

Analisis Pemberlakuan Otonomi Khusus dan Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Ditinjau dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Mohammad Zulfahmi¹, Dhafin Zhafran², Ali Imran Nasution³

¹Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: 2110611169@mahasiswa.upnvj.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: 2110611331@mahasiswa.upnvj.ac.id

³Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: aliimran.nst@upnvj.ac.id

Abstract

The 1945 Constitution declares that regional government consists of regents/mayors, governors. Where in Article 18 paragraph 4 of the 1945 Constitution states "Governors, Regents and Mayors respectively as heads of provincial, district and city regional governments are elected democratically. The provisions of the 1945 Constitution have consequences for holding general elections for regional heads or commonly called Pilkada. Elections for regional heads (pilkada) are now carried out directly. This direct regional head election has been going on since 2005, which is based on the provisions of Law no. 32 of 2004 based on the provisions of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution which stipulates that Governors, Regents and Mayors respectively as heads of provincial, district and city regional administrations are democratically elected. If examined more deeply, the provisions of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution do not emphasize the necessity that Governors, Regents and Mayors must be elected through an election that is held directly. In addition, the meaning of a special area has actually been stipulated in the Constitutional Court Decision Number 81 of 2010. On the other hand, there is no clear explanation regarding origin rights and specific needs in the IKN area, which makes the IKN Authority so diverse in its forms and administration of government.

Abstrak

Seperti yang sudah diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah terdiri dari Gubernur, Bupati/Walikota. Di mana dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 menyatakan "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Sehubungan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 ini membawa konsekuensi dalam menyelenggarakan Pemilu dan Pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah kini dilaksanakan secara langsung. Pilkada secara langsung ini sudah terlaksana semenjak tahun 2005, berdasarkan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada peraturan yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih dengan cara demokratis. Jika diperhatikan lebih dalam, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak mengharuskan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih melalui pemilihan yang dilakukan secara langsung. Selain itu pemaknaan daerah bersifat khusus sebenarnya dan seharusnya sudah ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010. Di sisi lain, tidak adanya penjelasan rinci dan jelas tentang hak asal usul dan kebutuhan yang spesifik pada

wilayah IKN, yang membuat Otoritas IKN begitu beragam dalam bentuk dan administrasi pemerintahannya sehingga menjadi problematika dalam penyusunan dan penyelenggaraannya.

Kata Kunci: Pemberlakuan, Otonomi Khusus, IKN

1. Pendahuluan

Sejak berdirinya NKRI, pemberian kewenangan pada daerah telah tercermin dan diatur dengan singkat dan jelas pada UUD 1945 pada saat ini diatur pada UU Nomor 1 Tahun 2022 mengenai keterkaitan antara Keuangan dengan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Peraturan serta hukum tersebut mengatur tentang sistem pemerintahan dan daerah diberikan kewenangan untuk menjalankan penerapan otonomi daerah. Implementasi desentralisasi ini menekankan signifikansi dalam menerapkan prinsip demokrasi, meningkatkan partisipasi dari seluruh warga maupun dengan mempertimbangkan banyak sektor maupun aspek yang terkait potensi wilayah. Implementasi delegasi wewenang ke daerah pastinya amat krusial dan membutuhkan pemberian wewenang yang luas, jelas, dan mempunyai tanggung jawab sejalan dengan aturan pada hukum positif Indonesia untuk daerah secara merata.¹

Sistem desentralisasi daerah ialah komponen penting sistem pemerintahan nasional yang lebih besar, yang juga dikenal sebagai pemerintah pusat. Kehadiran sistem desentralisasi daerah sebagai subsistem penting dianggap krusial dan signifikan, dikecualikan apabila dilakukan penganggapan dapat diabaikan oleh beberapa pihak untuk sementara waktu dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Keberadaan Pasal 18 UUD 1945 membuktikan jika otonomi daerah ialah bagian penting yang masih berjalan hingga saat ini.. Tujuannya adalah untuk menghindari tumpang tindih dan penumpukan proses perizinan pada pemerintahan yang pusat. Dalam implementasinya, Pemerintah pusat memberikan sepenuhnya hak terhadap pemerintah daerah. Ini mengakibatkan pergeseran otoritas dari pemerintahan pusat ke daerah pada semua wilayah Indonesia. Tindakan ini merupakan langkah konkret dalam menjaga kesatuan negara.²

Di Pasal 18, 18A, dan 18B Konstitusi Indonesia, diatur dengan tegas dan terperinci mengenai pengakuan terhadap pemerintahan daerah dengan prinsip desentralisasi sebagai fondasi utama yang memungkinkan hal tersebut pada setiap wilayah kekuasaan. Dampak yang timbul terkait pelaksanaan administrasi negara, Maka terjadilah pembagian seluruh wilayah Indonesia menjadi provinsi yang diperintah gubernur dan wilayah provinsi dipecah menjadi wilayah kabupaten yang diperintah bupati ataupun kota yang

¹ Faisal T, " Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah" , *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume X, No. 3, Desember 2013, hlm. 343.

² Kiki Endah, "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia" , *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 2, No. 2, Mei 2016, hlm. 797.

diperintah walikota. Setiap wilayah diberikan kebebasan berdiri sendiri yang dapat dimanfaatkan untuk mengatur dan mengurus masalah serta kepentingan wilayahnya. Sementara itu, pemberian wewenang otonomi kepada tiap wilayah di suatu daerah, harus dilandaskan terhadap keputusan UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dilakukan pemilihan dengan proses demokratis. Pada UU Nomor 10 Tahun 2016 terkait perubahan pada UU Nomor 1 Tahun 2015 yang membahas terkait penetapan kebijakan pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014, Telah dijelaskan mengenai sistem dan teknis pilkada secara langsung oleh masyarakat. Mereka diusulkan oleh koalisi partai politik untuk menjadi wakil rakyat.³

Topik sosial yang sedang dibahas sebagian besar warga di Indonesia adalah tentang proyek pembuatan ibu kota yang baru yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah. Beberapa Indonesia telah melakukan perpindahan ibu kota mereka dan beberapa di antaranya telah berhasil memindahkan ibu kota lama ke tempat baru. Keberhasilan ini didasarkan pada pertimbangan mereka untuk memindahkan ibu kota, seperti yang terjadi pada Kuala Lumpur yang pindah menuju Putrajaya yang berada di negara Malaysia. Umumnya, penyebab perpindahan ibu kota negara biasanya dipengaruhi oleh pertimbangan sosial ekonomi, politik, geografis, dan bahkan geopolitik. Indonesia melakukan pertimbangan dari keempat aspek tersebut untuk melakukan pemindahan ibu kota, tidak hanya secara nasional, tetapi juga dengan mempelajari pengalaman negara lain yang telah melakukan perpindahan ibu kota yang dianggap lebih menguntungkan bagi negaranya.⁴

Sebagai perkembangan yang signifikan, pemerintah Indonesia telah berhasil memindahkan dan membangun ibu kota negara yang baru. Peristiwa ini ditandai dengan disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara oleh Presiden Republik Indonesia langsung pada tahun 2022, yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo. "Nusantara" menjadi nama yang baru bagi ibu kota negara yang baru dimana selanjutnya dapat disebutkan sebagai Ibu Kota Nusantara. Isu yang ditekankan yaitu (1) Ibu Kota Nusantara berstatus sebagai pemerintahan daerah yang khusus, akan tetapi tidak lagi menjadi provinsi, (2) Kepala pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara berperan sebagai otoritas, (3) Tidak terdapat DPRD di IKN, dan (5) Kepala otorita IKN dipilih serta diberhentikan langsung oleh Presiden, sehingga cenderung bersifat sentralisasi. Hakikatnya, selaras dengan instruksi dan peraturan yang berlaku dalam Pasal 18 Konstitusi NKRI pada tahun 1945 ayat (1) sampai dengan ayat (4) menekankan NKRI terbentuk dari provinsi lalu provinsi tersebut terbentuk dari kota serta kabupaten, provinsi dan kota/kabupaten mengatur urusan mereka sendiri berdasarkan prinsip

³ Roy Marthen Moonti, "Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", AL-Ishah: *Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 19, No. 2, November 2017, hlm. 26

⁴ Wesley Liano Hutasoit, "Analisa Pemindahan Ibu Kota Negara", *Jurnal Dedikasi*, Vol. 19 No. 2, Desember 2018, hlm. 109

otonomi serta mempunyai tugas dalam pembantuan, kemudian pemerintah provinsi, kabupaten/kota mempunyai DPRD yang anggotanya dilakukan pemilihan lewat pemilu, dan provinsi dipimpin langsung oleh gubernur, kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota yang dipilih dengan cara demokratis dan disetujui oleh penduduk di wilayah tersebut.⁵

Apabila merujuk dan memperhatikan Pasal 5 ayat(4) UU IKN yang berisi: *“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”*, ketua Otoritas Ibu Kota Nusantara dapat disebut bertanggung jawab langsung terhadap Presiden karena ia dipilih, dilakukan pengangkatan, dan dilakukan pemberhentian langsung oleh Presiden. Sebab dari itu, apabila merujuk kepada pemahaman desentralisasi ada pada UU Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah ialah hak, kewenangan, serta tanggung jawab daerah otonomi dalam mengatur serta mengurus sendiri keperluan rakyat daerah dan persoalan pemerintahan pada sistem NKRI. Oleh karena itu, posisi ketua Otoritas Ibu Kota Nusantara yang langsung bertanggung jawab pada presiden bisa menghadirkan masalah dalam memenuhi kepentingan masyarakat setempat dengan optimal dan maksimal. Pengangkatannya terkesan tidak mewakili otonomi daerah sebagaimana dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Ini tak cocok dengan konsep negara demokrasi yang mengutamakan kekuasaan rakyat, karena campur tangan pemerintah pusat masih terjadi terutama dalam hal pengangkatan Kepala Otorita IKN. Maka dari itu, rumusan masalah yang coba ditinjau oleh Penulis pada penelitian kali ini adalah: 1). Bagaimana status pemerintahan daerah di Ibu Kota Negara Nusantara? dan 2). Bagaimana kedudukan kepala otorita Ibu Kota Negara Nusantara ditinjau dari Pasal 18 UUD NKRI?

2. Metode Penelitian

Metode adalah suatu aktivitas yang beraliran saintifik yang berkaitan dengan metode bagaimana penelitian beroperasi untuk memahami subyek dan objek penelitian, dan juga sebagai usaha untuk menemukan jawaban yang memiliki keilmuan dan keabsahan yang menjadi landasan dalam melakukan penelitian.⁶ Teknik penelitian ini menggunakan penelitian hukum yang bersifat normatif, yakni pendekatan berbasis hukum dengan cara menganalisis melalui harmonisasi hukum, kontras hukum, dan prinsip hukum.⁷ Abdulkadir Muhammad berpendapat *“penelitian hukum normatif bisa dipahami sebagai penelitian yang membahas tentang studi kasus hukum normatif yang meliputi produk dari perilaku hukum, seperti contohnya menelaah rancangan undang-undang”*. Penelitian hukum normatif berfokus

⁵ Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD NRI 1945

⁶ Rosady Ruslan, 2010, *Metode Penelitian*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 24

⁷ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 51

pada identifikasi hukum positif dan beberapa permasalahan nyata, prinsip-prinsip, doktrin, penemuan hukum yang bersifat konkret, sistematika, dan tingkat sinkronisasi hukum.⁸ Metode yuridis normatif juga dikenal sebagai pendekatan literatur, di mana pendekatan ini melibatkan kajian sumber-sumber yang berasal dari berbagai jenis literatur seperti buku, majalah, dan sumber data lainnya dari berbagai literatur serta hukum positif atau materi perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Peneliti memakai pendekatan penelitian normatif yang berarti isu yang dipertimbangkan dan dijelaskan dengan fokus terperinci secara deskriptif terhadap penerapan aturan atau standar dalam hukum yang berlaku. Penelitian ini dilaksanakan menggunakan cara mempelajari beragam regulasi hukum yang bersifat resmi dan substansial seperti peraturan perundang-undangan, karya tulis kemudian dihubungkan dan dianalisis dalam penelitian dengan permasalahan yang menjadi fokus utama dalam pembahasan topik penelitian ini.

3. Hasil Dan Pembahasan

1. Pemberlakuan Status Pemerintahan Daerah di Ibu Kota Negara Nusantara

Ibu kota negara memegang peran penting sebagai pusat administrasi negara. Oleh karena itu, Indonesia mempunyai rencana untuk melakukan pemindahan dari ibu kota negaranya dari Provinsi DKI Jakarta ke Ibu Kota Nusantara yang terletak di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Namun, isu mengenai relokasi Ibu Kota Indonesia dirasa tidak cocok pada sistem penyalenggaraan pemerintah. Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang NKRI Tahun 1945 menjadi dasar untuk pernyataan ini menyatakan jika "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Lalu ayat (2) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."⁹

Penerapan otonomi khusus di Ibu Kota Nusantara didasarkan pada interpretasi tentang adanya pemerintahan daerah yang memiliki karakteristik istimewa, sebagaimana diatur pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai "pengakuan negara satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus". Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 juga menyatakan hal yang sama yaitu "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan

⁸ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 40-41.

⁹ Ahmad Habib Al Fikry, "Diskursus Prinsip Negara Hukum Demokrasi Atas Permasalahan Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara", *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3 No. 8, 2022, hlm. 7

kabupaten kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Maknanya, saat melakukan pengaturan pemerintahan, terdapat pemerintah pusat maupun daerah yang masing-masing memiliki kewenangan dan terhubung satu sama lain. Pelaksanaan pengaturan pemerintahan daerah juga dijelaskan dalam UU Nomor 23 Pasal 4 Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pengaturan Pemerintahan Daerah.¹⁰

Perbedaan mendasar antara Otoritas IKN dan pemerintah daerah tercermin dari hal-hal tersebut. Kontroversi seputar pembentukan dan pengelolaan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara menjadi timbul. Makna khusus wilayah sebenarnya telah tercantum dalam Putusan MK Nomor 81 Tahun 2010 yang menetapkan dua kriteria untuk melakukan pembentukan dari wilayah yang memiliki sifat istimewa ataupun khusus, “yaitu: a) hak asal-usul yang melekat pada wilayah yang telah diakui dan masih ada, dan b) alasan dan kebutuhan nyata untuk mewujudkan kekhususan atau keistimewaan dari wilayah tersebut. Namun, informasi yang pasti mengenai hak waris dan kebutuhan yang faktual yang melekat di daerah IKN adalah yang membuat Otorita IKN unik dalam proses pembentukan dan pengelolaan pemerintahannya”.¹¹

Kawasan khusus atau special district didefinisikan sebagai Kawasan istimewa atau wilayah khusus diartikan “*any agency of the state for the local performance of governmental or proprietary functions within limited boundaries*”.¹² Kawasan istimewa adalah pemerintahan daerah yang tidak menjadi satu, Namun, sejalan dari ketentuan Pasal 360 ayat (1) dari UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa: “Layanan publik di wilayah khusus. Sedangkan, berdasarkan Pasal 360 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan “untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu bersifat tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.” Ayat kedua, wilayah otoritas disebutkan sebagai kawasan yang terdapat pada ayat pertama. Saat proses pembentukan kawasan tersebut, Pemerintah Pusat melibatkan wilayah yang terkait. Hal ini bisa dilakukan penjelasan jika hal tersebut menyediakan layanan publik yang unik dan terpisah dari wilayah administratif.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Tatanan Pemerintahan Daerah, ditegaskan jika otonomi daerah merujuk pada tanggung jawab maupun hak dari daerah otonom dalam melakukan pengaturan maupun mengurus dari urusan pemerintah dan dari kepentingan warga sejalan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 9

¹¹ Ahmad Gelora Mahardika, dan Rizky Saputra, “*Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*,” *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 1 (2022) hlm. 1–19

¹² Dian Herdiana, “*Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*,” *Jurnal Transformative* 8, no. 1 (2022): hlm. 1–30

dengan ketentuan hukum yang berlaku. Regulasi terkait pembentukan wilayah IKN dijabarkan dalam UU Nomor 3 Tahun 2022 terkait Ibu Kota. Peraturan ini mengindikasikan terdapat wilayah administratif baru dengan dibentuk dari penggabungan beberapa daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dengan beberapa daerah yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara. Pembentukan IKN dilakukan melalui usulan Pemerintah Pusat dengan semua proses untuk mempersiapkannya. Pemerintah pusat pada saat situasi ini melakukan penunjukan Departemen Keuangan/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai departemen yang melakukan evaluasi terhadap saran yang diusulkan oleh Presiden ini. Dalam proses pembentukan wilayah, ada peraturan yang wajib memperkuat eksistensi berbagai unit pemerintahan. Munculnya pertanyaan mengenai pembentukan Pemerintah Daerah Khusus IKN disebabkan oleh tidak dipatuhinya aturan yang menyatakan bahwa usulan untuk membentuk suatu wilayah harus dimulai dari tingkat pemerintahan daerah hingga DPRD yang ada di wilayah tersebut.

Apabila mengacu pada aturan lain mengenai pembentukan Wilayah Spesial yang mencakup pembentukan wilayah otoritas, tetap menjadi isu yang sama pentingnya. Pasal 36 UU Nomor 23 Tahun 2014 mencatat jika pemerintah pusat berhak melakukan penetapan pada wilayah otorita di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota. Tanggung jawab dari Pemerintah Pusat ialah melibatkan wilayah terkait dalam proses pembentukan. Ini berarti bahwa wilayah otoritas khusus, yang memiliki arti yang sama halnya dengan Otorita IKN, tidak bisa menjadikan daerah tersebut menjadi wilayah administratif pemerintah daerah yang mandiri. Daerahnya ada di bawah wilayah administratif pemerintahan tertentu.¹³

2. Kedudukan kepala otorita Ibu Kota Negara Nusantara ditinjau dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Menurut KBBi, ibu kota ialah kota yang menjadi pusat melaksanakan pemerintahan negara, di mana terdapat administratif yang berkumpul didalam kota yang menjadi pusat dalam pemerintahan. DKI Jakarta berfungsi sebagai pusat keuangan dan bisnis serta banyak bidang yang lain. Jakarta mempunyai peran yang sangat penting dan multifungsi.¹⁴

Seperti yang telah diketahui, pemerintah telah menentukan agar melakukan pemindahan pusat pemerintahan ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Karena itu, pemerintah segera mengeluarkan undang-undang terkait hal tersebut, meskipun banyak menuai pro dan kontra. UU IKN Nomor 3 Tahun 2022 adalah tindakan resmi yang diambil oleh

¹³ Dian Herdiana, "Menemukanali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara," *Jurnal Politica* 11, no. 1 (2020): hlm. 18

¹⁴ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020, hlm. 536-538

pemerintah untuk memindahkan ibu kota negara. UU IKN menimbulkan sedikit isu tentang posisi Kepala Otoritas.

Pasal 1 ayat 10 UU IKN yang menyatakan: “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”, Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami jika posisi kepala pemerintahan daerah terkhusus IKN dijabat oleh kepala otoritas. Hal tersebut tentu merupakan perkembangan pada sistem pemerintahan, karena sebelumnya, NKRI dilakukan pembagian menjadi provinsi dengan gubernur sebagai pemimpin dan kabupaten atau kota yang dipimpin oleh “bupati ataupun walikota. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014, gubernur maupun bupati atau wali kota dipakai untuk merujuk pada kepala daerah di seluruh Indonesia”.¹⁵

Pada Pasal 5 ayat (4) Menyatakan: “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan dari Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”, Menghadirkan permasalahan peraturan terkait posisi kepala otoritas setara menteri diangkat oleh presiden yang telah melakukan konsultasi kepada DPR. Hal ini memunculkan pertanyaan kenapa diperlukan untuk melakukan konsultasi kepada DPR dan diangkat presiden, seharusnya dilakukan pemilihan dengan cara demokrasi sejalan Pasal 18 ayat (4), kepala daerah yang berada di tingkat provinsi dilakukan pemilihan dengan proses demokrasi.¹⁶

Pada Pasal 10 ayat (1) maupun ayat (2) menyatakan:

(1) Ketua dan Wakil Ketua Otoritas Ibu Kota Nusantara yang disebutkan ada Pasal 9 dapat memegang jabatan sejak dilakukannya pelantikan maupun bisa dilakukan pemilihan kembali.

(2) Kepala Otoritas Ibu Kota Negara ataupun Wakil Kepala Pemerintahan Ibu Kota Negara yang dapat dijelaskan pada Pasal 9 bisa dicabut kapan saja dari Presiden dijelaskan dalam ayat (1).¹⁷

Isi Pasal 1 ayat (2) memperlihatkan bahwa Presiden memiliki peran sentral untuk melakukan pemberhentian Kepala ataupun Wakil Kepala Otoritas IKN. Kemudian, Pasal 10 ayat (1), dijelaskan jika pemilihan Kepala maupun Wakil Kepala Otoritas IKN dilakukan dengan cara yang berbeda dari pemilihan kepala daerah yang lain. Masyarakat negara Indonesia yang tinggal di negara yang disebut sebagai negara “demokratis” dianggap tidak mengikuti prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengaturan jabatan kepala otorita pada

¹⁵ Rizki Mulyaningsih, “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah”, *Lex Renaissance* Vol. 7 No. 2, April 2022, hlm. 296-309

¹⁶ *Ibid.* hlm. 83

¹⁷ Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

peraturan IKN masih tidak melakukan pencerminan terhadap prinsip Daerah Otonom maupun Demokratis karena beberapa faktor yang telah disebutkan sebelumnya.¹⁸

IKN memakai istilah Otoritas bukan Gubernur, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang IKN menyatakan jika hal tersebut ialah sebuah wilayah dengan karakteristik unik setara dengan provinsi dan menjadi lokasi ibu kota negara. IKN harus terus dipimpin oleh seorang kepala daerah, sebagaimana daerah-daerah istimewa Indonesia lainnya tetap memakai kepala daerah yang sesuai pada Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menjelaskan apabila Kepala Daerah masing-masing dilaksanakan pemilihan dengan cara demokrasi. Akan tetapi, kepala otoritas di IKN tidak dilakukan pemilihan melalui proses demokrasi, yaitu dilakukan pemilihan dari Presiden secara langsung. Selain itu, posisi pemimpin otoritas juga tidak jelas apakah sebagai gubernur atau bupati ataupun walikota.

Secara prinsip, pelaksanaan pada sistem otoritas dalam UU Ibu Kota Negara sebenarnya tidak sejalan dengan prinsip sistem tata negara. Karena itu, posisi kepala pemerintah daerah yang setara dengan menteri dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara dianggap salah dan terlihat tidak jelas sehingga mengganggu sistem desentralisasi yang simetris dan asimetris.¹⁹

Keputusan bahwa kepemimpinan IKN akan dipegang oleh kepala otoritas akan berdampak pada berubahnya susunan pada organisasi. Sebelumnya, kedudukan kepala otoritas ialah salah satu jabatan pelaksana dengan fokus pada sektor pembangunan daerah. Namun, saat ini jabatan tersebut telah berbeda yang saat ini ialah jabatan pelaksana pembangunan dengan posisi yang setara dengan menteri dan bertanggung jawab kepada presiden. Hal yang perlu dipertimbangkan adalah tanggung jawab yang harus diemban oleh Presiden, karena kepala otoritas diangkat dan ditunjuk oleh Presiden. Jika kita merujuk pada Pasal 1 ayat (6) UU Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014, dari peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa posisi kepala lembaga IKN saat ini tidak menunjukkan otonomi daerah yang cukup. Hal ini dikarenakan kepala lembaga IKN mempunyai tanggung jawab kepada Presiden pada saat mengatur diri sendiri, mengurus pemerintahan, dan memperhatikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, mungkin sulit bagi kepala lembaga IKN untuk memenuhi kepentingan masyarakat setempat dengan optimal.

¹⁸ Rizki Mulyaningsih, "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah", *Lex Renaissance* Vol. 7 No. 2, April 2022, hlm. 296-309

¹⁹ Abdul Aziz, "menurut logika konsep badan otorita IKN yang berpotensi langgar UUD" , <https://tirtoid.com/merunut-logika-konsep-badan-otorita-ikn-yang-berpotensi-langgar-uud-gpkb> (diakses pada tanggal 15 Mei 2023 pukul 03:10 WIB)

Permasalahan yang berkaitan dengan posisi pimpinan lembaga IKN dapat diatasi dengan mempergunakan kata gubernur apabila IKN memang berada pada level provinsi, diatur pada Pasal 18 ayat (4). Meskipun IKN ialah wilayah yang istimewa, namun tetap harus mengikuti prinsip-prinsip yang sejalan dengan otonomi daerah. Berkaitan dengan pencalonan dan penunjukan kepala IKN, disarankan untuk membentuk badan penilaian yang bertugas untuk mengevaluasi kesesuaian dan pemenuhan standar calon pimpinan IKN sesuai dengan masukan warga, guna memastikan nilai demokrasi tetap terwujud dalam penunjukan Kepala IKN. Oleh karena itu, hadirnya institusi evaluasi yang berpusat di wilayah setempat dapat memenuhi kebutuhan penduduk setempat terhadap calon pemimpin IKN, walaupun akhirnya diputuskan oleh Presiden.

4. Kesimpulan

Perpindahan pusat pemerintahan dari Jakarta ke Pulau Kalimantan akan membawa dampak pada perubahan struktur penyelenggaraan pemerintahan di kota baru tersebut. Legalitas perpindahan ini didasarkan pada UU Nomor 3 Tahun 2022. Berdasarkan Pasal 8 UU Nomor 3 Tahun 2022, disebutkan jika ibu kota ialah sebuah lembaga penyelenggaraan yang dilakukan kepemimpinan dari kepala ibu kota. Berdasarkan Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 2022, kedudukan tersebut memiliki posisi yang sejajar dengan Menteri. Dalam proses penunjukan dan pengunduran dirinya, presiden memiliki kewenangan dan harus berkonsultasi dengan DPR. Dengan adanya sistem pemerintahan terbaru, yaitu pembentukan Otorita Ibu Kota Nusantara lalu kepala otorita menjadi pimpinan, dengan hal tersebut harapannya tercipta tata kelola dari pemerintahan dengan pandangan jauh dan mampu menghadirkan perubahan signifikan.

Terbentuknya institusi maupun kepemimpinan di pusat pemerintahan, bertujuan bisa disusun peraturan yang jelas dan menyeluruh membahas masalah tersebut. Oleh karena itu, dari pemingahan ibu kota menjadi tepat dalam mengarahkan ulang pengelolaan dari pemerintahan. Hal tersebut mempunyai tujuan tercapainya tata kelola dari pemerintahan sebaik mungkin, pemerintah diharuskan mempertimbangkan banyak faktor pada pemerintahan yang transparan dan melibatkan partisipatif. Ibu kota dijadikan sebagai fokus pelaksanaan sistem pemerintahan harus menjadi teladan utama dalam menerapkan pemerintahan yang didasarkan papada prinsip profesionalitas, akuntabilitas maupun transparansi.

Proses pemindahan Ibu Kota Negara (Nusantara) yang bernula dari DKI Jakarta ke Pulau Kalimantan merupakan implementasi dari program kerja jangka panjang yang terurai dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) periode 2020-2024. Dalam upaya mendorong percepatan pembangunan dan perluasan dari berbagai sektor pemerintah memindahkan Ibu Kota Nusantara (IKN) menggunakan dasar hukum perundang-undangan

yang ditulis dalam lembaran negara yang berbentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Namun dalam praktiknya, proses pemindahan Ibu Kota Nusantara masih tercerai berai dan tidak patuh pada konstitusi. Melalui berbagai perspektif seperti otonomi daerah dan kepala daerah yang diatur melalui hukum positif, praktik pemindahan Ibu Kota Nusantara masih dinilai mengesampingkan konstitusi sebagai produk hukum tertinggi.

Maka dari itu, atas dasar kesimpulan dan hasil pembahasan yang telah Penulis lakukan, penulis dapat memberikan saran dan rekomendasi kebijakan untuk pemerintah terkait dan para *stake holder* untuk setidaknya mematuhi konstitusi yang berlaku. Mulai dengan pemberlakuan otonomi daerah yang diberlakukan di Ibu Kota baru Nusantara yang harus memenuhi amanat konstitusi, juga melalui kepala otorita sebagai pemimpin Ibu Kota Nusantara yang dinilai menghilangkan nilai demokrasi negara. Oleh karenanya, diperlukan kesadaran yang nyata dari pemerintah terkait dan para pemangku kebijakan untuk membuat dan mematuhi segala permasalahan mengenai otonomi daerah Ibu Kota Nusantara dan pengaturan kepala otorita Ibu Kota Nusantara yang sesuai dan sejalan dengan amanat konstitusi.

Daftar Pustaka / Daftar Referensi

Buku

- Ario Andika Baskoro, & Dona Budi Kharisma. (2022). "Analisis undang-Undang IKN Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Sovereignty*", 1(3), 569-577.
- Baharuddin Thahir, (2018), "Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia." Institut Pemerintahan Dalam Negeri. IPDN: Jurnal Kebijakan Pemerintah
- Dharma Setyawan, (2018), "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya." Jakarta: Djambatan
- Dian Herdiana, (2020) "Mengidentifikasi Syarat Pemindahan Ibu Kota Negara", *Jurnal Politica*, Vol. 11, No.1, 1 Mei
- Balitbang Pontianak. (2018). "Pemindahan Ibu Kota Negara Dalam Perspektif Kajian Kebijakan Pemerintah Daerah dan Kajian Aspek Sosial Budaya" (Wacana Palangka Raya Sebagai ibu kota Republik Indonesia
- Supriyatno, M. (2018). "Pertimbangan Pemindahan ibu kota Negara Ditinjau Dari Perspektif Geografi Pertahanan". *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, 3(1), 1-24
- Hadi, Fikri dan Rosa Ristawati, (2020), "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3
- Jimly Asshiddiqie, (2009), "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi", Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- M. Rizki Nurdin. (2023). *Desentralisasi Dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara*. *Lex Renaissance*, 7(3), 617-633

- Mukhrijal. (2016). *"Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jurnal Prodi Ilmu Pemerintahan"* Volume I, Nomor I, November 2016
- Riri Nuradhawati, (2019) *"Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia"*, Jurnal Academia Praja, Vol. 2, No. 1, Februari
- Rusdianto Sesung, (2013), *"Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus"*. Bandung: Refika Aditama
- 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 (JPDK), 4(5), 1039–1051
- Tutik, Titik Triwulan, (2011), *"Analisis Hukum Tata Negara: Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945"*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Tahun ke-41 Nomor 1
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Yahya, H. M. (2018). *"Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat"*, No. 01 Vol. 14