

**PENJELASAN HUKUM (*RESTATEMENT*) KEDUDUKAN PERATURAN
OTORITA IBU KOTA NEGARA MENURUT HUKUM**
*(Legal Explanation of The Position of The State Capital Authority Regulations in Law
Number 3 of 2022 Concerning The State Capital)*

M Reza Baihaki

Pengadilan Negeri Payakumbuh
Jalan Soekarno Hatta No.240, Bulakan Balai Kandi, Kec. Payakumbuh Barat,
Kota Payakumbuh, Provinsi Sumatera Barat

Alif Fachrul Rachman

Indrayana Centre For Government, Constitution, and Society (Integrity) Law Firm
Citylofts Sudirman, Jl. K.H. Mas Mansyur No. 121, RT. 10/RW.11, Kec. Tanah Abang,
Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta

e-mail: mrezabaihaki@gmail.com

Abstrak

Undang-undang No.3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (untuk selanjutnya disebut UU IKN) telah memperkenalkan produk hukum di level lokal dengan sebutan Peraturan Kepala Otorita yang relatif belum jamak dikenal dalam hirarkis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, artikel ini akan mencoba memberikan penjelasan hukum (*restatement*) mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita dalam UU IKN. Dalam menguraikan pembahasan artikel ini akan menggunakan penelitian normatif. Lebih lanjut, artikel ini menyajikan dua temuan utama. *Pertama*, kepala otorita IKN kendati disebutkan sebagai pejabat yang berkedudukan setingkat menteri, namun berdasarkan pendekatan fungsional tetap berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagaimana kepala daerah pada umumnya. *Kedua*, mengenai produk hukum kepala otorita lazim dimaknai sebagai peraturan di tingkat lokal seperti perda dan bukan peraturan teknis seperti peraturan menteri. Dengan demikian, UU IKN tetap berpijak pada rezim pemerintahan daerah.

Kata kunci: Peraturan Kepala Otorita, Pemerintah Daerah, Daerah Khusus Ibu Kota Negara

Abstract

Law No. 3 of 2022 concerning the State Capital (hereinafter referred to as the IKN Law) has introduced a legal product at the local level called the Regulation of the Head of Authority which is relatively not widely known in the hierarchical legislation. Thus, this article will try to provide a legal explanation (restatement) regarding the position of the Head of Authority Regulation in the IKN Law. In outlining the discussion of this article, normative research will be used. Furthermore, this article presents two main findings. First, even though the head of the IKN authority is mentioned as an official at the ministerial level, based on a functional approach, he still acts as a representative of the central government in the region as regional heads in general. Second, regarding the legal product of the head of the authority, it is usually interpreted as a regulation at the local level such as a regional regulation and not a technical regulation such as a ministerial regulation. Thus, the IKN Law remains based on the regional government regime.

Keyword: Regulation of the Head of Authority, Regional Government, Special Capital Region of the State

A. Pendahuluan

Ibu Kota Negara (IKN) seharusnya diselenggarakan oleh satuan Pemerintahan Daerah Provinsi dan bukan Otorita Ibu Kota (OIK)¹ sebagai lembaga yang berkedudukan setingkat dengan kementerian, sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN), sebab hal demikian akan menciptakan istilah yang saling kontradiktif (*contradictio in terminis*) dalam dimensi hukum administrasi negara.²

Implikasi dari konstruksi tersebut kemudian melahirkan persoalan baru dalam level legislasi. Berdasarkan Pasal 5 ayat (6), OIK memiliki hak untuk menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Namun demikian, ketentuan tersebut tidak secara otomatis dapat diartikan

sebagai Peraturan Daerah (Perda) yang pada umumnya diberlakukan di berbagai satuan pemerintah daerah lainnya, mengingat rezim pemerintahan daerah IKN tidak mengenal adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12 Tahun 2011) secara tegas menyebutkan bahwa Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Di dalam UU IKN maupun penjelasannya, uraian mengenai kedudukan produk hukum yang dibentuk oleh OIK relatif belum banyak diatur.³ Lebih lanjut, nomenklatur produk hukum dari OIK tersebut hanya muncul

-
- 1 Dari sisi konsistensi norma, kata otorita relatif belum dikenal dalam diskursus pemerintahan daerah sebagaimana umumnya yang dikenal dalam konsep pembagian negara kesatuan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dimana dalam setiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Mohammad Novrizal, "Konstitusionalitas Masalah Pemerintahan Daerah Dalam UU IKN", Makalah disampaikan pada Webinar Membedah Konstitusionalitas Undang-Undang Ibu Kota Negara, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (28 Januari 2022).
 - 2 Kerancuan istilah demikian dapat terlihat dari terminologi OIK yang secara tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dilekatkan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN, bahkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (5) terdapat prinsip pembagian fungsi antar daerah otorita dengan dengan pemerintah pusat. Namun demikian, OIK juga diposisikan sebagai lembaga berkedudukan setingkat dengan kementerian yang dari sudut pandang kelembagaan, istilah otorita, komisi, badan, lazimnya terikat pada urusan-urusan pemerintah pusat dan bukan daerah, dalam artian bahwa lembaga tersebut memang dimaksudkan untuk menunjang fungsi-fungsi pemerintahan (dalam arti luas). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. V.
 - 3 Dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (6) UU IKN hanya menyebutkan: "Sebagai salah satu bentuk kekhususan, Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kewenangan menetapkan sendiri peraturan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, kecuali peraturan yang harus mendapatkan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini." Adapun berbagai peraturan yang membutuhkan persetujuan DPR antara lain adalah pelaksanaan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di IKN (Pasal 24 ayat 6). Sedangkan, ketentuan mengenai penentuan Rencana Induk Ibu Kota Negara mensyaratkan persetujuan dari Presiden dan konsultasi DPR (Pasal 7 ayat 5).

sekali dari keseluruhan (*hapax legomenon*)⁴ materi muatan UU IKN dengan sebutan “Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota”.⁵ Selanjutnya nomenklatur tersebut secara konsisten dipergunakan dalam beberapa Peraturan Pelaksana seperti dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota (untuk selanjutnya disebut PP 17 2022), dan juga Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yang menyebutkan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum.

