

***Political Will* Sistem Otorita IKN (OIKN) dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022**

Yusqiy Ahliyan

Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Email: ahliyan@gmail.com

Abstract: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 is legal product of the government in legitimizing special regional governments, in this case in the form of the IKN Nusantara Authority and led by the Head of the Authority appointed by the President through the approval of the DPR RI. This concept is also strengthened by the issuance of Presidential Regulation Number 62 of 2022 concerning the Nusantara Capital Authority which provides guidelines related to the implementation of the new government system in the IKN area. Meanwhile, there is no clear information about the right of origin and real needs inherent in the IKN area which makes the IKN Authority so different in the formation and administration of its government. Research is carried out using the method of a "normative juridical" approach. The normative approach is literature research, that is, research on secondary data. Normative research is also known as doctrinal research, which is research on laws that are conceived and developed on the basis of doctrines that are embraced and developed. Based on the object of research, the approach used in this study is a statutory approach and a concept approach. However, the government's decision to grant special status with the authority's governance mechanism reaped opposition because it was considered unconstitutional and did not fit the paradigm of local government. The Central Government is like placing the position as the sole party capable of determining the direction of development. It also reduces the spirit of democracy over the decentralization of the implementation of local government after the reform.

Keywords: Authority, IKN, Unconstitutional

Abstrak: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 adalah produk hukum pemerintah dalam melegitimasi pemerintah daerah khusus yang dalam hal ini berbentuk Otorita IKN Nusantara dan dipimpin oleh Kepala Otorita yang ditunjuk Presiden melalui persetujuan DPR RI. Konsep tersebut juga diperkuat dengan turunya Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yang memberikan pedoman terkait pelaksanaan sistem pemerintahan baru di wilayah IKN.

Sementara itu, tidak ada penjelasan yang jelas tentang hak asal usul dan kebutuhan aktual kawasan IKN, yang membuat kewenangan IKN begitu beragam bentuk dan pengelolaannya pemerintahannya. Penelitian dilakukan dengan metode pendekatan "yuridis normative". Pendekatan normatif adalah penelitian pustaka, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Penelitian normatif juga dikenal dengan penelitian doctrinal, yaitu penelitian terhadap hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut dan dikembangkan. Berdasarkan objek penelitannya, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Akan tetapi keputusan pemerintah memberikan status khusus dengan mekanisme pemerintahan otorita menuai kontra karena dinilai inkonstitusional dan tidak sesuai dengan paradigma pemerintahan daerah. Pemerintah Pusat seperti menempatkan posisi sebagai pihak tunggal yang mampu menentukan arah pembangunan. Hal tersebut juga mereduksi semangat demokrasi atas desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi.

Kata kunci: Otorita, IKN, Inkonstitusional

Pendahuluan

Ibu kota negara berperan sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Banyak negara yang memanfaatkan ibu kotanya sekaligus sebagai pusat ekonomi. DKI Jakarta merupakan ibu kota yang memiliki dua peran tersebut sekaligus bagi Indonesia. Namun sebentar lagi, ibu kota negara akan dipindahkan dari Provinsi DKI Jakarta ke Ibu Kota 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. 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. Nantinya, IKN akan dipimpin oleh seorang Kepala

Otorita IKN yang telah ditunjuk untuk memimpin persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara sejak saat ini. Kepala Otorita IKN akan membawahi sebuah badan yang mengurus pemerintahan IKN yang bernama Otorita Ibu Kota Nusantara sesuai yang tertulis dalam UU No. 3 Tahun 2022 IKN.

UU IKN yang merupakan satu di antara banyak regulasi hasil kerja kilat antara pemerintahan Presiden Jokowi dan DPR RI. UU IKN sendiri dalam proses pembentukannya menurut berbagai pihak bertentangan khususnya pada pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang memiliki bentuk berbeda dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Konsep otorita ini bisa dikatakan sebagai *enklave* atau sub-daerah dari pemerintah daerah yang menjadi tuan rumah atas wilayah tersebut. Potensi *overlapping* kewenangan dan ego status wilayah sangat mungkin terjadi di IKN jika konsep otorita terus dilanjutkan sesuai ketentuan sekarang tanpa adanya revisi atau penyesuaian sesuai konstitusi. Sejarah mengatakan, sejak Keppres Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam diteken, terjadi konflik antara Otorita Batam dengan pemda dalam pelayanan publik. Terjadi kebingungan di masyarakat dalam pengurusan berbagai izin dan urusan kependudukan karena terdapat dua “matahari” yang sama sama merasa memiliki wewenang dalam urusan pemerintah daerah.

