

**BENTUK PEMERINTAHAN OTORITA IKN SEBAGAI
PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS DALAM KETATANEGARAAN
INDONESIA**

(Skripsi)

Oleh:

HURRIYAH 'AINAA MARDIYAH

NPM 1912011269



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2024

ABSTRAK

BENTUK PEMERINTAHAN OTORITA IKN SEBAGAI PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh

HURRIYAH ‘AINAA MARDIYAH

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menjadi landasan hukum atas pembentukan pemerintahan daerah otonomi khusus Ibukota Negara yang disebut Pemerintahan Otorita IKN setingkat provinsi, diselenggarakan oleh Lembaga Otorita setingkat Kementerian dipimpin Kepala Otorita yang ditunjuk oleh Presiden dan tidak menyelenggarakan pemilu DPRD. Dengan kekhususan tersebut menimbulkan pertanyaan terkait kesesuaian kekhususan tersebut dengan UUD NRI 1945. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan demi melihat kesesuaian antara UU IKN dengan UUD NRI 1945 serta melihat koherensi pertimbangan bentuk pemerintahan Otorita IKN dengan bentuk Ibukota sebelumnya dan konsep negara kesatuan dalam ketatanegaraan Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan perubahan bentuk dilakukan untuk memberikan keleluasaan pemerintah pusat berkoordinasi dengan pemerintahan daerah khusus dalam rangka persiapan, penyelenggaraan, dan pembangunan Ibukota Negara Baru yang dilakukan di Nusantara. Namun pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (3), ayat (4), Pasal 9 ayat (1), dan Pasal 13 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2022 tidak sesuai dengan konsep pemerintahan daerah Pasal 18 ayat (1), ayat (3), ayat (4), Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (2) BAB VI UUD NRI 1945.

Kata kunci : Pemerintah Daerah, Daerah Khusus, Otorita IKN.

ABSTRACT***THE FORM OF GOVERNMENT OF THE OTORITA IKN AS SPECIAL REGIONAL GOVERNMENT IN INDONESIAN CONSTITUTIONALISM******By*****HURRIYAH ‘AINAA MARDIYAH**

The enactment of Law No. 3 of 2022 concerning the National Capital is the legal basis for the formation of a special autonomous regional government of the National Capital called the otorita of IKN Government at the provincial level, organized by a Ministry-level Otorita Institution led by the Head of the otorita appointed by the president and doesn't hold DPRD elections. With this specificity raises questions related to the suitability of the specificity with the 1945 Constitution of The Republic of Indonesia. This research is a normative legal research with a statute approach in order to see the suitability of the IKN Law with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and see the coherence of consideration of the otorita of IKN form of government with the previous form of the Capital and the concept of a unitary state in Indonesian constitutionalism. The result of this research show that the change in form was carried out of provide flexibility for the central government to coordinate with special government in the context of preparing, organizing, and developing the New National Capital in the Nusantara. However, Article 1 section (2), Article 4 section (1), Article 5 section (3) and section (4), Article 9 section (1), and Article 13 section (1) of Law No. 3 of 2022 aren't in accordance with the concept of regional government in Article 18 section (1), section (3), and section (4), Article 18A section (1), and Article 18B section (2) Chapter VI of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: Regional Government, Special Region, Otorita of IKN.

**BENTUK PEMERINTAHAN OTORITA IKN SEBAGAI
PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS DALAM KETATANEGARAAN
INDONESIA**

Oleh

HURRIYAH 'AINAA MARDIYAH

NPM 1912011269

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar

SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2024

Judul Skripsi : **Bentuk Pemerintahan Otorita Ikn
Sebagai Pemerintahan Daerah
Khusus Dalam Ketatanegaraan
Indonesia**

Nama Mahasiswa : **Hurriyah 'Ainaa Mardiyah**

Nomor Pokok Mahasiswa : **1912011269**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing



Dr. Budiyo, S.H., M.H.
NIK. 197410192005011002



Martha Riananda, S.H., M.H.
NIP. 198003102006042001

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara



Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.
NIP. 198001022006041002

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. Budiyo, S.H., M.H.

Sekretaris : Martha Riananda, S.H., M.H.

Penguji : Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. Fakih, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 02 Februari 2024

Three handwritten signatures in blue ink, each positioned above a horizontal dotted line. The signatures are stylized and appear to be the names of the individuals listed in the text above.

LEMBAR PERNYATAAN

Nama Mahasiswa : Hurriyah 'Ainaa Mardiyah
Nomor Pokok Mahasiswa : 1912011269
Bagian : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul "Bentuk Pemerintahan Otorita Ikn Sebagai Pemerintahan Daerah Khusus Dalam Ketatanegaraan Indonesia" adalah hasil karya saya sendiri. Semua hasil tulisan yang tertuang dalam skripsi ini telah mengikuti kaidah penulisan karya ilmiah Universitas Lampung. Apabila kemudian hari terbukti skripsi ini merupakan salinan atau dibuat orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan akademik yang berlaku.

Bandar Lampung, 2 Februari 2024



Hurriyah 'Ainaa Mardiyah
NPM. 1912011269

RIWAYAT HIDUP



Hurriyah 'Ainaa Mardiyah yang merupakan Penulis dalam Karya Tulis Ilmiah ini lahir di Gisting, 04 Maret 2002. Merupakan anak pertama dari lima bersaudara dan buah hati dari pasangan Bapak Hamidi, S.Si., M.Ak. dan Ibu Desi Maryanti, S.Ag.

Penulis pernah menempuh Sekolah Dasar di SDN Cikini 04 Pagi Menteng, Jakarta Pusat pada tahun pertama kemudian lulus di SDN 01 Way Mengaku Liwa, Lampung Barat tahun 2013. Lalu melanjutkan Sekolah Menengah Pertama di MTSN 01 Liwa Lampung Barat tahun pertama kemudian lulus di MTS NU Krui, Pesisir Barat tahun 2016. Melanjutkan Sekolah Menengah Atas di SMA IT Baitul Muslim Lampung Timur dan lulus tahun 2019 dan pada tahun yang sama Penulis tercatat sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur SBMPTN.

Selama di kampus, penulis aktif mengikuti berbagai kegiatan di kampus, yaitu menjadi Korps Muda BEM Terbaik BEM U KBM Unila 2019, Keluarga Muda Birohmah 2019, diamanahkan sebagai Sekretaris Departemen BBQ Fossi (Forum Silaturahmi dan Studi Islam) FH Unila 2020, diamanahkan sebagai Sekretaris Departemen Kaderisasi Fossi FH Unila 2021, diamanahkan sebagai Sekretaris Umum Hima HTN (Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara) FH Unila 2022, dan diamanahkan sebagai Menteri Koordinator Pergerakan BEM U KBM Unila 2023.

Selain berorganisasi, penulis juga pernah berpengalaman menjadi Asisten Peneliti di Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (Pushiban) FH Unila 2020-2021, menjadi Asisten Peneliti di Pusat Kajian Perlindungan Perempuan dan Anak (Puskappa) FH Unila 2021-2023, menjadi Mahasiswa Magang di

Purnomo Sidiq *Law and Partners* 2021, menjadi Panitia Seleksi (Pansel) Satgas PPKS Unila 2022, menjadi Mahasiswa Magang di LBH Paham Bandar Lampung 2023-sekarang, dan tergabung dalam Tim Pemohon *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Undang-Undang No. 3 Tahun 2022.

Penulis telah menyelesaikan Kuliah Kerja Nyata (KKN) Periode 1 Tahun 2022 di Desa Tanjung Senang, Kecamatan Tanjung Senang, Bandar Lampung selama 40 hari. Program pengabdian masyarakat lain yang pernah penulis ikuti yaitu IKAMM Pesbar Mengabdikan di Krui, Pesisir Barat 2020 dan 2021, Desa Binaan BEM U KBM Unila 2023 di desa Suak, Sidomulyo, Lampung Selatan, Gerakan Pilkada Sehat BEM U KBM Unila 2020, Ekspedisi Ngajar 2021 di desa Teluk Hantu, Pesawaran. Penulis selalu berusaha menerapkan tridharma perguruan tinggi dengan seluruh kegiatan yang penulis ikuti selama masa perkuliahan, agar dapat memberikan kontribusi terbaik dan kebermanfaatan yang luas untuk Universitas Lampung, Lampung, dan Indonesia.

MOTTO

“Barangsiapa yang menolong Agama Allah, maka Allah akan menolongnya dan meneguhkan kedudukannya”

(Q.S. Muhammad: 7)

“Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu Dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalannya dan Dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk.”

(Q.S. An-Nahl: 125)

“Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyeluruh kepada yang ma’ruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya Ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, diantara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.”

(Q.S. Ali Imran: 110)

“Keadilan itu bukan terletak pada teks dan undang-undang, tapi jiwa sang hakim”

(Imam Syahid H.B)

“Dakwah adalah cinta. Dan cinta akan meminta semuanya dari dirimu. Sampai pikiranmu. Sampai perhatianmu. Berjalan, duduk, dan tidurmu. Bahkan ditengah lelapmu, isi mimpimu pun tentang dakwah. Tentang umat yang kau cintai”

(K.H. Rahmat Abdullah)

PERSEMBAHAN

Puji Syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah mengizinkan Penulis untuk menyelesaikan Karya Tulis Ilmiah ini. Penulis persembahkan karya ini untuk:

Abi dan Umi Tercinta

(Hamidi, S.Si., M.Ak. dan Desi Maryanti, S.Ag.)

Adik-Adik Tersayang dan Paling Kubanggakan

(Fathiyah Mujahidah Arrahmah, Muhammad Ibadurrahman Al Furqon,
Ahmad Fayad Ayas, Arfan Abdul Hafiz)

Almamater Universitas Lampung

SANWACANA

Puji Syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Penulis mampu menyelesaikan karya ini yang berjudul “Bentuk Pemerintahan Otorita Ikn Sebagai Pemerintahan Daerah Khusus Dalam Ketatanegaraan Indonesia” sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini tak lepas dari bimbingan, bantuan, dan petunjuk serta saran dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, Penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
2. Bapak Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara. Terimakasih atas dorongan, semangat, motivasi dan nasihat bijaknya kepada Penulis dalam menempuh asam garam perjalanan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
3. Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara. Terimakasih atas saran, masukan, bantuan, dorongan dan keteladanan baik yang diberikan kepada Penulis sejak menjadi mahasiswa Bagian Hukum Tata Negara hingga selesainya skripsi ini.
4. Bapak Dr. Budiyo, S.H., M.H. selaku Pembimbing I. Terimakasih atas waktu dan tenaga untuk setiap bimbingan, masukan, arahan, dan semangat yang diberikan kepada Penulis selama penulisan hingga terselesaikannya skripsi ini.
5. Ibu Martha Riananda, S.H., M.H. selaku Pembimbing II. Terimakasih atas waktu dan tenaga untuk setiap bimbingan, masukan, arahan, dan semangat

yang diberikan kepada Penulis selama penulisan hingga terselesaikannya skripsi ini.

6. Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H. selaku Pembahas I. Terimakasih atas waktu dan tenaga dalam memberikan kritik, saran, dan masukan kepada Penulis selama kepenulisan hingga terselesaikannya skripsi ini.
7. Bapak Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. selaku Pembahas II. Terimakasih atas waktu dan tenaga dalam memberikan kritik, saran, dan masukan kepada Penulis selama kepenulisan hingga terselesaikannya skripsi ini.
8. Bapak Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik. Terimakasih atas dukungan dan bantuan dalam proses akademik Penulis.
9. Seluruh Dosen dan Staf Bagian Hukum Tata Negara. Terimakasih atas waktu, tenaga, dan ilmu dalam proses pembelajaran serta kemudahan yang diberikan selama Penulis menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung, khususnya Bagian Hukum Tata Negara.
10. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung. Terimakasih atas waktu tenaga, dan ilmu dalam proses pembelajaran serta kemudahan yang diberikan selama Penulis menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
11. Kedua Orang Tuaku Tercinta, Umi dan Abi. Terimakasih atas keberlimpahan cinta, ridho, doa tulus, dan warisan pemahaman baik yang diberikan kepadaku. Terimakasih atas dukungan dan kepercayaan yang diberikan kepadaku untuk menempuh Pendidikan di jurusan Ilmu Hukum hingga selesai.
12. Orang Tua Keduaku di Fakultas Hukum, Ibu Dr. Rini Fathonah, S.H., M.H. Terimakasih telah menjadi mentor, guru, teladan, dan memberikan inspirasi nilai-nilai kebaikan selama proses belajarku di kampus.
13. Adik-Adikku Tersayang, Mba Fathi, Aa' Furqon, Mamas Ayas, dan Babang Arfan, Terimakasih atas segala dukungan dan doanya. Terimakasih telah tumbuh dengan baik, menjadi pelipur lara dan sumber kebahagiaanku. Selamat berproses dengan pemahaman yang baik yaa dik.

14. Keluarga Besar Umar Nurkat, Kakek dan Nenek ku tersayang, Uu', Anti, Atik, Oom, Kakak, dan seluruh adik-adik sepupuku yang selalu menagih kabar kelulusan dan mendoakan yang terbaik untuk cucu pertamanya.
15. Keluarga Besar Alm. Mbah Kakung dan Mbah Uti ku tersayang, Pakde, Bude, Paklek, Bulek, Mamas, Mba, dan seluruh adik-adik sepupuku yang selalu mendoakan yang terbaik untukku.
16. Seluruh Keluarga Besar Fossi FH Unila, terimakasih telah menjadi rumah berproses dan bertumbuh dengan baik. Kabinet Montase Perubahan, Kolaborasi Hebat, Lentera Juang, Penuntas Mimpi, dan seluruh rekan seperjuangan yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Terimakasih atas pengajaran dan penjagaan terbaik yang telah ainaa dapatkan selama berproses bersama Fossi FH Unila.
17. Seluruh Keluarga Besar Birohmah Unila dan LD se-Unila, terimakasih telah menjadi cinta pertama di kampus. Seluruh mba, abang, serta rekan seperjuangan yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membimbing dengan ikhlas. Terimakasih telah menjaga ainaa dalam ketaatan dari besarnya godaan selama berjuang di masa perkuliahan.
18. Seluruh Keluarga Besar BEM U KBM Unila, terimakasih telah menjadi tempat lahir dan awal berproses di dunia kampus dan pergerakan mahasiswa. Kepada seluruh rekan perjuangan di Kabinet Kontribusi Bersama, Semangat Kita, dan Bara Cita yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Terimakasih telah memberikan pelajaran arti berjuang, berkontribusi terbaik, dan memberikan manfaat seluas-luasnya.
19. Seluruh Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara, Yolanda, Monica, Syarif, Marcel, Arif, Alief, Raul, Irvan, dan Irwan. Terimakasih atas kebersamaannya dan sudah berproses serta bertahan bersama selama menjadi bagian dari Hukum Tata Negara.
20. Makan-Makan *Group* Terhebatku, Ade, Zahro, Nida, Haqqa, dan Ulwan. Terimakasih sudah menjadi teman berbagi, berpikir, dan *support system* berjuang dalam ranah-ranah kebaikan.
21. Kosan Mama Mia Geng, *Akhwat Open Minded Group*, Ziren, Yunda Tata, dan Sela. Terimakasih sudah menjadi teman berbagi keluh dan kesah,

bertukar cerita, serta berbagi kebahagiaan sederhana yang membuat kita saling bertahan sejauh ini.

22. Teruntuk *The Best Support System*, Shofura Roidatul dan Mba Dinati Syafarina. Terimakasih telah bertahan bersama dalam perjuangan yang tidak mudah namun indah.
23. Kemenkoan Pergerakan Tanpa Akhir, Terimakasih Menteri dan Sesmen Akspro (Wahyu Romadhon dan Siti Masroni), Menteri dan Sesmen PPW (Fegi Liani dan Shaffa Riyadhul), Menteri Kastrat sekaligus adik kebanggaanku (Thalatin Actiani). Terimakasih atas perjuangan tanpa akhir untuk terus membela kebenaran dan menegakkan keadilan.
24. Teruntuk Adik-adik Mentoringku Azalea Mumtaz 1 dan 2, Mentoring Kelompok Bahagia, Mentoring Uwu, Mentoring kak ainaa next generation, dan Seluruh Kakak Fasil juga Kabinet Lentera Juang dan Penuntas Mimpi. Terimakasih telah bertumbuh dengan baik, menjadi alasan aku bertahan, menjadi alasan aku berjuang, menjadi sumber motivasi besar selama ini. Selamat menghebat dan memaksimalkan manfaat.
25. Teruntuk seluruh kawan-kawan penulis yang membersamai penulis berproses di Universitas Lampung sedari mahasiswa baru hingga penulis menyelesaikan studinya, terimakasih banyak telah memberikan warna-warna terbaik, suka duka dan pembelajaran terbaik, terimakasih telah hadir mengisi perjalanan panjang penulis, selamat berbahagia dan sampai jumpa dipersimpangan kehidupan selanjutnya. Doa terbaik untuk kita.
26. Almamaterku, Universitas Lampung. Terimakasih atas kesempatan-kesempatan terbaiknya, asam-garam perjalanannya, lika-liku prosesnya, serta ilmu dan kenangannya.
27. Teruntuk Seluruh Pihak yang tak sempat disebutkan satu-persatu. Terimakasih atas semangat, dukungan, bantuan, dan doa baik dalam proses penyelesaian skripsi ini.

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI.....	i
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Kegunaan Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	7
2.1 Konsep Negara Kesatuan	7
2.2 Bentuk Pemerintah Daerah Menurut UUD NRI 1945	10
2.3 Perbedaan Kekhususan Pemerintah daerah Khusus di Indonesia	13
2.4 Kekhususan Otorita Ibu Kota Negara	20
BAB III METODE PENELITIAN	33
3.1 Metode Penelitian.....	33
3.2 Pendekatan Masalah	34
3.3 Data dan Sumber Data.....	34
3.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	35
3.5 Analisis Data	36
BAB IV PEMBAHASAN.....	37
4.1 Pertimbangan Perubahan Bentuk Pemerintahan Daerah Ibukota Sebelumnya Menjadi Pemerintahan Daerah Khusus Otorita Ibukota Negara	37

4.2 Bentuk Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Dalam Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintahan Pusat Dan Daerah Menurut UUD NRI 1945	46
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	66
5.1 Kesimpulan.....	66
5.2. Saran	67
DAFTAR PUSTAKA	68

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem Pemerintahan Indonesia menurut pandangan ketatanegaraan Indonesia terbagi atas kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hal ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) – ayat (7) UUD NRI 1945. Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kota, dan kabupaten yang setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya sendiri.¹ Sesuai dengan Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengurus kepentingan dan kebutuhan daerahnya sendiri sesuai kebutuhan agar kebijakan yang lahir tepat guna serta kompatibel dengan masyarakat daerah tersebut. Pemerintah daerah ini memiliki kewenangan dan hak untuk mengatur urusan daerahnya sesuai dengan asas otonomi serta tugas pembantuan, kecuali tugas pemerintahan yang diatur dalam undang-undang menjadi tanggungjawab urusan pemerintahan pusat.²

Pemerintah daerah dipimpin oleh gubernur, bupati, atau walikota sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis, dan melalui pemilihan umum memilih DPRD sebagai representasi perwakilan rakyat kepada pemerintahan daerah. Dalam negara kesatuan (*unitary state*) penyerahan urusan otonomi diserahkan dari pemerintah pusat (*central government*) kepada pemerintah daerah. Sedangkan pada negara federal otonominya sedikit berbeda, yaitu ketika otonomi pada negara federal tersebut telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 18 ayat (1)-ayat (7)

² Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka 6

urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal kemudian hakikatnya adalah urusan otonomi yang diserahkan oleh negara bagian.³

Dalam pengaturan yang lebih lanjut pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 Negara mengakui serta menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dimana pemerintah selanjutnya bisa menetapkan kawasan khusus di daerah otonomi untuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan kepentingan nasional⁴. Seperti pada beberapa daerah yang ditulis ada lima daerah di Indonesia memiliki status otonomi khusus atau istimewa yang diberikan undang-undang. Di antaranya Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta, Pemerintahan Aceh, Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, serta Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Dalam pembentukan Ibu Kota Negara Nusantara yang mengambil sistem pemerintahan otorita pada Undang-undang No. 3 Tahun 2022 yang telah disahkan oleh DPR RI menjadi warna baru sistem pemerintahan daerah di Indonesia dalam penyelenggaraannya.

Undang-undang Ibu Kota Negara (UU IKN) Nusantara yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2022 tersebut diajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk uji materiil dan uji formil undang-undang. Banyak penormaam baru dalam undang-undang tersebut yang menarik perhatian dan perlu dikaji lebih lanjut dalam bidang hukum. Diperlukan sebuah regulasi aturan yang baik untuk menjadi pondasi yang kokoh agar pembangunan Ibu Kota Negara dapat berjalan optimal. Kedudukan ibu kota negara bagi suatu negara begitu penting, sehingga menjadikan keberadaan landasan hukum pengaturannya merupakan hal yang membutuhkan perhatian lebih. Sebenarnya sudah terdapat banyak undang-undang yang mencatat kedudukan ibu kota negara Indonesia di Jakarta, jika dirinci lebih lanjut ada kurang lebih sebanyak 50 (lima puluh) undang-undang dari komisi-komisi negara, kelembagaan negara, hingga lembaga pemerintah non kementerian yang mencantumkan frasa ibu kota didalamnya.⁵

³ Juanda. Hukum pemerintahan daerah: pasang surut hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah. Bandung: Alumni, 2004.

⁴ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 18B Ayat (1)

⁵Zaka Firma Aditya and Abdul Basid Fuadi, "Konseptualisasi *Omnibus Law* Dalam Pemindahan Ibukota Negara," Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 15, no. 1 (2021): 745.

