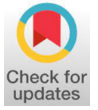




Otorita IKN in Institutional Status and Relationship on the Distribution of Power Central with the Regions



Otorita IKN dalam Status Kelembagaan dan Hubungan Pembagian Kekuasaan Pusat dengan Daerah

Denis Kurniawan

DPC Perhimpunan Advokat Indonesia Jakarta Barat, Jakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Denis Kurniawan
[✉ denskurniawan99@gmail.com](mailto:denskurniawan99@gmail.com)

History:

Submitted: 24-07-2023
Revised: 19-02-2025
Accepted: 19-03-2025

Keyword:

Institution; Otorita IKN; Local Government.

Kata Kunci:

Kelembagaan; Otorita IKN; Pemerintahan Daerah.

Abstract

The status of Otorita IKN as a ministry-level institution, as well as the holder of a mandate as the organizer of regional government at the provincial level, has given rise to constitutional debates as well as theoretically and conceptually regarding regional governance. This paper is a normative legal research carried out using a conceptual and statutory approach so that data collection is carried out using literature study documentation. This paper concludes that the otorita IKN does not carry out the principle of decentralization in its capacity as a local government, but only functions as a functional deconcentration which is an extension of the central government, and the position of head of the Otorita IKN does not take the form of an integrated prefecture, so that logically it only functions as a trustee as representative of the central government in the regions, but without the capacity as head of the regional government.

Abstrak

Status Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian, sekaligus juga pemegang mandat sebagai penyelenggara pemerintahan daerah setingkat provinsi menimbulkan perdebatan konstitusional sekaligus juga secara teori dan konsep mengenai pemerintahan daerah. Tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan pendekatan konseptual dan undang-undang sehingga pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dokumentasi studi kepustakaan. Tulisan ini menyimpulkan bahwa otorita IKN tidaklah menjalankan asas desentralisasi dalam kapasitasnya sebagai pemerintah daerah, melainkan hanya menjalankan fungsi sebagai dekonsentrasi fungsional yang merupakan wujud kepanjangan pemerintah pusat, dan jabatan kepala otorita IKN tidak berwujud prefektur terintegrasi, sehingga secara konsekuensi logis hanya berfungsi sebagai pengemban amanah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, namun tidak berkapasitas sebagai kepala pemerintah daerah.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk22190>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Keputusan pembuat undang-undang untuk memindahkan ibu kota negara melalui UU No. 3 tahun 2020 tentang Ibukota Negara (UU IKN) menimbulkan problematika ditengah masyarakat. Berbagai permasalahan publik yang timbul diantaranya dari segi pengesahan UU yang terbilang *fast track* (tidak sampai dua minggu), dan minim partisipasi,¹ walaupun Mahkamah Konstitusi melalui putusnya menganggap UU IKN tidak bertentangan secara formil, karena UU IKN telah sesuai dengan prosedur tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dan telah melibatkan partisipasi yang cukup tanpa ada pembahasan yang ditutup-tutupi.² Namun tidak dapat dipungkiri substansi UU IKN berpotensi menimbulkan masalah dibalik sifat khususnya sebagai pemerintahan daerah, seperti: (1) keberadaan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menjalankan fungsi pemerintahan daerah khusus ibu kota; (2) tidak adanya unsur pemerintahan daerah berupa DPRD yang menjalankan fungsi pengawasan dan representatif rakyat lokal; (3) produk hukum yang dikeluarkan berupa peraturan otorita yang setingkat dengan peraturan Menteri; (4) tidak menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya; (5) dipimpin oleh Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN yang ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.³

Konstitusionalitas Pemindahan ibu kota negara dapat saja dilakukan, dengan melihat situasi, strategi, dan kebutuhan negara. Tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara pasti kapan dan syarat tertentu untuk dapat memindahkan ibu kota negara. Namun, setidaknya keberadaan ibu kota negara menjadi keharusan keberadaanya untuk dilaksanakannya sidang MPR sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUD menyebut bahwa “MPR bersidang setidaknya sekali dalam 5 tahun di Ibu Kota Negara”. Sehingga secara hukum sangat fleksibel dalam menentukan atau memindahkan ibu kota negara.⁴ Akan tetapi, bukan berarti pemindahan ibu kota negara mudah untuk dapat diimplementasikan, Ridwan Kamil menyebut banyaknya sejumlah negara yang dinilai gagal dalam memindahkan ibu kotanya seperti Myanmar, ibu kota Naypyidaw dinilai gagal karena hanya didesain sebagai pusat pemerintahan, namun tidak didesain sebagai kota. begitupun halnya pemindahan

¹ Tim Redaksi CNN Indonesia, “Segudang Masalah IKN: Kebut Pengesahan UU hingga Persoalan Lingkungan Baca artikel CNN Indonesia”, diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220121205915-32-749796/segudang-masalah-ikn-kebut-pengesahan-uu-hingga-persoalan-lingkungan/2>, pada 18 Maret 2025.

² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XX/2022, 348-350.

³ Pasal 4, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Negara Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.

⁴ H. M Yahya, “Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera,” *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* 14, no. 1, (2018): 22. <https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.1779>.

ibukota Australia di Canberra yang terbilang sepi dari peradaban manusia berbeda dengan keramaian yang ada Sidney dan Melbourne.⁵

Dian Herdiana berpendapat, setidaknya ada enam persyaratan yang wajib dipenuhi oleh pemerintah pusat dalam memindahkan ibu kota negara yaitu: (1) Pemimpin yang visioner dan konsistensi komitmen, dimana proses pemindahan ibu kota yang panjang dengan jabatan pemerintahan yang dibatasi harus mampu disusun dengan perencanaan yang matang dan berkelanjutan; (2) aturan hukum yang memadai dan komprehensif, hal ini menjadi penting sebagai landasan pengurusan dan pembangunan ibu kota dapat berjalan efektif dan efisien tanpa adanya timbul permasalahan yang harus diselesaikan secara hukum dan melindungi pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembangunan ibu kota; (3) proses perencanaan yang partisipatif dan akomodatif, dimana partisipasi bermakna (*meaningful participation*) untuk memastikan sikap keterbukaan dalam menentukan suatu kebijakan untuk bersama-sama melibatkan pihak-pihak yang berkemungkinan, terdampak langsung, dan/atau memiliki konsern dibidang yang bersangkutan; (4) Adanya SDM yang profesional untuk mendukung keberhasilan pemindahan ibu kota; (5) Karakteristik budaya dan keterbukaan masyarakat lokal, untuk mengakomodasi karakteristik dan budaya masyarakat adat dan budaya lokal setempat, dan tersedianya ruang partisipasi masyarakat lokal dalam membangun ibu kota baru; (6) Budaya organisasi pemerintahan dan nilai-nilai sosial, tidak hanya infrastruktur, melainkan juga perlu untuk membangun budaya dan nilai-nilai dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan baik (*good and clean governance*) untuk menghilangkan patologi (penyakit/permasalahan) birokrasi dari aparat pemerintah ibu kota sebelumnya.⁶

Jika kita melihat jauh kebelakang mengenai penetapan Jakarta sebagai ibu kota negara tentu memiliki alasan historis yang panjang. Sejak pemerintahan Hindia Belanda, Batavia sudah dijadikan sebagai pusat pemerintahan, maupun juga sebagai pusat perdagangan. Kemudian juga terdapat banyaknya objek penting peninggalan pemerintahan Hindia Belanda yang berada di Jakarta, yang berakibat memudahkan bagi Indonesia untuk melakukan pergantian rezim kekuasaan sebagai negara baru yang berdaulat.⁷ Sedangkan dalam beberapa literatur yuridis memuat pertimbangan layaknya Jakarta sebagai ibukota, diantaranya disebut dalam konsideran UU No. 10/1964 bahwa Jakarta merupakan wilayah pencetus proklamasi kemerdekaan serta sebagai pusat penggerak aktivitas revolusi sekaligus juga sebagai pusat penyebar ideologi Pancasila ke penjuru dunia. UU No. 11/1990 juga menyebut bahwa

⁵ Adhyasta Dirgantara dan Krisiandi, "Ridwan Kamil Ingatkan Jokowi Sejumlah Negara Gagal Bangun Ibu Kota Baru", diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2024/03/14/17555751/ridwan-kamil-ingatkan-jokowi-sejumlah-negara-gagal-bangun-ibu-kota-baru> pada 19 Maret 2025.

⁶ Dian Herdiana, "Menemukanali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara", *Jurnal Politika: Dinamika Masalah Politik dalam Negeri & Hubungan Internasional* 11, no. 1 (2020): 5-13. <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1382>.

