

## BENTUK PEMERINTAHAN JAKARTA PASCA UNDANG-UNDANG IBUKOTA NEGARA

Amrul Natalsa Sitompul<sup>1\*</sup> Gatut Hendro Tri Widodo<sup>2</sup> Imam Mahrudi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jayabaya

<sup>2</sup>Program Pascasarjana Universitas Jayabaya

<sup>3</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jayabaya

### Abstrak

Penyebutan IKN menjadi polemik karena dianggap tidak sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia. Kepala Otorita IKN pun akan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah meminta pertimbangan DPR (Pasal 5 ayat 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara). Padahal, merujuk Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, masing-masing kepala pemerintahan daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota dipilih secara demokratis. Pemaknaan daerah bersifat khusus sebetulnya telah tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010. Sedangkan, tidak ada keterangan yang jelas mengenai hak asal usul dan kebutuhan yang nyata yang melekat di wilayah IKN yang menjadikan Otorita IKN begitu berbeda dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahannya. Dengan menggunakan metodologi penelitian metode yuridis normatif atau metode penelitian hukum doktrinal, maka ditemukan bahwa Pemindahan ibu kota negara menjadi IKN memiliki legitimasi hukum yang lemah. Otorita IKN, yang dalam ketentuan UU Nomor 3 Tahun 2022 disebut sebagai sebutan lain dari Pemerintahan Daerah Khusus IKN, tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan dalam pembentukannya. Pembentukan daerah, yang dalam ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 bersifat *bottom up* atau diusulkan oleh Pemerintah Daerah kemudian dikonsultasikan dan dikaji oleh Pemerintah Pusat, menjadi diabaikan dengan inisiatif pembentukan dan proses legislasi yang berpusat di Pemerintah Pusat. Kemudian, sebagai wilayah yang disebut sebagai nama lain dari Pemerintahan Daerah Khusus, IKN memiliki keistimewaan untuk tidak menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) selain pemilu tingkat nasional. Ini disebabkan tidak adanya DPRD yang menjadi saluran aspirasi politik masyarakat daerah. Kekhususan seperti inilah yang dimaknai oleh Pemerintah Pusat yang menimbulkan kesan IKN dikecualikan dari daerah-daerah yang lain. Perbedaan tersebut didasarkan pemaknaan “pemerintahan daerah yang bersifat khusus” yang mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang dibangun melalui konstruksi otonomi daerah.

**Kata Kunci:** bentuk pemerintahan, undang-undang

### Abstract

*The mention of IKN is a polemic because it is considered not in accordance with the system of administering the Indonesian state government. The Head of the IKN Authority will also be appointed, appointed, and dismissed directly by the President after asking the DPR for*

© 2023 Perspektif Universitas Jayabaya. All Right Reserved

**Corresponding author:** amrul.natalsa30462@gmail.com

Received 05 July 2023, Accepted 11 July 2023, Published 15 July 2023

*consideration (Article 5 paragraph 4 of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital). In fact, referring to Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution, each regional government head, whether governor, regent, or mayor, is democratically elected. The meaning of a special area has actually been stated in the Decision of the Constitutional Court Number 81 of 2010. Meanwhile, there is no clear information regarding the rights of origin and the real needs inherent in the IKN area which makes the IKN Authority so different in the formation and administration of its government. By using a normative juridical research methodology or a doctrinal legal research method, it was found that the relocation of the country's capital city to an IKN has weak legal legitimacy. The IKN Authority, which in the provisions of Law Number 3 of 2022 is referred to as another name for the IKN Special Regional Government, does not meet the statutory provisions in its formation. The formation of regions, which in the provisions of Law Number 23 of 2014 is bottom-up or proposed by the Regional Government and then consulted and 'eviewed by the Central Government, has been ignored by the initiative to form and the legislative process with an epicenter in the Central Government. Then, as a region that is referred to as another name for the Special Regional Government, IKN has the privilege not to hold general elections (elections) other than national level elections. This is due to the absence of DPRD as a channel for the political aspirations of the local community. The Head of the IKN Authority will be elected and dismissed by the President. This specificity is interpreted by the Central Government which gives the impression that IKN is excluded from other regions. The difference is based on the meaning of "special regional government" which ignores the principles of democracy built through the construction of regional autonomy.*

**Keywords:** *forms of government, laws*

---

## **PENDAHULUAN**

Nusantara telah resmi ditetapkan sebagai Ibu Kota Negara (IKN) melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN (UU IKN). Dengan berlakunya UU tersebut, secara maka Pemerintah DKI Jakarta harus segera menentukan sifat pemerintahannya sesuai dengan amanat dalam UU IKN. Namun demikian, IKN tetap berada di Jakarta sampai dengan tanggal pemindahan Ibukota, sesuai dengan UU IKN Pasal 39 ayat (1), yaitu "Kedudukan, Peran dan Fungsi IKN tetap berada di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sampai dengan ditetapkannya tanggal pemindahan IKN dari Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ke IKN dengan Keputusan Presiden." Dengan ditandatanganinya Keputusan Presiden Nomor 9M Tahun 2022 Tentang Pengangkatan

Kepala dan Wakil Kepala Ibu Kota Nusantara Tanggal 9 Maret 2022, secara resmi IKN telah memiliki pemimpin untuk mengelola IKN. Dalam amanat UU IKN juga terdapat ketentuan khususnya pada pasal 4 ayat (1), bahwa Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta agar diubah sesuai dengan ketentuan dalam UU IKN dalam kurun waktu paling lama dua tahun.