Dalam UU IKN tersebut mengatur beberapa hal baru yang sebelumnya belum ada di pengaturan kedudukan kelembagaan Indonesia. Diantaranya pada Pasal 4 ayat (1) huruf b yang berbunyi:

“Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”.

Merupakan sebuah hal baru yang sangat menarik. Karena kedudukan IKN sebagai lembaga setingkat kementerian sekaligus sebagai pemerintah daerah khusus menyatukan dua kamar yang berbeda didalam pengaturan konstitusi di Indonesia. Dapat diketahui bahwa pengaturan terkait kementerian berada pada Pasal 17 BAB V UUD NRI 1945, sedangkan pengaturan terkait pemerintah daerah terutama pemerintah daerah khusus itu sendiri terdapat pada Pasal 18B BAB VI UUD NRI 1945.

Selama ini Indonesia hanya mengenal pembagian kekuasaan pusat dan daerah dengan kepala daerah adalah gubernur, bupati dan wali kota, bukan pusat, otorita, dan daerah. Walau otorita disini dikatakan sebagai pemerintahan daerah khusus, namun menyamakannya dengan kementrian tetap menimbulkan pertanyaan terkait penyelenggaraan pemerintahannya, maka pemerintahan otorita dan kepala otorita adalah sebuah nomenklatur baru dalam sistem ketatanegaraan indonesia. Menurut Friedrich Julius Stahl yang dikutip Ahmad Gelora Mahardika dalam jurnal *Electoral Governance*, karakteristik negara hukum *rechstaat* salah satunya adalah peraturan harus menjadi dasar pemerintahan. Sehingga segala kebijakan atau tindakan pemerintah seharusnya berdasarkan pada aturan dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.⁶

UU IKN ini disusun atas dasar urgensi pemindahan Ibu Kota Negara yang memang sudah sejak lama direncanakan, sebelumnya Presiden Republik Indonesia telah menyampaikan hal tersebut pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2019. Pemindahan tersebut sebagai

⁶Ahmad Gelora Mahardika, “Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Electoral Governance* 3, no. 1 (2021): 51–69.

akibat dari semakin padatnya pertumbuhan penduduk dan kegiatan ekonomi yang terpusat hanya di Jakarta dan Pulau Jawa saja. Sementara terjadi tingkat kesenjangan ekonomi yang tinggi pada daerah-daerah diluar pulau jawa. Keberjalanan pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang disebut Otorita Ibu Kota Nusantara dengan dipimpin oleh Kepala Otorita dan Wakil kepala otorita diharapkan dapat lebih fokus menyelenggarakan kegiatan persiapan, pemindahan, dan pembangunan Ibu Kota Nusantara serta menjalankan tugas dan fungsinya demi kepentingan nasional. Namun hal ini merupakan sebuah hal baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dimana dalam konstitusi Republik Indonesia tidak mengenal Kepala Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Ibu Kota Negara.

Pasal 5 Undang-Undang No. 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyebutkan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai ibu kota negara yang mempunyai sifat khusus dalam tugas, hak, kewajiban serta tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, pusat kelembagaan internasional, hingga lokasi perwakilan negara asing. Ketentuan Pasal ini dapat dilihat secara jelas sejalan dengan konsep atau teori ilmu negara yang termaktub pada *Montevideo Convention on the Rights and Duties of State* tahun 1933 dimana secara klasik satu negara hanya bisa dapat diakui seandainya di dalam negara tersebut memiliki; *a defined territory, a permanent population, an effective government, and the capacity to enter into relations with other states.*⁷

Teori ilmu negara *Montevideo Convention on the Rights and Duties of State* tersebut, menurut teori tersebut dapat menjadi acuan konsep dalam berpikir bahwa ibu kota sejatinya mengemban amanah dalam membentuk suatu pemerintahan yang efektif (*an effective government*) bukan hanya daerah atau wilayah yang sekadar memiliki keistimewaan sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Dalam menjalankan pemerintahan, keberadaan ibu kota disini akan menjadi wadah segala

⁷Andrew Heywood, *Global Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2011).

aktivitas pemerintahan utama yang secara prioritas berkenaan dengan lembaga-lembaga penting negara yakni eksekutif, legislatif, hingga yudikatif.⁸

Penggunaan kata otorita di Indonesia sebelumnya pernah dipakai pada sistem Otorita Batam yang kini telah berubah menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, penerapan sistem ini tidak sama persis. Badan Pengusahaan Batam kini sebagai lembaga atau instansi pemerintah pusat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2007. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan penelitian untuk melihat lebih lanjut adanya sistem pemerintahan daerah otonomi khusus Ibukota Negara yang disebut pemerintahan otorita IKN ini. Akan seperti apa penyelenggaraan dan pengelolaannya, bagaimana mekanisme pembagian kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan terkait, dan apakah ini akan menjadi pilihan bentuk pemerintahan yang menjawab kebutuhan dalam pengaturan pemerintahan di Ibukota Negara Indonesia.

Ketika menjawab pelbagai pertanyaan yang muncul tersebut maka diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran lebih jelas terkait sistem penyelenggaraan pemerintahan otorita IKN dalam pembagian kewenangannya antara pemerintahan pusat dan daerah sehingga tidak melahirkan tata kelola pemerintahan yang tumpang tindih dan bisa memberikan saran serta konklusi solutif yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan dapat bermanfaat untuk penyelenggaraan pemerintahan di Ibukota Negara di masa yang akan datang.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka disusunlah penelitian ini dengan judul "Bentuk Pemerintahan Otorita IKN Sebagai Pemerintahan Daerah Khusus Dalam Ketatanegaraan Indonesia".

⁸Ahmad Gelora Mahardika, Rizky Saputra, Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol 2 No 1 - Maret 2022.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pertimbangan perubahan bentuk Pemerintah Ibukota sebelumnya ke Pemerintahan Daerah Khusus Otorita IKN?
2. Apakah bentuk pemerintahan otorita dalam hal pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah sesuai dengan UUD NRI 1945?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pertimbangan perubahan bentuk Pemerintah Ibukota sebelumnya ke Pemerintahan Daerah Khusus Otorita IKN.
2. Untuk mengetahui gambaran jelas bentuk pemerintahan otorita dalam hal pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah sesuai UUD NRI 1945.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terdiri dari kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam pengkajian ilmu hukum tata negara mengenai sistem penyelenggaraan pemerintah otorita IKN sebagai pemerintah daerah khusus dalam ketatanegaraan Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan penulisan skripsi ini diharapkan berguna untuk memberikan sumbangan saran dan pemikiran kepada masyarakat serta para akademisi bidang hukum tata negara agar menjadi sumber inspirasi bagi penelitian dengan karya tulis ilmiah hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah konsep yang diusung oleh Indonesia sebagai negara kesatuan berbentuk republik yang sering disebut sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang tertulis jelas dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Hal ini dipertegas kembali pada Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 25 A UUD NRI 1945. Gagasan tentang negara kesatuan ini sudah menjadi pembahasan yang panjang dari awal kemerdekaan dan jadi bahan diskusi dikalangan negarawan dan pendiri bangsa sejak awal, namun sebenarnya bukan tentang lebih baik atau buruk nya konsep negara kesatuan atau konsep negara federal, karena sebenarnya hal itu hanyalah pilihan politik para pendiri bangsa ini. Seperti yang sampaikan Muh Yamin dalam bukunya Naskah Persiapan Undang-undang Dasar, ide terkait negara kesatuan awal mula dicetuskan oleh Prof. Soepomo yang mendasarkan pemikirannya melihat pada perspektif bentuk negara Jerman di bawah Hitler dan Jepang saat dipimpin oleh Tenno Haika⁹.

Soepomo berpendapat jika pada dasarnya negeri didunia ini didirikan atas 3 (tiga) teori, yang pertama adalah teori individualistik dimana sebuah negeri dapat tercipta berdasarkan kesepakatan politik yang ada diantara warga negara itu sendiri. Kedua, teori kelas yang menyangka kalau sebuah negeri dijadikan instrument yang digunakan oleh suatu golongan untuk menindas golongan yang lain. Lalu teori yang ketiga adalah teori integralistik dimana negeri tidak menjamin kepentingan sebuah golongan atau kepentingan pribadi, akan tetapi negeri menjamin kepentingan

⁹ Indriyany, I. A, Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan? *Journal of Social Politics and Governance*, 2019, Vol.1 No.1, 2-3., 2.

banyak orang atau mencakup kepentingan seluruh komponen yang ada. Dan negara didefinisikan sebagai lapisan penduduk yang integral yaitu setiap komponen yang ada mempunyai ikatan yang erat sehingga menghasilkan lapisan yang terbentuk secara alami.¹⁰

Bentuk negara yang dirumuskan oleh Soepomo inilah yang lahir dari hasil paham integralistik. Konsep ini kemudian disepakati oleh Yamin. Yamin menyarankan dalam sidang BPUPKI, kalau bentuk negara yang kompatibel dengan kepribadian bangsa Indonesia adalah negara kesatuan bukan negara serikat. Ditegaskan juga oleh Yamin dalam sidang BPUPKI tersebut bahwa rancangan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang tidak boleh terpecah serta tidak terbagi¹¹. Konsep negara kesatuan tersebut disepakati dan menjadi jawaban perjuangan revolusi bangsa Indonesia serta searah dengan nafas para pemuda dalam memperjuangkan kemerdekaan yang terdiri dari berbagai golongan dan daerah yang bersatu demi kemerdekaan Indonesia. Maka konsep negara kesatuan diharapkan benar-benar mempersatukan dan melanjutkan perjuangan para pendiri bangsa Indonesia dalam menjalankan Negara Indonesia dikemudian hari.

Konsep negara kesatuan tersebut kemudian dimasukkan kedalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai dasar negara dan bentuk kedaulatan negara Indonesia. Sehingga konsep bentuk negara ini selanjutnya tidak dapat diubah-ubah lagi serta dipertegas kembali bahwa bentuk negara tidak dapat berubah pada amandemen keempat Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945.¹² Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kota dan kabupaten yang tiap-tiap kota, kabupaten dan provinsi itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Hal ini kemudian akan menjelaskan konsep negara kesatuan dengan pembagian kekuasaan melalui sistem desentralisasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Indonesia kemudian memilih konsep negara kesatuan dengan memutuskan menggunakan sistem otonomi daerah

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

(desentralisasi) untuk memberikan pelimpahan kewenangan yang ada dipusat agar terdelegasi ke daerah.¹³

Kemudian pada Pasal 25A UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang terdiri atas pulau-pulau dengan batas dan hak wilayahnya ditentukan melalui ketentuan perundang-undangan. Dalam Pasal ini menyebutkan bahwa konsep NKRI merupakan gagasan pemerstu Negara Indonesia diatas pulau-pulau, keragaman suku bangsa, ras, adat, dan budaya. Kemudian hal itu juga menegaskan dan mengukuhkan Indonesia terkait wilayah sehingga tepat dengan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang telah dikatakan diatas, dan menjadikan Indonesia sebagai negara yang berwenang dan berdaulat atas pemanfaatan, pengelolaan dan pengaturan terhadap wilayahnya.¹⁴

Merujuk pada konsep negara kesatuan, dapat dilihat dalam naskah rancangan undang-undang Ibu Kota Negara (RUU IKN), bentuk pemerintahan IKN yang dinilai paling tepat untuk menjalankan pembangunan dan pengelolaan ibu kota negara baru adalah pemerintah daerah khusus IKN dengan dipimpin oleh kepala otorita IKN. Pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang kemudian memberikan keleluasaan untuk membentuk satuan-satuan daerah khusus sehingga pemerintah daerah khusus IKN memiliki kekhususan sehingga dapat menyesuaikan pada visi-misi kelembagaan IKN tersebut. Bentuk kelembagaan IKN lebih jelasnya kembali disebutkan dalam BAB II tentang analisis biaya dan manfaat dan menurut naskah akademik RUU IKN tersebut bahwa bentuk pemerintahan IKN telah benar secara matematis dan sesuai secara konstitusi.¹⁵

¹³ Ismiyanto, & Firstnandiar G.A., S, Tinjauan Hukum Negara Kesatuan yang Menganut Sistem Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penerapan Mekanisme *Checks and Balances*, Jurnal Serambi Hukum, 2023, 128-137.