Namun demikian berbagai ketentuan hukum tersebut belum memberikan kejelasan mengenai kedudukan produk hukum OIK apakah tergolong sebagai peraturan lokal (layaknya Perda) atau sebagai Peraturan Lembaga/Kementerian. Di satu sisi UU IKN ternyata juga menganut pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota, sehingga identik

dengan pemisahan rezim Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sedangkan di lain sisi, Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diselenggarakan oleh OIK yang diposisikan sebagai pejabat setingkat menteri, sehingga berdasarkan sisi wewenang (*bevoegdheid*) peraturan yang dibentuk diposisikan sebagai peraturan menteri.

Artikel ini secara sistematis mencoba membahas salah satu permasalahan hukum dalam UU IKN dari level legislasi, yaitu mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita, mengingat kejelasan atas produk hukum OIK pada akhirnya akan berhubungan dengan mekanisme pengawasan produk hukum. Dengan demikian, secara normatif artikel ini akan menggunakan pendekatan penjelasan hukum (*restatement*), yaitu upaya untuk mendudukan kembali suatu permasalahan hukum sebagai usaha untuk mencapai suatu kepastian.⁶

B. Metode Penelitian

Dalam artikel ini, penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yaitu suatu metode untuk mencari dan menentukan hukum seharusnya (*ought to be*) melalui analisis terhadap berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan melibatkan teori dalam kepustakaan ilmu

-
- 4 Istilah demikian lazimnya digunakan untuk menggambarkan suatu kata yang hanya muncul sekali dari keseluruhan bunyi teks hukum. Dengan demikian upaya untuk memahami bunyi teks tersebut harus menggunakan berbagai pendekatan sehingga tidak terbatas pada pemahaman kata-perkata. Lihat Muhammad Adiguna Bimasakti, “Penjelasan Hukum (*Restatement*) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No.30 tahun 2004 tentang Administrasi pemerintahan, Jurnal Hukum dan peradilan, h. 66.
- 5 UU IKN hanya menyebutkan sekali dari keseluruhan materi pengaturan mengenai nomenklatur produk hukum yang ditetapkan Otorita Ibu Kota, yaitu dalam Pasal 5 ayat (4). Dalam ketentuan mengenai Rencana Detail Tata Ruang Ibu Kota disebutkan bahwa Rencana detail Tata Ruang Ibu Kota diatur dalam Peraturan Kepala Otorita, lihat Pasal 5 ayat (4) UU IKN.
- 6 Chandra M Hamzah, *Penjelasan Hukum (Restatement) Tentang Bukti Permulaan yang Cukup*, (Jakarta: Pusat Studi dan Kebijakan Indonesia, 2014), h.v.

hukum⁷. Lebih lanjut, dalam menguraikan pembahasan penulis akan menggunakan konsep penjelasan hukum (*restatement*) yaitu salah satu usaha dalam mendudukan beberapa potensi pandangan hukum yang beragam dalam suatu isu hukum untuk selanjutnya kembali diberikan penjelasan yang konkret sebagai upaya mencapai kepastian.⁸ Hal ini dilatarbelakangi karena setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas kepastian.⁹

Dalam tulisan ini, *restatement* akan digunakan untuk menjelaskan kedudukan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Dengan demikian penelitian ini akan melibatkan dua pendekatan yaitu, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan lazim digunakan untuk

menganalisis kedudukan mengenai Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota berdasarkan tinjauan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Sedangkan pendekatan historis akan digunakan untuk kembali menelusuri makna orisinal dari peraturan kepala otorita ibu kota yang diatur dalam UU IKN.

C. Pembahasan

1. Peraturan di Tingkat Lokal dalam Pandangan Ilmu Perundang-Undangan

Dalam berbagai diskursus mengenai norma hukum setidaknya telah terdapat pendapat umum para ahli hukum (*communis opinio doctorum*) atau dengan kata lain telah terjadi ajaran yang telah berpengaruh (*heersende leer*) dalam menentukan keberlakuan suatu norma hukum melalui pembagian norma ke dalam norma hukum publik dan norma hukum privat.¹⁰ Lebih lanjut,