Sebagai ibukota negara, Jakarta menyimpan banyak peristiwa bersejarah yang akan selalu dikenang. Salah satu peristiwa bersejarah itu adalah pendirian Monumen Nasional. yang mulai dibangun pada tanggal 17 Agustus 1961 (Bondan, 2016). Tujuan pembangunan tersebut adalah untuk mengenang dan inspirasi dan semangat patriotisme generasi penerus bangsa. Namun demi-

kian sejalan dengan adanya peristiwa politik, Jakarta pada akhirnya tidak lagi menjadi ibukota negara dan berpindah ke Nusantara sebagai IKN yang terletak di Kalimantan Timur. IKN memiliki peran sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Banyak negara juga memanfaatkan ibukotanya sebagai pusat ekonomi. DKI Jakarta merupakan ibukota yang memiliki dua peran tersebut sekaligus bagi Indonesia. Namun, sesaat lagi, ibukota negara akan dipindahkan dari Provinsi DKI Jakarta ke Ibukota Nusantara, Proses dan tahapan pemindahan berjalan dalam empat tahap sampai dengan tahun 2045.

Ibu Kota Nusantara terletak di sebagian kecil Provinsi Kalimantan Timur atau lebih tepatnya di antara Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Nantinya, IKN akan dipimpin oleh seorang Kepala Otorita IKN yang telah ditunjuk untuk memimpin persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN sejak saat ini. Kepala Otorita IKN akan membawahi sebuah badan yang mengurus pemerintahan IKN yang bernama Otorita Ibu Kota Nusantara. Status otorita ini merupakan penyebutan lain dari Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara. Penyebutan ini menjadi polemik lantaran dianggap tidak sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."

Kemudian dalam ayat (2) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Kedua ayat tersebut merujuk kepada bentuk pemerintahan daerah dan kepala pemerintahan daerah beserta penyebutannya. Kepala Otorita IKN pun akan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah meminta pertimbangan DPR. Ini sesuai yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN. Padahal, merujuk Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, masing-masing kepala pemerintahan daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota dipilih secara demokratis. Konsekuensi lain dari bentuk Otorita IKN adalah tidak adanya lembaga perwakilan rakyat daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana daerah-daerah lain seperti yang diamanatkan dalam Pasal 5 ayat (3) UU IKN: "Dikecualikan dari satuan pemerintahan daerah lainnya, di Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional." Ketentuan ini bertentangan dengan bunyi Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 berbunyi: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum"

Perbedaan tersebut dilandaskan kepada pemaknaan adanya pemerintahan daerah bersifat khusus dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yaitu tentang pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa. Dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan

kabupaten kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah." Artinya, dalam penyelenggaraan pemerintahan memang dikenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten, dan pemerintah daerah kota yang masing-masing memiliki wewenang dan saling terhubung.

Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah juga tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan: "Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi". "Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota." Hal-hal yang tertulis di atas ini tentu menggambarkan adanya perbedaan yang sangat dasar dan menyeluruh antara Otorita IKN dengan satuan pemerintahan daerah. Hal ini menuai banyak polemik terkait dengan pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahannya

Sebenarnya, istilah otorita pernah digunakan di daerah lain tapi bukan dalam bentuk badan yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sebut saja Badan Otorita Batam (BOB) di Provinsi Kepulauan Riau yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri

Pulau Batam yang ditujukan dalam rangka pengembangan daerah industri, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 tentang pembinaan, pengendalian dan pengusahaan daerah Industri Pulau Batam yang masing-masing diselenggarakan oleh dan dipertanggungjawabkan kepada: (a) Badan Pengawas Daerah Industri Pulau Batam, dan (b) Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam masing-masing dengan tugas dan tanggung jawab seperti ditetapkan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 5 Keputusan Presiden ini.