⁷ Dian Herdiana, "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan atukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Transformative* 8, no. 1, (Maret, 2022): 2. 10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1.

daerah Jakarta kerap kali melahirkan peristiwa penting sejarah seperti Boedi Oetomo, Sumpah Pemuda, dan juga penetapan Pancasila dan UUD 45. Begitupun dalam UU No. 29/2007 dianggap Jakarta pasca kemerdekaan, ikut andil melibatkan Indonesia dalam pergaulan Internasional dengan beradanya Kantor Pusat Sekjend ASEAN, dan sekaligus penyandang gelar *Diplomatic Capital City of ASEAN Countries*.⁸

Ibu Kota memiliki arti penting bagi negara, tidak hanya berfungsi sebagai pusat penyelenggara pemerintahan, akan tetapi, juga memiliki kedudukan strategis. Kedudukan strategis tersebut akan menjadikan ibu kota sebagai: (1) pusat kebijakan pembangunan skala nasional; (2) lambang keberhasilan atas pembangunan suatu negara; (3) berperan dalam pembangunan citra secara internasional.⁹ Alasan di pindahnya ibu kota pada suatu negara, terdapat beberapa faktor diantaranya menyangkut letak geografis dari segi keamanan negara dan juga pemerintahan yang dianggap strategis, kemudian juga terdapat alasan menyangkut distribusi pembangunan, serta latar belakang sejarah.¹⁰ Adapun alasan rasional pemilihan lokasi ibu kota baru berada di wilayah luar pulau Jawa, Kementerian PPN/BAPPENAS menjelaskan mengenai beberapa faktor, diantaranya:¹¹

1. Adanya ketimpangan penduduk antara pulau Jawa dengan luar Jawa, berdasarkan data BPS tahun 2020 bahwa populasi penduduk di pulau Jawa mencapai angka 151,59 juta jiwa atau sekitar 56,10 % dari penduduk Indonesia;
2. Dominasi ekonomi yang tidak merata, PDB perkapita di DKI Jakarta mencapai 274,7 juta rupiah, sedangkan rata-rata nasional hanya sekitar 62,2 juta rupiah;
3. Data Kementerian PUPR tahun 2016 menyebut kondisi air bersih di pulau Jawa sedang menghadapi krisis;
4. Pulau Jawa sudah mengalami banyaknya fungsi lahan, sekitar lima kali lipat penggunaannya dibanding Kalimantan;
5. Masifnya urbanisasi di pulau Jawa, di taksir mencapai angka 32 juta penduduk tinggal di Kawasan Jabodetabek Puncak dan Cianjur, yang berdampak kepada permasalahan lingkungan seperti banjir, longsor, kemacetan, polusi dan abrasi air laut.

Rencana Pemindahan Ibu kota ke daerah Nusantara dalam UU IKN, memiliki beberapa tujuan, yaitu: (1) menjadi kota berkelanjutan di dunia; (2) sebagai penggerak ekonomi Indonesia di masa depan; dan (3) sebagai identitas nasional dengan ragamnya bangsa

⁸ Purba Hutapea, "Mengejar Status sebagai Provinsi Daerah Khusus Jakarta Pasca Pemindahan Ibukota Negara ke Provinsi Kalimantan Timur," *MONAS: Jurnal Inovasi Aparatur* 2, no. 1, (2020): 140-141. <https://doi.org/10.54849/monas.v2i1.23>.

⁹ Muhammad RM Fayasy Failaq, dan Faraz Almira Arelia, "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara," *Jurnal Studi Kebijakan Publik* 1, no. 1 (2022): 58. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.

¹⁰ Rini Rachmawati, dkk, "Best Practices of Capital City Relocation in Various Countries: Literature Review," *International Conference on Science and Technology*, (2021): 2. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202132507004>.

¹¹ Suryadi Jaya Purnama, dan Chotib, "Analisis Kebijakan Publik Pemindahan Ibu Kota Negara," *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* 13, no. 2 (2022): 153-154. [10.22212/jekp.v13i2.3486](https://doi.org/10.22212/jekp.v13i2.3486).

Indonesia.¹² Namun, hadirnya UU IKN berpotensi menimbulkan problematika ketatanegaraan yang panjang, sehingga potensi pengujian materiil ke Mahkamah Konstitusi terbilang tinggi. Frasa yang menyebut bahwa “*satuan pemerintahan daerah wilayah yang bersifat khusus setingkat provinsi*,”¹³ menggambarkan bahwa IKN memiliki kedudukan yang sama dengan ibu kota sebelumnya yaitu DKI Jakarta sebagai pemerintahan daerah di tingkat provinsi. Akan tetapi, adanya ketentuan Provinsi IKN dipimpin oleh seorang “Otorita Ibu Kota Negara” yang secara kelembagaan setingkat dengan kementerian, namun sisi lain menjalankan fungsi pemerintahan daerah menimbulkan ketidakjelasan fungsi kelembagaan itu sendiri. Sehingga menimbulkan banyak pertanyaan seperti apakah Otorita IKN hanya wakil pemerintah pusat sebagai kepanjangan tangan presiden (prefaktur tidak terintegrasi) saja atau juga berperan sebagai kepala daerah (prefaktur terintegrasi).¹⁴

Pemerintahan daerah, kementerian, atau pun lembaga setingkat kementerian secara kelembagaan memiliki ragam bentuk yang berbeda berdasarkan tugas dan fungsinya. UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara maupun perubahannya UU No. 61/2024, mendefinisikan “kementerian” sebagai “*perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*,”¹⁵ hal ini menandakan bahwa lembaga kementerian yang dipimpin oleh seorang menteri merupakan sebagai lembaga yang secara langsung bertugas untuk membantu presiden dalam menjalankan roda pemerintahan sebagaimana Pasal 17 UUD. Adapun UU 23/2015 tentang Pemda, mendefinisikan frasa “pemerintahan daerah” sebagai bentuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemda dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya, sehingga ada keharusan menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam menjalankan pemerintahan daerah serta adanya lembaga DPRD yang berfungsi mengontrol jalannya pemerintahan daerah,¹⁶ walaupun memang jika berlindung dibalik sifat khusus IKN yang diberi oleh UU IKN dapat saja melegitimasi untuk membenarkan peniadaan tersebut.

Urusan pemerintahan yang menjadi tugas Menteri terdiri atas: (1) Urusan pemerintah yang nomenklturnya disebut secara tegas oleh UUD yaitu Menteri yang mengurus urusan dalam negeri, luar negeri, dan pertahanan; (2) Urusan pemerintahan tidak disebutkan nomenklturnya namun terdapat urusan pemerintahan yang disebutkan mengenai ruang lingkupnya seperti urusan agama, hukum, keamanan, keuangan, HAM, pendidikan,

¹² Pasal 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.

¹³ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Negara Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.

¹⁴ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Negara Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.

¹⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916.

¹⁶ Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

kebudayaan, dll; (3) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi suatu program pemerintah seperti urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, BUMN, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.¹⁷

Urusan pemerintahan dengan nomenklatur yang mengurus urusan diatas pada era Presiden Joko Widodo dibagi menjadi 34 kementerian,¹⁸ yang kemudian urusan pemerintahan tersebut pada pemerintahan Presiden Prabowo Subianto terjadinya pemekaran sehingga fungsi dan tugasnya dijalankan oleh 48 Kementerian.¹⁹ Nyatanya urusan pemerintahan pusat tidak hanya dijalankan oleh kementerian, karena terdapat urusan pemerintahan yang menurut ketatanegaraan kita dijalankan oleh lembaga setingkat kementerian, bahkan juga ada istilah lembaga non-struktural (LNS) yang menurujuk kepada lembaga negara independen/ penunjang yang keberadaanya justru terdapat yang dibentuk oleh Undang-Undang, semisal Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Dewan Pertimbangan Presiden (Watimpres), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).²⁰ Adapun lembaga setingkat kementerian berdasarkan data Ombudsman RI setidaknya dikenal beberapa instansi seperti Kejaksaan Agung, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sekretariat Kabinet, Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia, Lembaga Penyiaran Publik TVRI,²¹ ditambah dengan hadirnya Lembaga Otorita IKN sejak berkakunya UU IKN.

Jimly Asshiddiqie membedakan kelembagaan negara dari segi hirarkinya menjadi 3 lapis yaitu: (1) lembaga negara lapis pertama yang disebut sebagai lembaga tinggi negara yakni; Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, BPK; (2) lembaga lapis kedua yang disebut lembaga negara saja, jenis lapis kedua ini terdapat lembaga yang diatur kewenangannya secara konstitusional dan hanya diatur dalam undang-undang saja, Adapun yang diatur dalam konstitusi adalah Menteri Negara, Tentara Negara Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, KPU, dan Bank Sentral, sedangkan yang diatur dalam undang-undang yakni seperti Komnas HAM, KPK, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; (3) lembaga lapis ketiga

¹⁷ Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916.

¹⁸ Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Medan: CV Pustaka Prima, 2018), 36-37.

¹⁹ Pasal 1 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.

²⁰ Humas Kemenseteg, "LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang, 2023, Tersedia pada https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_undang_undang_1. diakses pada 30 Mei 2024 20.49 WIB.

²¹ Ombudsman Republik Indonesia, "Setingkat Menteri," Ombudsman, diakses 30 Mei 2023. https://ombudsman.go.id/linkdir/link_list?cat_id=2.

adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berada dari pembentuk peraturan dibawah undang-undang seperti halnya Ombudsman RI yang dibentuk berdasarkan Kepres. Selain ketiga lapis lembaga negara tersebut, terdapat lembaga-lembaga daerah yang bukan merupakan lembaga negara, organ-organnya ialah Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota, Bupati/walikota, DPRD Kabupaten/kota.²²

Terdapat penelitian sebelumnya yang membahas mengenai kelembagaan Otorita IKN. *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Rizky Mulyaningsih dengan judul “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah” menyimpulkan bahwa Kepala Otorita IKN tidak dipilih secara demokratis melainkan dipilih melalui mekanisme penunjukan oleh Presiden sehingga dikhawatirkan pemerintahan Otorita IKN tidak mengakomodir kepentingan masyarakat daerah setempat, dan keberadaan Otorita IKN tidak mengadopsi adanya organ DPRD sebagai instrumen otonomi daerah.²³ *Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Fikri Hadi dan Farina Gandryani dengan judul “Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah” menyimpulkan bahwa adanya inkonstitusional terhadap organ Otorita IKN apabila dikaitkan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, apabila otorita IKN menjalankan fungsi sebagai pemerintah daerah seharusnya ia tidak hanya mengurus urusan tertentu saja dalam pemerintahan seperti halnya dengan kementerian melainkan menjalankan otonomi daerah yang bersifat luas dan multi bidang.²⁴ Oleh karena itu, penelitian ini terfokus membahas mengenai konsekuensi pemerintahan Otorita IKN dalam menjalankan kewenangannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bagaimana kemungkinan desentralisasi dijalankan atau tidaknya pada pemerintahan daerah Otorita IKN.