Dalam pembentukan otonomi daerah baru sebagai bentuk pelaksanaan amanah desentralisasi daerah untuk meningkatkan daya saing daerah, kesejahteraan masyarakat, dan pelayanan umum, mekanisme tersebut bisa dilaksanakan dengan prasyarat adanya penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas-asas otonomi yang juga diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memuat pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta ketentuan-ketentuan teknisnya. Acuan undang-undang ini salah satu satunya adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945¹. Sesuai pasal 5 ayat (4) UU IKN yang berbunyi “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat

¹ Lihat Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.” Berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN), dijelaskan bahwasannya wilayah yang akan diberi nama Ibu Kota Negara Nusantara ini yang akan dijadikan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi dengan nama Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Namun ada yang berbeda mengenai bentuk dan struktur pemerintahan yang digunakan yaitu berbentuk Otorita dan akan dikepalai oleh Kepala Badan Otorita setingkat menteri yang memiliki kewenangan tak terbatas dalam pengelolaannya wilayahnya.

Secara konseptual, konsep otorita dapat diartikan sebagai organisasi yang diberi wewenang khusus oleh pemerintah pusat dan pejabatnya dipilih oleh pemerintah. Artinya, konsep otorita tidak bisa disejajarkan dengan daerah atau badan hukum. Jika merujuk pada konstitusi, konsep otorita tidak ditemukan secara khusus namun pengaturan mengenai bentuk pemerintahan yang istimewa dan khusus telah diatur dengan jelas. Jika menilik pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pemberian status daerah khusus atau istimewa itu boleh jadi dibenarkan dengan pasal tersebut. Namun kedudukan pemerintah daerah setingkat kementerian ini belum pernah ada presedennya. Sekilas pemahaman tekstual pada pasal 4 ayat 1 tersebut, tentu tak sulit mengatakan bahwa kekhususan IKN di luar amanat UUD 1945 dan jelas tak konstitusional. Kekhususan IKN ini lebih jauh disebutkan mencakup kewenangan-kewenangan tertentu yang tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) UU IKN.

Berangkat dari pasal 4 UU IKN dengan sedikit mengkerdikan seluruh permasalahan yang ada pada UU IKN secara menyeluruh, memunculkan suatu tanda tanya bagaimana *political will* atas disahkannya sistem pemerintah daerah berbentuk otorita setingkat lembaga kementerian? Bagaimana paradigma konstitusionalitas konsep otorita IKN dalam pasal 4 UU IKN No. 3 Tahun 2022?

Metode Penelitian

Penulisan ini berangkat dari penelitian yang berbasis peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang mendasar. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan UU Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji hukum positif yang mempunyai tugas, antara lain: mendiskripsikan, menginterpretasikan, menilai hukum positif, menganalisis hukum positif antara aturan hukum dan kepatutan harus dipikirkan dalam suatu hubungan, oleh karena itu norma hukum harus bertumpu pada asas-asas hukum dan dibalik asas hukum itu dapat disistematisasi dengan gejala-gejala lain.²

***Political Will* Pengesahan Konsep Pemerintah Daerah Berbentuk Otorita Setingkat Kementerian**

Dalam hal ini, penulis menggunakan politik hukum menjadi pisau analisis untuk memahami arah *political will* pemerintah mengenai konsep yang diterapkan dalam pembangunan daerah Ibu Kota Nusantara. Sekilas, politik hukum adalah dasar paradigma bahwa dinamika politik hukum tidak bisa dilepaskan dari adanya nuansa dan pengaruh politik dalam pelaksanaannya. Secara jelas Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai arah kebijakan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah yang termasuk pula bagaimana pengaruh politik dalam pembuatan hukum yang tampak dalam konfigurasi pembuatan kebijakan negara.³ Menurut Zainal A. Mochtar, dasar yang digunakan dalam analisis politik hukum suatu peraturan perundang-undangan yaitu, pertama, cetak biru mengenai kebijakan perundang-undangan.⁴

Cetak biru penggunaan konsep otorita dalam sistem pemerintahan Ibu Kota Nusantara memang tidak diatur secara rigid dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lainnya, tetapi bisa dibenarkan dengan landasan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Sejalan dengan itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008⁵ secara implisit menyatakan bahwa pengaturan

² Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Mandar Maju: Bandung, 2016), hlm. 80.