Demikian juga dengan Labuhan Bajo, Flores, Nusa Tenggara Timur sebagaimana diatur dalam Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores (BPOLBF) yang dibentuk pada tahun 2019 berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Otorita sebagaimana yang dimaksud dari dua daerah tersebut bukan merupakan bentuk pemerintahan daerah yang menjalankan asas otonomi dan tugas pembantuan. Kedua bentuk otorita tersebut hanya menjalankan satuan kecil dari urusan pemerintahan daerah yang difungsikan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah ada. Pemaknaan daerah bersifat khusus sebetulnya telah tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010 menyebutkan adanya dua kriteria pembentukan daerah bersifat khusus atau istimewa, yaitu; a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersang-

kutan. Sedangkan, tidak ada keterangan yang jelas mengenai hak asal usul dan kebutuhan yang nyata yang melekat di wilayah IKN yang menjadikan Otorita IKN begitu berbeda dalam pembentukan dan Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam masing-masing dengan tugas dan tanggung jawab seperti ditetapkan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 5 Keputusan Presiden ini.

Demikian juga dengan Labuhan Bajo, Flores, Nusa Tenggara Timur sebagaimana diatur dalam Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores (BPOLBF) yang dibentuk pada tahun 2019 berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Otorita sebagaimana yang dimaksud dari dua daerah tersebut bukan merupakan bentuk pemerintahan daerah yang menjalankan asas otonomi dan tugas pembantuan. Kedua bentuk otorita tersebut hanya menjalankan satuan kecil dari urusan pemerintahan daerah yang difungsikan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah ada.

Pemaknaan daerah bersifat khusus sebetulnya telah tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010 menyebutkan adanya dua kriteria pembentukan daerah bersifat khusus atau istimewa, yaitu; a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan. Sedangkan, tidak ada keterangan yang jelas mengenai hak asal usul dan kebutuhan yang nyata yang melekat di wilayah IKN yang menjadikan Otorita

IKN begitu berbeda dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahannya.

Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam masing-masing dengan tugas dan tanggung jawab seperti ditetapkan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 5 Keputusan Presiden ini. Demikian juga dengan Labuhan Bajo, Flores, Nusa Tenggara Timur sebagaimana diatur dalam Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores (BPOLBF) yang dibentuk pada tahun 2019 berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Otorita sebagaimana yang dimaksud dari dua daerah tersebut bukan merupakan bentuk pemerintahan daerah yang menjalankan asas otonomi dan tugas pembantuan. Kedua bentuk otorita tersebut hanya menjalankan satuan kecil dari urusan pemerintahan daerah yang difungsikan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah ada.

Pemaknaan daerah bersifat khusus sebetulnya telah tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010 menyebutkan adanya dua kriteria pembentukan daerah bersifat khusus atau istimewa, yaitu; a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan. Sedangkan, tidak ada keterangan yang jelas mengenai hak asal usul dan kebutuhan yang nyata yang melekat di wilayah IKN yang menjadikan Otorita IKN begitu berbeda dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahannya.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif atau kajian hukum normatif, dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Penelitian hukum normatif (*legal research*) biasanya “hanya” merupakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, kontrak/ perjanjian/ akad, teori hukum, dan pendapat para sarjana. Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktrinal, juga disebut sebagai penelitian kepastasaan atau studi dokumen.

Penulis akan meneliti keserasian aturan hukum (dan perundangan) agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini yang diteliti adalah sampai sejauh mana hukum positif tertulis atau peraturan perundang-undangan yang ada itu sinkron atau serasi satu sama lain. Dimana penulis akan memfokuskan pada aturan tata negara dan administrasi negara yang berkaitan dengan status kepala pemerintahan di daerah yang merupakan turunan dari aturan yang telah diatur sebelumnya dalam konstitusi negara. Di kalangan ahli hukum memandang konsep tentang perbandingan hukum dalam dua perspektif, tidak hanya melihat perbandingan hukum sebagai ilmu, namun juga sebagai metode. Dan untuk melihat bahwa apakah Pembentukan Badan Otorita IKN bukan merupakan hal yang baru maka penulis juga mencoba melakukan perbandingan (*comparative approach*) dengan daerah lain ditinjau dari Dasar Hukum Pembentukan Daerah Bersifat Khusus. Tujuan dari perbandingan

tersebut adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaannya. Agar dengan perbandingan yang ada diharapkan menjadi bahan masukan dan kajian ilmiah yang baik dalam perkembangan ilmu hukum kedepan, mengingat bahwa mengadopsi sesuatu yang baru ke dalam sistem ketatanegaraan kita adalah sah saja jika bertujuan untuk kebaikan bangsa dan negara.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara demokrasi dilaksanakan oleh suatu badan eksekutif yang dikepalai seorang presiden atau perdana menteri. Sebagai pemegang kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan, kekuasaan eksekutif bertanggung jawab penuh atas pembangunan serta kemajuan negara. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer (baik yang ada di pusat maupun di daerah). Selain itu, di dalam badan eksekutif juga mengalami pembagian kekuasaan dengan dilakukannya pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah atau pemerintahan nasional dengan pemerintahan wilayahnya. Istilah lain untuk cara ini adalah *vertical division of power* yakni pembagian kekuasaan secara vertikal karena pembagian kekuasaan berlangsung antara jenjang pemerintahan yang berbeda. Ada jenjang pemerintahan yang lebih tinggi (nasional) dan ada jenjang pemerintahan yang lebih rendah (daerah). Selanjutnya, pembagian kekuasaan dapat dilakukan di antara lembaga Negara di ibu kota dan di antara jenjang pemerintahan melalui sejumlah cara

yang berbeda, baik berdasarkan proses, fungsi maupun konstituensi.