-
- 7 Penulis tidak menggunakan penggunaan istilah yuridis-normatif, melainkan hanya menggunakan istilah normatif. Penggunaan istilah yuridis-normatif dalam penelitian hukum dianggap membingungkan, sebab jika istilah tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa asing (seperti dalam Jurnal Internasional) belum ditemukan padanan katanya. Bahkan dalam beberapa Jurnal hukum Internasional- jika bukan semuanya- tidak ditemukan penulisan metode ilmiah, mengingat dalam penelitian hukum penulis telah diangkat mengetahui metode yang digunakan dalam menguraikan penelitiannya. Lihat. Andri Gunawan Wibisana, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49 No.2 (2019), h. 481.
- 8 Chandra M Hamzah, *Penjelasan...*, h.v. Dalam tulisan ini, penulis menggunakan kata "potensi" yang relatif berbeda dengan Chandra M Hamzah ketika menggunakan konsep penjelasan hukum (*restatement*) dalam penelitiannya. Hal ini didasari dua argumentasi; Pertama, UU IKN hingga saat ini relatif belum berlaku sepenuhnya sehingga secara praktis problematika yang berhubungan dengan konsep kedudukan Peraturan Kepala Otorita belum bermunculan, sebagaimana dalam permasalahan yang diangkat oleh Chandra M Hamzah dalam menjelaskan Makna bukti permulaan yang cukup dalam KUHP. Kedua, kendati belum sepenuhnya berlaku, namun penjelasan mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota sangat relevan untuk dimunculkan dalam diskursus publik, mengingat kedudukan Peraturan Kepala Otorita akan menentukan pembagian materi muatan yang akan diatur dalam Otorita dan Pemerintah Pusat.
- 9 Dani Elpah dan Disiplin F Manao, *Angkasanisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, *Jurnal Hukum Peratun* Vol.2 No.1 Februari (2019), h.1 <https://103.226.55.75/index.php/peratun/article/view/166>.
- 10 Klasifikasi mengenai pembagian norma hukum ini tidak terlepas dari pola hubungan antara hukum publik dan hukum privat yang pertama kali dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ungkapan yang paling populer adalah "*publicum ius est quod ad statum rei romanea spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*" (hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan/kesejahteraan (negara) Romawi, adapun hukum privat menentukan hubungan kepentingan individu (keluarga). Lihat Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*, (Terjemah: Narulita Yusron, Bandung: Nusa media, 2014), h. 108.

salah satu karakteristik dari perbedaan kedua norma hukum tersebut adalah mengenai proses pembentukannya. Norma hukum publik dibentuk oleh berbagai lembaga suprastruktur negara¹¹ sedangkan norma hukum privat bergantung pada kehendak masing-masing masyarakat yang lazimnya tertuang dalam perjanjian, kontrak dan berbagai instrumen keperdataan lainnya.¹²

Selain itu, perbedaan norma hukum publik dengan norma hukum privat, dapat terlihat dari dimensi norma hukum publik yang relatif lebih kompleks, hal demikian disebabkan karena norma hukum publik memiliki karakteristik berlapis, berjenjang dan bersifat hirarkis.¹³ Dalam konteks ini, berbagai norma hukum publik tersebut mencerminkan suatu tatanan dalam suatu kesatuan yang dalam praktiknya dikelompokkan dalam beberapa hirarki norma yaitu; yaitu; *staatsfundamentalnorm* (norma

fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *Formell Gesetz* (undang-undang “formal”), dan *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).¹⁴

Secara kontekstual, pengelompokan tersebut sejatinya telah diakui dan dipraktikkan dalam setiap negara sesuai dengan istilah yang mungkin berbeda.¹⁵ Dalam konteks Indonesia misalnya (1) *Staatsfundamentalnorm* yang merupakan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945; (2) *Staatsgrundgesetz* yang merupakan Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; (3) *Formell Gesetz* yang merupakan Undang-Undang; dan (4) *Verordnung en Autonome Satzung* yang tersusun secara hierarkis dimulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.”¹⁶

Dibandingkan dengan tiga kelompok pertama, *Verordnung en Autonome Satzung*

11 Bhenyamin Azkin dalam menjelaskan kedudukan norma hukum publik dan hukum privat menyebutkan bahwa dalam pembentukan norma hukum publik harus dilakukan oleh pejabat yang berwenang melalui lembaga negara (penguasa negara, wakil rakyat) yang lazim disebut sebagai lembaga suprastruktur, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari sekedar norma hukum privat. Lihat Bhenyamin Azkin, *Law, State and International Legal Order Essay in Honor of Kelsen*, (Knoxville, The University of Tennessee Press, 1964), h.3-5. Pandangan Azkin dalam memandang perbedaan norma hukum publik dan norma hukum privat umumnya tidak diterima seutuhnya oleh berbagai ahli hukum. Dian Puji Nugraha Simatupang misalnya dengan mengutip pandangan Paul Scholten menjelaskan bahwa eksistensi hukum publik dan hukum privat berjalan secara kontinu dan paralel. Hukum publik tidak dapat menegasikan hukum privat begitu juga sebaliknya. Lebih lanjut Dian dengan menggunakan asas *contrarius actus* mencoba mendudukan persoalan tersebut dengan mengatakan bahwa dalam setiap persoalan hukum harus didasari pada penegakan hukum yang mengawalinya. Jika suatu hukum diawali dengan hukum privat/perdata maka penyelesaiannya harus didasari pada mekanisme dan proses hukum privat/perdata, begitu juga dari dimensi hukum publik, jika suatu hukum proses hukum diawali dengan hukum publik/pidana/administrasi, maka mekanisme dalam hukum publik tersebut yang harus mengawal dan mengakhiri persoalan dalam hukum publik. Lihat M Reza Baihaki, “Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016”, Tesis, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), h. 128.

12 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2010), h.26.

13 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln: Benziger, 1948), h. 31.

14 *Ibid*

15 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang...*, h. 27.

16 Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), h. 289.

mungkin merupakan salah satu kelompok yang lebih kompleks. Kendati berada dalam satu kelompok pembagian norma yang berjenjang, namun antara peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan *Autonome Satzung* tidak dapat disejajarkan. keduanya relatif berbeda dan memiliki kekuatan hukum yang dapat berdiri berdasarkan pola pendelegasian dan atribusi norma.