2. Perumusan Masalah

Penelitian ini berfokus kepada keabsahan status khusus Otorita IKN untuk dapat menjalankan pemerintahan daerah, dengan melihat konsekuensi penerapan desentralisasi pada pemerintahan Otorita IKN. Oleh karena itu, dengan melihat latar belakang yang ada, rumusan masalah diklasifikasikan dengan bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimana keabsahan status kelembagaan Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang bersifat khusus ? dan (2) Bagaimana hubungan kelembagaan antara Otorita IKN dengan pemerintah pusat dalam menjalankan desentralisasi pada pemerintahan daerah setingkat provinsi ?

²² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 104-108.

²³ Rizki Mulyaningsih, “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah”, *Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 308. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>.

²⁴ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, “Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah”, *Majalah Hukum Nasional* 52, no 1 (2022), 82. <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

3. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, merupakan penelitian hukum normatif, yang membahas otorita IKN dalam status kelembagaan dan juga hubungan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan daerah, yang dilakukan melalui penelitian hukum normatif, atau dikenal juga sebagai penelitian doktrinal yang sifatnya preskriptif.²⁵ Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan Konsepsual, dan undang-undang²⁶ Adapun, data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data jenis sekunder yang terdiri dari bahan primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum.²⁷ Oleh sebab itu, nantinya penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan menggunakan metode dokumentasi.²⁸ Dengan metode penelitian tersebut, peneliti menjawab apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

B. PEMBAHASAN

1. Status Kelembagaan Lembaga Setingkat Kementerian dan Lembaga Pemerintahan Daerah

Seiring berkembangannya praktik kenegaraan, teori mengenai organisasi kekuasaan selalu dinamis. Ragam variasi struktur dan fungsi dari tiap institusi kenegaraan memiliki banyak jenis dan bentuknya baik di tingkat pusat maupun daerah. Hal ini terjadi karena adanya kebutuhan sosial, ekonomi, politik suatu negara²⁹ Dalam konteks negara kesatuan, Pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah hanya sebagai kewenangan residu (sisa).³⁰ Dimana menurut Muchsan apabila yang ditentukan oleh UU Pemda ada 6 kewenangan yang menjadi urusan pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama) maka sisa urusan lainnya menjadi urusan pemerintahan daerah.³¹

Desain ketatanegaraan kita menganut paham negara kesatuan bersistem desentralisasi dimana urusan, tugas, dan wewenang jalanya pemerintahan dilaksanakan seluas-luasnya oleh pemerintah daerah (*vide* Pasal 18 ayat 5 UUD). Pemahaman otonomi yang luas (tidak terbatas) secara konsep dasar berarti semua urusan pemerintahan merupakan urusan rumah tangga daerah kecuali ditentukan lain sebagai urusan pemerintah pusat.³² Dahlan

²⁵ Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori & Praktik*, (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2020), 15.

²⁶ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 56-57.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), 52.

²⁸ Nitrina Angkasa dkk, *Metode Penelitian Hukum sebagai Suatu Pengantar*, (Lampung: Laduny, 2019), 56.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 1.

³⁰ Yudi Rusfiana, dan Cahya Supriatna, *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangannya*, (Bandung: Alfabeta, 2021), 36.

³¹ Risalah Sidang Perkara Nomor 3/SKLN-IX/2011 perihal Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antar Bupati Kabupaten Kutai Timur dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, tanggal 21 Juli 2011, 11.

³² Tim Penulis APHTN-HAN, *Hukum Tata Negara*, (Depok: Rajawali Press, 2023), 358-372.

Ranuwiharja dalam Rapat PAH I BP MPR ke-7 pernah menyampaikan bahwa otonomi daerah yang dijalankan oleh pemerintahan daerah mencakup otonomi yang penuh dan luas dalam mengurus semua urusan kecuali kepada empat urusan (pertahanan, politik luar negeri, mata uang, dan agama).³³

Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam menjalankan hak desentralisasi menurut Bagir Manan terdapat prinsip-prinsip yang tidak boleh dilanggar yaitu: (1) tidak boleh mengekang/mengurangi hak rakyat daerah untuk turut serta/terlibat dalam jalanya pemerintahan di daerah, (2) tidak boleh mengurangi hak rakyat di daerah untuk berinisiasi/memperkasai, (3) bertujuan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.³⁴ Lalu bagaimana dengan status kelembagaan Otorita IKN yang disebut berkedudukan sebagai lembaga setingkat kementerian, namun peran dan fungsinya juga bertindak sebagai pemerintah daerah tingkat Provinsi.

Secara konstitusional jabatan kepala daerah tingkat provinsi dipegang oleh Gubernur, dan kedudukan Kepala Otorita IKN sebagai pimpinan lembaga yang memimpin pemerintahan daerah di tingkat provinsi adalah suatu hal yang baru dan tidak lazim karena hal ini tidak dikenal dalam Pasal 18 UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun sejarah ketatanegaraan kita yang merujuk kepada jabatan seorang kepala daerah di tingkat provinsi. Ketentuan Pasal 18B UUD yang memuat frasa "*negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang*" seakan-akan membuka tafsir dan melegitimasi format kelembagaan Otorita IKN sebagai rezim pemerintahan daerah yang diakui secara konstitusional karena sifat kekhususannya didapat melalui UU IKN.

Kewenangan yang bersifat khusus/istimewa dari suatu daerah tertentu menurut Adriana Elisabeth dapat meliputi pengaturan terhadap politik, administrasi, manajemen, dan fiskal (pendapatan/pajak).³⁵ Pasal 18B UUD dianggap sebagai pengakuan konstitusional terhadap adanya praktik otonomi/desentralisasi asimetris, dimana dalam suatu wilayah negara kesatuan terdapat daerah-daerah tertentu yang diberikan kewenangan khusus/istimewa dalam menjalankan otonominya dan tidak dimiliki oleh daerah lainnya,³⁶ semisal Daerah Istimewa Yogyakarta (pengisian jabatan Gubernur tidak melalui pilkada),³⁷ Nanggroe Aceh

³³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), 1122.

³⁴ Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2021), 39.

³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PUU-XVII/2019, 80.

³⁶ M. Rizki Nurdin, "Desentralisasi dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara", *Lex Renaissance* 7, no. 3 (2022): 622. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art12>.

³⁷ Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hanya dapat diisi oleh seorang yang bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk Calon Gubernur dan Adipati Paku Alam untuk Calon Wakil Gubernur yang nantinya diverifikasi dan ditetapkan oleh DPRD DIY untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur yang kemudian dilakukan pengesahan oleh Presiden

Darussalam (penerapan syariat Islam melalui Qonun dan adanya Politik Lokal),³⁸ Daerah Khusus Jakarta (kewenangan khusus dalam urusan pemerintahan dan kelembagaan), hal ini mungkin dapat juga menjadi legitimasi bagi Otorita IKN sebagai lembaga yang memiliki kekhususan sebagai daerah yang mendapatkan desentralisasi asimetris sehingga memiliki format kelembagaan ganda untuk dapat disebut sebagai lembaga pemerintah daerah provinsi dengan lembaga setingkat kementerian.

Perdebatan penafsiran mengenai daerah istimewa dan khusus telah terjadi sejak Pembahasan perubahan UUD 1945, dalam rapat Rapat panitia *ad hoc* 1, Hatta Mustafa berpandangan daerah-daerah yang sifatnya istimewa dan khusus adalah daerah yang sudah ada dan diakui dalam perubahan UUD 45. Semisal Daerah Istimewa Yogyakarta karena aspek asal usul sejarah, demikian juga DKI Jakarta dengan status khususnya menjadi ibukota, Aceh, dan Papua harus diakui oleh UUD.³⁹ Berbeda dengan Hatta Mustafa, Bagir Manan menjelaskan bahwa makna pemerintahan daerah khusus atau istimewa yang diatur dalam konstitusi tidaklah merujuk kepada pemerintahan semacam DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, melainkan merujuk kepada pendefinisian “pemerintahan asli” seperti desa, marga, negari, swapraja, dan sebagainya.⁴⁰ Adanya pandangan Bagir Manan tersebut menutup legitimasi bagi otorita IKN untuk memiliki kekhususan dalam menjalankan sistem pemerintah daerah karena sistem pemerintah daerah yang Otorita IKN jalankan bukanlah bersifat asli sebelum berdirinya NKRI.

