

KONSTITUSIONALITAS OTORITA IBU KOTA NUSANTARA SEBAGAI BENTUK PEMERINTAHAN DAERAH

(The Constitutionality of Nusantara Capital City Authority as a Local Government)

Fikri Hadi dan Farina Gandryani

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya

e-mail: fikrihadi@uwp.ac.id, farinayani@uwp.ac.id

Abstrak

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara telah disahkan sebagai landasan hukum Ibu Kota baru yang sedang dibangun. Nama Ibu Kota baru tersebut adalah “Nusantara”. Bentuk Pemerintahan Daerahnya adalah Otorita yang diselenggarakan oleh Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dan dipimpin oleh seorang Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Hal tersebut menimbulkan permasalahan, dikarenakan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, bentuk pemerintahan daerah yang dikenal adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dengan penyebutan kepala daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Maka, penelitian ini akan membahas mengenai konstitusionalitas dari Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan dalam rangka menemukan kebenaran koherensi antara UU Nomor 3 Tahun 2022 dengan Konstitusi di Indonesia. Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan konseptual serta pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep Lembaga Otorita dan Kepala Otorita dalam UU IKN bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut tegas menyatakan konsep pemerintahan daerah di Indonesia dan tidak memberikan ruang untuk memberikan kebebasan menafsirkan kepada legislator sebagaimana konsep *Open Legal Policy*. Lembaga otorita juga dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan pemerintah daerah di sekitarnya dan menimbulkan kerancuan akibat kedudukannya yang setingkat dengan menteri.

Kata Kunci : Konstitusionalitas, Otorita, Ibukota, Provinsi

Abstract

The Law Number 3 of 2022 concerning The State Capital City has been officially signed. The name of The New Capital City is “Nusantara”. The form of Local Government for the Capital City is an Authority organized by an Authority led by the Head of the Authority. However, in Article 18 of the Constitution of Indonesia, the known forms of local government are “Provinsi”, “Kabupaten” and “Kota”. and the term for local government is “Gubernur”, “Bupati” and “Walikota”. This research will explain the constitutionality of the Authority and the Head Authority. It will used conceptual approach and statute approach. The result of this research shows that the concept of the Authority and the Head of the Authority is contrary to Article 18 section (1) and (4) of the Constitution of Indonesia. The article clearly states how the concept of local government in Indonesia is. The article does not provide space to give freedom of interpretation to legislators as in the concept of Open Legal Policy. Besides, the existence of an authoritative institution could make an overlapping authority with the local government and could create confusion due to its position at the same hierarchy as the minister according The Law Number 3 of 2022.

Keywords : Constitutionality, Authority, Capital, Province.

A. Pendahuluan

Keberadaan Ibu Kota merupakan suatu hal yang fundamental dalam rangka menjalankan suatu negara. Ibu kota atau dalam Bahasa Inggris disebut pula sebagai *capital city* berakar dari bahasa latin yakni *caput* yang artinya ialah kepala (*head*). Lazimnya, ibu kota berkedudukan sebagai suatu pusat pemerintahan, pusat bisnis serta pusat kekuasaan dan kebijakan pada suatu negara tersebut.¹

Pada Agustus 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan rencana pemindahan ibu kota Republik Indonesia pada yang disampaikan pada pidato kenegaraan 16 Agustus 2019. Pada kesempatan tersebut, Presiden menyampaikan izin kepada rakyat Indonesia melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI).² Rencana pemindahan ibu kota Indonesia telah melalui berbagai kajian khususnya dari lembaga Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas RI). Presiden menegaskan bahwa ibu kota baru tersebut ke depan bukan hanya sebagai simbol identitas bangsa. Ibu Kota baru juga menjadi representasi kemajuan bangsa. Lokasi ibu kota baru yang berada di sentral (titik tengah) wilayah Negara Indonesia diharapkan dapat mewujudkan keadilan ekonomi serta pemerataan pembangunan.

Dari rencana pemindahan ibu kota tersebut, pada akhirnya disahkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya

disingkat sebagai UU IKN). Pada Pasal 6, menyatakan bahwa “lokasi ibu kota baru berada di sebagian wilayah Penajam Paser Utara dan sebagian Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur”. Adapun nama dari ibu kota baru tersebut adalah “Nusantara”. Adapun kedudukan IKN adalah setingkat dengan Provinsi.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tersebut juga melahirkan satu lembaga baru. Lembaga tersebut adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasal 4 UU IKN menyatakan bahwa lembaga tersebut “lembaga setingkat kementerian untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara”. Lembaga tersebut bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, kegiatan pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (IKN).