Perbedaan tersebut secara konseptual dapat terlihat dari peraturan pelaksana (*Verordnung*) yang lazimnya lahir dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan di tingkat lokal (*Autonome Satzung*) berasal dari kewenangan atribusi norma hukum dasar (*staatsgrundgesetz*) maupun norma hukum dalam undang-undang formal (*formel Gesetz*).¹⁷

Keberadaan peraturan pelaksana secara limitatif dibatasi pada ketentuan yang lebih

tinggi dalam artian adanya perintah secara langsung untuk membentuk suatu aturan yang bersifat teknis pelaksanaan dalam rangka menunjang fungsi pemerintahan dalam arti luas dan bukan inisiatif lembaga/kementerian terkait secara otonom.¹⁸ Berbeda dengan peraturan di tingkat lokal yang berasal dari atribusi norma dasar maupun peraturan formil. Sebagai daerah otonom, peraturan di tingkat lokal dapat dibentuk berdasarkan inisiatif pejabat daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat yang memiliki karakteristik lokal tertentu. Postulat demikian tidak terlepas dari konsepsi negara kesatuan yang menggunakan paradigma desentralisasi melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Dengan demikian, di dalam daerah otonom terkandung makna wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah otonom.¹⁹

- 17 Dalam konteks negara Indonesia, peraturan pada tingkat lokal bersumber dari atribusi norma hukum yang dasar (*staatsgrundgesetz*) yaitu Pasal 18 UUD 1945 serta atribusi dari ketentuan undang-undang formal (*formell Gesetz*) yang mengatur hubungan daerah dan pusat. Hal ini tidak terlepas dari paradigma desentralisasi serta dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), h. 57. Secara historis, keberadaan peraturan lokal seperti perda telah dikenal sejak zaman Hindia Belanda sebagaimana dikemukakan oleh Imam Soebechi yang dikutip oleh Ismail Hasani, umumnya peraturan di tingkat lokal digunakan untuk menampung berbagai kondisi khusus daerah yang belum secara utuh ditentukan dalam undang-undang yang lebih tinggi. Namun demikian, kendatipun berasal dari kewenangan atribusi, peraturan daerah dalam negara kesatuan tidak diposisikan sebagai undang-undang lokal (*local wet*) sebagaimana dalam negara-negara federal dengan demikian peraturan di tingkat lokal berjalan berdasarkan konstruksi hirarki norma hukum yang tertinggi. Lihat Ismail Hasani, *Penguji Konstitusionalitas Perda*, (Jakarta: PT Gramedia, 2020), h. 204.
- 18 Peraturan Pelaksana (seperti peraturan menteri) dalam sistem peraturan perundang-undangan tetap diposisikan sebagai peraturan delegasian bukan otonom, dimana kewenangan pembentukannya tidak bersifat bebas tanpa kendali melainkan terbatas hanya berdasar perintah atau dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam praktiknya pemahaman yang kurang mendalam dalam memposisikan peraturan pelaksana ini berimplikasi terhadap saling tumpang tindihnya berbagai peraturan pelaksana. Selengkapnya lihat Dzikry Gaosul Ashfiya, *Urgensi Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri Sebagai Upaya Penataan Regulasi*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: 2021), h. 148.
- 19 Dari kacamata hukum, mengatur memiliki arti menciptakan norma hukum yang berlaku umum (tidak disebut spesifik personal/badan tertentu dan lazimnya bersifat abstrak (tidak mengenal hal dan keadaan konkret), sedangkan mengurus dapat berarti perbuatan hukum (*recht handeling*) atau perbuatan materiil. Dalam arti perbuatan hukum, mengurus berarti menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret, sedangkan dalam arti materiil, mengurus berarti melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasuistik). Bhennyamin Hoessein, *Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan*, Makalah dipresentasikan dalam Focus Group Discussion (FGD) DPRD DKI Jakarta di Shangri La Hotel, Jakarta 28 September 2007, h.2.

Dalam beberapa literatur pemaknaan desentralisasi ini juga sering dimaknai sebagai desentralisasi dalam arti luas yang mencakup pemahaman devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi lazim diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam menyelenggarakan kebijakan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah berdasarkan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi dimaknai sebagai pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administratif atas nama pemerintah pusat kepada pejabat administrasi di daerah berdasarkan yurisdiksinya.²⁰ Oleh karenanya, kendati daerah otonom bukan merupakan bagian yang terpisah dari negara kesatuan, namun rakyat di daerah tetap memiliki kedaulatan tersendiri dalam lingkungan teritorialnya di samping adanya kedaulatan bernegara kesatuan.²¹

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat jelas bahwa aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung en Autonome Satzung*) memiliki perbedaan, kendati berada dalam satu kelompok norma hukum. Dengan demikian, terdapat garis demarkasi yang konkret dalam memandang konteks peraturan pelaksana dan peraturan otonom (peraturan di tingkat lokal) sehingga secara praktis dapat menjadi panduan dalam menentukan substansi materi muatan dalam masing-masing produk

hukum.

2. Kedudukan Otorita Ibu Kota dalam Perspektif Historis

Sebelum menentukan kedudukan Peraturan Kepala Otorita, penting untuk memahami terlebih dahulu rezim Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara itu sendiri dalam UU IKN, mengingat pemahaman tentang hal tersebut sangat menentukan kedudukan kelembagaan dan produk peraturan yang dibentuk oleh Kepala otorita.

Dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN disebutkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Di satu sisi, ketentuan demikian seakan mensiratkan bahwa IKN sepenuhnya berada dalam rezim pemerintahan pusat, mengingat kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerah otonom diprakarsai oleh pejabat setingkat Menteri yang dipilih oleh Presiden. Namun demikian asumsi tersebut nyatanya tidak bersifat absolut sebab dalam berbagai ketentuan pelaksana terdapat pembagian tugas antara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota dengan Pemerintah Pusat, sebagaimana yang terjadi dalam rezim

20 Brian C Smith, *Field Administration: an Aspect of Decentralisation*, (London: Routledge and Kagen Paul, 1967), h. 1.

21 Terdapat hubungan yang saling tarik ulur antara pusat dan daerah dalam dalam perspektif negara kesatuan. Namun demikian, kendati daerah otonom bukan merupakan bagian yang terpisah dari negara kesatuan, namun rakyat di daerah tetap memiliki kedaulatan tersendiri dalam lingkungan teritorialnya di samping adanya kedaulatan bernegara kesatuan. Ni'matul Huda dalam Keterangan Ahli pada Persidangan Uji Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Mahkamah Konstitusi. Lihat Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XIV/2016, h. 86.

