak Menteri yang berwenang dalam memberikan kebijakan dalam pembangunan kawasan medan merdeka di wilayah DKI Jakarta.

## 1.5. Kerangka Teoritis

### 1.5.1. Teori Negara Kesatuan (*Grand Theory*)

Negara kesatuan menurut Cohen dan Peterson dapat dipahami sebagai suatu negara dimana pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi dalam negara tersebut.<sup>15</sup> CF Strong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konsitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat Undang-undang selain badan pembuat Undang-undang pusat.<sup>16</sup> Menurut Ateng Safrudin, Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai konsitusi yang memberikan hak dan kewajiban kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat.<sup>17</sup>

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada negara didalam negara. Dalam negara kesatuan hanya da satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang memiliki kewenangan tertinggi dalam mengatur dan mengurus pemerintahan. Kemudian dalam menetapkan kebijakan dan melaksanakan pemerintahan negara baik dipusat maupun di daerah-daerah.<sup>18</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena dalam hal penyelenggaraan segala kebijakan pusat dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Menurut pendapat Miriam Budiardjo meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri

---

15) Sadu Wasistiono, *Op.cit*, hlm. 1.

16) CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study Of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, hlm. 115.

17) Muklis, *Fungsi dan Kududukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, 2014, hlm. 50.

18) Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 224.

wilayahnya,tetapi itu bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat,sebagai pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada ditangan pemerintah pusat.<sup>19</sup>

### 1.5.2. Teori Otonomi Daerah (*Middle Range*)

Istilah Otonomi atau *autonomy* secara etimologis berasal dari kata Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomus* yang berarti aturan.Pada intinya yang dapat disimpulkan bahwa otonomi selalu dikaitkan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian.Segala sesuatu yang dapat dikatakan sendiri artinya dapat membuat hukum dan mengatur berdasarkan kewenangan.

Menurut literatur Belanda, otonomi memiliki pengertian sebagai pemerintah sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri),*zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri),dan *zelfpolitie* (menindak sendiri).<sup>20</sup> Danuredjo memberikan arti otonomi sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri,<sup>21</sup> sedangkan Saleh Syariff memberi arti mengatur atau memerintah sendiri.<sup>22</sup>

Berkaitan dengan konsep pemerintah local dalam hal ini adalah otonomi daerah,memiliki pengaruh yang cukup besar. Pada dasarnya dengan adanya otonomi penyerahan urusan kewenangan yang awalnya berpusat di pemerintah pusat akan bergeser kekuasaannya dari pusat ke daerah.

Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintah secara demokratis perlu adanya pembatasan kekuasaan,dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*). Teori yang paling terkenal mengenai gagasan pemisahan kekuasaan negara yang di populerkan oleh Montesquieu. Menurutnya,kekuasaan negara harus dipisahkan dalam tiga fungsi bagian kelembagaan yaitu fungsi Eksekutif, Legislatif, Yudikatif. Fungsi Legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen, fungsi Eksekutif

---

19) Mariam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Press, 2000, hlm. 63.

20) Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997, hlm. 33-34.

21) S.L.S.Danuredjo, *Otonomi di Indonesia dalam Rangka Kedaulatan*, Jakarta: Alras, 1967, hlm.10.

22) Saleh Syariff, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Jakarta: Endang, 1953, hlm.7.

dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi Yudikatif berperan sebagai lembaga peradilan.<sup>23</sup>

### 1.5.3. Teori Kewenangan (*Applied Theory*)

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara. Menurut pendapat F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek kewenangan adalah “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en admisnistratief recht*”.<sup>24</sup> Dari pernyataan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa wewenang merupakan suatu konsep inti dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.

Menurut istilah arti dari wewenang atau kewenangan disetarakan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.<sup>25</sup> (kewenangan atau wewenang adalah sebuah kekuasaan hukum, yang memiliki hak untuk bertindak dan memberikan perintah sebagai penguasa; hak yang dimiliki penguasa publik untuk mematuhi aturan hukum yang berlaku sebagai dasar melaksanakan kewajiban publik).

Dalam literatur kajian ilmu pemerintahan, ilmu administrasi, ilmu politik dan hukum sering sekali ditemukan istilah kewenangan, kekuasaan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, dan kekuasaan kadang disama artikan dengan kewenangan. Bahkan kewenangan sering disamakan dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)<sup>26</sup>.

---

23) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitualisme*, Jakarta: Konstitusi press, 2006, hlm. 259.

24) Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008, hlm. 65.

25) *Ibid.*

26) Mariam Budiardjo, *Op.cit*, hlm. 35.

Menurut pengertian tersebut, terjadi kekuasaan dapat saja tidak berkaitan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”<sup>27</sup>, sedangkan disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.<sup>28</sup>

## 1.6. Kerangka Konseptual

Dalam Hukum Tata Negara di Indonesia terdapat beberapa istilah atau terminologi. Terdapat beberapa istilah yang dianggap penting untuk diuraikan sebagai definisi, guna memberikan pemahaman agar pembaca tidak terjadi salah persepsi dalam memahami makna dari istilah tersebut.

Konsep negara kesatuan menurut CF Strong pada hakikatnya Negara Kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, dimana pemerintah pusatnya memiliki kekuasaan yang tidak terbatas karena negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat Undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.<sup>29</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

27) Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Jakarta: Universitas Airlangga, 1990, hlm. 30.

28) A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Jogjakarta: Kanisius, 1990, hlm. 52.

29) CF Strong, *Loc. cit.*

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut 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.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi di daerah tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kawasan Khusus adalah kawasan di dalam wilayah Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi tertentu pemerintahan dan penyelenggaraan negara yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional.

## 1.7. Kerangka Pemikiran



## **1.8. Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini disusun dan disajikan dalam suatu karya ilmiah berupa proposal skripsi yang terdiri dari 5 (lima) bab yang akan diuraikan dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan hal-hal yang bersifat umum dengan menguraikan Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Perumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab ini akan diuraikan mengenai landasan teori-teori sebagai penjelasan dari istilah-istilah yang terkait dengan permasalahan yang dibahas.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam Bab ini akan memaparkan metode penelitian berupa jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, dan metode pengelolaan dan analisis hukum.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam Bab ini merupakan pemaparan dari rumusan masalah yang pertama kewenangan penetapan memberikan persetujuan yang dilakukan Menteri Sekretaris Negara dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 30 ayat (1) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dan yang kedua akibat hukumnya jika Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995 tentang Pembangunan Kawasan Medan Merdeka tidak sesuai dengan asas desentralisasi.

## BAB V PENUTUP

Dalam Bab ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan menjadi bahan pertimbangan para akademisi sebagai bahan kajian ilmiah.