¹⁴ Silmi Nurul Utami, 2021, Isi UUD 1945 Pasal 25A dan Maknanya, Kompas.com, <https://www.kompas.com/skola/read/2021/10/14/150423669/isi-uud-1945-pasal-25a-dan-maknanya>, Diakses 04 januari 2022, Pukul 00:13 WIB.

¹⁵ PPN/Bappenas, K, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, 2021, Diambil kembali dari Kementerian PPN/Bappenas.

Konsep negara kesatuan yang lahir dari paham integralistik inilah yang kemudian terintegrasi dengan pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah serta pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah juga pertumbuhan setiap daerah yang diberi kebebasan mengurus pemerintahannya sendiri untuk menunjang pertumbuhan di pemerintahan pusat. Satu kesatuan inilah yang menjadi landasan dasar konsep kesatuan negara republik Indonesia yang kemudian akan di komparasi dengan konsep pemerintahan daerah khusus IKN yang tertuang dalam naskah akademik dan Undang-Undang IKN tersebut, sehingga dapat dilihat kesesuaiannya dengan konstitusi dan UUD NRI 1945.

2.2 Bentuk Pemerintah Daerah Menurut UUD NRI 1945

Pemerintah daerah diatur dalam BAB VI terkait pemerintah daerah pada Pasal 18 ayat (1) – ayat (7), Pasal 18A dan Pasal 18B. Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 pemerintah daerah dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat sebagai daerah otonom. Daerah otonom sendiri merupakan suatu masyarakat hukum yang memiliki hak dan batas wilayah tertentu juga wewenang dan kewajiban untuk mengatur urusan daerahnya sendiri dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶

Pada Pasal 18A mengatur terkait hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Bahwa dalam Pasal 18A ayat (1) menegaskan hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah masing-masing sehingga segala kebijakan yang lahir dari kewenangan tersebut dapat menyesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah di Indonesia. Kemudian pada Pasal 18A ayat (2) hubungan yang terkait keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya

¹⁶Nawawi, Juanda, *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*, Menara Intan, Makassar, 2012, Hal 36.

lainnya diatur secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang agar satu daerah dengan satu daerah lainnya dapat saling mengisi dan melakukan pembangunan serta kesejahteraan secara merata.

Maka melihat dari Pasal 18A tersebut bahwa dalam keberjalanannya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terbagi menjadi beberapa urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah demi terwujudnya pembangunan didalam daerah-daerah otonom tersebut sebagaimana juga diatur dalam UU No 23 Tahun 2014 yang merumuskan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada Pasal 18B diatur terkait negara yang menghormati satuan pemerintah daerah yang berifat khusus atau istimewa dan negara menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, Pasal ini menegaskan bahwa negara menyadari keragaman adat dan budaya masyarakat Indonesia, sehingga adat, tradisi, dan budaya tersebut tidak dapat dilepaskan begitu saja dari kehidupan bernegara, sehingga selama masih sejalan dengan prinsip kesatuan negara Indonesia maka negara menjamin hal-hal tersebut.

Dengan adanya otonomi daerah maka setiap daerah akan mampu menentukan nasib daerahnya sendiri sesuai dengan kultur masyarakat, sumber daya alam, dan sifat kedaerahannya sendiri. Otonomi daerah membantu pemerintah pusat untuk meluaskan pembangunan dan kegiatan pemerintahan yang menyesuaikan dengan kebutuhan per-daerah masing-masing selama tidak keluar dari apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 1 angka 5 BAB I tentang Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah memiliki peran yang penting dan strategis dalam membina dan mengawasi daerahnya masing-masing. Dalam undang-undang tersebut disebutkan juga bahwa urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintah Daerah adalah untuk melindungi, melayani, dan memberdayakan serta menyejahterakan masyarakat. Penataan ulang urusan, penguatan jabatan gubernur, dan pemerintah provinsi, pengenalan konsep pemerintahan sementara sebagai jabatan daerah untuk mempersiapkan pemekaran daerah hanyalah beberapa contoh yang bisa dijadikan bukti perubahan. Sehingga dalam pola dan warna hubungan pemerintah pusat dengan daerah, dalam pengelolaan penyelenggaraan otonomi daerah dan pengelolaannya kedepan sedikit banyak akan mengantarkan kepada dinamika baru dalam berbagai perubahan yang ada.¹⁷

Pada proses penyelenggaraannya demi terwujudnya hubungan yang baik antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat maka dibutuhkan prinsip *good governance* yang merupakan sebuah upaya yang harus dilakukan untuk mencapai pemerintahan yang bersih, transparan dan terjamin secara demokratis oleh pemerintah daerah sehingga dapat dipertanggungjawabkan sebagai pemerintahan yang baik yang kemudian mempunyai nilai-nilai yang dijunjung tinggi masyarakat sehingga mewujudkan keteraturan dalam berbangsa dan bernegara. Penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan negara yang baik dan benar kan menghasilkan bentuk nyata pemerintahan daerah yang baik.

Ada tiga stakeholder utama yang saling berkaitan dalam konsep *good governance* paling dasar dan bergerak sesuai fungsinya masing-masing yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Mengenai *good governance* di atas, pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan dalam menyelenggarakan Pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;

¹⁷Nunung Munawaroh, Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik *Good Governance* di Bidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis, Jurnal Media Birokrasi — Vol. 1, No. 2, Oktober 2019: 143–156.

- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Demi mewujudkan *good governance* pada pemerintahan daerah yang baik kepastian hukum menjadi salah satu asas yang penting, maka penelaahan dari adanya Undang-Undang IKN sebagai dasar politik hukum pembentukan daerah khusus Otorita Nusantara perlu diperhatikan demi menjaga keberjalanan pemerintahan kedepannya sehingga meminimalisir ketimpangan dan kerancuan hukum dalam keberjalanannya. Dasar aturan pemerintahan daerah yang tercantum dalam BAB VI terkait pemerintah daerah pada Pasal 18 ayat (1) – ayat (7), Pasal 18A dan Pasal 18B akan membantu memperjelas kepastian hukum terkait pemerintah daerah khusus IKN, apakah sudah sesuai pertimbangan pembentukannya atau justru malah menimbulkan tumpang tindih karena menerobos pengaturan kamar lain dalam konstitusi yang dalam hal ini karena Otorita IKN dinyatakan setingkat Kementerian dalam Undang-Undang IKN.

2.3 Perbedaan Kekhususan Pemerintah Daerah Khusus di Indonesia

Desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah atau penyerahan sebagian wewenang atasan/pimpinan kepada bawahannya menurut Kamus Besar bahasa Indonesia¹⁸. Makna aspek politik-kekuasaan negara dipahami sebagai definisi daerah otonomi, sedangkan

¹⁸ Badan Bahasa Kemdikbud, Arti Kata "desentralisasi" Menurut KBBI, KBBI.co.id, <https://kbbi.co.id/arti-kata/desentralisasi#:~:text=Arti%20Kata%20%22desentralisasi%22%20Menurut%20KBBI%20Arti%20kata%2C%20ejaan%2C,pimpinan%20kpd%20bawahan%20%28atau%20pusat%20kpd%20cabang%20dsb%29%3B>, diakses 18 Januari 2024, pukul 08.17 WIB.

desentralisasi dapat dimaknai dari segi administrasi negara. Namun apabila dilihat dari sudut pembagian kekuasaannya, keduanya mempunyai istilah yang bertaut satu sama lain, yang kemudian tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Maka dalam perkembangannya pemerintah daerah khusus seperti Provinsi Papua/Papua Barat, DIY, DKI Jakarta, dan Nanggroe Aceh Darussalam menjadikan desentralisasi asimetris sebagai tolak ukur untuk menjalankan otonomi khusus yang diberdayakan dalam mengelola urusan pemerintahan khusus, khas, unik dan berbeda dari yang lain urusan pemerintahan daerah, agar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan otonomi khusus berdasarkan asas-asas pengelolaan.¹⁹

UUD NRI 1945 telah memberikan jaminan pengaturan terkait hal itu, dengan asumsi bahwa Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak mencakup hak-hak bagi semua daerah, maka daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau kekhususan dapat memiliki peraturan perundang-undangan sendiri berdasarkan UUD NRI 1945 yang mengatur hubungan antar pemerintah pusat, hubungan ekonomi pemerintahan dan daerah, penghormatan terhadap wilayah-wilayah tersebut dan pengakuan negara atas hak-hak tradisional teritorial yang ada dan tumbuh dalam masyarakat di Indonesia.²⁰

Kewenangan pengelolaan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah karena memiliki kekhususan disebut dengan istilah otonomi asimetris, maka dari itu negara yang mengalami separatisme sering menukar istilah desentralisasi asimetris dengan otonomi asimetris. Otonomi khusus adalah kewenangan resmi yang diberikan pemerintah pusat kepada wilayah khusus secara etnis atau kelompok masyarakat khusus yang tidak mempunyai kedaulatan, atau membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara tapi tetap tunduk dibawah mekanisme negara dan aturan hukum secara keseluruhan. Dalam artian otonomi artinya hak

¹⁹Ardika Nurfurqon, Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, *Khazanah Hukum*, Vol. 2No. 2, 2020 : 73-81.

²⁰ Nopliardy, R.. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 9(1),2017, 87–108.

menjalankan suatu yurisdiksi eksklusif pada masyarakat disuatu wilayah beretnis khusus tertentu yang tidak memiliki kedaulatan sendiri.²¹

Penerapan desentralisasi asimetris dalam perkembangan pemerintahan daerah khususnya, tergantung pada kekokohan perkembangan politik pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sebab, hal ini akan berdampak pada tatanan sistem yang dibangun. Jika dalam pembangunan pemerintah daerah pemerintah pusat lebih aktif merespon, maka tidak menutup kemungkinan daerah berkarakteristik khusus yang ditetapkan oleh pemerintah sekarang berkembang lebih pesat sesuai keinginan masyarakat. Untuk mengetahui daerah mana yang akan mendapatkan otonomi luas dan daerah mana yang akan mendapat intervensi dari pemerintah pusat maka dibutuhkan tipologi pemerintahan daerah serta kebutuhan politik pemerintahan yang kokoh. Maka dari itu otonomi luas tidak diberikan secara merata di Indonesia. Namun demikian, jika suatu daerah otonom yang kurang potensial menjadi berkembang setelah mendapatkan intervensi pemerintah dan dinilai telah mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dapat dimungkinkan untuk diberi otonomi luas.