Pemerintahan Daerah Umumnya.²² Dengan demikian untuk lebih memahami kedudukan rezim hukum IKN penulis akan menggunakan pendekatan historis agar dapat secara utuh mendeskripsikan rezim hukum IKN.

Peralihan Ibu Kota Negara dari Provinsi DKI Jakarta kepada Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara didasari karena beban ganda yang selama ini dipikul ibu Kota (*existing*). Di satu sisi, DKI Jakarta diposisikan sebagai pusat pemerintahan dan di lain sisi juga menjadi pusat perekonomian,²³ alhasil residu dari lamanya Ibu Kota yang memiliki dua beban tersebut menciptakan pemusatan kegiatan perekonomian di Jakarta dan Jawa yang pada akhirnya mengakibatkan kesenjangan ekonomi Jawa dan luar Jawa.²⁴

Dalam perspektif pembentuk undang-undang (*law maker*) peralihan ibu kota tersebut kedalam bentuk lain dari Provinsi tidak dimaksudkan untuk merubah pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini telah berlangsung, melainkan untuk menciptakan pola yang ideal dalam tata kelola Ibu Kota modern (*city manager*) yaitu melalui pengelolaan sumber daya secara efisien dan memberikan pelayanan secara efektif

melalui pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Lebih lanjut, hal demikian dimungkinkan sebab kekhususan Ibu Kota Negara berasal dari konstruksi Pasal 18B UUD 1945 yang menyebutkan “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang”. Ketentuan demikian dapat ditafsirkan secara lebih fleksibel dengan membentuk satuan daerah otonom berdasarkan karakteristik kekhususan daerah tersebut.

Jika ditelusuri dari sejarah kelahiran Pasal 18B melalui Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, dijelaskan bahwa kemunculan Daerah Khusus Otonom dapat berupa Daerah Istimewa dan Daerah Khusus. Selanjutnya nomenklatur daerah tersebut harus disesuaikan dengan karakteristik khusus daerah tersebut yang harus ditentukan secara limitatif dan detail dalam Undang-undang.²⁵ Dengan demikian, dipilihlah alternatif otorita, mengingat pilihan kelembagaan yang sesuai dengan kondisi tersebut adalah otorita yang merupakan bagian dari pemerintah pusat yang melaksanakan persiapan dan eksekusi

22 Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara terdapat pembagian tugas antara pemerintah Pusat dan IKN.

23 Dian Herdiana, “Pemindahan Ibu Kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik”, *Jurnal Transformative*, Vol.8 No.1 (2022), h.1.

24 Selain itu dalam Penjelasan UU IKN disebutkan bahwa terdapat hasil kajian yang menyimpulkan bahwa Jakarta sudah tidak lagi dapat mengemban peran sebagai Ibu Kota Negara. Hal itu diakibatkan oleh pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun.

25 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IX, 2010, h.145.

pembangunan serta berlanjut sebagai pengelola IKN.²⁶

Selain itu, melalui karakteristik otorita yang berfungsi sebagai *city manager*, maka IKN akan dibebaskan dari campur tangan politik praktis karena aspek politik sudah terlebih dahulu berlangsung pada level pusat melalui persetujuan bersama Presiden dan DPR. Dengan demikian berbagai kekhususan dalam pengelolaan Ibu Kota yang kompleks akan lebih mudah dilaksanakan mengingat otorita yang dipilih sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah pusat akan secara kolaboratif mengurus berbagai bidang yang bersifat multisektor dari pemerintah pusat dan Daerah Khusus IKN.²⁷

Dengan demikian, secara historis dapat terlihat bahwa keberadaan Daerah Khusus IKN yang kini diselenggarakan oleh Otorita IKN masih berpijak pada rezim pemerintahan daerah. Namun demikian, hal yang penting untuk menjadi catatan adalah adanya frasa pengaturan yang bersifat khusus harus diatur secara limitatif dalam Undang-Undang.

Lebih lanjut, hal demikian yang pada akhirnya mempertengahan rezim

pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Melalui Pasal 5 ayat (5) UU IKN memberikan ketentuan yang cukup merefleksikan batasan kekhususannya dengan menyebutkan “pemerintah daerah khusus Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara menjalankan fungsi dan peran pemerintahan daerah khusus yang diatur dalam Undang-Undang ini, kecuali yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.” Dengan demikian, berbagai kekhususan dalam pemerintahan daerah IKN secara limitatif hanya terbatas pada berbagai ketentuan UU IKN yang pada akhirnya akan melahirkan berbagai ketentuan teknis prosedural dalam berbagai peraturan pelaksana.