### **Pemerintahan Pusat**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat merupakan Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang 1945. Yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah berbagai urusan pemerintahan. Sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintah secara tertentu dilaksanakan oleh menteri. Pengaturan pemerintahan yang dibahas dalam tugas-tugas eksekutif dalam sebuah negara diatur lebih lanjut dalam konstitusi negara itu sendiri. Mengenai pemerintahan Negara Republik Indonesia, dari pusat hingga daerah, diatur dalam UUD 1945 yang terbagi pada beberapa pasal yakni: (a) Pasal 4 sampai dengan Pasal 16, mengenai Presiden dan Wakil Presiden, (b) Pasal 17, mengenai Kementerian Negara, dan (c) Pasal 18, mengenai Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Pusat dalam hal menjalankan pemerintahan juga wajib menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang dilaksanakan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia, dengan pembagian tugas pemerintah pusat yang dibagi sebagai berikut:

1. Presiden; Kedudukan utama dari Presiden telah dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945 yaitu sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sehingga sebagai negara dengan sistem presidensial, jabatan kepala

negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) dipegang oleh presiden, meskipun jabatan presiden sebagai kepala negara tidak ditegaskan oleh pasal-pasal di dalam UUD 1945.

2. Wakil Presiden; Dalam menjalankan tugasnya, presiden akan dibantu oleh seorang wakil presiden. Wakil presiden juga dipilih bersamaan dengan presiden (satu pasang calon) dalam pemilihan umum. Pelaksanaan tugas utama dari seorang wakil presiden adalah melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan departemen (kementerian).
3. Menteri-Menteri; Lebih jauh Pasal 17 UUD 1945 hanya menjelaskan mengenai menteri-menteri dengan tiada kualifikasi lanjut. Meskipun kabinet merupakan pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya, Menteri-menteri itu tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anggota kabinet mereka hanya "*Servant of the Crown*", kepada siapa kekuasaan eksekutif dibebankan.
4. Pemerintahan Daerah; Dalam berbagai literatur bahkan undang-undang sering menemui sebuah kebingungan mengenai pengertian kepala wilayah dan kepala daerah yang seringkali disamakan. Ini tentu akan menjadi masalah besar bagi para penulis karya ilmiah dengan kemungkinan penafsiran yang salah. Padahal dalam administrasi negara dijelaskan tugas dan kewajiban kepala wilayah dan kepada daerah berbeda. Perbedaan ini dapat dilihat sebagai berikut, sebagai aturan pelaksana dari Pasal 18 UUD 1945, maka disusun Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa; pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah

Prajudi Atmosudirjo mengungkapkan bahwa sebutan dan gelar kepada; Kepala Wilayah Provinsi adalah Gubernur; Kepala Wilayah Kabupaten disebut Bupati, Kepala Wilayah Kota Madya disebut Wali Kota Madya; Kepala Wilayah Kota Administratif disebut Wali Kota; dan Kepala Wilayah Kecamatan disebut Camat. Sedangkan Kepala Daerah yang dimaksud adalah Kepala (Ketua) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Ketua DPRD).

Selanjutnya untuk tidak menimbulkan kebingungan maka dalam penulisan ini, penulis menggunakan penulisan dan penggunaan istilah dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa kepala daerah adalah kepada pejabat pemegang administrasi wilayah (Gubernur, Walikota, Bupati, Camat, Lurah).

### **Kawasan Khusus dan Otonomi**

Secara etimologi kawasan adalah daerah yang mempunyai ciri khas tertentu, seperti tempat tinggal, pertokoan, industri, dan sebagainya. Mizany dan Manatt (2010) mendefinisikan kawasan khusus atau *special district* sebagai *any agency of the state for the local performance of governmental or proprietary functions within limited boundaries*. Sederhananya, kawasan khusus merupakan pemerintahan lokal yang terpisah dan menyeleng-

garakan pelayanan publik pada daerah tertentu. Sedangkan, berdasarkan Pasal 360 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa "untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu bersifat tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota."

Ayat (2) huruf m disebutkan kawasan otorita menjadi salah satu kawasan yang dimaksud sebagaimana pada ayat (1). Dalam pembentukan kawasan khusus seperti yang dimaksud, Pemerintah Pusat mengikutsertakan daerah yang bersangkutan. Selain berada dalam suatu wilayah administratif pemerintahan daerah, ini dapat diartikan bahwa kawasan yang bersifat khusus menyediakan pelayanan publik yang bersifat tunggal (*single service*).