³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Raja Grafindo: Jakarta, 2012), hlm. 9.

⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (EA Books: Yogyakarta, 2022).

⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008

kekhususan dan keistimewaan suatu daerah dapat dibenarkan sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi. Jika merujuk pada ketentuan pasal tersebut, bisa kita jumpai presedennya pada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dimana jabatan gubernur dan wakilnya diangkat berdasarkan mekanisme penetapan garis keturunan keluarga dari Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam oleh rakyat melalui DPRD DIY.

Akan tetapi bentuk pemerintahan Otorita IKN tidak seperti pemerintahan D.I. Yogyakarta, pemerintahan Otorita IKN Nusantara mempertanggungjawabkan wewenangnya langsung kepada Presiden dan hanya melakukan pemilihan umum untuk Presiden, DPR RI, dan DPD RI. Berikut adalah kewenangan khusus yang dimiliki Otorita Ibu Kota Nusantara menurut undang-undang:⁶

- Pemberian izin penanaman modal lokal di Nusantara;
- Memberikan kemudahan bagi pelaku usaha di Nusantara;
- Memberikan fasilitas khusus kepada pihak-pihak yang secara finansial mendukung persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota baru;
- Memberikan pengembangan Nusantara, kota-kota satelitnya, dan sekitarnya;
- Mengelola keuangan dan aset;
- Mengatur dan memungut sendiri pajak daerah yang dikenakan di Nusantara;
- Mengatur penguasaan tanah, dengan hak tanah khusus dan hak prioritas untuk pembelian tanah di Nusantara;
- Mengatur perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- Mengatur mitigasi bencana; dan
- Melaksanakan pertahanan dan keamanan melalui mekanisme perencanaan terpadu yang diatur melalui Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Rencana Strategis Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara. Dalam urusan pertahanan dan keamanan, ini tidak berarti bahwa Otorita memiliki pasukan khusus di bawah kewenangannya. Pertahanan dan keamanan masih dikelola oleh pemerintah pusat, tetapi Otorita tersebut memutuskan zonasi.

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 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.”⁷ Suatu daerah dapat ditetapkan sebagai daerah khusus apabila kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa dipersamakan dengan daerah pada umumnya. Artinya, konsep yang ingin dicapai adalah otorita sebagai bagian integral dari pemerintah pusat. Adanya indikasi untuk membentuk pemerintahan dalam bentuk kelembagaan tentunya tidak lazim digunakan dalam sistem pemerintahan daerah. Dampak logis dengan adanya pengaturan tersebut adalah pemerintahan daerah di IKN tidak akan mengalami dinamika politik praktik (pemilihan kepala daerah dan wakil rakyat) karena telah ditetapkan sejak awal oleh pemerintahan pusat. Selain itu, badan otorita yang dibentuk oleh pemerintah pusat mencerminkan diskresi tak terbatas kepada suatu tanggung jawab atas sebuah kewenangan kepala daerah. Lebih dari itu, cetak biru yang ingin dibangun dalam pengelolaan konsep otorita IKN akan menciptakan tatanan baru dalam sistem pemerintahan daerah.

Political will yang dibangun pemerintah melalui regulasi *a quo* ingin menciptakan nuansa baru dalam sistem pemerintahan daerah. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara⁸ yang secara tegas

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010.