Terdapat beberapa undang-undang otonomi khusus bagi daerah-daerah yang kekhususannya telah ditetapkan dalam negara kesatuan republik Indonesia selain Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang berlaku umum. Paket legislasi tersebut meliputi Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemprov DKI Jakarta.

Perbedaan kekhususan ini dapat dilihat dari proses penyelenggaraan pemilu dalam pemerintahan daerah khusus yang ada di Indonesia. Pada penyelenggaraan pemilu dalam pemerintahan daerah khusus ada beberapa aturan penyelenggaraan yang berbeda secara khusus dibandingkan dengan pilukada didaerah lainnya di

²¹ Solossa, J. P. Otonomi khusus: mengangkat martabat rakyat Papua di dalam NKRI. Pustaka Sinar Harapan. 2005.

Indonesia. Seperti di Aceh syarat calon kepala daerah harus bisa baca qur'an dan memakai hukum jinayah islam, atau pada DKI Jakarta ada aturan pemilihan kepala daerah dua kali putaran. Secara umum 50+1 total suara itulah yang akan memenangkan pemilihan. Bila pasangan lebih dari dua seperti di Jakarta belum tentu dapat 50+1 total suara. Di Papua, bakal calon harus rakyat asli Papua. Dengan harapan bakal calon yang terpilih menjadi kepala daerah dapat mengerti kondisi masyarakat papua secara keseluruhan dan dapat memperjuangkan hak masyarakat papua serta memajukan daerah papua di kancah nasional. Dengan adanya ketentuan khusus terkait penyelenggaraan pemilukada dalam pemerintahan daerah khusus maka diskriminasi dan politik identitas praktis negatif tidak terjadi dalam pelaksanaan pemilukada, sehingga tidak terjadi egosentris antar golongan yang berfokus pada kepentingan pribadi/golongan yang mencederai kepentingan seluruh rakyat dan melukai hak konstitusional serta kedaulatan rakyat itu sendiri.

Otonomi khusus di Papua sendiri diartikan sebagai hak yang diberikan negara kepada masyarakat papua untuk mempertahankan kekhususan daerahnya dalam mengatur pemerintahannya sendiri sehingga pemerintahan daerah khusus papua dapat memanfaatkan kekayaan alam, sosial, budaya, serta adat yang ada demi kemajuan dan kemakmuran rakyat Papua. Dengan adanya pengaturan tersebut diharapkan pemerintah papua dapat membuat kebijakan yang relevan dengan adat budaya dan kondisi alam papua.

Frasa "khusus" dimaknai sebagai penyikapan yang berbeda yang diberikan kepada pemerintahan papua karena kekhususan yang dimiliki oleh sosial masyarakatnya. Kekhususan tersebut mencakup kebudayaan, sejarah politik, adat istiadat, serta tingkatan sosial masyarakat yang berlaku hanya di Papua dan tidak berlaku di daerah lain di Indonesia. Maka dengan adanya kekhususan seperti yang dikehendaki Pasal 18B ayat (2) UUD NRI maka Papua adalah salah satu daerah yang memiliki pemerintahan daerah otonomi khusus. Otonomi Khusus yang diberlakukan di Provinsi Papua, Menurut UU Nomor 2 Tahun 2021 perubahan kedua atas Undang-Undang No. 21 tahun 2001, secara khusus terdapat 79 Pasal yang mengatur tentang

pelaksanaan kewenangan otonomi khusus provinsi Papua. Dengan pemekaran menjadi Provinsi Papua dan Papua Barat. Aturan ini melingkupi :

1. Pertama, pengaturan kewenangan antara pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;
2. Kedua, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar; dan
3. Ketiga, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri:
 - a. Partisipasi rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah serta para wakil adat, agama, kaum perempuan yang ikut andil dalam pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan aktif;
 - b. Berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya;
 - c. transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan yang bertanggungjawab kepada masyarakat.
4. Keempat, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi perwakilan penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.
5. Pengaturan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) yaitu Lembaga perwakilan daerah provinsi yang menjadi salah satu unsur penyelenggara pemerintah.²²

Daerah yang memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah lainnya adalah Provinsi Aceh. Keistimewaan Aceh ditetapkan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Undang-Undang Pemerintah Aceh tidak terlepas dari nota kesepahaman yang disepakati antara pemerintahan

²² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua

aceh dengan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia.²³ Substansi dari MoU tersebut adalah bentuk pemulihan hubungan untuk pemulihan kondisi sosial masyarakat, ekonomi, serta politik hukum di Aceh secara *sustainable* dalam bingkai NKRI. UUPA memuat 273 Pasal, yang diantaranya dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 yang menyelenggarakan susunan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Aceh Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai fungsi dan kewenangan masing-masing.
2. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh dalam UUPA ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.
3. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun kabupaten, kota yang banyak tersebut dan diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan Pemerintahan Aceh merupakan bentuk konkret pelaksanaan pemerintahan guna terselenggaranya kewajiban konstitusional.
4. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
5. Implementasi formal penegakan syariat islam dengan asas personalitas keislaman terhadap setiap orang yang berada di aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah provinsi Aceh.²⁴

Kekhususan bagi Aceh selama perjalanan panjang. Tiga keputusan penting dikeluarkan untuk keistimewaan dan kekhasan Aceh, yaitu Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh dan Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Provinsi . Aceh Implementasi Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh Nanggroe Aceh Darussalam sebagai Provinsi. Dengan disahkannya Undang-

²³ Hidayat, R, *Dinamika Politik Dalam Proses Implementasi Simbol Keacehan (Doctoral dissertation, UIN Ar-Raniry)*, 2022, hlm 2.

²⁴ Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang Pemerintahan Aceh, diharapkan dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk memajukan kemakmuran Aceh dan mempercepat terselenggaranya peradilan yang adil dan makmur di Aceh.

Pemilukada aceh yang diatur dalam UUPA sebagai *lex specialis* dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur Aceh sebagai daerah khusus memiliki kekhususan yang tidak termuat dalam daerah lain di Indonesia. Aceh memiliki partai politik lokal, bakal calon kepala daerah yang harus bisa baca al qur'an dalam Pasal 12 PKPU Nomor 10 Tahun 2017 dan Komisi pemilihan Umum di aceh bernama Komisi Independen pemilihan. Daerah otonom yang mempunyai fungsi penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan NKRI dan ditetapkan menjadi Ibu kota negara sebelum IKN adalah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) berdasarkan undang-undang. Alasan ini digunakan untuk memberikan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab khusus kepada penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, pada tahun 2007, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744). Undang-undang ini mengatur kekhususan provinsi DKI Jakarta sebagai ibu kota negara. Aturan seperti daerah otonom tingkat provinsi dll masih terhubung dengan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah, diantara daerah khusus lainnya hanya DKI Jakarta yang dapat melakukan pemilihan umum kepala daerah sebanyak dua kali putaran, ini adalah kekhususan yang dimiliki oleh provinsi DKI Jakarta sebagai salah satu pemerintah daerah khusus di Indonesia yang telah diamanatkan dalam konstitusi. Kekhususan yang diperoleh ini berkat adanya UU No. 29 tahun 2007 yang mengatur terkait DKI Jakarta sebagai ibu kota NKRI. Keistimewanya ada pada pemilihan gubernur dan wakil gubernur yang harus mencapai lebih dari 50% suara. Maka kemudian beralih pada Undang-Undang yang baru disahkan yaitu Undang-Undang No 3 Tahun 2022 tentang IKN, yang mengatur terkait pemerintahan otorita sebagai pemerintahan daerah otonomi khusus untuk Ibukota Negara Indonesia. Dalam Undang-Undang IKN terdapat kekhususan pada

pengaturan pemilukada dimana dalam UU IKN tidak dilaksanakannya pemilukada. Karena Kepala pemerintah otorita akan langsung ditunjuk dan ditetapkan oleh Presiden dengan pertimbangan DPR. Jika merujuk pada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI sebagaimana dicantumkan juga pada penjelasan dan uraian naskah akademik UU IKN tersebut, pengaturan tersebut atas amanat konstitusi tersebut. Namun jikalau diperhatikan lebih lanjut, maka ini akan kontradiktif dengan Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

2.4 Kekhususan Otorita Ibu Kota Negara

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Ibu kota diartikan sebagai kota tempat bernaungnya pusat pemerintahan suatu negara atau tempat dihimpunnya unsur administratif eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pada kata otorita sendiri merupakan kata tidak baku dari otoritas²⁵, padahal dalam Angka 243 Lampiran II Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa penggunaan bahasa peraturan perundang-undangan haruslah memakai bahasa Indonesia yang baik yaitu lugas, objektif, baku, dan definisi yang cermat.²⁶

Pada perkembangannya dalam konstitusi di Indonesia, sistem ketatanegaraan Ibu kota mengalami beberapa kali perubahan. Diawali dari periode berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945), dimana frasa ibu kota hanya disebutkan 1 (satu) kali yaitu Pasal 2 ayat (2) berbunyi,

“Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara”.

Tidak dinyatakan secara jelas apakah ibu kota yang dimaksud juga termasuk pusat pemerintahan dan dalam konstitusi saat ini tidak disebutkan juga lokasi ibu kota secara jelas.

²⁵ Lektur.id, Arti Kata Otorita di Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <https://kbbi.lektur.id/otorita>, diakses 15 Januari 2024, pukul 11:51 WIB.

²⁶ Efraim J Kastanya, S.H., Hukumonline, Penggunaan 'Bahasa Hukum' dalam Pembentukan Peraturan, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bahasa-hukum-lt6225ac187027e>, diakses 15 Januari 2024, pukul 12:04 WIB.

Periode ini mencatat bahwa Indonesia pernah dua kali melakukan pemindahan Ibu kota/pusat pemerintahan, pertama ke Yogyakarta di Januari 1946 karena Belanda menduduki Jakarta. Kemudian selanjutnya pada tanggal 19 Desember 1948, Ibu kota Indonesia dipindahkan dari Yogyakarta ke Bukittinggi, Sumatera Barat. Karena Yogyakarta jatuh ke tangan Belanda dan Presiden, Wakil Presiden, serta sejumlah petinggi negara ditawan dan diasingkan ke luar pulau Jawa. Sjafruddin Prawiranegara Menteri Kemakmuran pada saat itu diberikan mandate dari Presiden dan Wakil Presiden untuk membentuk pemerintahan darurat di Sumatera sebelum akhirnya Yogyakarta jatuh ke tangan Belanda.

Ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) diadopsi dan disahkan pada tanggal 27 Desember 1949, salah satu ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS adalah terkait ibu kota. BAB III tentang perangkat pelayanan RIS, Bagian I Pasal 68 Dewan Pengurus menyatakan bahwa pemerintah yang berkedudukan di Jakarta harus menunjukkan tempat lain dalam keadaan darurat. Pasal 70 juga mengatakan bahwa tempat kedudukan presiden adalah ditempat kedudukan pemerintahan, yaitu Jakarta. Artinya, pada saat pelaksanaan UUD ini, ibu kota merupakan pusat penyelenggaraan negara RIS.

Kemudian diberlakukannya Konstitusi Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 pada tanggal 17 Agustus 1950. Pasal 46 UUDS 1950 menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden berkedudukan di tempat kedudukan pemerintah, yaitu di Jakarta, kecuali jika dalam keadaan darurat pemerintah menentukan tempat lain. Disini ada ketentuan yang tercantum pada Pasal 68 yang mengatakan bahwa dewan perwakilan rakyat (DPR) mengadakan rapat di Jakarta kecuali jika dalam keadaan darurat pemerintah menentukan tempat lain. Tidak seperti Konstitusi RIS, UUDS 1950 tidak secara eksplisit menyebutkan kedudukan Jakarta didalam konstitusi pada saat itu.

Selanjutnya pada 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan sebuah dekrit yang disebut Keputusan Presiden tanggal 5 Juli 1959. Isi dari dekrit tersebut salah satunya adalah penghapusan UUDS 1950 dan konsolidasi UUD 1945. Substansi

dari UUD setelah dekrit 1945 sama dengan UUD 1945 tanggal 18 Agustus. Dengan demikian dalam dekrit Presiden 1959 tidak menyebutkan kedudukan ibukota dalam konstitusi saat itu.

Pada saat era reformasi sejak tahun 1998, terdapat pengaruh besar yang diberikan dari perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap perubahan struktur ketatanegaraan yang ada di Indonesia yang akhirnya terjadilah pengagendaan khusus untuk membahas amandemen UUD 1945 yang kemudian sekarang disebut UUD NRI 1945. Pada pembahasan terkait ibukota Republik Indonesia, pernah dibahas dalam rapat panitia Ad-Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR ke-30 di tanggal 5 April 2000. Namun pada saat itu penegasan terkait ibukota negara tidak terakomodasi sampai pembahasan amandemen terakhir.

UUD NRI 1945 hanya menyebutkan persoalan ibukota 2 (dua) kali, yang pertama pada BAB II tentang MPR di Pasal 2,

“Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara”

Yang kedua di BAB VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Pasal 23G,

“Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibu Kota Negara”

Jadi didalam UUD NRI 1945 sendiri tidak menyebutkan secara jelas letak ibukota sendiri.

Di tahun 2023 ini, perlu diketahui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah merestui Otorita Ibu Kota Negara yang diresmikan semenjak disahkannya Undang-Undang No 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menjadi megaproyek pemerintah Indonesia dalam usahanya memindahkan Ibukota negara yang semula di DKI Jakarta menjadi ke penajam paser utara. Selain dilema persoalan ibu kota negara yang belum terdefinisi secara jelas dalam konstitusi, perlu juga diperhatikan ketika UU IKN diundangkan dan bagaimana penerapannya. Harapannya tentu saja apapun yang dilakukan harus sesuai secara konstitusional.

Dalam UU IKN tersebut mengatur beberapa hal baru yang sebelumnya belum ada di Indonesia. Diantaranya pada Pasal 4 ayat (1) huruf b yang berbunyi: “*Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*” adalah sebuah hal baru yang sangat menarik. Karena selama ini Indonesia hanya mengenal pembagian kekuasaan pusat dan daerah dengan kepala daerah adalah gubernur, bupati dan wali kota, bukan pusat, otorita, dan daerah. Walau otorita disini dikatakan sebagai pemerintahan daerah khusus. Namun menyamakannya dengan kementerian tetap menimbulkan pertanyaan dalam keberjalanan pemerintahannya kelak, maka pemerintahan otorita dan kepala otorita adalah sebuah nomenklatur baru dalam sistem ketatanegaraan indonesia. Pemerintah haruslah berdasarkan pada peraturan sehingga segala tindakan atau kebijakan pemerintah dalam hal apapun haruslah selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai salah satu karakteristik negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl.²⁷

Undang-undang IKN ini disusun atas dasar urgensi pemindahan Ibu Kota Negara yang memang sudah sejak lama diwacanakan, sebelumnya Presiden Republik Indonesia telah menyampaikan hal tersebut pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2019. Pemindahan tersebut sebagai akibat dari pesatnya pertumbuhan penduduk dan terpusatnya kegiatan ekonomi hanya di Jakarta dan Pulau Jawa saja. Sementara terjadi tingkat kesenjangan yang tinggi pada daerah-daerah diluar pulau jawa (adhi, 2009). Dan keberjalanan pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang disebut Otorita Ibu Kota Nusantara dengan dipimpin oleh Kepala Otorita dan Wakil kepala otorita diharapkan dapat lebih fokus menyelenggarakan kegiatan persiapan, pemindahan, dan pembangunan Ibu Kota Nusantara serta menjalankan tugas dan fungsinya demi kepentingan nasional.

Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Ibu Kota Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41)

²⁷Ahmad Gelora Mahardika, “Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Electoral Governance* 3, no. 1 (2021): 51–69.

“Ibu Kota Negara Bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-undang ini.”

Dengan melihat ketentuan pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi, *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*

Maka dapat kita pahami paradigma yang diberikan UU IKN ini untuk memberikan kekhususan kepada Ibu Kota Nusantara dengan menjadikan Lembaga Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian dan pemerintahan daerahnya bersifat khusus setelah memperhatikan frasa *“Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus”* dan pada Pasal 4 ayat (1) huruf b yang berbunyi,

“Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.”

Menurut Bagir Manan dalam pengertian ketatanegaraan, lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara²⁸. Kemudian seperti yang pendapat Muhtadi dalam Jurnal Fiat Justicia, Pertama lembaga negara merupakan organisasi pemerintahan yang menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan, kedua konstitusi, Undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat membentuk lembaga negara, ketiga, lembaga negara berkedudukan di pusat pemerintahan dan juga di daerah, keempat, fungsi dan kewenangan dapat menentukan kedudukan lembaga negara, sehingga harus ada kelompok lembaga negara utama (main state agency) dan lembaga negara pembantu. (kelima, hubungan antar lembaga negara dapat bersifat hierarkis seperti doktrin desentralisasi dalam UUD 1945 sebelum amandemen, atau bersifat horizontal, mendatar, setara dan berbeda secara fundamental belaka²⁹. Dapat dilihat bahwa

²⁸Bagir Manan, Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial (SuatuPertanyaan?), Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun ke XXI Nomor 244, Maret, IKAHI, Jakarta, 2006, hlm. 5.

²⁹Muhtadi, Lembaga Negara: makna, kedudukan dan relasi, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept.–Des.2013.

Undang-undang telah menetapkan kedudukan Ibu Kota Negara sebagai satuan pemerintahan daerah khusus, sebagai penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia yang dengan itu status daerah yang diberikan sifat khusus sebagai daerah khusus di Indonesia bertambah.

Sebelumnya kita mengetahui bahwa Indonesia telah memiliki beberapa daerah yang diberikan status khusus oleh undang-undang, yaitu Aceh, DIY, Jakarta, Papua dan Papua Barat. Maka dengan diundangkannya undang-undang Ibu Kota Negara sebagai dasar hukum pemindahan ibu kota negara Indonesia menambah daftar daerah yang diberi kewenangan khusus oleh undang-undang. Di Indonesia desentralisasi asimetris sudah terjadi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Aceh yang masing masing memiliki latar belakang dan kekhasan yang berbeda, dan kini daerah Ibu Kota Negara Nusantara yang diberikan kekhususan nya sebagai daerah desentralisasi asimetris pada daerah Ibu Kota Nusantara. Kekhususan yang diberikan meliputi pada penunjukkan kepala Otorita IKN, tidak diaturnya pemilu DPRD, serta pengelolaann terhadap investasi daerah.

Ada tiga prinsip utama menurut pendapat Bagir Manan yang terdapat dalam politik hukum pemerintahan daerah jika merujuk pada Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen), yakni :

1. Prinsip desentralisasi territorial wilayah Negara republik Indonesia akan dibagi-bagi dalam satuan-satuan pemerintahan yang tersusun dalam daerah besar dan kecil. Dengan demikian UUD 1945 tidak mengatur desentralisasi fungsional;
2. Perintah kepada pembentuk undang-undang (presiden dan DPR) untuk mengatur desentralisasi territorial tersebut dalam undang-undang (undang-undang organik);
3. Perintah kepada pembentuk undang-undang dalam Menyusun undag-undang tentang desentralisasi territorial harus:
 - a. Memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara.

- b. Memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.³⁰

Maka kemudian penetapan IKN sebagai pemerintah daerah khusus Ibu Kota Negara secara leluasa menyangkut perihal:

1. Pemilihan kepala daerah yang tidak harus melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui pemilihan oleh DPRD, melainkan dibuat aturan bahwa kepala daerah ditunjuk oleh Presiden;
2. Keberadaan DPRD yang bisa diatur untuk ditiadakan;
3. Hingga pengaturan pemerintahan daerah lainnya yang dikecualikan dari berbagai peraturan perundang-undangan.

Bentuk pemerintahan yang seperti ini sebenarnya memang lebih memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menyesuaikan dengan kondisi dan keterbutuhan IKN, namun hal seperti ini membutuhkan pengaturan yang harus jelas dan detail karena menyangkut banyak komponen dalam menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan daerah IKN kedepannya. Ditambah lagi dalam mendefinisikan “kekhususan” yang dimaksud oleh Pasal 18B perlu diperjelas lagi mekanisme pemberian kekhususan tersebut dan sejauh apa kekhususan dapat diberikan sehingga tetap sejalan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian penggabungan kedua model pemerintah daerah khusus setingkat provinsi dan lembaga otorita setingkat kementerian adalah sistem baru yang perlu pengaturan lebih detail agar pembagian kekuasaan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah khusus IKN tidak tumpang tindih dan tidak menimbulkan kerancuan dalam keberjalanannya.

Selanjutnya dengan kekhususannya, dalam pemerintah IKN Nusantara kepala otorita setingkat menteri dengan bentuk pemerintahan setingkat provinsi. Pemerintah Otorita diberi kewenangan yang luas untuk mempercepat proses pembangunan di daerah tersebut. Kewenangan luas itu berkaitan dengan urusan

³⁰ Kadek Cahya, Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2 Issue 3, August 2019.

pemerintahan konkuren yang dilimpahkan kepada daerah. Seperti diketahui, urusan pemerintahan terbagi tiga yakni urusan absolut, pemerintahan umum, dan pemerintahan konkuren. Urusan konkuren sendiri merupakan urusan yang didelegasikan kepada daerah yang terdiri dari 32 urusan meliputi 24 urusan bersifat wajib dan delapan lainnya bersifat pilihan. Ketentuan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) mengenai tata cara pemerintahan di IKN Nusantara.