Dalam konteks pembagian wilayah administratif di Indonesia, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti peraturan. Oleh karena itu, secara harfiah otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah sendiri. Otonomi dapat diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Dalam KBBI (1996), kata "otonomi" berarti pemerintahan sendiri. Istilah otonomi lazim digunakan untuk menyebut otonomi desa dan otonomi



daerah. Otonomi daerah menurut Wasistiono (Sufianto 2020), otonomi daerah pada dasarnya merupakan hak suatu masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara bebas. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa otonomi daerah diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN)

Area yang menjadi wilayah administratif Otorita IKN terletak di sebagian wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Kedua kabupaten tersebut berada di wilayah administratif Provinsi Kalimantan Timur. Wilayah ini dipilih menjadi lokasi IKN berdasarkan beberapa kriteria, yaitu ketersediaan lahan, keadilan geografis, rendahnya potensi konflik, daya dukung air dan tanah, perimeter pertahanan dan keamanan, ketahanan bencana alam, dan efisiensi investasi. Sedangkan, urgensi pemindahan ibu kota antara lain karena adanya krisis ketersediaan air di Pulau Jawa, adanya konversi lahan yang besar di Pulau Jawa, urbanisasi yang sangat tinggi, tingginya jumlah penduduk, penurunan daya dukung lingkungan di Jakarta, serta adanya ancaman bahaya banjir, gempa bumi, dan penurunan tanah.

IKN memiliki luas kurang lebih 256.142 hektar yang terdiri atas 51 wilayah administratif setingkat desa atau kelurahan yang mayoritas berada di dalam wilayah IKN dengan perincian 15 desa/kelurahan di Kecamatan Sepaku, 21

desa/kelurahan di Kecamatan Samboja, 5 desa/kelurahan di Kecamatan Loa Janan, 2 desa/kelurahan di Kecamatan Loa Kulu, 7 desa/kelurahan di Kecamatan Muara Jawa, dan 1 desa/kelurahan di Kecamatan Penajam. IKN dibagi menjadi 3 zonasi, yaitu Kawasan Barat IKN, Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP), dan Kawasan Timur IKN.



Gambar 1. Peta Lokasi IKN

Penggunaan frasa “otorita” sebagai nama lain istilah Pemerintah Daerah Khusus IKN merupakan fenomena baru. Otorita bisa dimaknai sebagai bagian dari pengertian kawasan khusus (*special district*) yang dibentuk dalam suatu wilayah tertentu, memiliki tujuan tertentu, dan dikelola secara khusus, misalnya kawasan khusus industri atau kawasan khusus perdagangan. Jika dikaitkan dengan pemerintahan lokal, kawasan khusus dapat dimaknai sebagai pemerintah lokal yang terpisah dalam menyelenggarakan pelayanan publik pada daerah tertentu. Scott dan Bollens (Permono, 2008) juga mengungkapkan hal serupa yakni kawasan yang disebut khusus merupakan bagian dari unit pemerintah. Namun, pemaknaan kawasan khusus (*special district*) dengan daerah khusus tidak memiliki penjelasan mengenai persamaan dan perbedaannya dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan kerancuan dasar hukum dalam memaknai otorita sebagai nama lain pemerintahan daerah khusus di IKN.

## **Pembentukan Daerah**

Pembentukan daerah diatur dalam Bab VI tentang Penataan Daerah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 31 ayat (1) menyebutkan "Dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah." Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (3), penataan daerah terdiri dari pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Kemudian Pasal 32 ayat (1) menyebutkan bahwa pembentukan daerah dibagi menjadi pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Konteks munculnya wilayah administrasi baru yang menjadi wilayah administrasi Otorita IKN ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (1) huruf b yang menyebutkan "penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru". Artinya, wilayah IKN termasuk dalam pengertian ketentuan pemekaran daerah.

Terdapat dua persyaratan mengenai pemekaran daerah, yaitu persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Adapun persyaratan dasar meliputi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan kapasitas daerah. Kedua persyaratan tersebut diperuntukkan bagi wilayah administrasi baru berupa provinsi, kabupaten, atau kota. Wilayah provinsi baru ditetapkan memiliki paling sedikit lima daerah kabupaten atau kota, wilayah kabupaten baru paling sedikit lima kecamatan, sedangkan wilayah kota baru paling sedikit empat kecamatan. Persyaratan administratif yang dimaksud dalam rencana penataan daerah terbagi menjadi dua syarat, yaitu untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten kota. Untuk daerah provinsi baru, harus terdapat persetujuan bersa-

ma antara DPRD kabupaten/kota dengan bupati/walikota terkait dan persetujuan bersama DPRD dan gubernur provinsi induk.