⁸ Lihat Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

menyatakan bahwa pemindahan IKN akan dikemas dalam bentuk Otorita Ibu Kota Nusantara yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Undang-undang tersebut diperkuat legitimasinya dengan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara⁹ yang memberikan pedoman terkait pelaksanaan sistem pemerintahan baru di wilayah IKN. Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang dikonsepsikan setingkat kementerian memiliki konsekuensi politik dan hukum terhadap ketatanegaraan Indonesia karena aturan *existing* baik UUD NRI 1945 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah masih belum mengenal mengenai bentuk otorita. Bisa disimpulkan, dalam konsep otorita dengan segala kewenangan dan kekhususan yang ada didalamnya akan terjadi problematika pada implementasinya mengingat konsep otorita seperti ini belum ada presedennya karena secara tugas dan wewenang berbeda dengan Otorita Batam. Perlu digaris bawahi, pengaturan dan penjeleasan terkait dengan otorita dalam UU Pemda sebagai bagian dari kawasan khusus dan bukan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Kewenangannya sebatas pada keterkaitan kepentingan kawasan khusus yang dikelola. Seperti kawasan pelabuhan, perdagangan bebas, kawasan hutan lindung, kawasan taman laut, dan sebagainya.¹⁰ Oleh karena itu, pengaturan tentang “otorita” dan “kepala otorita” dalam UU IKN tidak sejalan dengan konsep sistem pemerintahan daerah.

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 asli. Artinya, kawasan khusus otorita yang pemaknaannya sama dengan Otorita IKN, tidak dapat berdiri menjadi suatu wilayah administratif pemerintah daerah sendiri. Kedudukan

⁹ Lihat Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara

¹⁰ www.hukumonline.com/berita/a/pengaturan-sistem-otorita-dalam-uu-ikn-dinilai-langgar-konstitusi-lt61e92c59b51e0/. Diakses pada tanggal 18 November 2022

wilayahnya berada di dalam suatu wilayah administratif pemerintahan daerah.

Dalam pengangkatan Kepala Badan Otorita IKN pun tidak sejalan dengan ketentuan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara apabila pelebagaan otorita dan Kepala Otorita IKN disetarakan dengan lembaga setingkat kementerian dan jabatan menteri. Berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD 1945 secara eksplisit, pemakaian nomenklatur perihal pejabat yang bertugas membantu Presiden dalam membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan beserta pengangkatan dan pemberhentiannya ditunjuk langsung oleh Presiden adalah jabatan Menteri,¹¹ bukan jabatan Kepala Otorita walaupun mekanisme pengangkatannya juga ditunjuk langsung oleh Presiden dengan sedikit perbedaan setelah melewati mekanisme konsultasi dengan DPR yang mana tidak ditemukan mekanisme seperti ini dalam penunjukan jabatan Menteri.

Penunjukan kepala Badan Otorita IKN pun tidak ditemui mengenai persyaratan ataupun syarat khusus yang ditentukan untuk menjadi salah satu kandidat kepala, seluruhnya berada di keputusan Presiden. Bahkan tersiar rumor dari salah satu anggota DPR RI bagian legislasi mengatakan bahwa kepala Otorita IKN ini kedepannya bisa dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Bappenas sampai Menteri Politik, Hukum dan HAM. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 23 yang berisikan poin menteri dilarang merangkap jabatan yang terperinci kedalam butir a, b, dan c.¹² Tentu saja hal tersebut semakin membuat runyam konstitusionalnya rangkaian peraturan yang menjadi payung hukum Badan Otorita IKN.

Paradigma Konstitusionalitas dalam Konsep Otorita IKN Nusantara

Penafsiran atau interpretasi merupakan metode penemuan hukum (*rechtvinding*), karena metode ini merupakan sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.¹³ Untuk memberikan kesimpulan suatu pasal dalam undang-undang apakah konstitusional

¹¹ Lihat Pasal 1 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

¹² Lihat Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 13.

atau tidak perlu dilakukan penafsiran terhadap maksud pasal yang ada dalam undang-undang yang akan diuji dan pasal konstitusi yang akan diuji konstitusionalitasnya. Menafsirkan konstitusi memiliki arti memberikan makna dari suatu istilah atau kumpulan istilah dalam rumusan pasal atau ayat. Biasanya dilakukan dengan cara memberikan atau menjelaskan maksud uraian dari suatu hal yang dianggap belum jelas. Selain itu, menafsirkan konstitusi atau undang-undang berarti memberikan keterangan atau penjelasan agar dapat dipahami maksud atau artinya.¹⁴