Mahkamah Konstitusi setidaknya juga memberikan tafsir konstitusi mengenai daerah istimewa/khusus dalam Pasal 18B UUD. Penilaian MK dalam pengakuan dan penghormatan negara terhadap daerah-daerah yang bersifat istimewa tidak terlepas dengan adanya hak asal-usul daerah tersebut berdasarkan suatu kenyataan sejarah dan latar belakangnya, sehingga apabila dapat dibuktikan suatu daerah memiliki sistem pemerintahan sendiri sebelum lahirnya NKRI yang tetap hidup dan ajeg maka daerah tersebut akan ditetapkan untuk diakui dan dihormati keistimewaannya oleh UU. Sedangkan parameter suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususannya terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus, dan bagi MK pemberian sifat khusus suatu daerah itu sangat fleksibel dan

atas penetapan tersebut, Pasal 18, Pasal 21, Pasal 24 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339.

³⁸ Pasal 16 ayat (2) huruf a dan Pasal 1 angka 14 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633.

³⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), 1183-1184.

⁴⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), 1372.

pembuat undang-undang lah yang menentukan secara obyektif kapan kebutuhan nyata itu terpenuhi untuk menetapkan suatu daerah khusus.⁴¹

Namun perlu menjadi catatan, format kelembagaan yang dijalankan oleh Otorita IKN tidak memiliki karakteristik layaknya pemerintahan daerah apabila dia berstatus juga sebagai lembaga setingkat kementerian. Menurut Zudan Arif Faturullah setidaknya terdapat 5 batasan agar pengaturan UU suatu pemerintah daerah yang memberikan kekhususan tertentu tetap dianggap konstitusional, yaitu: (1) Pengaturan kekhususan tetap dalam bingkai NKRI; (2) pengaturan kekhususan sejalan dengan tujuan negara yaitu mewujudkan kemakmuran masyarakat setempat dan kesejahteraan masyarakat luas; (3) mempercepat perwujudan, pemerataan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; (4) memperkuat demokratisasi di tingkat lokal; dan (5) mampu mewujudkan tujuan otonomi daerah.⁴² Kelima parameter yang ditawarkan oleh Zudan Arif Faturullah sangat relevan untuk dapat diadopsi oleh UU IKN, sehingga sifat kekhususan Otorita IKN tidak mengabaikan aspek lain dalam hal bingkai negara kesatuan, memperhatikan tujuan negara, terwujudnya keadilan sosial, memperkuat demokratisasi ditingkat lokal, dan terwujudnya otonomi daerah.

Secara historis, kita pernah mengenal adanya Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang sekarang dikenal sebagai Badan Pengusahaan Batam (BP Batam) melalui Kepres No. 41/1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, namun lembaga Otorita tersebut tidak dimaksudkan untuk menjalankan fungsi sebagai lembaga pemerintah daerah ataupun setingkat dengan pemerintah daerah. Melainkan hanya sebagai “penguasa yang bertanggungjawab atas pengembangan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam”.⁴³ Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden,⁴⁴ begitu pula dengan pengangkatan serta pemberhentiannya yang merupakan menjadi hak prerogatif presiden.⁴⁵ Sehingga Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam ini tidak memiliki hubungan vertikal dengan Gubernur Provinsi Kepulauan Riau, melainkan langsung kepada Presiden.

Alasan wilayah Batam terdapat lembaga khusus mengenai Otorita. Secara historis pada tahun 1970 melalui kepres No. 65 Tahun 1970 Batam menjadi daerah industri, dengan dijadikannya pulau Batam sebagai basis operasional, logistik terkait sejumlah usaha mengenai gas alam dan minyak bumi. Alasan wilayah Batam berbatasan langsung dengan wilayah Negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura, serta berada pada lintasan jalur pelayaran internasional yang berakibat Batam menjalankan industri kepelabuhan, Bea dan

⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 81/PUU-VIII/2010, 37-39.

⁴² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11/PUU-VI/2008,52-53.

⁴³ Pasal 4 ayat (1), Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

⁴⁴ Pasal 4 ayat (4), Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

⁴⁵ Pasal 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

Cukai.⁴⁶ Namun, keberadaan BP Batam seakan-akan menimbulkan dualisme pemerintahan antara pemerintahan kota Batam dengan BP Batam, sehingga kerap menimbulkan adanya problematika seperti menyangkut tumpang tindih kewenangan, disharmonisasi dan disfungsi spesialisasi pengaturan yang berdampak kepada tercederainya asas kepastian hukum, serta menyangkut ego sektoral.⁴⁷

Jika kita melihat kelembagaan organisasi dari kementerian ataupun pemerintahan daerah tentu memiliki pengertian serta struktur organisasi yang berbeda. Dalam sistem presidensial menteri diibaratkan sebagai pembantu presiden bersamaan dengan posisi jabatan Wakil Presiden, sebagaimana yang termuat dalam konstitusi UUD 1945, sebab memang memiliki tugas pemerintahan di bidang tertentu untuk menyukseskan visi presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Otorita IKN yang dikatakan sebagai lembaga setingkat kementerian berdasarkan UU IKN, memiliki konsekuensi logis bahwa Kepala Otorita IKN statusnya juga sebagai pejabat setingkat pembantu presiden bersamaan statusnya dengan Kepala Kepolisian RI, Panglima TNI, Kepala Staf Kepresidenan, maupun juga Jaksa Agung.

Dalam hal konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemberian residu kewenangan kepada daerah di dasarkan kepada hak otonomi, yakni hak kemandirian dalam menyelenggarakan kepentingan daerah. Akan tetapi kekuasaan tertinggi tetap berada di pusat. Sehingga hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam negara kesatuan yang terdesentralisasi adalah pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, dan menyerahkan sebagian atau sisa dari kewenangannya kepada penyelenggara daerah. Kewenangan dalam pemerintahan daerah di antaranya terdapat kewenangan dalam membuat *zelfwetgeving* (peraturan sendiri yakni Perda, Pergub, Perkot/Perkab) dan penyelenggaraan *zelfbestuur* (pemerintahan tersendiri) yang dijalankan secara demokratis.⁴⁸

Harsanto Nursadi berpendapat, bahwa suatu daerah dapat dikatakan daerah otonom mengharuskan adanya lima syarat ketentuan yaitu: (1) sebagai organisasi konstitusional independen yang di perlihatkan atas keuangan, pembiayaan dan dimilikinya suatu dinas daerah; (2) secara status yuridis daerah tersebut merupakan badan hukum, yang berakibat memiliki kuasa dalam bertindak atas tindakan mengenai kekayaan, kekuasaan hukum, dan dapat bertindak (*handelingsbekwaam*); (3) karena berstatus sebagai badan hukum, maka daerah otonom dapat dituntut ataupun menuntut pihak lain di pengadilan, memiliki anggaran yang terpisah dengan rekening pemerintah pusat, memiliki otoritas dalam mengalokasikan sumber-sumber dayanya yang substansial; (4) menjalankan banyaknya fungsi sebagai

⁴⁶ Fikri Hadi dan Farina Gandriyani, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah," *Majalah Hukum Nasional* 52, no. 1 (2022): 75-76. <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

⁴⁷ Alex Guspeneldi, "Problematisasi Penerapan Otonomi Daerah Batam," *Journal of Law and Policy Transformation* 2, no. 1 (juni, 2017): 43-44. <http://journal.uib.ac.id/index.php/jlpt/article/view/72/45>.

⁴⁸ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 17.

pembeda utama antara daerah otonom dengan lembaga atau badan yang dibentuk sebagai desentralisasi fungsional; (5) pemerintah pusat sebagai penyelenggara desentralisasi.⁴⁹

Menjadi suatu pertanyaan besar apakah Otorita IKN dapat dikategorikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana konsepsi yang ada dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebab tidak mungkin Otorita IKN dapat membuat peraturan tersendiri sebagaimana penyelenggaraan daerah pada umumnya di Indonesia dalam hal ini adalah Perda, sebab dalam pembentukan Perda itu sendiri mengharuskan dilakukan bersama-sama dengan DPRD, sedangkan lembaga satu-satunya yang terdapat dalam IKN adalah Otorita IKN dan tidak memiliki komponen DPRD sebagai representasi rakyat di daerah, sehingga produk hukum yang dapat di keluarkan adalah Peraturan Otorita IKN, yang dapat dikatakan setingkat/sejajar dengan peraturan Menteri yang tidak mencerminkan esensi otonomi daerah sama sekali. Kemudian juga menimbulkan pertanyaan kembali mengenai apakah pemerintahan dari Otorita IKN ini dapat berjalan sesuai demokratis karena tidak terdapat lembaga pengawas sebagaimana DPRD sebagai organ Pemerintahan daerah dan ketiadaan DPRD pada pemerintahan Provinsi Otorita IKN menandakan bahwa wilayah tersebut tidak memiliki hak otonomi layaknya pemerintahan daerah melainkan hanya daerah administrasi dalam rangka dekonsentrasi.

2. Pembagian kekuasaan antara Pemerintahan Pusat dengan Daerah

Konsepsi negara kesatuan memiliki karakteristik tunggal, kedaulatan hanya terletak pada pemerintahan pusat, dan tidak terbagi dari beberapa negara.⁵⁰ UUD 1945 mengatur bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan/atau kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pembagian kekuasaan secara vertikal di Indonesia dilaksanakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dimana untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya kewenangan ini dilimpahkan kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk (pengecualian Kabupaten dan Kota administrasi pada daerah khusus Jakarta dan Provinsi IKN).