Pembentukan Daerah Persiapan (sebagai daerah yang nantinya menjadi wilayah otonomi baru) diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, DPR RI, atau DPD RI jika telah memenuhi persyaratan dasar. Usulan tersebut akan dinilai dan hasilnya disampaikan kepada DPR RI dan DPD RI. Tim kajian akan dibentuk jika usulan pembentukan daerah persiapan dinyatakan memenuhi syarat. Tim ini akan bertugas melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas daerah yang hasilnya akan dikonsultasikan kembali kepada DPR RI dan DPD RI, lalu menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Pusat dalam pembentukan Daerah Persiapan. Selama masa persiapan, Daerah Persiapan akan dipimpin oleh seorang kepala daerah yang diangkat Presiden atas usul Menteri (jika provinsi) dan diangkat oleh Menteri atas usul gubernur (jika kabupaten/kota).

Pengaturan mengenai pembentukan daerah IKN diatur dalam UU IKN. Pengaturan ini menggambarkan adanya wilayah daerah administratif baru yang berasal dari gabungan wilayah sebagian dari Kabupaten Kutai Kartanegara dan sebagian dari wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara. Sebagai sebuah proyek Kepentingan Strategis Nasional (KSN), IKN juga diatur dalam ketentuan Pembentukan Daerah dalam Pasal 49, Pasal 50, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52, dan Pasal 53 dalam UU Pemda. Pasal 49 ayat (1) menyebutkan "Pembentukan Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (4) berlaku untuk daerah perbatasan pulau-pulau

terluar, dan Daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Kemudian dalam ayat (2) berbunyi “Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota paling lama 5 (lima) tahun”.

IKN dibentuk tidak melalui tata cara pembentukan daerah sebagaimana yang diatur di atas. Sebagai sebuah usulan, IKN juga tidak melalui proses *bottom up* seperti yang ditentukan dalam tata cara pembentukan daerah. IKN hanya mengandalkan usulan dan inisiatif Pemerintah Pusat beserta seluruh proses persiapannya. Pemerintah Pusat dalam hal ini menunjuk Kementerian PPN/Bappenas sebagai kementerian yang melakukan kajian terhadap usulan yang menjadi inisiatif Presiden ini. Kewenangan pengusulan pembentukan suatu pemerintahan daerah yang diambil alih oleh Pemerintah Pusat seperti ini tidak memiliki dasar hukum. Padahal, dalam pembentukan suatu daerah, terdapat ketentuan yang harus mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan, baik bersifat khusus atau istimewa, baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa (Adnan, 2000).

Tidak ditaatinya ketentuan bahwa usulan pembentukan suatu daerah dimulai dari tingkat pemerintahan daerah seperti usulan walikota/bupati, gubernur, hingga DPRD setempat membuat pembentukan Pemerintah Daerah Khusus IKN dipertanyakan.

Jika merujuk kepada ketentuan lain mengenai pembentukan Kawasan Khusus yang di dalamnya termasuk pembentukan kawasan otorita, juga tetap menjadi persoalan. Dalam Pasal 360 UU

Nomor 23 Tahun 2014, diatur bahwa dapat ditetapkannya kawasan otorita oleh Pemerintah Pusat di dalam wilayah provinsi, kabupaten, dan atau kota. Pemerintah Pusat memiliki kewajiban dalam pembentukannya mengikutsertakan daerah yang bersangkutan. Artinya, kawasan khusus otorita yang mana pemaknaannya sama dengan Otorita IKN, tidak dapat berdiri menjadi suatu wilayah administratif pemerintah daerah. Kedudukan wilayahnya berada di dalam suatu wilayah administratif pemerintahan daerah

### **Pemerintahan Daerah**

Menurut Rondinelli (Koswara 2001) Pemerintahan daerah didefinisikan sebagai perpindahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada tingkatan lembaga pemerintah yang berbeda ataupun organisasi non pemerintah. Kewenangan tersebut dijalankan dengan adanya penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah daerah terdiri atas unsur penyelenggara pemerintahan daerah yaitu kepala daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala daerah melaksanakan tugas berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah kekuasaan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah memiliki wilayah kerja yang disebut sebagai daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Ketiga-nya, dibina dan diawasi oleh Pemerintah Pusat melalui menteri atau kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Pemerintahan daerah diberi wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah yang berpedoman terhadap ketetapan Pemerintah Pusat. Selain itu, pemerintah membuka ruang bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki kekhususan atau keistimewaan yang kemudian diakui dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tertuang dalam Pasal 18b ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang"