Otorita Ibu Kota Nusantara tersebut dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Nusantara, berdasarkan Pasal 5 UU IKN. Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai kedudukan setingkat menteri. Kepala Otorita IKN ditunjuk, diangkat, serta diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

1 Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3 (September 2020), 536-537.

2 Sekretariat Negara Republik Indonesia, “Presiden Jokowi Tegaskan Rencana Pemindahan Ibu Kota Di Hadapan Anggota Dewan, di kutip dari laman resmi Sekretariat Negara: https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibu_kota_di_hadapan_anggota_dewan (diakses pada tanggal 6 April 2022).

Bentuk pemerintahan daerah IKN tersebut merupakan bentuk kekhususan dari Ibu Kota Nusantara. Bahkan kekhususan IKN tersebut berbeda dengan kekhususan ibu kota sebelumnya, yakni Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta), yang mana DKI Jakarta juga berkedudukan sebagai Provinsi sebagaimana IKN sebagaimana yang termaktub pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun DKI Jakarta tetap dipimpin oleh seorang Gubernur dan juga melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur).³ Berbeda halnya dengan IKN yang dipimpin oleh Kepala Otorita IKN dan tidak terdapat Pemilihan Kepala Daerah.

Namun pada sisi lain, bentuk pemerintahan daerah IKN memunculkan permasalahan hukum baru. Hal ini dikarenakan bentuk otorita sebagai bentuk pemerintahan daerah serta kepala otorita sebagai kepala daerah tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) menyatakan bahwa “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”. Hal ini menunjukkan bahwa pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, istilah daerah yang dikenal adalah provinsi, kabupaten dan kota. Istilah otorita tidak dikenal dalam UUD NRI 1945 sebagai bentuk suatu pemerintahan daerah.

Selain itu pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, kepala daerah yang dikenal pada sistem ketatanegaraan Indonesia ialah gubernur untuk daerah tingkat provinsi, bupati untuk daerah tingkat kabupaten dan walikota untuk daerah tingkat kota. Pun demikian halnya dengan kedudukan Otorita IKN sebagai daerah setingkat provinsi namun dipimpin oleh lembaga Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri, hal ini dapat menimbulkan suatu kerancuan.⁴

Dari konsepsi pemerintahan daerah yang dipergunakan dalam Ibu Kota Negara yang akan datang tentu akan dipertanyakan konstitusionalitasnya. Apabila membahas mengenai konstitusionalitas, hal ini berarti membahas apakah suatu hal (atau dalam arti penelitian ini adalah suatu peraturan) koheren dengan konstitusi di negara tersebut. Berbicara mengenai konstitusionalitas di Indonesia berarti menilai kesesuaian antara produk hukum yakni Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berdasarkan pada norma-norma yang tertulis konstitusi tersebut.⁵

Dalam *Black's Law Dictionary*, Konstitusionalitas (*Constitutionality*) berarti

-
- 3 Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, “Memikirkan Kembali Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6 No, 1 (2021), 78.
 - 4 Zulfikar Ardiwardana Wanda, “Ambiguitas Kedudukan Pemerintahan Otorita IKN Nusantara” dikutip dari laman <https://nasional.sindonews.com/read/670333/18/ambiguitas-kedudukan-pemerintahan-otorita-ikn-nusantara-1643364118?showpage=all>, (diakses pada 6 April 2022).
 - 5 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang Undang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan* (Buku-1), (Jakarta: Cetakan Ke-6, Kanisius, 2011), h, 67.

*'the quality, state, or condition of being acceptable according to a constitution.'*⁶ Sehingga tolok ukur dalam menguji konstitusionalitas adalah konstitusi, yang mana apabila dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah pada artikel ini adalah pertama, bagaimanakah konstitusionalitas Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai bentuk pemerintahan daerah ditinjau dari ketatanegaraan Indonesia? Kedua, bagaimanakah konstitusionalitas Kepala Otorita IKN sebagai Kepala Daerah?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mana penelitian ini bertujuan untuk menemukan kebenaran koherensi. Kebenaran koherensi yang dimaksud ialah apakah suatu aturan hukum sesuai atau koheren dengan norma hukum dan apakah suatu norma yang berupa perintah ataupun larangan tersebut sesuai atau koheren dengan prinsip hukum, serta apakah suatu tindakan seseorang sesuai atau koheren apabila ditinjau dari norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum semata) atau prinsip hukum.⁷ Kebenaran Koherensi tersebut adalah apakah konsep Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2022 koheren dengan konsep