Penafsiran suatu naskah hukum dalam ilmu hukum tata negara memberikan pengertian yaitu suatu hal yang absolut, karena gagasan dan maksud yang terkandung dalam suatu naskah hukum erat kaitannya dengan situasi ketika naskah hukum itu diterapkan. Kebutuhan terhadap penafsiran tersebut terjadi karena konstitusi tidak memuat keseluruhan ketentuan normatif yang diperlukan dalam rangka sinkronisasi kehidupan bernegara. Dalam melakukan penafsiran konstitusi dibutuhkan metode dan teknik yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional maupun ilmiah, sehingga upaya penegakan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman dan tidak bertentangan dengan konstitusi yang lazim digunakan dalam rumusan normatif.¹⁵

Penafsiran secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua yaitu: pertama, penafsiran harfiah, yaitu menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai acuannya dan tidak keluar dari *litera legis*. Kedua, fungsional atau biasa diartikan interpretasi bebas yaitu interpretasi yang tidak mengikat diri sepenuhnya pada kalimat-kalimat dari peraturan sebagai acuan melainkan mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan penjelasan yang lebih spesifik. Untuk menilai konstitusionalitas pemerintahan khusus otorita IKN, penulis akan menggunakan metode pendekatan penafsiran *originalisme*. Penafsiran *originalisme* sendiri menitikberatkan pada penilaian konflik norma hukum berdasarkan pada *original meaning* yang mencoba

¹⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar*, (Bandung: PT. Citra Bakti Akademika, 1996), hlm. 34.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: InHilco, 1998), hlm. 16.

menghadirkan kembali semangat awal terbentuknya konstitusi tertulis lewat perdebatan-perdebatan pada saat penyusunan UUD, yang mendasarkan pada pemahaman dan tujuan konstitusi dari aspirasi para penyusun konstitusi.

Konstitusionalitas sendiri dipahami sebagai upaya penempatan norma konstitusi dalam pondasi penyelenggaraan kehidupan bernegara. Menggugat konstitusionalitas suatu produk hukum sama dengan membandingkan standar yang ditetapkan dalam konstitusi dengan produk hukum yang konstitusionalitasnya dipertanyakan, atau mempersoalkan prosedur formal legislasi yang dijalankan dengan benar. Persoalan konstitusionalitas sebuah produk hukum terjadi ketika ditemukannya pertentangan antara suatu norma dalam undang-undang atau kebijakan yang dimuat dalam satu undang-undang dengan norma konstitusi yang menjadi sumber legitimasi dan validitasnya. Dengan demikian, jika UUD 1945 memberikan mandat khusus, yaitu mengatur secara tegas kebijakan dan pembuatan standar dalam ketatanegaraan, maka norma hukum yang bersangkutan harus sesuai dengan UUD (UUD 1945), bukan justru sebaliknya. Norma jika ini terjadi, dapat dipahami bahwa kondisi konflik konstitusional itu.

Ibu Kota Negara Nusantara sejak awal memang didesain sebagai daerah yang memiliki status kekhususan tertentu, konsep kekhususan ini bisa kita *review* dari naskah akademik pembentukan UU Ibu Kota Negara yang telah disusun oleh Bappenas. Disitu ditulis secara jelas terdapat penambahan nomenklatur "otorita" dengan "kawasan untuk kepentingan nasional lainnya" dari Pasal 360 ayat (2) huruf m dan n Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tidak hanya khusus untuk arah dan pengelolaan pemerintahan, tetapi juga khusus untuk jenis pemerintahan daerah yang akan dibentuk. Presiden Jokowi pernah mengatakan bahwa pindah ke ibu kota negara bukan hanya perpindahan fisik, tetapi juga perubahan pola pikir. Tentu ini semacam representasi progresif dari transfer IKN, tapi harus diawali dengan keinginan masyarakat. Selain itu, ide dan cita-cita besar penggerak IKN yang kita baca tadi juga ditujukan untuk masa depan masyarakat.