Pasal tersebut menggambarkan adanya pengakuan negara terhadap suatu objek berupa satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Dengan berbagai pertimbangan politik dan dasar-dasar sosio-kultur tersebut, bukanlah sesuatu yang sulit untuk membentuk bangsa Indonesia dalam wadah negara kesatuan (Bagir, 2005). Dalam konteks pemerintahan, pembentukan kawasan khusus dapat mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, yang meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan, dan fungsi pembangunan. Misalnya saja

pemberian status keistimewaan terhadap Provinsi DI Yogyakarta dan DI Aceh serta pemberian status otonomi khusus terhadap Provinsi Papua dan Papua Barat. Keduanya memiliki karakteristik yang kemudian diakui oleh negara menjadi suatu pembeda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Provinsi DI Yogyakarta memiliki keistimewaan dengan masih diakui budaya yang melekat dalam tata penyelenggaraan pemerintahan salah satunya dengan tidak dilakukannya pemilihan kepala daerah (pilkada) melainkan dengan menunjuk gubernur sesuai dengan garis ketentuan budaya kerajaan yang ada. Pun, melalui UU Nomor 3 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, terdapat konsekuensi-konsekuensi lain yang menyertainya seperti konsekuensi dalam anggaran. Sedangkan Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki kekhususan dengan adanya pemberian Otonomi Khusus Papua yang didasarkan atas faktor-faktor ekonomi, politik, dan sosial-budaya. Kedua provinsi memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan salah satunya dengan dibentuknya Majelis Rakyat Papua dan kewenangan pembentukan peraturan daerah khusus (perdasus) dan peraturan daerah provinsi (perdasi). Selain itu, sama seperti Provinsi DI Yogyakarta dan DI Aceh, status Otonomi Khusus memiliki konsekuensi lainnya seperti konsekuensi anggaran beserta penggunaannya.

Sejak awal, pemaknaan kekhususan dan keistimewaan yang menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya, yang dalam

praktiknya di lapangan senantiasa menimbulkan masalah yang berbenturan dengan budaya dan perilaku politik yang mengalami tolak tarik antara elite dan massa (Abdul & Ali, 2010).

Penyelenggaraan pemerintahan oleh Otorita IKN menjadi salah satu contohnya. Pemberian status daerah khusus yang diberikan kepada IKN menimbulkan kerancuan dalam memaknai kekhususan pemerintahan daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa NKRI dibagi menjadi provinsi, kemudian provinsi dibagi atas kabupaten dan atau kota dengan pemerintahan daerah masing-masing. Tidak dikenal pembagian wilayah NKRI bernama otorita yang memiliki wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seperti yang telah tertulis sebelumnya, kawasan khusus otorita dibentuk di dalam wilayah administratif pemerintah daerah.

Kemudian, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010 menerangkan mengenai kekhususan dan keistimewaan. Petikan yang diambil dari halaman 39 berbunyi "suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya." Lebih lanjut tertulis "jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa ditetapkan dengan Undang-undang sangat terkait dengan a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari

daerah yang bersangkutan." Melalui putusan tersebut, mahkamah memberikan kriteria pengakuan status khusus dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya. Namun, dalam lanjutannya terdapat dua syarat yang secara kolektif turut menentukan pemberian status khusus yaitu hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan. Ketentuan ini dimaknai bahwa kebutuhan kekhususan dan keistimewaan harus lahir atau berasal dari masyarakat setempat. UU IKN tidak dengan jelas menyebutkan adanya hak asal usul yang melekat pada daerah yang menjadi wilayah IKN yang menjadikan adanya kebutuhan kekhususan atau keistimewaan.

Tidak adanya dasar hukum yang rigid membuat kekhawatiran akan timbulnya miskonsepsi dan maladministrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Misalnya saja dengan penetapan Kepala Otorita IKN yang berkedudukan sejajar dengan menteri. Padahal dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah, menteri menjadi penanggung jawab pembinaan dan pengawasan daerah yang dilaksanakan gubernur, bupati, dan walikota. Kemudian, Kepala Otorita IKN yang dibantu Wakil Kepala Otorita IKN nantinya ditunjuk, dilantik, dan diberhentikan langsung oleh Presiden. Ini berarti upaya kontrol bersifat politis dan birokratis lebih kuat dibandingkan kontrol demokratis yang diawasi oleh rakyat melalui perwakilan di DPRD. Ini jelas juga bertentangan dengan semangat otonomi

daerah yang menuntut pembentukan pemerintahan daerah yang otonom. Menurut Mahfud (1998) menyebutkan adanya pemerintahan daerah menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yaitu kebebasan.

Perbedaan penggunaan nomenklatur antara otorita dengan pemerintahan daerah khusus juga akan menimbulkan berbagai konsekuensi penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah hubungan kekuasaan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Secara teoritis, terdapat tiga asas yang menjadi dasar hubungan ini, antara lain asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Selain itu, konsekuensi anggaran juga akan menjadi persoalan serius. Pasal 24 ayat (1) UU IKN menyebutkan bahwa pendanaan untuk persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN bersumber dari APBN dan sumber lain yang sah. Selain itu, dalam ayat (4) Otorita IKN dapat melakukan pemungutan pajak khusus dan atau pemungutan khusus. Dalam ayat (6), pemungutan tersebut akan diatur dengan peraturan yang ditetapkan oleh Otorita IKN setelah mendapat persetujuan DPR. UU IKN tidak mengatur dengan jelas sumber pendanaan lain yang sah mengenai bentuk dan ketentuannya. Jika dilakukan pemungutan pajak khusus atau pungutan khusus, harus juga dijelaskan bentuk dan pengelolaan pajak atau pungutan yang akan diterapkan di dalam undang-undang. Lain halnya menurut ketentuan UU Pemda, terdapat beberapa mekanisme anggaran yang berasal dari APBN yaitu adanya penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