Selain itu kekhususan yang termuat dalam UU IKN juga dapat terlihat ketika menyebutkan bahwa dalam daerah otonom ini tidak disertai keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁸ Dengan demikian berbagai aspirasi daerah akan sepenuhnya bergantung pada lembaga otorita ibu kota negara, termasuk dalam hal ini kewenangan untuk menyelenggarakan dan

26 Dalam Kajian Pemindahan IKN Bappenas 2019 setidaknya terdapat beberapa alternatif kelembagaan yang diajukan untuk mengelola IKN antara lain; 1. Lembaga yang berbentuk badan otonomi yang disebut badan yang akan mengadakan persiapan, pembangunan dan pemindahan IKN. 2. Lembaga yang berbentuk badan koordinasi dan pengendalian strategis. 3. menjadikan kementerian/lembaga tertentu sebagai koordinator pengembangan IKN. 4 pengembangan ibu kota baru dilakukan dengan cara mengoptimalkan fungsi kementerian/lembaga yang selama ini ada. Lihat *Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional*, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Maret 2019. h.104

27 *Ibid*

28 Berdasarkan ketentuan Pasal 13 disebutkan dikecualikan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemulihan umum, ibu kota nusantara hanya melaksanakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD.

mengurus otonomi daerah melalui berbagai produk hukum di daerah.²⁹

3. Analisa Kedudukan Peraturan Otorita IKN

a. Lembaga Otorita Ibu Kota Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Secara normatif UU IKN memuat materi norma hukum yang bersifat *contradictio in terminis* dengan menyebutkan bawah penyelenggara pemerintahan daerah khusus ibu kota nusantara dilaksanakan oleh Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri. Hal demikian dinilai mengaburkan kedudukan otorita IKN, apakah sebagai kepala pemerintah daerah atau sebagai pejabat kementerian sebab, berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian, menteri merupakan pembantu presiden yang membidangi urusan tertentu dengan demikian fungsi dari pejabat setingkat menteri tidak dilekatkan urusan yang limitatif berdasarkan yurisdiksi lokalitas.

Frasa mengenai pejabat berkedudukan setingkat menteri juga relatif ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara umum mengarah pada jabatan pimpinan dalam berbagai instansi pemerintah pusat seperti kejaksaan, sekretaris negara, dll. Namun demikian, berbagai jabatan tersebut secara spesifik ditentukan berdasarkan urusan-urusan yang dibidangi oleh pemerintah pusat.

Berbeda dengan pejabat administrasi di tingkat lokal yang pada umumnya dilekatkan persebaran kewenangan berdasarkan fungsi dan urusan lokal.

Jika bertitik tolak pada konsideran UU IKN, secara garis besar ratio legis pembentukan Ibu Kota Nusantara lahir dari norma hukum Pasal 18 UUD 1945 yang artinya merupakan atribusi norma hukum dalam Bab Pemerintahan Daerah, dan bukan norma yang menjabarkan kewenangan pemerintah pusat. Mengingat konsep negara kesatuan Indonesia terdiri dari Provinsi yang dalam setiap provinsi terdiri atas kabupaten/kota. Dengan demikian fungsi pemerintahan daerah lebih dominan ditonjolkan dari sekedar rezim pemerintahan pusat melalui pemaknaan pejabat setingkat kementerian.

Hal demikian kembali di pertegas ketika UU IKN melalui Pasal 5 menyebutkan Ibu Kota IKN sebagai Pemerintahan Daerah yang bersifat otonom. Ketentuan tersebut pada dasarnya merupakan kata kunci (*keyword*) dalam memahami kedudukan lembaga otorita IKN yang pada prinsipnya merupakan pejabat administrasi di tingkat daerah.

Pencantuman frasa “setingkat menteri” merupakan frasa yang justru bersifat pleonasme, sebab secara normatif berbagai fungsi maupun kewenangan yang dimiliki lembaga otorita selalu memiliki tali temalnya dengan penyelenggaraan pemerintahan

29 Secara normatif, ketentuan demikian diasumsikan sebagai bentuk kekhususan daerah otonom. Namun dari aspek desentralisasi, kondisi demikian menggambarkan prinsip yang sentralistik dan pertanda surutnya prinsip desentralisasi. Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Bhenyamin Hoessein mengemukakan bahwa dalam desentralisasi, peran DPRD lazimnya diposisikan sebagai lembaga yang primer guna menyerap aspirasi rakyat dan daerah nya yang pada akhirnya disampaikan pada pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Lihat Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2009), h. 8.

daerah. Seperti halnya dalam pembentukan rencana induk IKN melalui peraturan otorita IKN berbagai fungsi lainnya yang secara potensial akan dituangkan dalam berbagai regulasi teknis, baik Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden.

Lebih lanjut, keberadaan kepala otorita IKN setingkat menteri memang di lain sisi dapat diasumsikan lahir dari mekanisme pemilihannya kepala daerah yang justru dilakukan secara berbeda dengan kepala daerah dalam rezim undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun demikian ketentuan tersebut tidak serta merta dapat menguatkan argumentasi kepala otorita dapat dikualifikasikan sebagai pejabat yang menteri, mengingat dalam rezim pemerintahan daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan berbagai mekanisme baik melalui pemilihan langsung atau pemilihan tidak langsung.³⁰

Argumentasi yang cukup kuat untuk mendukung asumsi dasar Kepala Otorita IKN setingkat menteri justru dapat lahir dari ketentuan UU IKN Pasal 23 Jo Pasal 24 yang secara umum menyatakan bahwa Kepala Otorita IKN berkedudukan sebagai pengguna anggaran/pengguna barang untuk ibu kota.³¹ Dengan demikian berbagai pendanaan untuk

persiapan, pembangunan, pemindahan maupun penyelenggaraannya bersumber dari APBN.³²

Ketentuan demikian memang sangat bersentuhan bahkan dapat tergolong kontra-produktif dengan konsep otonomi daerah sebagaimana yang dikemukakan oleh Bhenyamin Hoessein, yang mensyaratkan daerah otonom harus memiliki kekayaan yang terpisah dari pemerintah pusat, sehingga dapat menjalankan fungsi mengatur dan mengelola kekayaannya sendiri. Hal ini yang kiranya menjadikan pembentuk undang-undang (*law maker*) mencoba menentukan kedudukan kepala Otorita IKN sebagai Pejabat setingkat menteri dan bukan setingkat Gubernur.