Narasi kekhususan yang telah dituangkan dalam naskah akademik tersebut lebih lanjut dinormakan dalam UU IKN yang telah disetujui bersama antara DPR RI dengan Presiden, seolah-olah

seluruh *stake holder* memiliki satu pemahaman bahwa daerah IKN memiliki kekhususan yang berbeda dengan daerah khusus atau istimewa yang telah ada di Indonesia. Lantas klaim kekhususan daerah IKN dengan daerah lain di Indonesia tidak seharusnya serta merta menabrak pondasi konstitusional sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945. Sedemikian itu secara teknis ketatanegaraan menjadi sulit jika pemerintah dan DPR RI mencoba untuk merumuskan konsep lain dengan metode ekstensifikasi selain dari teks konstitusi yang ada dengan menjadikan pijakan konstitusi untuk memberikan arti konsep Otorita masih berada dalam rumpun ekosistem konsep pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Badan Otorita IKN cenderung tidak sejalan dengan paradigma pemerintahan daerah sesuai konstitusi sebagaimana telah diatur dalam ketentuan pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Hal ini karena rumusan konstitusionalnya mengatur, konsep, struktur, bentuk serta mekanisme secara baku dan diatur dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) sampai ayat (7). Rumusan menurut ketentuan Pasal 18 mengatur tentang pembagian dan susunan tata pemerintahan daerah Indonesia. Pembagian pemerintahannya terdiri dari Provinsi, Kabupaten dan kota, sebagaimana diatur UU. Kemudian pada ayat (2), disebutkan, pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota mengatur pemerintahannya masing-masing sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan pada ayat (3), menjelaskan perumusan bahwa Pemda Provinsi, Kabupaten dan Kota, memiliki DPRD, yang anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Sedangkan Otorita IKN daerah yang tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) layaknya daerah-daerah lain di Indonesia. Padahal jelas bahwa Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 mengharuskan demikian. Ini sesuai yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. 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 Nomor 3 Tahun 2022 yang berbunyi: "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.” Maka ketika pemerintah otorita IKN yang kedudukannya sebagai pemerintah daerah tidak memiliki DPRD, maka konstusionalitas RUU IKN perlu dipertanyakan.

Ada klausul konstitusi yang harus menjadi pedoman oleh perumus undang-undang. Klausul yang dimuat dalam undang-undang tidak boleh menampik norma konstitusi yang tegas diatur dalam pasal-pasalannya. Kejanggalaan materi UU IKN dapat dengan mudah dilakukan dengan menyandingkan materi UU IKN dengan Pasal 18, Pasal 18a, hingga Pasal 18b UUD 1945. Pasal 18B UUD 1945 mengakui dan menghormati adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, tapi pengaturannya masih dalam bentuk provinsi maupun kabupaten/kota sebagaimana yang dimaksud dengan pemerintahan daerah khusus dan istimewa dalam adalah pemerintahan asli Indonesia.¹⁶ Tafsiran tersebut kemudian diperluas maknanya oleh beberapa peserta sidang pembentukan UUD 1945 yang berlangsung pada tahun 1999-2002 di MPR menyebutkan bahwa DKI Jakarta, Aceh, Yogyakarta, dan Papua termasuk salah bentuk pemerintahan daerah khusus dan istimewa di Indonesia.

Sesuai preseden penetapan daerah khusus dan istimewa tersebut, sepatutnya Kepala Otorita juga harus dipilih secara demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 baik melalui pemilihan umum maupun melalui DPRD sebagaimana yang dilakukan di Pemerintahan DIY dalam menjalankan otonomi daerah ataupun seperti DKI Jakarta dengan status kekhususannya gubernur dalam hal ini tetap dipilih secara demokratis sesuai ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945. Sangat mengkhawatirkan adalah bahwa tidak adanya lembaga demokrasi DPRD sebagai pemegang mandat pengawasan dari rakyat, pemerintahan daerah otorita memiliki wewenang sebebas-bebasnya dalam membentuk peraturan. Pola yang terjadi nantinya legitimasi kewenangan untuk mengatur menjadi otokratis. Artinya, konsep otorita IKN memilih landasan otonomi daerah minus demokrasi. Distorsi partisipasi politik dan kekosongan