Hadirnya Pembagian kekuasaan secara vertikal akibat diadopsinya asas desentralisasi dalam sistem NKRI. Asas ini memberikan pemahaman bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan Sebagian wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur secara mandiri terkait urusan pemerintahan di daerahnya agar tiap daerah mampu meningkatkan secara makdivisimal daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah masing-masing, kecuali urusan tersebut ditetapkan sebagai urusan pemerintahan absolut yang hanya dapat dijalankan oleh pemerintah pusat terkait politik

⁴⁹ Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, (Tangerang: Universitas Terbuka, 2008), 4.22.

⁵⁰ Andryan, "Harmonisasi Pemerintahan Pusat dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 4 (Desember, 2019): 424. <https://doi.org/10.54629/jli.v16i4.560>.

luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter, dan fiskal,⁵¹ namun pemerintah pusat pun dapat melimpahkan wewenang urusan tersebut kepada daerah apabila memang pusat tidak mampu melaksanakan sendiri urusan tersebut sehingga membutuhkan bantuan dari pemerintah daerah untuk mengurus urusan absolut pemerintahan tersebut sebagai wakil pemerintahan pusat yang ada di daerah.⁵²

Adanya pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya tidak dapat dilepaskan dengan adanya pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dilakukan secara vertikal dalam suatu negara, yaitu antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan menjadi landasan untuk terbentuknya pemerintahan beradab (*civilized government*).⁵³ Penafsiran pemerintahan yang beradab era ini adalah pemerintahan yang dijalankan sesuai dengan apa yang menjadi kewenangannya atas delegasi konstitusi dan juga undang-undang untuk tidak terhindarnya pemerintahan yang ditaktor dan abai terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembagian kekuasaan menurut Arthur Maass sebagaimana dikutip Khairul Muluk dibagi menjadi *Capital Division of Power* (CDP) dan *Areal Division of Power* (ADP). Dalam CDP pembagian kekuasaan dilakukan secara horizontal atau pada jenjang yang sama di tingkat pusat, adapun ADP sendiri merupakan pembagian kekuasaan yang dilakukan pusat kepada suatu wilayah tertentu. CDP dan ADP ini memiliki suatu hubungan bahwa CDP yang sentralistik dengan ADP yang desentralisasi memiliki hubungan layaknya simbiosis mutualisme, sebab dalam desentralisasi apalagi dalam implementasi negara kesatuan tidak meninggalkan pemahaman sentralisasi, sebab keduanya memiliki ikatan erat yang kontinum dan saling melengkapi demi tercapainya tujuan negara. Sentralisasi dan desentralisasi yang kontinum merupakan sebagai dampak kausalitas, jika sentralisasinya kuat maka implementasi desentralisasinya akan berkurang, begitupun halnya desentralisasi yang kuat maka akan melemahnya sentralisasi di suatu negara.⁵⁴ Dalam konteks IKN, CDP pemerintah pusat (dengan kewenangannya bersama dengan DPR membuat UU) menyerahkan peran kepada DPR melalui Komisi 2 dalam melakukan pengawasan, pemantauan, dan peninjauan jalanya pemerintahan otorita IKN,⁵⁵ dan ADP pemerintah pusat memberikan suatu kewenangan kepada otorita IKN untuk melaksanakan tugas persiapan, pemanggunan, dan pembangunan ibu kota serta penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁵⁶

⁵¹ Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (Maret, 2018): 177. <http://dx.doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2631>.

⁵² Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

⁵³ Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah"*, (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010), 143.

⁵⁴ Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Surabaya: ITS Press, 2009), 34-46.

⁵⁵ Pasal 42 ayat (7) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6898.

⁵⁶ Pasal 4 ayat (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2022 nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dijalankan dengan pemberlakuan asas desentralisasi maupun juga tugas perbantuan, walaupun sebenarnya kata desentralisasi menurut Bagir Manan mencakup otonomi dan tugas perbantuan.⁵⁷ Adapun makna asas dekonsentrasi secara umum diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang dilakukan dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintahan pusat yang berada di daerah atau instansi vertikal di daerah untuk menjalankan tugas pemerintahan pusat yang ada di daerah, sehingga wewenang asli tetap berada di pemerintah pusat.⁵⁸ Apabila dikaitkan dalam penyelenggaraan Otorita IKN, pemerintah pusat hanya melimpahkan kewenangannya dalam hal kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota sekaligus sebagai penyelenggara pemerintahan daerah kepada Otorita IKN sebagai instansi vertikal. Akan tetapi, kewenangan aslinya tetap berada di tangan Presiden. Sehingga Otorita IKN seharusnya dikatakan sebagai perangkat pemerintah pusat yang ada di daerah, oleh karena itu tidak tepat jika dipahami sebagai perangkat daerah, apalagi dipahami sebagai instrumen/ penyelenggara dari pemerintahan daerah.

Terdapat tiga pola ikatan dekonsentrasi yang selalu bertalian aparatur dan kewilayahannya dengan desentralisasi yakni *fused model*, *dual model*, dan *split model*. (1) *Fused model* sebagai pola yang setiap tingkatan pemerintahan daerah, terdapat dua penerapan asas pemerintahan yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi; (2) *dual model* pada tiap tingkatan pemerintahan level tidak terdapat hubungan sama sekali di setiap jenjang pemerintahan dan di daerah memiliki strukturnya tersendiri; (3) *split model* merupakan jenis dalam tingkatan tertentu terdapat suatu pertalian, namun dalam tingkatan/jenjang yang lain tidak.⁵⁹ Format Otorita IKN sebagai pemerintahan khusus ibukota negara yang dipilih sebagai kepala daerah khusus dengan menghilangkan keberadaan DPRD yang dianggap untuk menghindari campur tangan politis dalam mengatur ibu kota negara dengan berlindung dibalik frasa “khusus” Pasal 18B ayat (1) UUD,⁶⁰ Bivitri Susanti menilai sebagai pendekatan proyek yang berpotensi menafikan suara rakyat setempat sehingga mematikan nilai demokratis di tingkat lokal,⁶¹ dan bagi Titi Anggraini akan memicu timbulnya perilaku

⁵⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), 1387.

⁵⁸ Rahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantuannya)*, (Yogyakarta: Nusamedia, 2018), 61.

⁵⁹ Bhenyamin Hossein dkk, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI, 2004), cxciv.

⁶⁰ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2021), 125-126.

⁶¹ Tim Redaksi Kompas, “IKN Nusantara Dipimpin Kepala Otorita Tanpa DPRD, Pakar: Pendekatan Proyek”, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/21/16175401/ikn-nusantara-dipimpin-kepala-otorita-tanpa-dprd-pakar-pendekatan-proyek>, pada 1 Maret 2025 pukul 15.00 WIB.

sewenang-wenang penguasa IKN karena tindakannya akan tidak terawasi dengan baik oleh skema perwakilan di daerah.⁶²

Hadirnya istilah kepala Otorita sebagai jabatan kepala daerah khusus provinsi IKN, memicu problem konstitusional karena jabatan Kepala Otorita tidaklah dikenal secara teks dalam Pasal 18 UUD 1945. Gubernur sebagai sebutan untuk kepala daerah pada tingkat provinsi dan bupati/walikota yang merupakan kepala daerah pada tingkat kabupaten/kota merupakan jabatan kepala pemerintah daerah yang diakui secara teks konstitusi. Jabatan Kepala daerah dinilai sebagai sosok yang memiliki kewenangan yang luas, sehingga memerlukan kepemimpinan yang efektif agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai yang direncanakan dan bertanggung jawab atas berhasil atau tidaknya pembangunan di daerah daerah.⁶³ UU No. 23/2004 memandang jabatan kepala daerah sebagai jabatan politis, yang saat ini dipilih langsung oleh rakyat (pengecualian Gubernur DIY, dan Walikota/Bupati DK Jakarta), sehingga rakyat pada daerah tersebut yang dapat menentukan sendiri kepala daerah di daerah tersebut.

Walaupun MK melalui putusannya pernah memberikan fatwa konstitusi bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara demokratis tidak bisa dinilai lebih apabila dipilih secara langsung dan dinilai kurang apabila dipilih secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan DPRD karena keduanya sebagai kebijakan terbuka pembentuk undang-undang (*open legal policy*) yang berwenang dalam menentukan sistem pemilihan yang dipilih menurut kadar demokratis Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.⁶⁴ Namun kiranya perlu melihat *dissenting opinion* Hakim Konstitusi Harjono dalam Putusan MK No. 33/PUU-VIII/2010 yang menilai bahwa setidaknya ada dua aspek yang harus dipenuhi untuk mengukur kadar demokratis pemilihan kepala daerah dan tidak boleh dibatasi oleh siapapun termasuk oleh pembuat undang-undang yaitu: (1) hak untuk mencalonkan diri (*The right to be a candidate*); dan (2) hak untuk mengajukan calon (*The right to propose a candidate*).⁶⁵ Jabatan Kepala Otorita IKN yang proses pemilihannya “ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR,”⁶⁶ menimbulkan kesan tidak dipilih secara demokratis, bukan karena proses pemilihannya saja yang tidak dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu atau tidak langsung dipilih melalui DPRD, melainkan pembuat undang-undang seakan akan menutup ruang konstitusional bagi hak warga negara untuk dapat berpartisipasi

⁶² Danu Darmajati, “KN Nusantara Tak Demokratis: Pemimpin Tak Dipilih Rakyat-Tanpa DPRD”, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-5912159/ikn-nusantara-tak-demokratis-pemimpin-tak-dipilih-rakyat-tanpa-dprd>, pada 1 Maret 2025 pukul 15.20 WIB.