Di Indonesia daerah khusus bukanlah hal baru, ada beberapa daerah provinsi di Indonesia yang memiliki status daerah khusus, walaupun sama-sama daerah khusus akan tetapi kekhususan IKN perlu diteliti lebih lanjut, mulai dari tidak adanya DPRD yang memiliki peran penting dalam fungsi legislatif dan kepala pemerintahannya yang langsung dipilih oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR RI. Jika kekhususan di daerah lain hanyalah bersifat administrasi yang memiliki konsekuensi-konsekuensi terbatas. Misalnya saja pemberlakuan otonomi khusus untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang memiliki konsekuensi terhadap hak penerimaan dan penggunaan anggaran dan tata pemerintahan khusus dengan adanya Majelis Rakyat Papua (MRP). Kedua daerah tersebut masih tetap berbentuk provinsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, Sedangkan kekhususan IKN yang sangat luas dikhawatirkan mencederai asas otonomi daerah tepatnya asas desentralisasi yang dimana dengan ketidakadaannya DPRD membuat setiap peraturan daerah IKN dibuat oleh DPR RI hal itu dapat dinilai bertentangan dengan asas desentralisasi yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintahan daerah diserahkan ke pemerintah pusat.

Kekhususan kedua yaitu penunjukan kepala otorita Ibu Kota Negara yang merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi tidak selaras dengan gagasan reformasi demokrasi yang telah diperjuangkan, berbeda seperti pemilihan umum yang dilaksanakan setiap provinsi secara langsung, umum, bebas dan adil dimana para calon kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat daerah setempat tidak melalui penunjukkan oleh presiden dengan pertimbangan DPR. Dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang IKN Nusantara hanya melaksanakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden, Pemilu anggota DPR,

dan Pemilu anggota DPD. Sedangkan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 menetapkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini juga diatur dalam Pasal 57 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.

Implikasi dari bentuk pemerintahan menyebabkan akan berdampak pula pada regulasi yang kelak akan dikeluarkan. Nantinya apakah jika akan memberikan pengaturan yang lebih rinci atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan menggunakan Peraturan Daerah atau Peraturan Menteri?³¹ Kepala otorita yang tidak dipilih melalui pemilihan umum dapat dinilai menodai demokrasi lokal dalam daerah Ibu Kota Negara, dan dapat berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan jika terpilihnya kepala daerah bukanlah dari manifestasi suara rakyat. Bahwa peran DPR hanya pada tahap akhir dari pemilihan kepala otorita yaitu konsultasi, pada dasarnya pemilihan otorita tetap dipilih oleh presiden pada awalnya dimana DPR tidak memiliki keterlibatan memberikan kriteria atau rekomendasi pada tahap awal pemilihan calon-calon kepala otorita.

Kekhususan ketiga yaitu tidak adanya aturan terkait DPRD. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dibutuhkan partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan yang ada, pemilihan wakil rakyat untuk Lembaga perwakilan rakyat dan kepala daerah harus dilakukan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil. Dalam asas demokrasi menjamin semua warga negara untuk memiliki hak yang setara agar dapat menentukan pengambilan keputusan untuk keberlangsungan hidup para rakyat disebuah negara. Maka rakyat atau warga negara ini secara bebas harus dapat menentukan pilihannya sendiri terhadap wakil rakyat yang akan jadi manifestasi mereka dalam mengambil keputusan dan kebijakan didalam pemerintahan, serta harus dapat memilih wakil

³¹ Indrayana, Denny. “Mengulik Keresahan Dibalik Pengesahan IKN yang Cacat Prosedural”. Disampaikan pada Diskusi Publik “Mengulik Keresahan Dibalik Pengesahan UU IKN yang Cacat Prosedural” diselenggarakan oleh EM UB pada 26 April 2022.

rakyat dan kepala daerahnya sendiri sehingga pengelolaan pemerintahan itu adalah benar-benar mendapat legitimate dari rakyat itu sendiri. Dengan adanya Pasal 9 ayat (1) UU IKN yang berbunyi,

“Otorita Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh kepala otorita dan dibantu oleh seorang wakil kepala otorita Ibu Kota Nusantara yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”

Maka kemudian pengaturan pada Pasal 9 ayat (1) ini dikhawatirkan akan mencederai asas demokrasi rakyat untuk berpartisipasi langsung dalam memilih kepala daerahnya sendiri yang kemudian juga dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi,

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Kemudian jika kita melihat pada pengaturan Pasal 13 ayat (1) yang berbunyi,

“Dikecualikan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemilihan umum, Ibu Kota Nusantara hanya melaksanakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD”

Dengan tidak diaturnya pemilihan DPRD dalam Pasal tersebut maka menjadi tanda tanya besar, karena jika tidak ada DPRD dalam pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara maka hal ini dapat bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi,

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Pemilihan umum yang jalankan dalam IKN harusnya menjamin prinsip keterwakilan, dalam artian setiap warga negara Indonesia memiliki wakil yang duduk di Lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasinya disetiap tingkatan pemerintahan dari pusat hingga ke daerah tidak terkecuali DPRD sendiri. Karena DPRD mempunyai peranan penting penyelenggaraan pemerintahan di

tingkat daerah didalam pemerintahan daerah khusus tersebut. Padahal setiap daerah khusus dan istimewa seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Aceh tetap memiliki DPRD. Dengan tidak adanya aturan terkait DPRD yang dinilai bertentangan dengan ketentuan konstitusi pada Pasal 18 Ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Hal ini dapat dilihat mencederai konstitusi Negara Republik Indonesia, karena bagaimana sebuah tata kelola pemerintahan akan berjalan baik tanpa adanya perwakilan rakyat dalam suatu wilayah tersebut, dan bagaimana akan terjadinya *check and balance* rakyat dalam mengawasi setiap kebijakan yang lahir dari eksekutif tanpa adanya pengawasan dari wakil rakyat sebagai representasi perwakilan rakyat itu sendiri. Hal ini jelas mencederai kedaulatan rakyat. Indonesia merupakan negara yang memiliki dasar hukum seperti disebutkan dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menandakan setiap kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara diatur sesuai dengan kebutuhan dan adat istiadat nya. Negara hukum sangat erat kaitanya dengan demokrasi yang juga tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi “...Kedaulatan berada di tangan rakyat” bunyi Pasal tersebut sudah dapat menyatakan secara tegas bahwa Indonesia negara demokrasi yang menjunjung Hak Asasi Manusia.”

Sistem *check and balances* dibutuhkan guna mewujudkan tatanan penyelenggaraan negara yang memberi kewenangan antar cabang kekuasaan negara tersebut.³² Bentuk pengawasan terhadap pemerintahan merupakan sebuah konsep dari negara hukum dengan menggunakan prinsip *the rule of law*, berarti pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara harus berlandaskan pada asas legalitas yakni tetap berdasar pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

³²Narang, Teras Agustin, “Reformasi Hukum Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat,” Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003, hlm. 5

Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah menjamin hak untuk memilih dan dipilih yang tercantum dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 39 tahun 1999, yang berbunyi,

“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Maka Ketika pemilihan kepala daerah ditunjuk oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR dan Ketika tidak diaturnya terkait pemilihan DPRD dalam pemerintahan daerah khusus IKN maka hal ini dilihat mengurangi hak setiap orang yang ingin ikut dalam pemilihan tersebut dan mengurangi hak bagi setiap masyarakat daerah untuk memilih pemimpinnya dan perwakilannya sendiri didalam pemerintahan tersebut.

Jika pengaturan hal tersebut dikarenakan pada kekhususan yang diberikan oleh Undang-Undang IKN, maka pemaknaan kekhususan dan keistimewaan berdasarkan Putusan MK Nomor 81 Tahun 2010, pertimbangan kekhususan haruslah datang dari aspirasi masyarakat setempat. Sebab, masyarakatlah yang lebih mengerti kebutuhan dan arah pembangunan daerahnya. Meskipun akses demokrasinya sangat luas, model pembangunan seperti inilah yang diharapkan dalam sistem demokrasi. Konsep IKN Nusantara dianggap inkonstitusional karena tidak sesuai dengan substansi demokrasi, dan negara hukum, yang pada dasarnya bertujuan untuk membatasi kekuasaan. Kepala otorita IKN yang kemudian ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR dinilai tidaklah sesuai dengan asas demokrasi rakyat dimana rakyat berpartisipasi langsung dalam memilih kepala daerahnya sendiri. Daerah yang menyandang status khusus dan istimewa seperti DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Di Aceh, dan Papua tetap memiliki Gubernur dan DPRD, meskipun ada beberapa pengaturan yang berbeda.

Maka dalam penelitian ini akan disajikan pertimbangan bentuk Pemerintah Otorita IKN sebagai Pemerintah daerah khusus dengan pemerintahan daerah khusus lainnya di Indonesia, dan akan dilihat perubahan sistem pemerintahan otorita IKN

sebagai ibukota negara baru dengan sistem pemerintahan Ibukota Jakarta yang telah ada sejak lama. Sehingga dapat menghasilkan pandangan yang lebih komprehensif terkait kebijakan sistem pemerintahan Otorita IKN dan dapat meminimalisir tumpang tindih kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam keberjalanan ibukota negara baru Indonesia.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode normatif untuk mencapai tujuan penelitian demi melihat kesesuaian antara UU IKN dengan konstitusi dan UUD NRI 1945 serta melihat koherensi pertimbangan bentuk pemerintahan Otorita IKN dengan bentuk Ibukota sebelumnya dan konsep negara kesatuan republik Indonesia. Metode penelitian ini digunakan untuk mengkaji, memelihara, dan mengembangkan konstruksi hukum positif dengan bangunan logika, yang disebut kajian doktrinal sehingga dapat dikatakan juga sebagai kajian hukum normatif.

Penelitian hukum normatif juga sering disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menelaah peraturan-peraturan yang tertulis dan bahan-bahan hukum. Juga disebut sebagai penelitian kepustakaan karena penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Dalam studi hukum, urgensi kajian tentang asas hukum menempati posisi penting, karena asas hukum menjadi pondasi kelahiran dan awal dari konstruksi peraturan perundang-undangan. Asas hukum dimaknai sebagai jantungnya peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi terciptanya suatu peraturan hukum.

3.2 Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) Melakukan penelitian dengan pendekatan undang-undang yaitu menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti³³ penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. .

Melalui pendekatan ini diharapkan dapat melihat kebenaran tentang kesesuaian Bentuk Pemerintahan Otorita Ibu Kota Negara dengan UUD NRI 1945 dan menelisiknya dalam konsep negara kesatuan dan pemberian status khusus dan/atau istimewa pada suatu pemerintahan daerah, agar dengan hal tersebut diperoleh informasi dan data akurat yang pengelolaannya dapat ditinjau dari aspek hukum tata negara. Penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan masukan dan kajian ilmiah yang baik bagi perkembangan ilmu hukum ke depan, mengingat bahwa pengadopsian sesuatu yang baru dalam sistem ketatanegaraan kita hanya sah jika demi kepentingan bangsa dan negara.

3.3 Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dan dikumpulkan oleh peneliti dari sumber-sumber yang telah ada:

1. Bahan Hukum Primer, Berupa:
 - a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang No 3 tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara
 - c. Undang-undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam (NAD)

³³ Peter Muhammad Marzuki, Penelitian Hukum, cetakan ke-11 (Jakarta:Kencana,2011), hlm, 93.

- e. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
 - f. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - g. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - h. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - i. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
2. Bahan Hukum Sekunder, berupa peraturan- peraturan yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti putusan MK terkait, Peraturan Pemerintah, doktrin, ensiklopedia, jurnal, kamus, artikel online, dan lain-lain.

3.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

1. Prosedur Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (legal research) yang merupakan studi dokumen, yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer, juga keputusan/ketetapan pengadilan, kontrak/perjanjian/akad, teori hukum, dan pendapat para ahli. Penelitian hukum normatif ini juga disebut penelitian hukum doktrinal atau sebagai penelitian studi kepustakaan atau studi dokumen.

Penulis akan meneliti keserasian aturan hukum (dan perundangan) agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini penulis akan meneliti sampai sejauh mana hukum positif tertulis atau

peraturan perundang-undangan yang ada itu sinkron atau serasi satu sama lain. Dimana penulis akan memfokuskan pada aturan tata negara dan administrasi negara yang berkaitan dengan kedudukan status pemerintahan daerah khusus yang telah ditetapkan oleh undang-undang terkait dalam ketatanegaraan di Indonesia.

2. Prosedur Pengolahan Data

- a. Memeriksa data yang terkumpul untuk menentukan seberapa sesuai dengan kebutuhan dan bagaimana masalah dirumuskan.
- b. Interpretasi, yaitu menghubungkan, membandingkan dan menguraikan data serta mendeskripsikan data dalam bentuk uraian untuk kemudian ditarik kesimpulan; dan
- c. Sistematis, yaitu penyusunan data secara sistematis sesuai dengan pokok bahasan sehingga memudahkan analisis data

3.5 Analisis Data

Analisis yang telah diolah kemudian dianalisis secara kualitatif, yang dengan cara mendeskripsikan data dalam bentuk uraian kalimat. Penelitian dalam mengambil kesimpulan menggunakan metode deduktif, yaitu suatu cara berpikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum, untuk kemudian ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan yang telah dikemukakan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Bahwa berdasarkan pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pertimbangan perubahan bentuk Pemerintah Ibukota sebelumnya yang berbentuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta menjadi Pemerintahan Daerah Khusus Otorita IKN adalah semata-mata untuk menemukan bentuk pemerintahan khusus yang memberikan keleluasaan dimana pemerintah pusat dapat mengkoordinasikan pemerintahan daerah khusus yang dapat mencakup seluruh kepentingan strategis nasional dalam persiapan, penyelenggaraan, dan pembangunan Ibukota Negara Baru yang dilakukan di Nusantara. Bentuk pemerintahan seperti ini perlu penelaahan lebih lanjut karena kurang mempertimbangkan aspek lain pada otonomi daerah yang termaktub dalam konstitusi yaitu terkait pembagian kamar kekuasaan antara pemerintah daerah dan kementerian, penyusunan regulasi peraturan daerah tanpa adanya dewan legislatif tingkat daerah atau DPRD.

2. Bentuk penyelenggaraan pemerintahan otorita dalam pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah sesuai UUD NRI 1945 dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Namun pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (3), (4), Pasal 9 ayat (1), dan Pasal 13 ayat (1) tidak sesuai dengan konsep

pemerintahan daerah Pasal 18 ayat (1), (3), (4), Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (2) BAB VI UUD NRI 1945.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari penelitian ini, maka saran yang dapat diberikan penulis yaitu:

1. Undang-undang No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara harus direvisi oleh pembuat undang-undang yaitu DPR dan Pemerintah untuk memperjelas penafsiran atas norma hukum yang ada dalam UU IKN tersebut agar sesuai dengan Konstitusi UUD NRI 1945 dan sistem pemerintahan daerah dalam ketatanegaraan Indonesia.
2. Penyelenggaraan konsep Pemerintahan Daerah Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara perlu dirincikan lebih lanjut oleh pembuat undang-undang yaitu DPR dan Pemerintah dengan pembagian kewenangannya dengan pemerintah pusat agar tidak terjadi tumpang tindih dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Kewenangan yang ada terutama untuk hal-hal sentral yang dilimpahkan Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara perlu ditelisik sesuai aturan perundang-undangan terkait dan diakomodir sehingga menjadi gambaran yang jelas untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus otorita ibu kota nusantara di masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Propinsi Papua. (LN. 2001/ No. 135, TLN No. 4151, LL Setneg : 37 Hlm).

Undang-undang No. 11 tahun 2006 tentang Otonomi Khusus di Propinsi Nanggro Aceh Darusalam (NAD). (LN.2006/No.62, TLN No.4633, LL Setneg : 145 Hlm).

Undang-undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. (LN.2007/No.93, TLN No.4744, LL Setneg : 25 Hlm).

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. (LN.2012/No. 170, TLN No. 5339, LL Setneg: 35 Hlm).

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (LN.2014/No. 244, TLN No. 5587, LL Setneg: 212 Hlm).

Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (LN.2015/No.58, TLN NO.5679, LL Setneg: 8 Hlm).

Undang-undang No. 15 Tahun 2019 tentang Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (LN.2019/No.183, TLN No. 6398, jdih.Setneg.go.id: 14 Hlm).

Undang-Undang No. 3 tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. (LN.2022/No.41, TLNNo. 6766, jdih.setneg.go.id : 30 hlm)

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, (LN.2022/No.101, TLN No.6789, jdih.setneg.go.id: 132 hlm).

Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, (LN.2022/No.241, jdih.setneg.go.id: 4 hlm).

Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2022 tentang Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara. (LN.2022/No.243, jdih.setneg.go.id: 5 hlm).

Buku

- Juanda. (2004). *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum* (Vols. Cetakan ke-11). Jakarta: Jakarta-Kencana.
- Narang, T. A. (2003). *Reformasi Hukum Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Nasution, A. B. (2000). *Bantuan Hukum Di Indonesia*. LP3ES.
- Nawawi, J. (2012). *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*. Makasar: Menara Intan.
- Solossa, J. (2005). *Otonomi Khusus : Mengangkat Martabat Rakyat Papua Di Dalam NKRI*. Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal

- Ahliyan, Y. (2022). Political Will Sistem Otorita IKN (OIKN) dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam, Vol. 2, No. 2*.
- Ahmad Gelora Mahardika, R. S. (2022). Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan, Vol 2 No 1*.
- Cahya, K. (2019). Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal, Vol 2 Issue 3*.
- Fadli, A. (2022). Ini Alasan IKN Diberi Nama Nusantara. Dipetik Februari 16, 2023
- Hamdani, K., & Wulan, U. (2022). Rezim Executive Heavy Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Legislatif, Vol. 5, No. 2*.
- Herdina, D. (2022). Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik. *Jurnal Transformativ, Vol. 8, No. 1, 3*.

- Hidayat, R. (2022). *Dinamika Politik Dalam Proses Implementasi Simbol Keacehan. Doctoral dissertation, UIN Ar-Raniry, 2.*
- Indrayana, D. (2022). *Mengulik Keresahan Dibalik Pengesahan IKN Yang Cacat Prosedural. Diskusi Publik EM UB "Mengulik Keresahan Dibalik Pengesahan UU IKN Yang Cacat Prosedural".*
- Indriyany, I. A. (2019, Juni). *Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan? Journal of Social Politics and Governance, Vol.1 No.1, 2-3.*
- Ismiyanto, & Firstnandiar G.A., S. (2023). *Tinjauan Hukum Negara Kesatuan yang Menganut Sistem Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penerapan Mekanisme Checks and Balances. Jurnal Serambi Hukum, 128-137.*
- KPPOD. (2022, Maret 23). *Otorita IKN Leluasa Pilih Kewenangan. Dipetik April 12, 2023*
- Mahardika, A. G. (2021). *Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Electoral Governance, Vol. 3 No. 1, 51-69.*
- Manan, B., & K.K.R, I. (2006). *Hubungan ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi Dengan Komisi Yudisial. Varia Peradilan Majalah Hukum, 5.*
- Metho P. Sihombing, D. P. (2022). *Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah. Jurnal Pendidikan dan Konseling, Vol. 4 No. 5, 1039-1051.*
- Muhtadi. (2013). *Lembaga Negara: makna, kedudukan dan relasi. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum. Volume 7 No. 3, Sept.–Des.2013.*
- Munawaroh, N. (2019). *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik good Governance di Bidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. Jurnal Media Birokrasi, Vol. 1 No. 2, 143-156.*
- Nopliardy, R. (2017). *Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah dan Implikasi Dibatalkannya. Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota. Al-Adl: Jurnal Hukum, 87-108.*
- Nurfurqon, A. (2020). *Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia. Khazanah Hukum, Vol. 2 No. 2, 87-108.*

- PPN/Bappenas, K. (2021). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*. Diambil kembali dari Kementerian PPN/Bappenas.
- SIhombing, M. P., & Oktavian, D. P. (2022). Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah. *Jurnal Pendidikan dan Konseling, Vol 4. NO. 5*, 1039-1051.
- Utami, S. N. (2022). Isi UUD 1945 Pasal 25A dan Maknanya. *Kompas.com*. Dipetik Januari 04, Pukul 00:13 WIB, 2022
- Wibowo, T. A. (2022). Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara. *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam, Vol. 2, No. 2*.
- Zaka Firma Aditya, A. B. (2021). Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Pemindahan Ibukota Negara. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol 15 No 1*, 745.

Artikel

- DPR, R. (2021). *Risalah Rapat Paripurna DPR RI*. Jakarta: DPR RI. Diambil kembali dari <file:///D:/Bahan/persipar-Risalah-Rapat-Risalah-Rapat-Paripurna-ke-13-MP-III-TS-2021-2022-1644996987.pdf>
- Efraim J, K. (t.thn.). Penggunaan 'Bahasa Hukum' dalam Pembentukan Peraturan. Dipetik Januari 15, 2024, pukul 12:04 WIB., dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bahasa-hukum-1t6225ac187027e>
- Konstitusi, M. (2010). Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-VII/2010. Diambil kembali dari https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan%20No.%2081-PUU-VIII-2010.pdf
- Konstitusi, M. (2013). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*. Diambil kembali dari www.mkri.id.
- Konstitusi, M. (2016). Putusan Mahkamah Konstitusi No. 88/PUU-XIV/2016. Diambil kembali dari https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/88_PUU-XIV_2016.pdf
- Lektur.id. Arti Kata Otorita di Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Dipetik Januari 15, 2024, pukul 11:51 WIB., dari <https://kbbi.lektur.id/otorita>

Nurhanisah, Y. (2019). Alasan Pemindahan Ibu Kota di Luar pulau Jawa.
<https://indonesiabaik.id/infografis/alasan-pemindahan-ibu-kota-di-luar-pulau-jawa>