¹⁶ Pendapat Mr. Soepomo dalam rapat besar Perancang UUD 1945 yang berlangsung pada 15 Juli 1945

representasi ini bukan hanya memicu problem konstitusional, namun juga bisa menimbulkan ketidakpuasan serta memicu tindakan yang sewenang-wenang oleh penguasa IKN. Sebab eksekutif IKN Nusantara tidak terawasi dengan baik oleh skema perwakilan politik yang pada dasarnya wajib ada. Ketidakjelasan hukum ini menjadi masalah karena implementasinya menyalahi konstitusi. Kendati dikatakan setingkat provinsi, tetapi penyebutannya otorita jelas tidak bisa disamakan dengan ketentuan yang berada pada tata aturan pemerintah daerah. Ini akan berdampak kepada banyak peraturan perundang-undangan yang bisa saja belum seluruhnya diidentifikasi dengan baik oleh pemerintah. Ketentuan “sapu jagat” ini menandakan bahwa kajian tentang rencana perpindahan IKN belum tuntas sepenuhnya.

Kesimpulan

Political will terkontruksi yang coba dibangun pemerintah ingin menciptakan nuansa baru dalam sistem pemerintahan daerah dengan memanfaatkan pengejawantahan makna dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Padahal sesuai dengan hasil sidang MPR tahun 1999-2002 menghasilkan rumusan bahwa daerah khusus dan istimewa di Indonesia ditetapkan berdasarkan historis masa lalu suatu daerah yang berkenaan memiliki otonomi sendiri sedari dulu. Arti khusus dalam Pemerintahan Daerah Khusus tidak bisa menghilangkan atau mengubah eksistensi daerah. Tetapi, dalam UU tentang Ibu Kota Negara, arti daerah khusus menghilangkan eksistensi daerah karena dilakukan atas dasar kepentingan pragmatis. Pindahan ibu kota negara menjadi Ibu Kota Nusantara (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 seharusnya bersifat *bottom up* atau diusulkan oleh Pemerintah Daerah kemudian dikonsultasikan dan dikaji oleh Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat secara sepihak menentukan arah pembangunan tanpa dibarengi partisipasi publik secara jelas dan terukur. Pemerintah Pusat seperti menempatkan posisi sebagai pihak

tunggal yang mampu menentukan arah pembangunan. Kondisi seperti ini dikhawatirkan mengulang *blunder* yang sama dan berpotensi menimbulkan gesekan di tingkat daerah karena kepentingan yang tak diperhatikan. Padahal, Robert Na Endi Jaweng, narasumber yang diminta hadir untuk menyampaikan argumennya dalam proses pembahasan pada 12 Desember 2021, telah mengingatkan tentang inkonstitusionalnya konsep otorita.

Jika mendasarkan pada studi hukum tata negara mengenai metode penafsiran *originalisme*, maka tidak sulit mengatakan bahwa payung hukum pasal 4 UU IKN tidak kompatibel dengan makna dan paradigma yang telah diatur dalam dalam ketentuan pasal 18 dan 18A UUD NRI Tahun 1945. Menjadi tidak lazim apabila Otorita IKN disejajarkan sebagai lembaga setingkat kementerian karena bukan bagian dari bentuk pemerintahan yang terdapat dalam UUD 1945, hal tersebut juga berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang dan hubungan Otorita IKN dengan kementerian dan pemerintahan daerah lainnya. Pemerintah daerah adalah kumpulan suatu masyarakat hukum pada wilayah tertentu yang diberi hak untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri berdasar prinsip otonomi. Seharusnya konsep otorita hanya menjalankan peran dan fungsi pemerintahan sebagai lembaga dari pemerintah pusat dalam rangka percepatan pembangunan IKN Nusantara, dan secara garis besar sepatutnya otorita tidak memiliki wewenang mengatur urusan kepentingan publik di daerah kawasan tersebut.