## KESIMPULAN

Pemindahan IKN menjadi Ibu Kota Nusantara (IKN) memiliki legitimasi hukum yang lemah. Otorita IKN, yang dalam ketentuan UU IKN disebut sebagai sebutan lain dari Pemerintahan Daerah Khusus IKN, tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan dalam pembentukannya. Pembentukan daerah, yang dalam ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 bersifat *bottom up* atau diusulkan oleh Pemerintah Daerah kemudian dikonsultasikan dan dikaji oleh Pemerintah Pusat, menjadi diabaikan dengan inisiatif pembentukan dan proses legislasi yang berpusat di Pemerintah Pusat. Ketidakjelasan ini menimbulkan kecacauan pemikiran pembentukan daerah. Sebab, dalam pembentukan suatu daerah, tidak dikenal pembentukan daerah yang diinisiasi dan dilakukan oleh Pemerintah Pusat, lalu tidak dikenalnya penggunaan otorita sebagai badan yang menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan daerah, dan tidak adanya proses legislatif sesuai amanat perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan Otorita IKN juga menuai kebuntuan hukum. Sesuai dengan amanat UUD 1945, NKRI hanya dibagi atas provinsi yang kemudian dibagi atas kabupaten dan kota. Tidak disebutkan adanya bentuk otorita. Otorita sejatinya merupakan bagian dari konsep kawasan khusus sesuai Pasal 360 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang dimaksudkan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional dan berada di dalam wilayah provinsi, kabupaten, atau kota.

Kemudian, sebagai wilayah yang disebut sebagai nama lain dari Pemerintahan Daerah Khusus, IKN memiliki keistimewaan untuk tidak menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) selain pemilu tingkat nasional. Ini disebabkan tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menjadi saluran aspirasi politik masyarakat daerah. Kepala Otorita IKN juga tidak dipilih oleh masyarakat sebagaimana kepala pemerintahan daerah yang lain. Kepala Otorita IKN akan dipilih dan diberhentikan oleh Presiden. Kekhususan seperti inilah yang dimaknai oleh Pemerintah Pusat yang menimbulkan kesan IKN dikecualikan dari daerah-daerah yang lain. Ini dikhawatirkan menimbulkan masalah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang akan tumpang tindih dengan kementerian, lembaga, dan pemerintahan daerah yang lain. Sebab, nomenklatur otorita sejatinya bukan dibentuk sebagai sebuah badan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Konsekuensi besar harus ditanggung seperti konsekuensi anggaran daerah yang sejauh ini tidak dijelaskan secara rinci sumber pendapatan, pemungutan, pengelolaan, penggunaan, serta pelaporannya.

## REFERENSI

- Abdul L and Hasbi A. 2010. *Politik Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta
- Abu B. B. and Abu D. B. 1984. *Hukum Tata Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta
- Amran S and Mardi C. 2016. *Politik Hukum*. Prenadamedia. Jakarta
- Andi H. 2001. *Bantuan Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta
- Antonius S and Bambang S. 2015. *Metodologi Penelitian Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta
- Bachtiar. 2021. *Mendesain Penelitian Hukum*. Deepublish Publisher. Yogyakarta
- Bambang W. 1996. *Penelitian Hukum Dalam Praktik*. Sinar Grafika. Jakarta
- Budiardjo, M. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Isharyanto. 2016. *Politik Hukum Model Pembagian Kewenangan dalam Rangka Desentralisasi di Indonesia*. Moeka Publishing. Jakarta
- Khairul M. 2001. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. ITS. Surabaya
- Koeswara. E. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Sembrani Aksara Nusantara. Jakarta
- Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. Sekretariat Negara Republik Indonesia. Jakarta
- Mahfuf M. D. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta
- Manan B. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH FH. UII. Yogyakarta
- Mizany. K. and A. Manatt. 2010. *What's So Special About Special District? Ed III. A citizen's*. California
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press
- Permono. B. 2008. *Analisis Aspek-Aspek Pengembangan Kawasan Khusus*

*(Studi Kasus Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas Jakarta Timur. Skripsi. Universitas Indonesia. Jakarta*

Peter M. M. 2014. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Kencana. Jakarta.

Prajudi A. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan ke 11. Ghalia Indonesia. Jakarta

Saldi I. 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesial*. Rajawali Pers. Depok

Satjipto R. 2000. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung

Sufianto, D. 2020. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Universitas Jenderal Ahmad Yani. Cimahi

Thahir, B., 2018. Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, pp.103-114.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.