⁶³ Abdul Kadir, *Studi Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik*, (Medan: Dharmasraya, 2017), 77-78.

⁶⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22/PUU-VII/2009, 70.

⁶⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 33/PUU-VIII/2010, 141.

⁶⁶ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.

untuk mencalonkan diri dan/atau mengajukan calon sebagai kepala daerah pemerintahan Otorita IKN.

Pada sistem pemerintahan daerah, dikenal dua tipologi yaitu sistem fungsional (*fragmentation field administration*) dengan sistem Prefektur/berdasarkan wilayah.⁶⁷ Dalam sistem fungsional, kepala intansi vertikal penentuan wilayah administrasi tidak berdasarkan wilayah daerah otonomi seperti provinsi, melainkan ditentukan atau di batasi berdasarkan kebutuhan dari intansi tersebut, seperti pembagian beban tugas, jenjang pengawasan ataupun efisiensi administrasi pelayanan umum.⁶⁸ Sedangkan dalam sistem prefektur terdapat dua model berbeda yaitu: (1) *integrated prefectoral*, sebagai wakil pemerintah pusat sekaligus juga terintegrasi sebagai kepala daerah; (2) *un-integreted prefectoral* wakil pemerintah tidaklah sebagai kepala daerah.⁶⁹ Oleh karena itu, Kepala Otorita IKN dinilai tepat apabila dihubungkan sebagai implementasi atas model *un-integreted prefectoral* yang artinya hanya sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di Otorita IKN namun tidak berfungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan melakukan rangkap sekaligus sebagai kepala daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan Otorita IKN dijalankan dengan nuansa dekonsentrasi. Prinsip dekonsentrasi tentu memiliki makna berbeda dengan desentralisasi, apabila dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang, sedangkan desentralisasi sebagai pembagian wewenang. Joeniarto sebagaimana dikutip Sri Kusriyah mendefinisikan desentralisasi sebagai pemberian wewenang yang berasal dari pemerintah pusat/negara kepada *local government* untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.⁷⁰ Desentralisasi sebagai ciri khas pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, sebab daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur rumah tangganya sendiri, sebagaimana amanat konstitusi untuk “menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat”.⁷¹ Menurut Bagir Manan otonomi bagi daerah bukanlah sebagai pemberian melainkan sebagai hak daerah berdasarkan asasnya untuk dapat dijalankan sebagaimana mestinya.⁷² Tidak adanya otonomi bagi Otorita IKN, berdampak terbukanya ruang intervensi dari pemerintah pusat yang

⁶⁷ Aries Djaenuri, dan Enceng, *Sistem Pemerintah Daerah*, (Tangerang: Universitas Terbuka, 2019), 50-51.

⁶⁸ Bhenyamin Hossen, *Penentuan Batas-Batas Wilayah Administrasi/Daerah Otonom: Suatu Pemikiran Berorientasi pada Pembangunan*, Makalah disampaikan pada Seminar Intern Pusat Studi Hukum dan Administrasi, di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25-26 April 1978, 583.

⁶⁹ Bhenyamin Hossein dkk, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI, 2004), cxciv-cxcv.

⁷⁰ Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Semarang: Unissula Press, 2019), 19.

⁷¹ Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

⁷² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), 1388.

mematikan semangat demokrasi kedaerahan.⁷³ Format Otorita IKN yang kental dengan nuansa dekonsentrasi menjadikan Otorita IKN sangat bergantung kepada pemerintah pusat karena ia tidak memiliki hak otonomi untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

3. Otorita IKN sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota

Secara etimologi, ibu kota atau *capital city* berasal dari bahasa latin yaitu *caput* yang memiliki arti kepala atau *head*. Sedangkan dalam Black's Law Dictionary, kata *capital* memiliki banyak pengertian tergantung dalam konteksnya, namun terkait dengan pemahaman ibu kota Black's Law Dictionary diantaranya mengartikan *Capital* sebagai tempat pemerintahan pusat. Ibu kota tidak hanya sebatas suatu wilayah khusus, akan tetapi juga berperan dalam menciptakan pemerintahan yang efektif, serta kedudukan ibu kota sendiri merupakan bagian yang begitu penting dan vital dari suatu negara berdaulat.⁷⁴ Sehingga pengakuan negara terhadap status khusus ibu kota harus didasarkan pada kebutuhan nyata dan pertimbangan politik. Oleh karena itu, pengaturannya harus dikaji secara serius dengan melihat kepentingan nasional dan ketentuan hukum.

Keputusan pembentuk UU memberikan sifat khusus bagi IKN untuk dapat dipimpin oleh seorang kepala otorita menimbulkan terjadinya perubahan struktur organisasi kelembagaan. Jabatan kepala otorita yang semula diperuntukan hanya untuk jabatan pelaksana yang terfokus hanya kepada salah satu sektor pembangunan daerah yang berada di bawah menteri, kini berubah menjadi jabatan pelaksana pembangunan yang kedudukannya setingkat menteri dan secara seksama bertanggung jawab langsung kepada presiden.⁷⁵ Irfan Ridwan Maksu tulisannya dalam harian Kompas, mengatakan secara teori dan konsep, gubernur selaku pemimpin daerah di tingkat provinsi, bersandar kepada sistem prefaktur terintegrasi, yang artinya gubernur mengemban dua jabatan sekaligus, yaitu (1) sebagai wakil pemerintah pusat (perpanjangan tangan presiden); dan (2) sebagai kepala daerah.⁷⁶ Apabila kepala otorita IKN diproyeksikan sekaligus sebagai pimpinan dari pemerintahan daerah tidaklah tepat, sebab secara teori dan konsep kepala otorita IKN menganut sistem prefaktur tidak terintegrasi, yang artinya hanya menjalankan fungsi sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di Ibu Kota Nusantara, namun tidak berkapasitas sebagai kepala pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah setidaknya harus dilaksanakan dengan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan.⁷⁷ Menurut Bagir manan dekonsentrasi

⁷³ Imam Ropii, "Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah," *Maksigama Jurnal Hukum* 18, no. 1 (November, 2015): 56. <https://doi.org/10.37303/v9i1.4>.

⁷⁴ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 17, no.3 (November, 2020): 536-538. <https://doi.org/10.31078/jk1734>.

⁷⁵ Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)," *Jurnal Ikamakun* 2, no. 1 (2022): 512. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/IKAMAKUM/article/view/22924/10923>

⁷⁶ Irfan Ridawan Maksu, "Wakil Pemerintah Vs Kepala Daerah," Kompas, Diakses 8 Juni 2023, <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/05/26/wakil-pemerintah-vs-kepala-daerah>.

⁷⁷ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

dan desentralisasi tidak dapat dimaknai sama, sebab dekonsentrasi merupakan wujud dari pelunakan arti sentralisasi, dan dekonsentrasi merupakan bagian dari sentralisasi. Berbeda halnya dengan desentralisasi/otonomi merupakan sub sistem dari negara kesatuan.⁷⁸ Oleh karena itu, walaupun Otorita IKN menjalankan fungsinya sebagai bentuk dekonsentrasi fungsional. Akan tetapi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia harus juga menjalankan fungsi desentralisasi sebagai ciri wujud yang khas dari organ penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Desentralisasi secara praktik memegang empat kepentingan, yaitu: (1) otonomi daerah dijalankan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan ragamnya lokalitas daerah; (2) dalam hal pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilakukan sesuai prinsip keadilan guna kesejahteraan masyarakat daerah dan bangsa secara menyeluruh; (3) perimbangan keuangan pusat dan daerah di alokasikan dengan memperhatikan potensi yang ada di daerah, kemudian luas daerah, geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat tersebut; (4) penyelenggaraan otonomi daerah dalam hal pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah dalam rangka mempertahankan dan memperkuat integrasi bangsa.⁷⁹ Desentralisasi diharapkan menumbuhkan demokrasi di tingkat lokal dan memberikan ruang kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam membangun daerahnya. Secara ekonomi, desentralisasi juga mengurangi kesenjangan pendapatan dengan didistribusikannya atas dana yang sama dari pemerintah pusat dalam program pembangunan daerah. Secara kualitas pelayanan publik, desentralisasi juga berperan atas timbulnya inovasi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dan mendorong inovasi pemerintah daerah dalam penanganan mitigasi bencana, pengelolaan limbah, produk lokal, dan masalah Kesehatan.⁸⁰

Wujud pelaksanaan pemerintahan daerah dalam mengatur otonomi yang seluas-luasnya salah satunya diwujudkan dengan adanya pengaturan secara mandiri melalui peraturan daerah (perda), yang memuat aspirasi masyarakat daerah. Perda memiliki sebagai sarana untuk tercapainya tujuan desentralisasi secara maksimal.⁸¹ Otorita IKN sebagai satu-satunya lembaga yang ada dalam wilayah tersebut, menghilangkan peran DPRD dalam hal pembentukan perda, menentukan anggaran, maupun pengawasan dalam

⁷⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), 1127.

⁷⁹ Muchid Albintani, Ali Yusri, dan Ishak "Otorita Batam dan Reformasi Sistem Pemerintahan di Indonesia (1997-2004)," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nahkoda* 10, no. 5 (Oktober, 2011): 45. <https://doi.org/10.35967/jipn.v10i1.1599>.