Dengan demikian, Otorita IKN di samping sebagai daerah otonom yang memiliki watak pemerintahan daerah berdasarkan prinsip desentralisasi, juga diasumsikan sebagai Daerah Ibu Kota Negara yang mengurus berbagai kepentingan fungsi pemerintahan pusat sehingga secara bersamaan dilimpahkan juga berbagai kewenangan yang sifatnya pembantuan atas urusan pusat. Artinya Kepala Otorita Ibu Kota di satu sisi berfungsi sebagai kepala daerah dalam berbagai urusan daerah otonom namun di lain sisi terbatas pada sifat pembiayaan penyelenggara daerah otonom,

30 Putusan ini merupakan hasil uji materi terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Lebih lanjut, melalui putusan tersebut MK menafsirkan bahwa rezim pemilihan kepala daerah diatur dalam konstitusi secara berbeda dengan pemilu. Lebih lanjut, dalam pemahaman MK, pemilihan kepala daerah cukup dilakukan secara demokratis, baik melalui pemilihan secara langsung maupun tidak langsung. Lihat Achmadudin Rajab, "Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 9 No.2 Tahun 2020. h.3-6.

31 Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengguna anggaran adalah menteri dan pimpinan lembaga non kementerian, yang secara fungsional bertugas untuk mengelola barang negara. berbeda dengan kepala daerah yang disebutkan sebagai pengelola keuangan daerah yang justru bertanggung jawab terhadap penggunaan keuangan daerah. Mengingat keuangan pusat dan daerah telah dipisahkan.

32 Kondisi demikian memperlihatkan bahwa kepala otorita berkedudukan setingkat menteri mengingat berbagai pengelolaan dan sumber anggaran yang dimilikinya langsung berasal dari APBN.

kepala otorita diasumsikan sebagai pejabat administrasi yang mewakili kepentingan pemerintah pusat secara langsung.

b. Pembentukan Peraturan Otorita Berasal dari Kewenangan Atribusi

Jika disandarkan pada konsep pengelompokan norma hukum yang dijabarkan oleh Nawiasky, Peraturan Lembaga Otorita IKN dikelompokkan sebagai kelompok yang keempat yaitu *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Namun demikian, pasca pengelompokan ini, akan melahirkan pertanyaan yang cukup dilematis apakah Peraturan Otorita IKN termasuk aturan pelaksana (*verordnung*) mengingat kepala otorita dalam UU IKN memiliki kedudukan yang setingkat menteri atau Peraturan Otorita termasuk dalam peraturan Otonom (*Autonome Satzung*) sebab berdasarkan fungsinya yang otonom, dirinya diberikan kewenangan untuk mengatur urusan daerah otonom sebagai pemerintahan daerah khusus.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, sangat penting untuk kembali membaca sumber kewenangan pembentukan norma hukum di tingkat lokal. Berdasarkan UU IKN, Ibu Kota Negara merupakan satuan pemerintahan daerah yang setingkat provinsi dengan demikian UU IKN secara langsung mensejajarkan kedudukan Otorita IKN sebagai

satuan provinsi. Lebih lanjut, secara sekuensial ketentuan tersebut juga memberikan arti bahwa berbagai kewenangan dalam rangka mengatur urusan Otorita IKN bersumber dari atribusi dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selain atribusi melalui konstitusi, Peraturan Otorita IKN juga berasal dari atribusi UU IKN yang menyebutkan lembaga otorita berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Dengan demikian kewenangan peraturan Otorita IKN berkedudukan sebagai peraturan daerah (perda) sebagaimana berbagai peraturan daerah di berbagai provinsi.

Hal yang menarik adalah kendatipun Peraturan Otorita dibentuk secara sepihak melalui Lembaga Otorita dalam hal ini kepala otorita tanpa keterlibatan dewan perwakilan rakyat daerah, peraturan tersebut masih digolongkan sebagai peraturan daerah. Hal ini relatif berbeda dengan definisi perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mensyaratkan keterlibatan DPRD, mengingat peraturan di tingkat lokal seperti perda lebih menitik beratkan pada fungsi dan bukan hanya pejabat pembentuknya.³³ Di lain sisi, hal ini juga dimungkinkan berdasarkan sifat

33 Pada hakikatnya, fungsi legislasi dimiliki oleh setiap pejabat atau lembaga negara/pemerintahan. Fungsi tersebut kemudian dapat dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu fungsi legislasi yang daya ikat dan daya lakunya bersifat ke dalam (internal) dan fungsi legislasi yang daya ikat dan daya lakunya bersifat ke dalam (internal) dan ke luar (eksternal). Fungsi legislasi yang dimiliki oleh pemerintah atau administrasi negara (eksekutif) ada yang kemudian bersifat mandiri dalam arti hanya dibentuk oleh pihak pemerintah saja tanpa keterlibatan lembaga legislatif dan ada pula yang bersifat tidak mandiri dalam arti dibentuk bersama-sama pihak lain (lembaga legislatif) secara kolegal yang dapat bermanifestasi undang-undang atau peraturan daerah. Lihat Widodo Ekattjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008, h. 5-6.

otonomi khusus yang dimiliki oleh Otorita IKN.

Selain itu, konsekuensi lain dari peraturan Otorita yang disejajarkan dengan Perda adalah mengenai mekanisme kontrol yang bersifat represif, mengingat sifat kontrol preventif pada umumnya telah diatur secara khusus melalui UU IKN dengan melibatkan unsur legislatif dan presiden dalam beberapa materi muatan peraturan lokal. Namun demikian mengenai kewenangan kontrol represif seperti pembatalan suatu Peraturan Otorita IKN belum banyak diatur. Apakah dapat dilakukan eksekutif review atau hanya terbatas melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis berpandangan bahwa peraturan otorita IKN hanya dapat dibatalkan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Hal ini sekiranya berpijak pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XIV/2016 yang dalam menjelaskan kedudukan peraturan daerah sebagai produk hukum lokal yang mengandung aspirasi masyarakat di suatu daerah tertentu.