Berangkat dari hal tersebut dan menurut pemberian kekhususan dan keistimewaan suatu daerah berdasarkan Putusan MK Nomor 81 Tahun 2010, pertimbangan kekhususan daerah seharusnya datang dari aspirasi masyarakat asli daerah tersebut. Sebab, masyarakatlah yang lebih mengerti kebutuhan dan arah pembangunan daerahnya. Walaupun ekses demokrasiya luas, pembangunan seperti inilah yang diharapkan dalam sistem demokrasi. Partisipasi publik adalah langkah penting dalam upaya mendorong proses pembangunan konsensus politik yang berkualitas. Selain itu juga mendukung penguatan nilai substantif dari konsensus yang disepakati. Dimungkinkan karena melalui partisipasi publik yang terarah dan terukur, segala bentuk informasi menjadi masukan yang penting.

Saran

Selama masa peralihan, mungkin pengangkatan kepala dan wakil kepala otorita IKN Nusantara secara langsung oleh Presiden dengan persetujuan DPR bisa dibenarkan dalam rangka percepatan pembangunan. Akan tetapi, jika pembangunan dan pemindahan Ibu Kota sudah selesai dan penyelenggaraan pemerintahan di IKN Nusantara sudah mulai kembali normal, maka seyogyanya kepala dan wakil kepala otorita IKN Nusantara dikembalikan kepada mekanisme awal melalui pemilihan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagai bentuk perwujudan taat konstitusi. Konsep kelembagaan IKN perlu dirancang ulang sebagaimana sesuai dengan pemerintah daerah yang demokratis, tidak saja tentang pilihan kebijakan administrasi karena substansi ibu kota negara memiliki esensi materi muatan ketatanegaraan. Kemudian, sebagai wilayah yang disebut sebagai nama lain dari Pemerintahan Daerah Khusus, selayaknya IKN juga terdapat DPRD sebagai tangan dari aspirasi masyarakat seperti halnya daerah daerah khusus dan istimewa di Indonesia.

Sudah seharusnya Pemerintah Pusat meninjau ulang konsep Otorita IKN yang dari hulu hingga muara memiliki beragam ketidaksesuaian dengan konstitusi tertinggi di Indonesia. Pemerintah Pusat perlu membangun konsensus publik yang luas dan menyeluruh, terutama di wilayah yang akan dijadikan sebagai Ibu Kota Negara. Pemberian status kekhususan ataupun keistimewaan suatu daerah haruslah lahir dari rahim aspirasi masyarakat atau berdasarkan nilai historis yang terkandung dalam wilayah tersebut. Kedepan apabila konsep Otorita IKN tidak mengalami revisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dan mekanisme pemberian status khusus atau istimewa, maka hal tersebut akan mereduksi semangat demokrasi atas desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi. Hal tersebut juga menjadi berbahaya dimasa mendatang apabila pasal 4 UU IKN dijadikan sebagai preseden atas legitimasi "otorita-otorita" baru di Indonesia.

Jangan sampai peraturan yang mengatur otorita IKN serta seluruh turunan kebijakan hanya mengedepankan friksi-friksi dan kepentingan pembuat kebijakan. Seharusnya sebagai Ibu Kota Negara dibangun dengan spirit nilai Pancasila yang tujuan untuk mencapai pemerataan nasional dan peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan

masyarakat secara adil sebagai perwujudan sila ke-5 keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Daftar Pustaka

- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Mandar Maju: Bandung, 2016)
- BRIN. IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah? Diakses dari <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>
- Detik News. Konstitusionalitas Otorita IKN. Diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-5924985/konstitusionalitas-otorita-ikn>
- Hadi, Fikri dan Ristawati Rosa. Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*. Vol.17. No.3 (September 2020).
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: InHilco, 1998)
- Kumparan. Problematika Legislasi: Menyigi Politik Hukum UU IKN. Diakses dari <https://kumparan.com/umar-mubdi-1562220112999814480/problematika-legislasi-menyigi-politik-hukum-uu-ikn-1xrrfhoC4U7/full>
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Raja Grafindo: Jakarta, 2012)
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Dan Mengubah Undang-Undang Dasar*, (Bandung: PT. Citra Bakti Akademika, 1996)
- Sopiani dan Zainal Mubaroq. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan*

- Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol.7 No.2 (2020)
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244*. *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587*.
- Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41*. *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766*.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. *Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166*. *Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916*.
- Waluyo. *Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan*. *Sovereignty*. Vol.1. No.1 (2022).
- Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (EA Books: Yogyakarta, 2022)