⁸⁰ Adfin Rochmad Baidhowah, "Explaining Decentralization Performance in Indonesia", *Jurnal Bina Praja* 14, no. 1 (Maret, 2022): 98-99. <https://doi.org/10.21787/jbp.14.2022.97-109>.

⁸¹ Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49. No. 4 (Maret, 2019): 820. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342>.

fungsi penyelenggaraan daerah khusus ibu kota.⁸² Padahal pemerintahan daerah sangat menekankan pada aspek akuntabilitas, partisipasi rakyat, dan transparansi. Penekanan ini berorientasi untuk menciptakan aturan hukum yang adil, dan terselenggaranya prinsip efektifitas berkeadilan pada pelayanan publik yang dapat dirasakan masyarakat lokal setempat.⁸³

Dalam literatur hukum pemerintahan daerah, selain dikenal adanya istilah “daerah khusus” juga dikenal adanya istilah “kawasan khusus” yang merupakan sebagai unit khusus yang terpisah dari pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang bersandar kepada klasifikasi basis fungsional pada daerah tertentu. Dimana pemerintah kawasan khusus sebagai pemerintahan lokal yang otonom, terpisah dalam menjalankan pelayanan publik dengan klasifikasi tertentu pada suatu daerah.⁸⁴ Kawasan khusus ini ditetapkan oleh pemerintah pusat pada wilayah daerah tertentu untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus demi kepentingan negara.⁸⁵ Kawasan khusus dalam Pasal 360 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda, mencakup “*kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas, kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi, kawasan taman laut, kawasan buru, kawasan ekonomi khusus, kawasan berikat, kawasan angkatan perang, kawasan industry, kawasan purbakala, kawasan cagar alam, kawasan cagar budaya, kawasan otorita dan kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”.⁸⁶ Oleh karena itu, dengan melihat definisi dan ketentuan UU Pemda, Otorita IKN dinilai tepat apabila hanya sebagai penguasa kawasan khusus yang berfungsi melakukan pengurusan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota, dan tidak dibarengi dengan pemberian kewenangan khusus berupa menjalankan pemerintahan daerah.

Apabila melihat perbandingan terhadap kelembagaan otorita yang ada di Indonesia, maka hanya terdapat satu kewenangannya saja yang sifatnya terbatas. Sebagaimana contoh Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur yang memiliki kewenangan terbatas atas pengembangan kawasan pariwisata Borobudur.⁸⁷ Begitupun halnya dengan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Batam (BP Batam) yang semula dikenal dengan otorita batam, hanya menjalankan tugas dan fungsi dalam hal pelaksana

⁸² Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

⁸³ Lamidi Kazeem Oyadele, dan Ajayi Olubusayo Ayooluwa, “Governance, Local Institutions and Local Governance: A Conceptual Analysis” *Global Journal of Human-Social Science: Political Science* 19, Issue. 1 (2019): 14. <https://socialscienceresearch.org/index.php/GJHSS/article/view/2811>.

⁸⁴ Baharuddin Thahir, “Memahami Kawasan Khusus dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia,” *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* 1, no.2 (November, 2018): 107. <https://doi.org/10.33701/jkp.v1iNo.2.1100>.

⁸⁵ Muhammad RM Fayasy Failaq, dan Faraz Almira Arelia, “Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara,” *Jurnal Studi Kebijakan Publik* 1, no. 1 (November 2022): 66. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.

⁸⁶ Pasal 360 ayat (2) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

⁸⁷ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur.

pengelola, pengembangan, dan pembangunan di Kawasan perdagangan bebas batam dan Pelabuhan batam.⁸⁸ Di Belanda sendiri *Waterschappen* (otorita air daerah) hanya memiliki tanggung jawab terhadap masalah air di area tertentu termasuk bertugas dalam melakukan pemeliharaan galian dan drainase, *Waterschappen* dapat dibentuk atau dibubarkan oleh dewan provinsi (*provinciale staten*).⁸⁹ Sehingga pada umumnya lembaga otorita hanya diperuntukan menjalankan fungsi yang sifatnya terbatas, yang merupakan bagian dari pemerintahan Kawasan khusus dan tidak mengambil alih untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Struktur organisasi yang dimiliki Otorita IKN rupanya juga dapat dikatakan tidak umum, dan berbeda dengan struktur pemerintahan daerah lainnya. Sebagaimana dalam struktur organisasi yang ada di DKI perangkat daerahnya terdiri atas Sekretariat daerah yang terdiri dari unit kerja biro, Sekretariat DPRD, Inspektorat, dinas-dinas dan satuan terkecil terdapat badan. Kondisi yang serupa pun sama jika kita melihat struktur organisasi Pemerintahan Daerah D.I. Yogyakarta, sebagaimana lampiran Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintahan Daerah-Daerah Istimewa Yogyakarta.⁹⁰ Namun hal yang berbeda ketika kita melihat struktur organisasi Otorita IKN, dibawah Kepala Otorita IKN terdapat sekretariat yang terdiri dari berbagai biro-biro, deputi-deputi, dan unit kerja hukum dan kepatuhan.⁹¹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN harus dijalankan bersama-sama dengan DPRD berdasarkan tugas dan wewenangnya untuk melakukan pengawasan, pemantauan, dan peninjauan sebagai instrumen penyelenggara pemerintah daerah. Adapun pemberian kewenangan bagi DPR melalui untuk melakukan pengawasan, pemantauan, dan peninjauan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah khusus IKN tidak bisa dinilai tepat.⁹² Ketidaktepatan ini menurut Bivitri Susanti DPR merupakan representatif konstituen di tingkat nasional sehingga pengetahuan dan data yang dimiliki hanya cakupan nasional, sehingga tidak relevan apabila DPR dipaksa melakukan pengawasan yang bersifat lokal. Fungsi pengawasan yang dilakukan DPR tidak bisa sebagai pengganti yang dilakukan oleh DPRD untuk mengatur ketentuan teknis dan kehidupan masyarakat IKN.⁹³

⁸⁸ Humas BP Batam, "Tugas dan Fungsi BP Batam," BP Batam, Diakses 9 Juni 2023, <https://bpbatam.go.id/profil/tugas-dan-fungsi/>.

⁸⁹ Muhammad Japar, *UUD 1945 & Tujuh Konstitusi Negara*, (Jakarta: Laboratorium Sosial Politik Press, 2018), 135.

⁹⁰ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 57 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah.

⁹¹ Pasal 4, Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Organisasi Otorita Ibu Kota Nusantara.

⁹² Pasal 42 ayat (7) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6898.

⁹³ Tim Redaksi BBC News Indonesia, "Ibu Kota Nusantara: Tanpa Gubernur dan DPRD, Otorita IKN dikhawatirkan 'melahirkan kekuasaan yang sewenang-wenang' dan tidak demokratis," diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60055456> pada 2 Maret 2025 Pukul 14.33 WIB.

Berdasarkan instrumen, fungsi dan tugas kewenangan dari Otorita IKN lebih mencerminkan sebagai pemerintah kawasan khusus dibandingkan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Keberadaan Otorita IKN untuk menjalankan Pemerintah Daerah Khusus IKN bernilai tepat apabila secara kelembagaan hanya bersifat *ad hoc* dengan kewenangan yang diberikan dalam melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan ibu kota dan penyelenggaraan Pemda Khusus IKN dengan status yang terbatas dan pada periode sementara. Sehingga, apabila kebijakan pemindahan ibu kota telah memasuki tahap yang cukup untuk dapat berdiri secara otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah provinsi sekiranya perlu dilakukan penyesuaian secara kelembagaan dengan menghadirkan unsur-unsur/instrumen penyelenggara pemerintahan daerah yang sesuai dan diakui secara konstitusional. Sifat kekhususan yang dimiliki pemerintahan daerah IKN sekiranya perlu memperhatikan beberapa hal, yaitu: (1) tetap berada dalam bingkai NKRI; (2) sejalan dengan tujuan negara yaitu mewujudkan kemakmuran masyarakat setempat dan kesejahteraan masyarakat luas; (3) mempercepat perwujudan, pemerataan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; (4) memperkuat demokratisasi di tingkat lokal; dan (5) mampu mewujudkan tujuan otonomi daerah.⁹⁴

C. KESIMPULAN

Hadirnya Otorita IKN menimbulkan perdebatan dan permasalahan konstitusional. Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian namun menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintah daerah dikhawatirkan menjadi preseden buruk dibalik sifat khususnya untuk menjadi inspirasi bagi daerah-daerah lainnya untuk mendapatkan predikat sebagai daerah khusus atau istimewa. Sifat khusus daerah IKN, setidaknya tetap harus memperhatikan bingkai NKRI, tujuan negara, mewujudkan keadilan sosial, memperkuat demokratisasi di tingkat lokal, dan terwujudnya otonomi daerah. Rezim Otorita IKN hanya menjalankan fungsi dekonsentrasi fungsional, sehingga sangat bergantung kepada pemerintah pusat, dan tidak memiliki hak otonomi dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Padahal kunci dasar jalanya pemerintahan daerah di Indonesia wajib berpedoman kepada prinsip desentralisasi agar pemerintah daerah dapat memberdayakan secara maksimal potensi daerah serta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan warga sekitar. Adanya peran DPR yang menggantikan peran DPRD dalam melakukan pengawasan, pemantauan, dan peninjauan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah khusus IKN dinilai tidak tepat karena berdampak kepada hilangnya pengawasan yang bersifat lokal dalam mengatur ketentuan teknis dan kehidupan masyarakat yang hidup di IKN. Tentunya keberadaan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah tidak dapat dihilangkan, karena melalui DPRD