Lebih lanjut, konsep *executive review* sangat tidak relevan diberlakukan dalam kontrol terhadap Peraturan Otorita IKN, kendatipun Kepala Otorita IKN dapat diposisikan sebagai pejabat administrasi setingkat menteri, namun mengingat proses pembentukan peraturan Otorita IKN telah dilakukan harmonisasi, pemantapan dan pembedaan materi dengan berbagai pejabat administrasi di tingkat pusat, termasuk dalam hal ini adalah kementerian yang membidangi urusan hukum dan peraturan perundang-

undangan maka *executive review* dinilai sebagai mekanisme kontrol yang tidak efektif dan efisien.

Di lain sisi, Kepala Otorita yang diasumsikan sebagai pejabat setingkat menteri yang menjalankan penyelenggaraan IKN melalui APBN serta dipilih melalui penunjukan oleh Presiden, maka dinilai akan sangat sedikit terjadinya potensi pembentukan peraturan Otorita IKN yang akan berseberangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Dengan demikian upaya dalam mengontrol Peraturan IKN hanya dapat dilakukan melalui uji materiil di Mahkamah Agung.

D. Penutup

Sebagai catatan penutup, artikel menyajikan simpulan berupa kedudukan Kepala Otorita IKN merupakan wakil dari pemerintah pusat yang berada di tingkat lokal guna menjalankan berbagai fungsi otonomi daerah. Dengan demikian, Kepala Otorita kendatipun melalui UU IKN disebutkan sebagai pejabat setingkat menteri namun berdasarkan pendekatan fungsional Kepala Otorita diposisikan sebagai pejabat administrasi di tingkat lokal seperti kepala daerah. Dengan demikian, berbagai produk hukum yang dibentuk tidak diposisikan sebagai produk hukum yang bersifat teknis pelaksana, melainkan peraturan yang bersifat atribusi dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah otonom.

Lebih lanjut, dalam memahami kedudukan dari produk hukum Lembaga Otorita, maka harus dilihat dari kewenangan pembentukannya. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, IKN merupakan subsistem

dari negara kesatuan- dengan berbagai
karakteristik dan kekhususannya- maka ini

memiliki atribusi dalam menjalankan fungsi
daerah otonom.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Azkin, Benyamin, *Law, State and International Legal Order Essay in Honor of Kelsen*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1964.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Cohen, John M dan Stephen B Peterson, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, United Nation: Kumarian Press, 1999.
- Cruz, Peter de, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*, Terjemah: Narulita Yusron, Bandung: Nusa media, 2014.
- Dicey A.V, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London Macmillan and Co. Limited, 1950.
- Ekatjahjana, Widodo, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Hamzah, Chandra M, *Penjelasan Hukum (Restatement) Tentang Bukti Permulaan yang Cukup*, Jakarta: Pusat Studi dan Kebijakan Indonesia, 2014.
- Hasani, Ismail, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Jakarta: PT Gramedia, 2020.
- Hoessein, Bhenyamin, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2009.
- Indrati, S Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.
- Nawiasky, Hans, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln: Benziger, 1948.
- Smith, Brian C, *Field Administration: an Aspect of Decentralisation*, London: Routledge and Kagen Paul, 1967.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan materi muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2010.

A. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Attamimi, Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

- Ashfiya, Dzikri Gaosul, Urgensi Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri Sebagai Upaya Penataan Regulasi, *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2021.
- Baihaki, M Reza, Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, *Tesis*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara.
- Elpah, Dani dan Disiplin F Manao, Angkalisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum Peratun* Vol.2 No.1 Februari, 2019.
- Herdiana, Dian, Pemindahan Ibu Kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik, *Jurnal Transformativ*, Vol.8 No.1 Maret, 2022.
- Hoessein, Bhenyamin, Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara, *Disertasi*, Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia. 1993.
- Hoessein, Bhenyamin, Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Makalah dipresentasikan dalam Focus Group Discussion (FGD) DPRD DKI Jakarta di Shangri La Hotel, Jakarta 28 September 2007.
- Hanson A.H, "Decentralisation," makalah dipresentasikan pada kongres dunia keenam asosiasi ilmu politik internasional tentang desentralisasi: Politik, administrasi dan ekonomi di Jenewa pada september 21-25 tahun 1964.
- Novrizal, Mohammad, "Konstitusionalitas Masalah Pemerintahan Daerah Dalam UU IKN", Makalah disampaikan pada Webinar *Membedah Konstitusionalitas Undang-Undang Ibu Kota Negara*, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 28 Januari 2022.
- Rajab, Achmadudin, "Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No.2 Tahun 2020.
- Sakti, Muhammad Adiguna Bima, "Penjelasan Hukum (*Restatement*) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No.30 tahun 2004 tentang Administrasi pemerintahan, *Jurnal Hukum dan peradilan*, Vol. 11, No. 1, 2022.
- Wibisana, Andri Gunawan, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49 No. 2, 2019.

B. Peraturan Perundang-undangan

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XIV/2016

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BIODATA PENULIS

M Reza Baihaki adalah Calon Pegawai Negeri Sipil di Instansi Mahkamah Agung. Menyelesaikan studi strata satu (S1) Ilmu Hukum di UIN Jakarta dan Strata dua (S2) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Alif Fachrul Rachman adalah *Junior Lawyer (Intern)* di Indrayana Centre For Government, Constitution, and Society (Integrity) Law Firm. Yang bersangkutan merupakan lulusan strata 1 (S1) Studi Perbandingan Hukum, Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta.