



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i4>

Received: 9 Agustus 2024, Revised: 16 September 2024, Publish: 25 September 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Daerah Otorita Ibu Kota Negara: Koherensi Status Daerah Pada Ibu Kota Negara Nusantara Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Ihsan Harivy Addas¹

¹Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: ihsanharivy@gmail.com

Corresponding Author: ihsanharivy@gmail.com

Abstract: *The dynamics of the discourse on relocating the national capital have been rolling after the Dutch colonization of Indonesia. This idea is not without reason, considering that the Indonesian government regime from the beginning had a long blue print in managing the government of the Republic of Indonesia and one of them was moving the capital city so that the Indonesian people had the authority to manage their territory while leaving the legacy of Dutch colonialization. Furthermore, Article 5 of Law number 3 of 2022 describes the specificity and position of the archipelago's capital city as an authoritative region. This has become a complex debate in academic discourse, especially in the field of constitutional law, considering that this law is substantially incoherent with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia article 18. Therefore, this article will further explain in more detail about the coherence of the status of "region" in the National Capital of the archipelago (IKN Nusantara). This article's research is based on normative legal research methodology or can also be referred to as doctrinal research. Normative research itself is one of the methods to find and determine what the law should be (ought to be) by analyzing various provisions of laws and regulations by presenting theories in legal science literature. Therefore, departing from the discourse on the relocation of the capital city and its implementation in Law number 3 of 2022, it is necessary to conduct a more specific study of the special regional status that is inline with the legislation that preceded it such as Law number 23 of 2014 as well as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

Keyword: *State Capital; Regional; Authority; Autonomous*

Abstrak: Dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi diberlakukan aturan khusus yang mengatur bahwa tanpa kehadiran Terdakwa yang telah dipanggil secara sah di sidang pengadilan, persidangan tetap dapat dilanjutkan dengan peradilan *in absentia* sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun ketentuan tersebut tidak merumuskan dan mengatur penyidikan perkara tindak pidana korupsi secara *in absentia*. Tujuan dari tesis ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui pentingnya peradilan *in absentia* dalam perkara tindak pidana korupsi, untuk menganalisis dan mengetahui pelaksanaan serta peluang dan tantangan persidangan secara *in absentia* dalam perkara tindak pidana korupsi terhadap Tersangka yang tidak pernah diperiksa pada tahap penyidikan.

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian normatif dengan pengumpulan data primer dan data sekunder dengan menggunakan teknik studi kepustakaan dan studi lapangan kemudian data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif. Urgensi peradilan *in absentia* dalam perkara tindak pidana korupsi adalah mewujudkan keadilan hukum dalam hal penyelamatan kekayaan negara melalui pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi, memberikan kemanfaatan bagi orang banyak yang telah dirugikan hak-hak sosial dan ekonomi sebagai masyarakat. Pelaksanaan persidangan secara *in absentia* dalam perkara tindak pidana korupsi sebagaimana yang telah diputus dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor: 59/Pid.Sus-TPK/2022/PN Mdn tidak hanya terjadi pada proses pemeriksaan di pengadilan namun telah dimulai sejak tahap penyidikan, yang mana Tersangka sudah tidak diketahui keberadaannya atau melarikan diri setelah ditetapkan sebagai Tersangka. Persidangan *in absentia* perkara tindak pidana korupsi terhadap Tersangka yang tidak pernah diperiksa pada tahap penyidikan memberikan peluang dalam pengembalian kerugian keuangan Negara, mempercepat penyelesaian proses hukum dan untuk memberikan efek jera terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Adapun tantangan pelaksanaan persidangan *in absentia* perkara tindak pidana korupsi dari sisi substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum dan pemenuhan hak asasi manusia

Kata Kunci: Ibu Kota Negara; Daerah; Otorita; Otonom

PENDAHULUAN

Dinamika wacana pemindahan ibu kota negara telah bergulir pasca kolonialisasi Belanda terhadap Indonesia. Hal ini juga telah mengemuka pasca diproklamákannya kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945. Saat itu Soekarno selaku Presiden pertama Indonesia menyetujui ide pemindahan ibu kota negara pada tanggal 17 Juli 1957. Seiring digulirkannya wacana ini pemerintahan rezim Soekarno-Hatta menunjuk Palangkaraya sebagai kandidat ibu kota pengganti Jakarta. Ide ini bukan tanpa sebab, mengingat rezim proklamator memiliki *blue print* yang panjang dalam menata pemerintahan Republik Indonesia dan salah satunya pemindahan ibu kota agar bangsa Indonesia memiliki otoritas menata wilayahnya sembari meninggalkan warisan kolonialisasi Belanda.¹

Namun, wacana tersebut berhenti seiring dengan fluktuasi politik juga ekonomi Indonesia pada masa Soekarno-Hatta. Pasca bergantinya rezim Soekarno-Hatta dan memasuki babak baru pemerintahan otoriter Soeharto, ide pemindahan tetap menjadi salah satu wacana yang selalu menghiasi perjalanan pemerintahan Indonesia dibawah kepemimpinan Soeharto. Kali ini Soeharto memiliki gagasan pemindahan ibu kota negara ke wilayah Bogor, tentu saja ini bergeser dari wacana awal yakni pulau Kalimantan.²

Pergantian rezim dalam dinamika politik Indonesia sebagai negara bangsa menjadikan wacana pemindahan ibu kota tak kunjung terealisasi, hingga Jakarta yang merupakan ibu kota atau pusat pemerintahan warisan kolonial Belanda tetap eksis secara *de jure* seiring dengan diundangkannya Undang-Undang nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Undang-Undang nomor 29 tahun 2007 ini mencabut Undang-Undang nomor 34 tahun 1999.

Secara umum Undang-Undang nomor 29 tahun 2007 ini menegaskan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia dan menjadikan Jakarta sebagai daerah khusus ibu kota dengan

¹ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, hal. 532.

² *Ibid.*, hal. 534.

³ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 terlampir pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 93 Tahun 2007 tanggal 30 Juli 2007.

pelaksanaan pemerintahan secara administratif. Status daerah khusus ini membuat Jakarta menjadi daerah otonomi dengan pada tingkat provinsi, hal ini sebagaimana terdapat pada pasal 9 ayat (1).⁴ Keberlakuan Undang-Undang ini menjadikan Jakarta melaksanakan tata pemerintahan yang berbeda dari tata pemerintahan daerah-daerah pada umumnya di Indonesia. Sebagian besar wilayah Indonesia meletakkan otonominya berdasarkan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tingkat Kabupaten/Kota.

Pada perjalanannya wacana perpindahan ibu kota ini menjadi perbincangan yang kontras dikalangan masyarakat, ahli, dan pemerhati, mengingat wacana ini kembali dikemukakan oleh rezim pemerintahan Joko Widodo dengan diundangkannya Undang-Undang nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.⁵ Dalam penjelasan umumnya Undang-Undang ini dilatarbelakangi atas ketiadaan aturan yang secara khusus mengatur tentang ibu kota negara, Adapun Undang-Undang nomor 29 Tahun 2007 merupakan aturan yang mengatur tentang dwifungsi Jakarta sebagai daerah khusus ibu kota. Semangat lahirnya peraturan ini merupakan hasil pikiran tentang pemerataan seluruh aspek baik ekonomi, maupun politik yang Jakarta sentris.

Selanjutnya pada pasal 5 Undang-Undang nomor 3 tahun 2022 ini dideskripsikan tentang kekhususan serta kedudukan ibu kota nusantara sebagai daerah otorita.⁶ Hal ini menjadi perdebatan yang kompleks wacana akademik khususnya pada bidang hukum tata negara mengingat Undang-Undang ini tidak teridentifikasi berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 18. Oleh karenanya artikel ini selanjutnya akan menjelaskan lebih rinci tentang status “daerah” pada Ibu Kota Negara nusantara (IKN Nusantara). Adapun judul artike ini adalah “Daerah Otorita Ibu Kota Negara: Status Daerah pada Ibu Kota Negara Nusantara Dalam Perspektif Hukum Pemerintahan Daerah”.

Oleh karenanya berdasarkan uraian diatas dapat ditemukan suatu persoalan tentang; bagaimana status daerah pada daerah otorita (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022) ibu kota negara berdasarkan hukum pemerintahan daerah di Indonesia?

METODE

Penelitian artikel ini didasarkan pada metodologi riset hukum normatif atau dapat disebut juga sebagai penelitian doktrinal.⁷ Penelitian normatif sendiri merupakan salah satu metode untuk mencari dan menentukan hukum seharusnya (*ought to be*) dengan melakukan

⁴ Undang-Undang nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Ibu Kota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia “Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi.”

⁵ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 terlampir pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2022 tanggal 15 Februari 2022.

⁶ Bila dilihat dari *frame work* konsistensi norma, frasa otorita secara relatif belum dikenal dalam diskursus pemerintahan daerah sebagaimana umumnya dikenal pada konsepsi pembagian negara kesatuan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi yang mana pada setiap provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang juga memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Mohammad Novrizal, “Konstitusionalitas Masalah Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)”, Makah ini disampaikan pada webinar Membedah Konstitusionalitas Undang-Undang Ibu Kota Negara, Program Studi Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (28 januari 2022). Lihat M. Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman, Penjelasan Hukum (*Restatement*) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara Menurut Hukum, *Majalah Hukum Nasional*, Vol 52 no 1 (2022), hal. 90.

⁷ Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian hukum doktriner, juga disebut penelitian kepustakaan atau studi dokumen, lihat, Suratman, Phillips Dillah, *Metode Penulisan Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hal. 51.

analisis terhadap berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan menghadirkan teori dalam kepustakaan ilmu hukum.⁸

Dalam artikel ini, frasa daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 akan dielaborasi lebih lanjut untuk mengetahui kedudukan daerah pada format pemerintahan ibu kota negara berdasarkan teori hukum pemerintahan daerah juga koherensi aturan konstitusional dengan aturan mengenai ibu kota negara. Oleh karenanya penelitian pada artikel ini bertumpu pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan lazim digunakan untuk menganalisa kedudukan daerah pada peraturan mengenai ibu kota negara berdasarkan tinjauan dari berbagai peraturan yang terkait. Selain itu penelitian pada artikel ini juga menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan konsep mengaji konsep-konsep dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun jenis sumber data penelitian ini antara lain: Bahan Hukum Primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Status Daerah Otorita Ibu Kota Negara dalam Perspektif Historis

Sebagai suatu konsepsi negara demokrasi merupakan negara yang menjalankan pemerintahan berdasarkan undang-undang.⁹ Sejak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998, Indonesia sebagai bangsa memimpikan perubahan-perubahan besar pada sistem bernegara. Khususnya pada bidang ketatanegaraan salah satu euphoria lahirnya era reformasi adalah proses desentralisasi dengan mekanisme otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini menjadi angin segar setelah 32 tahun daerah-daerah di Indonesia menerima sistem sentralistik yang dicanangkan oleh rezim Soeharto. Dalam konteks negara hukum modern (*welfare staat*) setiap kebijakan pemerintah termasuk pemekaran daerah harus terimplikasi kepada kepentingan umum dengan mempertimbangkan peningkatan kualitas public yang merata dan terjangkau juga kesejahteraan rakyat peningkatan keamanan dan ketertiba kehidupan yang demokratis serta kecerdasan kehidupan bangsa.¹⁰

Dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang NRI 1945 bahwa dibutuhkan suatu inovasi serta pembangunan untuk memberikan kesetaraan terhadap masyarakat Indonesia dimana Indonesia sebagai negara yang besar menjadikan Jakarta sebagai daerah yang sentralistik dalam artian bahwa Jakarta menjadi pusat urbanisasi terbesar di Indonesia dan hal ini ditengarai menjadi salah satu faktor lambatnya pembangunan arus ekonomi sosial, pendidikan, juga kesehatan di Indonesia.

Penetapan Jakarta sebagai ibu kota yang merupakan warisan kolonialisme Belanda juga VOC bermula pada tahun 1619 dimana kehadiran VOC di tanah Nusantara merupakan buah dari perjanjian dagang yang dimulai dari pengembangan kota Pelabuhan Jayakarta, VOC yang merupakan perusahaan memiliki hak monopoli terhadap aktifitas kolonial di wilayah tersebut, seiring berjalannya waktu perkembangan perdagangan VOC membuat orang Belanda mendirikan pemukiman juga benteng untuk stabilitas perdagangan. Secara resmi pemerintahan kota Jakarta dimulai pada tanggal 4 Maret 1621, Jakarta pada saat itu disebut stad Batavia, pembangunan terus berlanjut dan Batavia meluas tiga kali lipat

⁸ Andri Gunawan Wibisana, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 49 no 2 (2019), hal. 481.

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hal. 3.

¹⁰ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hal. 2.

kemajuan Batavia diinterpretasikan dengan sebutan *Queen of The East* dan hal tersebut merupakan bagian dari kepentingan Belanda dalam dunia perdagangan internasional.¹¹

Perkembangan Jakarta sebagai Ibu Kota juga berlanjut pada masa penjajahan Jepang pada tahun 1942 Jakarta yang sebelumnya Batavia oleh Jepang diubah menjadi Jakarta hingga pada akhirnya seiring dengan oernyerahan kedaulatan Indonesia dari Belanda secara *de facto* Jakarta menjadi ibu kota Republik Indonesia sejak tanggal 27 Desember 1949, dimana Indonesia berdaulat di dunia internasional. Penetapan Jakarta sebagai ibu kota secara *de facto* diiringi dengan peraturan perundang-undangan yakni penetapan presiden nomor 2 tahun 1961 *jo.* UU PNPS nomor 2 tahun 1961, dengan berlakunya Undang-Undang tersebut secara *de jure* Jakarta telah sah menjadi ibu kota, dan untuk selanjutnya Undang-Undang nomor 29 tahun 2007 menguatkan posisi Jakarta sebagai ibu kota dengan dua fungsi; satu, sebagai daerah yang otonom pada sistem pemerintahan daerah desentralisasi berdasarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dua, sebagai ibu kota negara.¹²

Pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia, rezim pemerintahan Indonesia menggulirkan wacana pemindahan ibu kota. Seperti pada rezim Soekarno pada tahun 1946 Sri Sultan Hamengkubuwono IX menyodorkan Jogjakarta sebagai ibu kota mengingat situasi keamanan Jakarta sangat buruk akibat agresi militer. pada tahun 1947 bertepatan pada hari kemerdekaan Indonesia presiden Soekarno menetapkan kota Palangkaraya dapat menjadi modal dan model ibu kota negara baru, namun dalam masa pembangunannya Indonesia didera badai krisis ekonomi pada tahun 1960 yang mengakibatkan pembangunan kota Palangkaraya menjadi terhenti hingga pada akhirnya wacana tersebut tidak terealisasi sampai pergantian rezim pada tahun 1965. Pada era Soeharto wacana perpindahan ibu kota juga dicetuskan di Jawa Barat tepatnya di wilayah Jonggol, namun wacana tersebut tak kunjung terealisasi walaupun rezim orde baru memimpin selama 32 tahun. Hingga saat ini pemerintahan Joko Widodo wacana tersebut kembali digulirkan dan akan memindahkan ibu kota ke wilayah Kalimantan, hal ini diiringi dengan diterbitkannya Undang-Undang nomor 3 tahun 2002.¹³

Selanjutnya, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Ibu kota didefinisikan sebagai kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara atau tempat dihimpun unsur administratif eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Keberadaan ibu kota dalam suatu negara biasanya menjadi simbol identitas bangsa yang membentuk negara tersebut. *Bartolini* (2005) mengatakan bahwa ibu kota negara merupakan komponen yang signifikan menggambarkan identitas nasional, sebagai lokasi kekuasaan suatu negara atau merepresentasikan besarnya kuasa suatu negara, dan juga sebagai titik fokus dari keberadaan kelompok pendukung, konflik serta kohesi antar kelompok yang membentuk suatu negara/bangsa. Ibu kota negara juga merupakan pusat politik, memiliki fungsi penting dalam perdebatan kekuasaan guna melegitimasi kekuasaan tersebut.

Konsep "*nation states*" yang dikemukakan oleh Rossman, kembali berkembang saat ini, dilihat dari upaya pemindahan Ibu Kota di 40 (empat puluh) negara yang menggambarkan hingga saat ini masih ada kuatnya keterkaitan antara negara dan rasa nasionalisme. Tertuju kepada negara-negara maju khususnya negara dibagian Barat, keberadaan ibu kota lebih terpandang sebagai kebutuhan pengaturan administratif dan tata kelola negara. Namun untuk negara-negara seperti Amerika Latin, Afrika dan Asia, yang sedang mengalami proses pembangunan negara dan bangsa keberadaan ibu kota menjadi hal yang sensitif dan dianggap sebagai penguat bagi simbol-simbol pemersatu, serta

¹¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara Kementrian PPN (Jakarta: Bappenas, 2020), hal. 5.

¹² *Ibid*, hal. 6.

¹³ Dikutip dari www.nasional.okezone.com "Sejarah Wacana Pemindahan Ibu Kota, dari Zaman Penjajahan hingga Jokowi: Okezone Nasional.

Selain itu melihat kepada pertimbangan kompromi politik yang merupakan dasar pemilihan suatu ibu kota negara. Washington DC pada tahun 1790 yang ditetapkan oleh negara Amerika Serikat sebagai ibu kota negara tersebut, didapatkan sesuai hasil kesepakatan politik. Pandangan yang berbeda mengenai lokasi yang tepat antara negara-negara bagian di Selatan dengan negara-negara di bagian Utara pada akhirnya diselesaikan oleh George Washington yang memilih tepi Sungai Potomac yang dikenal saat ini letaknya berada di sekitar perbatasan negara-negara bagian.

Mencerminkan suatu identitas bangsa Indonesia adalah yang diharapkan pada ibu kota negara Republik Indonesia. Negara Indonesia yang memiliki warisan kekayaan sekitar 1100 suku bangsa, penduduk yang mencapai 237 juta jiwa, 300 gaya seni tari, 23 lingkungan adat, 700 bahasa lokal, dan 400 lagu, yang hidup sebagai negara dan bangsa dalam berbagai perbedaan dan keberagaman yang berjalan tentram selama ini, karena negara ini didasari ideologi bangsa yang disebut Pancasila sebagai dasar negara yang kerap dibingkai melalui semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang berbentuk burung garuda.

Bapak bangsa telah menorehkan karakter dan identitas bangsa Indonesia berdasar oleh pemahaman sejarah yang Panjang terhadap bangsa Nusantara dalam pembangunan karakter negara Indonesia. Kepercayaan pada nilai kemandirian dan kepribadian bangsa sendiri, yang diamanatkan dan diingatkan bahwa pentingnya bangsa yang memiliki karakter pada proklamasi tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dalam amanat Proklamasi, 17 Agustus 1956. Pancasila merupakan dimensi moral sebagai tumpuan karakter bersama yang dapat mengampu kemajuan peradaban terhadap bangsa. Yang dapat memandu perkembangan bangsa ke depan ialah kelima sila Pancasila negara Indonesia (Soekarno, 1958). Payung pemersatu bagi warga negaranya yang majemuk ialah peran Pancasila sebagai ideologi negara Peran Pancasila sebagai ideologi negara. Bhinneka Tunggal Ika memiliki makna yang bukan hanya dimaknai mewakili keberagaman agama, tapi juga bahasa, suku, dan tentang semua keberagaman yang ada di Indonesia.

Pentingnya aspek simbolisasi yang dapat diperhatikan oleh negara melalui ibu kota negara ini menimbulkan kebutuhan terhadap rancangan Ibu Kota Negara Republik Indonesia yang bisa memperlihatkan persatuan dan identitas bangsa pada kerangka *nation and state building*; dan juga peningkatan terhadap kehayatan Pancasila, juga merefleksikan kebhinnekaan Indonesia. Memerlukan konsep yang matang untuk kembali membangun dan menata Ibu Kota Negara, pastinya dengan didasari visi jangka panjang suatu bangsa tersebut. Yang menjadi dasar pertimbangan pada pemindahan ibu kota biasanya mengaitkan tentang perkembangan isu-isu kebutuhan bangsa dan pembangunan kota, yakni yang mendasari pertimbangan tentang pengembangan terhadap ibu kota baru. Pertimbangan penting terhadap pembangunan ibu kota negara di tempat baru merupakan paradigma pengembangan kota baru. Makna yang saling melengkapi terhadap paradigma pembangunan kota baru yang berkembang pada abad ini adalah kota berkelanjutan dan modern.

Usulan Bentuk Pemerintahan Ibu Kota Negara Menurut Naskah Akademik

Berdasarkan bentuk pemerintahannya IKN mendapatkan 4 (empat) pilihan untuk membentuk pemerintahannya sebagai berikut:¹⁴

1. IKN merupakan Daerah Otonom (baru) membentuk Provinsi, berdasarkan pasal 18 ayat (1), wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah terbagi habis kedalam wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dan kesemuanya dikelola oleh Pemerintahan Daerah. Ayat (6) Pasal yang sama mengatur bahwa ketiga bentuk pemerintahan tersebut disematkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan berlandaskan Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), pilihan bentuk pemerintahan IKN adalah daerah otonom, baik yang berbentuk

¹⁴ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, *Naskah Akademik Undang-Undang Ibu kota Negara*, (Jakarta: Kementerian PPN/BAPPENAS, 2020), hal. 105.

- provinsi maupun kota. Pasal 18 ayat (4) mengatur bahwa provinsi dikepalai oleh Gubernur dan untuk Kota dikepalai oleh Walikota. Berdasarkan Pasal itu pula, keduanya harus dipilih secara demokratis, baik melalui pemilihan langsung maupun pemilihan oleh DPRD. Berdasarkan pasal 18 ayat (3), pilihan bentuk pemerintahan IKN berupa daerah otonom Provinsi atau Kota mengharuskan adanya DPRD, yang mana harus dipilih dalam pemilihan umum. Dalam mewujudkan Pilihan ini, secara teknis tentunya harus diadakan Pembentukan Daerah Baru melalui Pemekaran, sebagai bagian dari Penataan Daerah, sebagaimana diatur Pasal 31 ayat (3) dan ayat (4) jo. Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) oleh UU tentang Pemerintahan Daerah.
2. IKN merupakan Kawasan khusus di dalam Provinsi Kalimantan Timur, Pasal 360 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Pemerintah Pusat dapat membentuk Kawasan Khusus, yang dalam konteks Naskah Akademik ini, Kawasan Khusus Ibu Kota Negara di dalam Provinsi *existing*, Kalimantan Timur. Menurut Pasal 1 angka 42 Undang-Undang a quo, Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
 3. IKN merupakan kombinasi antara pembentukan daerah otonom Provinsi (baru) dan Kawasan khusus, pilihan ini merupakan pilihan membentuk daerah otonom Provinsi berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan ditetapkan menjadi IKN, lalu di dalam Provinsi IKN tersebut dibentuk Kawasan Khusus Pusat Pemerintahan. Seluruh kegiatan dan fungsi IKN dilaksanakan di Kawasan Khusus tersebut yang diatur secara khusus di dalam RUU IKN. Perbedaan dengan Pilihan Bentuk Pemerintahan IKN 3 adalah dalam Pilihan ini, penataan ruang Kawasan Khusus tunduk pada penataan ruang Provinsi IKN, bukan Provinsi Kalimantan Timur. Dengan demikian, kegiatan perencanaan dapat lebih mudah dilakukan karena segalanya dimulai dari awal dan tanpa variabel-variabel yang berpotensi menghambat pembangunan.
 4. IKN merupakan daerah khusus ibu kota negara, menurut pasal 18B memberikan peluang untuk Pasal 18B di atas memberi peluang untuk mengatur bentuk dan susunan pemerintahan IKN menjadi lebih eksklusif dan dapat diatur secara leluasa berdasarkan Undang-Undang, berdasarkan kekhususan dan keistimewaan daerah tersebut. Pasal 18B ini menjadi dasar untuk mengatur daerah di luar dari yang diatur Pasal 18 sebagaimana diuraikan di atas, contohnya Daerah Istimewa Yogyakarta. RUU IKN dapat mengatur Daerah Khusus Ibu Kota Negara secara leluasa perihal 1) pemilihan kepala daerah yang tidak harus melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui pemilihan oleh DPRD, melainkan dapat diatur bahwa kepala daerah ditunjuk oleh Presiden; 2) keberadaan DPRD yang bisa diatur untuk ditiadakan; hingga pengaturan pemerintahan daerah lain yang dikecualikan dari berbagai peraturan perundang-undangan.

Rancangan Undang-Undang IKN akan menginternalisasi pilihan ke-4 yang diharapkan pilihan ini dapat membuka ruang bergerak secara inovatif bagi pemerintahan IKN sekaligus tetap konstitusional. Berkaitan dengan konstitusionalitas pilihan bentuk pemerintahan ke-4 ini beranjak dari Pasal 18B ayat (1), dan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang dapat menjadi dasar dari model ini.

Tafsiran Mahkamah Konstitusi bahwa ada kriteria berbeda dalam menentukan keistimewaan dan kekhususan suatu daerah. Keistimewaan suatu daerah ditentukan oleh sejauh mana daerah tersebut memiliki hak asal usul dan kesejarahan tertentu sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, kekhususan suatu daerah ditentukan oleh sejauh mana daerah tersebut memiliki “kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.” Secara gamblang putusan MK ini menjelaskan bahwa status “khusus” dapat diberikan kepada suatu daerah tanpa adanya latar belakang

kesejarah-an tertentu. Kata kuncinya merupakan “kenyataan dan kebutuhan politik” dan posisi atau keadaannya pada masa sekarang.

Selanjutnya, tafsiran MK ini menjelaskan bahwa jenis dan ruang lingkup kekhususan harus didasarkan pada “latar belakang pembentukan kebutuhan nyata.” Berdasarkan latar belakang dan kebutuhan tersebut, oleh karenanya suatu daerah dapat diberi kekhususan yang sifatnya “fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata.” Putusan Mahkamah Konstitusi ini secara detil memberi ruang pengaturan yang luas bagi Undang-Undang yang mengatur tentang kekhususan daerah di Indonesia. Kendati demikian jika daerah khusus itu berstatus sebagai Ibu Kota Negara karena latar belakang munculnya kata khusus pada Pasal 18B UUD 1945 adalah karena pembahasan tentang Daerah Khusus Ibukota.¹⁵

Berdasarkan halaman 93 Putusan MK 11/2008 Mahkamah Konstitusi, memiliki hubungan dengan Pasal 18 UUD 1945, dan berdasarkan uraian dari putusan MK tersebut, MK berpandangan bahwa pasal 18B (termasuk pula pasal 18A) bukan merupakan pengecualian dari pasal 18. Artinya, norma yang diatur pada Pasal 18B ayat (1) bersifat independen dan tidak berkaitan dengan Pasal 18. Dengan demikian, pengaturan suatu daerah khusus di dalam Undang-Undang yang mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1), tidak perlu terikat pada Pasal 18.

Berdasarkan uraian sebelumnya, bentuk pemerintahan yang paling tepat untuk IKN adalah Daerah Khusus Ibu Kota Negara dengan pertimbangan bahwa Pasal 18B ayat (1) memberi ruang fleksibilitas untuk membentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus sehingga dapat menampung visi dan misi kelembagaan IKN yang sesuai dengan *cost and benefit analysis* atas format kelembagaan sebagaimana diuraikan pada Bab II. Dengan demikian bentuk pemerintahan IKN tidak hanya tepat hitung-hitungannya, tetapi juga konstitusional.

Status Daerah Otorita Ibu Kota Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Penyerahan status daerah khusus yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat tentunya tidak bisa hanya berlandaskan kepentingan elitis semata, melainkan harus dalam rambu-rambu yang sesuai dalam konteks kenegaraan. Dalam pemberian status daerah khusus tentu harus menelisik konsep pemberian status khusus kepada suatu daerah sebagaimana dilakukan ketika perumusan Pasal 18 B tentang diakuinya keberadaan daerah yang bersifat khusus. Misalnya terlihat dalam rapat lanjutan Agustus 2000 Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menyatakan bahwa negara memang mengakui keberadaan daerah khusus yang diatur dengan undang-undang, namun perlunya penegasan-penegasan yang lebih lanjut.¹⁶ Dalam konteks ini tentu dapat dipahami bahwa keberadaan daerah khusus diperlukan penegasan dan batasan pemberian daerah khusus karena jika tidak maka daerah-daerah yang lain akan mengajukan diri sebagai daerah khusus yang akan menimbulkan perpecahan.

Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa dalam Pasal 18B ayat (1) mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau istimewa. Setelah dilakukan pencermatan terhadap Pasal 18B ayat (1) hasil perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menunjukkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Dalam hal negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah khusus didasarkan

¹⁵ Lihat Risalah Rapat Perumusan Perubahan Pasal 18 UUD 1945 pada Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku IV Jilid 2, halaman 1184, 1368, 1377, Kementerian PPR/BAPPENAS, Naskah Akademik Undang-Undang Ibu Kota Negara, hal. 108.

¹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Buku IV Jilid 2 Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara 1945 Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 1326.

pada dua hal yakni harus bersifat retrospektif dan bersifat proaktif. Retrospektif mengandung arti bahwa daerah yang diakui tersebut harus sudah ada terlebih dahulu dari pernyataan pengakuan. Sedangkan bersifat proaktif yang berarti objek yakni daerah yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan. Hal ini menimbulkan perbedaan pendapat, bahwa pemberian status khusus bagi suatu daerah apakah satuan pemerintahan daerah yang dimaksudkan yang harus diakui dan dihormati oleh negara hanya satuan-satuan pemerintahan daerah sebelum tanggal 18 Agustus 2000 saja atau dapat pula bentuk-bentuk pemerintahan daerah yang baru. Dengan dua perbedaan pendapat ini ada yang menyatakan bahwa yang diakui dan dihormati hanya satuan pemerintahan daerah yang sudah ada sebelumnya namun ada juga yang berpendapat bahwa satuan pemerintahan daerah yang baru mendapatkan kekhususan termasuk diakui dan dihormati.¹⁷

Jika pemerintah mendalilkan pada pendapat kedua dengan mendasarkan pada asas proaktif bahwa objek yakni daerah yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan sebagai daerah khusus maka menurut penulis seharusnya daerah yang akan diberikan pengakuan tersebut dibentuk dulu. Artinya yang dilakukan oleh pemerintah adalah memberikan pengakuan khusus kepada suatu daerah, namun dengan cara dibentuk daerah yang menjadi objek tersebut kemudian baru memberikan pengakuan kekhususan kepada daerah itu agar nantinya pemerintahan daerah tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandemen memang tidak merinci secara jelas syarat suatu pemerintahan daerah bersifat khusus dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya menyebutkan bahwa pemerintahan daerah tersebut diatur dengan Undang-Undang. namun demikian mengandung makna bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mempercayakan kepada para pembentuk Undang-Undang untuk menetapkan apa dan bagaimana pemerintahan daerah khusus.¹⁸

Seiring dengan pemaparan sebelumnya maka secara ideal pemerintah dalam memberikan status daerah khusus kepada suatu daerah juga harus melihat dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan jenis dan ruang lingkup kekhususan kepada suatu daerah. Hal ini terlihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan bahwa suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus terkait dengan kenyataan dari kebutuhan politik yang karena dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah yang lain. Sedangkan untuk jenis dan ruang lingkup kekhususan didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah yang bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.¹⁹

Berdasarkan pemaparan di atas menunjukkan bahwasanya pemberian status khusus kepada suatu daerah memang dapat diberikan namun dengan memperhatikan kriteria dan ruang lingkup bahwa memang adanya latar belakang kebutuhan nyata yang mengharuskan

¹⁷ Ni'matul Huda, *Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hal. 108.

¹⁸ Sirajuddin, dkk, *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 236.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

diberikan kekhususan bukan hanya keinginan elitis semata. Jika melihat dari Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara menurut penelitian pada artikel ini tentu diperbolehkan untuk mendapatkan kekhususan karena latar belakangnya adalah kebutuhan nyata untuk dijadikan sebagai Ibu Kota Negara, namun beberapa problem kelembagaan di dalamnya tentu saja bermasalah. Seharusnya jika melihat dari kriteria dan ruang lingkup pemberian status daerah khusus harus benar-benar karena kebutuhan karena perannya sebagai tempat penyelenggaraan pemerintahan Ibu Kota Negara. Dengan demikian seharusnya adanya dibentuk daerah, baru diberikan kekhususan. Namun sangat disayangkan, pemberian status daerah khusus ini seakan-akan merupakan jalan cepat untuk menjalankan misi pembangunan Ibu Kota Nusantara namun menjadikan pemerintahan daerah sebagai alat untuk menyukseskan misi tersebut. Hal ini misalnya terlihat dari Kepala Daerah yang disebut sebagai Otorita IKN yang setingkat Menteri.

Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, yakni Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Selanjutnya dalam Pasal 8 juga disebutkan, Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN adalah Otorita IKN. Jika melihat konsep pemerintahan daerah, pemerintah daerah adalah yang menjalankan tugas dan fungsi dari pemerintahan daerah yakni Kepala Daerah meliputi Gubernur, Bupati, dan Walikota.²⁰ Pemerintahan daerah menentukan bahwa pelaksanaan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah yang terdiri atas pemerintah daerah Provinsi atau gubernur dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota dengan masa jabatan lima tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh wakil kepala daerah yaitu wakil gubernur untuk daerah provinsi dan wakil bupati atau walikota untuk daerah kabupaten/kota.²¹ Hal ini dalam konteks pemerintahan daerah tentunya mengalami kerancuan karena Otorita tidak dikenal sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Indonesia.

Status khusus dapat diberikan kepada daerah namun dengan mempertimbangkan beberapa prinsip sebagaimana dilihat dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Terhadap UUD 1945 menyatakan bahwa kekhususan dan keistimewaan suatu daerah dapat diberikan namun sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam hal tersebut, Zudan Arif Faturullah sebagai ahli pemerintah menyatakan meskipun kekhususan dan keistimewaan diperbolehkan dalam yuridis namun harus memperhatikan beberapa prinsip. Pertama, pengaturan kekhususan masih dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, pengaturan tentang kekhususan harus sejalan dengan tujuan negara yakni mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat setempat dan masyarakat luas. Ketiga, mempererat terjadinya pemerataan dan keadilan sosial. Keempat, memperkuat demokratisasi di tingkat lokal dan keenam adalah mewujudkan tujuan otonomi daerah.²²

²⁰ Syahri Thohir, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pembentukan Organisasi Penyelenggara Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Deepublish, 2012), hal. 24.

²¹ Yusnaini Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007), hal. 97.

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VI/2008 Tentang Pengujian Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.

Berdasarkan prinsip pemberian status kekhususan tersebut terlihat bahwa Pemerintah Pusat secara etis tidak dapat sewenang-wenang memberikan status kekhususan kepada suatu daerah dengan tidak melihat faktor-faktor, ruang lingkup, dan prinsip pemberian status kekhususan kepada suatu daerah. Dengan demikian, seharusnya status khusus yang diberikan kepada daerah tidak malah berseberangan dengan tujuan untuk kemakmuran masyarakat, memperkuat demokrasi tingkat lokal dan mewujudkan tujuan otonomi daerah. Namun, kelembagaan di Ibu Kota Nusantara tentu saja berseberangan misalnya Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus dan tanpa adanya DPRD. Ibu Kota Nusantara yang diposisikan sebagai Pemerintahan Daerah tentu seharusnya juga harus sesuai dengan format kelembagaan dalam tatanan konsep pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Setelah damati perangkat daerah dalam konsep pemerintah daerah yang berlaku berbeda dengan perangkat daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Di dalam konteks pemerintahan daerah, untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yakni Sekretaris Daerah, sekretaris DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas Sekretaris Daerah, sekretaris DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan.²³ Susunan organisasi pemerintahan daerah ini tentu sangat berbeda dengan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Hal ini terlihat dari Pasal 3 dan 4 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yakni dalam Pasal 3 disebutkan, Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dibantu oleh perangkat Otorita IKN. Selanjutnya di dalam Pasal 4 menyebutkan, Perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas Sekretaris Otorita IKN, Deputi Kepala Otorita IKN, dan Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita IKN.

Menurut hasil pengamatan pada artikel ini, dari sisi kelembagaan Otorita IKN tentu saja tidak sesuai dengan kelembagaan yang berlaku di pemerintahan daerah, sehingga sebenarnya menjadikan Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus adalah sebuah kerancuan.

Dengan demikian, setelah melihat konsep pemberian status kekhususan kepada suatu daerah dalam historis perumusan Pasal 18B UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa secara kelembagaan IKN bermasalah, karena seharusnya dalam pemberian status khusus kepada daerah pemerintah pusat tidak memiliki domain absolut. Hal ini mengandung artian bahwa untuk menentukan kekhususan suatu daerah harus dengan memperhatikan dan mempertimbangkan apakah masyarakat lokal di daerah membutuhkan status kekhususan tersebut karena seharusnya status khusus harus berasal dari civil society yang berangkat dari masyarakat lokal. Sebagaimana yang terjadi pada daerah-daerah lain di Indonesia banyak sekali yang menuntut keistimewaan dan kekhususan tetapi tidak dikabulkan oleh Pemerintah Pusat, namun yang menjadi masalah adalah di IKN diberikan kekhususan dengan segala pengaturan yang elitis misalnya pembentukan Badan Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus setingkat Menteri menunjukkan bahwa tentunya tidak berdasarkan keinginan masyarakat lokal untuk memperoleh status khusus tersebut melainkan keinginan Pusat yang seharusnya tidak boleh status khusus diberikan secara sepihak.

Dalam hal ini masyarakat lokal di IKN tidak dipertimbangkan aspirasinya karena bagaimana bisa dipertimbangkan aspirasinya sedangkan di Daerah Khusus IKN tidak memiliki DPRD yang seharusnya menjadi wakil masyarakat lokal untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Dengan demikian kepentingan-kepentingan elitis pemberian status khusus kepada daerah IKN sangat terlihat jelas dalam hal ini karena tidak sesuai dengan tujuan pemerintahan daerah yakni dalam rangka pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Selain itu di wilayah IKN juga terdapat banyak sekali masyarakat adat

²³ Yusnaini, *Hukum...*, hal. 103.

yang menolak pemindahan Ibu Kota Negara terlebih karena tidak adanya DPRD sehingga aspirasi masyarakat tentu tidak terdengar dan bisa membahayakan hak-hak masyarakat adat di wilayah IKN sehingga seharusnya jika memang dijadikan Pemerintahan Daerah Khusus IKN harus adanya lembaga yang menampung aspirasi masyarakat adat di wilayah IKN agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dengan demokratis.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa frasa dan status daerah pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 mengenai Ibu Kota Negara, menjadi problematika yang harus diluruskan dalam prespektif Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Hal ini sebab inkohherensi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dengan Pasal 18, Pasal 18a dan Pasal 18b Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu pada naskah akademik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 ini Kementerian PPN/Bappenas menawarkan 4 alternatif model pemerintahan daerah yang dapat diimplementasikan atau diaplikasikan pada Ibu Kota Negara, dan pemerintah pusat pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 menggunakan model pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota negara yang selanjutnya disebut sebagai Daerah Otorita. Berdasarkan penjelasan Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara model pemerintahan ini merupakan model pemerintahan yang setara dengan Kementerian dimana Kepala Otorita dipilih oleh Presiden berdasarkan persetujuan oleh DPR. Penjelasan model pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota yang selanjutnya disebut Daerah otoritas, berdasarkan penelitian pada artikel ini tidak koheren dengan pasal 18, pasal 18a, dan pasal 18b. Ketidaksesuaian ini juga dieleminir oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VI/2008 bahwa MK berpandangan “Pasal 18B (termasuk pula Pasal 18A) bukan merupakan pengecualian dari Pasal 18. Artinya, norma yang diatur pada Pasal 18B ayat (1) bersifat independen dan tidak berkaitan dengan Pasal 18. Dengan demikian, pengaturan suatu daerah khusus di dalam Undang-Undang yang mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1), tidak perlu terikat pada Pasal 18”.

Bila dicermati pada pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneisa Tahun 1945 inkohherensi status daerah pada pemerintahan ibu kota negara sangat kontras terlihat, hal ini menurut penelitian pada artikel tidak relevan mengingat Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yakni Nomor 23 Tahun 2014 mengamanahkan satuan pemerintahan dibawah pemerintahan pusat harus menerapkan format pemerintahan daerah yang menerapkan prinsip *check and balances*. Demikian pada akhirnya penelitian pada artikel ini menyimpulkan status keaderahan pada pemerintahan dibawah pemerintahan pusat haruslah menerapkan norma yuridis yang inheren dengan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18, pasal 18a, dan pasal 18b serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bila status daerah hanya sebagai frasa atau *lalbel* saja maka hal tersebut dapat menimbulkan keraguan publik penerapan demokrasi. Konsistensi frasa dan status kedaerahan menjadi sangat penting dengan norma-norma yang berlaku baik secara positif maupun norma adat di wilayah ibu kota negara mengingat salah satu visi dari berdirinya ibu kota negara adalah menciptakan kota yang berkelanjutan, berkelanjutan tidak hanya dalam aspek politik dan ekonomi namun juga berkelanjutan dalam aspek sosial dan antropologi. Status daerah yang terealisasi berdasarkan peraturan perundang-undangan ibu kota negara lebih kepada pelaksanaan ibu kota negara yang setara dengan kementerian lembaga dan hal ini menjadi kontradiktif (*contradiction in terminis*) dengan fungsi kementerian lembaga yang membawahi pemerintahan daerah dimana kepala otorita memiliki garis koordinasi langsung dengan presiden hal ini rawan akan penyalahgunaan kekuasaan (*abusenof power*). Oleh karenanya pengkajian kembali format pemerintahan yang diimplementasikan oleh Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 dipandang perlu agar pemerintahan otorita yang pernah diimplementasikan pada Kota Batam di Provinsi Kepulauan Riau tidak terulang kembali

mengingat ibu kota negara adalah wilayah yang eksklusif dan penting dalam menciptakan pemerintahan yang ideal.

REFERENSI

- Undang-Undang nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Ibu Kota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia “Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi.”*
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara* terlampir pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2022 tanggal 15 Februari 2022.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.*
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VI/2008 Tentang Pengujian Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.*
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007)
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, *Naskah Akademik Undang-Undang Ibu Kota Negara*, (Jakarta: Kementerian PPN/BAPPENAS, 2020)
- Mahkamah Konstitusi Republik IndonesiaI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Buku IV Jilid 2 Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara 1945 Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010)
- Ni'matul Huda, *Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014)
- Sirajuddin, dkk, *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2016)
- Suratman, Phillips Dillah, *Metode Penulisan Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2014)
- Syahri Thohir, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pembentukan Organisasi Penyelenggara Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Deepublish, 2012)
- Yusnaini Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007)
- Andri Gunawan Wibisana, “Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 49 no 2 (2019)
- Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*
- Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015)
- M. Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman, *Penjelasan Hukum (Restatement) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara Menurut Hukum*, *Majalah Hukum Nasional*, Vol 52 no 1 (2022)
- www.nasional.okezone.com “Sejarah Wacana Pemindahan Ibu Kota, dari Zaman Penjajahan hingga Jokowi: Okezone Nasional.