⁹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11/PUU-VI/2008,52-53.

aspirasi masyarakat daerah IKN dapat terwakilkan sebagaimana tugasnya dan bersama dengan pemerintahan provinsi IKN untuk dapat membuat peraturan daerah sebagai sarana tercapainya tujuan desentralisasi secara maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhyasta Dirgantara dan Krisiandi, "Ridwan Kamil Ingatkan Jokowi Sejumlah Negara Gagal Bangun Ibu Kota Baru", diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2024/03/14/17555751/ridwan-kamil-ingatkan-jokowi-sejumlah-negara-gagal-bangun-ibu-kota-baru> pada 19 Maret 2025.
- Andryan. "Harmonisasi Pemerintahan Pusat dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 4 (Desember, 2019): 424. <https://doi.org/10.54629/jli.v16i4.560>.
- Aries Djaenuri, dan Enceng, *Sistem Pemerintah Daerah*. Tangerang: Universitas Terbuka, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- AZ, Lukman Santoso. *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2021.
- Baidhowah, Adfin Rochmad. "Explaining Decentralization Performance in Indonesia." *Jurnal Bina Praja* 14, no. 1 (Maret, 2022): 98-99. <https://doi.org/10.21787/jbp.14.2022.97-109>.
- Bhenyamin Hossein, dkk. *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI, 2004.
- Bunga, Marten. "Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49. No. 4 (Maret, 2019): 820. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342>.
- Darmajati, Danu. "KN Nusantara Tak Demokratis: Pemimpin Tak Dipilih Rakyat-Tanpa DPRD", diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-5912159/ikn-nusantara-tak-demokratis-pemimpin-tak-dipilih-rakyat-tanpa-dprd>, pada 1 Maret 2025 pukul 15.20 WIB.
- Fikri Hadi dan Farina Gandriyani. "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah." *Majalah Hukum Nasional* 52, no. 1 (2022): 75-76. <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.
- Fikri Hadi dan Farina Gandriyani, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah," *Majalah Hukum Nasional* 52, no 1 (2022), 82. <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

- Fikri Hadi dan Rosa Ristawati. "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 17, no.3 (November, 2020): 536-538. <https://doi.org/10.31078/jk1734>.
- Guspeneldi, Alex. "Problematika Penerapan Otonomi Daerah Batam." *Journal of Law and Policy Transformation* 2, no. 1 (juni, 2017): 43-44. <http://journal.uib.ac.id/index.php/jlpt/article/view/72/45>.
- Herdiana, Dian. "Menemukenali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara", *Jurnal Politika: Dinamika Masalah Politik dalam Negeri & Hubungan Internasional* 11, no. 1 (2020): 5-13. <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1382>.
- Herdiana, Dian. "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik." *Jurnal Transformative* 8, no. 1, (Maret, 2022): 2. [10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1](https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1).
- Hossen, Bhenyamin. *Penentuan Batas-Batas Wilayah Administrasi/Daerah Otonom: Suatu Pemikiran Berorientasi pada Pembangunan*, Makalah disampaikan pada Seminar Intern Pusat Studi Hukum dan Administrasi, di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25-26 April 1978.
- Humas BP Batam, "Tugas dan Fungsi BP Batam," BP Batam, Diakses 9 Juni 2023, <https://bpbatam.go.id/profil/tugas-dan-fungsi/>.
- Hutapea, Purba. "Mengejar Status sebagai Provinsi Daerah Khusus Jakarta Pasca Pemindahan Ibukota Negara ke Provinsi Kalimantan Timur." *MONAS: Jurnal Inovasi Aparatur* 2, no. 1, (Juni, 2020): 140-141. <https://doi.org/10.54849/monas.v2i1.23>.
- Irfan Ridawan Maksum, "Wakil Pemerintah Vs Kepala Daerah," *Kompas*, Diakses 8 Juni 2023, <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/05/26/wakil-pemerintah-vs-kepala-daerah>.
- Japar, Muhammad. *UUD 1945 & Tujuh Konstitusi Negara*. Jakarta: Laboratorium Sosial Politik Press, 2018.
- Kadir, Abdul. *Studi Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik*. Medan: Dharmasraya, 2017.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2021.
- Kusriyah, Sri. *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Semarang: Unissula Press, 2019.
- Lamidi Kazeem Oyadele, dan Ajayi Olubusayo Ayooluwa. "Governance, Local Institutions and Local Governance: A Conceptual Analysis." *Global Journal of Human-Social Science: Political Science* 19, Issue. 1 (2019): 14. <https://socialscienceresearch.org/index.php/GJHSS/article/view/2811>.

- Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 17.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XX/2022
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekhususan Pemerintahan Negara Jilid 2*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11/PUU-VI/2008.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22/PUU-VII/2009.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 33/PUU-VIII/2010.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PUU-XVII/2019.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 81/PUU-VIII/2010.
- Marlina, Rika. "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (Maret, 2018): 177. <http://dx.doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2631>.
- Muchid Albintani, Ali Yusri, dan Ishak. "Otorita Batam dan Reformasi Sistem Pemerintahan di Indonesia (1997-2004)." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nahkoda* 10, no. 5 (Oktober, 2011): 45. <https://doi.org/10.35967/jipn.v10i1.1599>.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Muhammad RM Fayasy Failaq, dan Faraz Almira Arelia. "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara." *Jurnal Studi Kebijakan Publik* 1, no. 1 (November 2022): 66. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.
- Muhammad RM Fayasy Failaq, dan Faraz Almira Arelia. "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara." *Jurnal Studi Kebijakan Publik* 1, no. 1 (November, 2022): 58. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.
- Muluk, Khairul. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya: ITS Press, 2009.
- Mulyaningsih, Rizki. "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah". *Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 308. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>.

- Mulyaningsih, Rizki. "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah." *Lex Renaissance* 7, no.2 (April, 2022): 303-304. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>.
- Muntoha. *Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah"*. Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010.
- Nitrina Angkasa, dkk *Metode Penelitian Hukum sebagai Suatu Pengantar*. Lampung: Laduny, 2019.
- Nurdin, M. Rizki. "Desentralisasi dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara". *Lex Renaissance* 7, no. 3 (2022): 622. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art12>.
- Nursadi, Harsanto. *Sistem Hukum Indonesia*. Tangerang: Universitas Terbuka, 2008.
- Ombudsman Republik Indonesia, Setingkat Menteri," Ombudsman, diakses 30 Mei 2023. https://ombudsman.go.id/linkdir/link_list?cat_id=2.
- Purwati, Ani. *Metode Penelitian Hukum Teori & Praktik*. Surabaya: Jakad Media Publishing, 2020.
- Rauf, Rahyunir. *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantunya)*. Yogyakarta: Nusamedia, 2018.
- Republik Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.
- Republik Indonesia. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.
- Republik Indonesia. Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 57 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah.
- Republik Indonesia. Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Organisasi Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339.

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6898
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6766.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916.
- Rini Rachmawati, dkk. "Best Practices of Capital City Relocation in Various Countries: Literature Review." *International Conference on Science and Technology*, (2021): 2. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202132507004>.
- Risalah Sidang Perkara Nomor 3/SKLN-IX/2011 perihal Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antar Bupati Kabupaten Kutai Timur dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, tanggal 21 Juli 2011
- Ropii, Imam. "Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah." *Maksigama Jurnal Hukum* 18, no. 1 (November, 2015): 56. <https://doi.org/10.37303/v9i1.4>.
- Salamony, Jetter Wilson. "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)." *Jurnal Ikamakun* 2, no. 1 (2022): 512. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/IKAMAKUM/article/view/22924/10923>
- Sihombing, Eka Nam. *Hukum Kelembagaan Negara*. Medan: CV Pustaka Prima, 2018.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007.
- Suryadi Jaya Purnama, dan Chotib. "Analisis Kebijakan Publik Pindahan Ibu Kota Negara." *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* 13, no. 2 (2022): 153-154. [10.22212/jekp.v13i2.3486](https://doi.org/10.22212/jekp.v13i2.3486).
- Thahir, Baharuddin. "Memahami Kawasan Khusus dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia." *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* 1, no.2 (November, 2018): 107. <https://doi.org/10.33701/jkp.v1iNo.2.1100>.
- Tim Penulis APHTN-HAN. *Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Press, 2023.
- Tim Redaksi CNN Indonesia, "Segudang Masalah IKN: Kebut Pengesahan UU hingga Persoalan Lingkungan Baca artikel CNN Indonesia", diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220121205915-32-749796/segudang-masalah-ikn-kebut-pengesahan-uu-hingga-persoalan-lingkungan/2>, pada 18 Maret 2025.

Tim Redaksi Kompas,” IKN Nusantara Dipimpin Kepala Otorita Tanpa DPRD, Pakar: Pendekatan Proyek”, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/21/16175401/ikn-nusantara-dipimpin-kepala-otorita-tanpa-dprd-pakar-pendekatan-proyek>, pada 1 Maret 2025 pukul 15.00 WIB.

Yahya, H. M. “Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera.” *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* 14, no. 1, (Juni: 2018): 22. <https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779>.

Yudi Rusfiana, dan Cahya Supriatna. *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangannya*. Bandung: Alfabeta, 2021.