Pemerintahan Daerah sebagaimana yang termaktub pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai Konstitusi di Indonesia.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni terkait teori serta doktrin hukum peraturan perundang-undangan, dan hukum konstitusi serta pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU IKN, UU mengenai Peraturan Perundang-Undangan, UU Pemerintah Daerah serta landasan yuridis mengenai pembentukan sejumlah daerah khusus dan/atau istimewa di Indonesia seperti UU yang membentuk DKI Jakarta. Pendekatan dan bahan hukum yang dipilih, baik primer (Peraturan Perundang-Undangan) maupun sekunder (buku, jurnal dan sebagainya) dielaborasi untuk menjawab permasalahan konstitusionalitas mengenai konsep Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara.

C. Pembahasan

1. Konstitusionalitas Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara

Suatu negara tidak lepas dari adanya konstitusi yang menjadi dasar dari proses bernegara. Konstitusi dapat diartikan sebagai hukum dasar dari suatu negara, sebagaimana yang disebutkan dalam *Black's Law Dictionary* yang menyatakan bahwa "*Constitution, the organic and fundamental law of nation or*

6 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (Toronto : 11th edition, Thomson Reuters, 2019), h. 390.

7 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016), h. 47.

state...”.⁸

Andrew Heywood berpendapat bahwa “A constitution is, broadly, a set of rules, written and unwritten, that seek to establish the duties, powers and functions of the various institutions of government; regulate the relationships between them; and define the relationship between the state and the individual.”⁹ CF. Strong berpendapat bahwa “A Constitution may be said: a collection of principles according to which powers of the government, the rights of the governed, and the relation between the two are adjusted”.¹⁰

K.C. Wheare membedakan antara konstitusi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, konstitusi meliputi hukum dasar tertulis dan tidak tertulis. Hal ini mencakup juga seperti kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan. Sedangkan dalam arti sempit, konstitusi adalah peraturan-peraturan hukum dasar yang mengatur pemerintahan negara dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen.¹¹ Pengertian ini mendekati konsep konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar. Dari pengertian tersebut, maka yang menjadi batu uji atas objek penelitian ini adalah konstitusi dalam arti sempit, yakni Undang-Undang Dasar.

Konstitusi juga mengatur mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Oxford Dictionary of Law* menyebutkan bahwa “*Constitution is the rules*

and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state...”¹².

Adanya Konstitusi di suatu negara menunjukkan bahwa negara tersebut adalah negara konstitusional. Dengan menjadi negara konstitusional, maka negara tersebut menganut paham Konstitusionalisme (pemerintahan menurut konstitusi). Maka setiap langkah dan proses bernegara juga dapat diuji konstitusionalitasnya.

Apabila membahas mengenai konstitusionalitas, hal ini berarti membahas apakah suatu hal (atau dalam arti penelitian ini adalah suatu peraturan) koheren dengan konstitusi di negara tersebut. Mengkaji konstitusionalitas suatu peraturan merupakan hal yang pokok dalam proses bernegara. Hal ini agar memastikan bahwa proses bernegara sesuai dengan kaidah hukum dasar di negara tersebut.

Terkait dengan mengkaji konstitusionalitas lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara yang menjadi isu pada penelitian ini erat kaitannya dengan fungsi-fungsi konstitusi yang di antaranya ialah mempunyai fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ/lembaga negara dan fungsi pemberi legitimasi atas kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.¹³

8 Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul, Minn: West Publishing. Company, 5th edition, 1979), hlm. 282.

9 Andrew Heywood, *Politics*, (London: Palgrave MacMillan, 2013), h. 285.

10 CF. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidgwick & Jackson, Ltd., 1952), hlm. 9.

11 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 31.

12 *Oxford Dictionary of Law* (Oxford: Oxford University Press, 5th edition, 2003), hlm. 108.

13 Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 28.

Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai salah satu organ negara tentu harus diuji konstitusionalitasnya, apakah koheren dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang merupakan Konstitusi atau hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terkait dengan Pemerintahan Daerah, hal ini diatur pada Bab VI mengenai Pemerintah Daerah, Pasal 18, 18A dan 18B. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “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.” Sebagai implementasi dari Pasal tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dari sini muncul permasalahan terkait isu konstitusionalitas Lembaga Otorita IKN sebagaimana di UU IKN. Konsep Otorita IKN bukan bagian dari jenis/bentuk pemerintahan sebagaimana yang termaktub pada Pasal 18 UUD NRI 1945. Otorita IKN berdasarkan UU IKN didesain seperti pemerintahan daerah setingkat provinsi. Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945, jenis pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menentukan dengan sangat jelas dan *rigid* terbatas hanya daerah provinsi dan kabupaten/kota. Oleh karenanya, tidak dimungkinkan adanya nama maupun konsep pemerintahan daerah selain yang telah ditentukan norma secara konstitusional.

Apabila kita melihat lagi rumusan pada UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, pada

Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa “Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini.”

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa penyelenggara Pemerintah Daerah Khusus IKN adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Otorita IKN mempunyai tanggung jawab terhadap penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, juga bertanggung jawab pada persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN.

Hal inilah yang menjadi permasalahan. Penyelenggara pemerintah Daerah Khusus IKN adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Hal ini berbeda dengan penyelenggara baik pada pemerintah daerah setingkat provinsi secara umum maupun pemerintah daerah setingkat provinsi yang bersifat khusus dan/atau istimewa.

Apabila pemerintahan daerah setingkat provinsi secara umum, merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah : 1.) Pemerintah Daerah (artinya adalah Gubernur beserta perangkat daerahnya) dan 2.) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat provinsi.

Apabila melihat pada praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus, sebagai contoh Pemerintahan DKI Jakarta, adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yakni 1.) Gubernur serta perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta dan 2.) Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sebagaimana yang diatur pada UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan di Daerah Khusus IKN, penyelenggara pemerintah Daerah Khusus IKN adalah Otorita IKN dan hanya satu lembaga tersebut. Penjelasan Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa “Sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum.”

Dari Penjelasan Pasal tersebut muncul dua isu. Isu Pertama adalah bentuk dari Pemerintahan Daerah IKN yang berupa Otorita dan penyelenggara pemerintahan daerah IKN adalah Lembaga Otorita IKN. Di sini dipertanyakan Konstitusionalitas dari Lembaga Otorita IKN sebagaimana UU IKN tersebut. Padahal Pasal 18 hanya mengenal bentuk Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota. Sedangkan IKN walaupun diposisikan sebagai provinsi, namun bentuknya adalah otorita.

Isu kedua dari penjelasan tersebut adalah terkait ketiadaan dari unsur DPRD tersebut. Memang, pasca berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, DPRD tidak lagi diposisikan sebagai Badan Legislatif Daerah sebagaimana UU Pemerintah Daerah sebelumnya, yakni UU Nomor 22 Tahun 1999.¹⁴ DPRD diposisikan sebagai menempatkan posisi

Kepala Daerah dan DPRD sebagai mitra pemerintahan artinya posisi sejajar. Hanya saja, DPRD masih mempunyai fungsi, salah satunya adalah pengawasan. Sedangkan pada penyelenggaraan Pemerintahan IKN, dengan tidak adanya unsur DPRD, maka dipertanyakan pula bagaimana mekanisme pengawasan terhadap Lembaga Otorita IKN. Bahkan lebih mendalam lagi, isu tersebut juga dapat menjadi bagaimanakah pengawasan terhadap Lembaga Otorita IKN oleh pengawasan yang melibatkan representasi rakyat daerah di IKN (yang lazimnya representasi rakyat daerah terbentuk dalam wadah DPRD).

Apabila dikaji dari sudut pandang historis sistem pemerintahan daerah di Indonesia, istilah Otorita bukanlah hal yang baru di Indonesia. Salah satu yang otorita yang sangat dikenal pada kajian Hukum Otonomi Daerah adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atau dikenal Otorita Batam (1973 – 2007) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

Di antara alasan mengapa daerah Batam dikembangkan melalui suatu kebijakan khusus yakni dibentuknya Otorita adalah hal ini dikarenakan Batam pada Tahun 1970 dijadikan sebagai daerah industri melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam. Kala itu, Pulau Batam ditetapkan sebagai basis operasional serta basis logistik bagi sejumlah usaha

14 Rizki Ramadhan, “Pergeseran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Kewenangan Kepala Daerah Dan Dprd Dari Orde Baru Sampai Reformasi”, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 8 No. 12 (2020): 1903 dan 1905.

terkait dengan eksplorasi serta eksploitasi gas alam dan minyak bumi.¹⁵ Alasan lainnya ialah Batam merupakan salah satu wilayah dengan letak geografis yang sangat strategis. Wilayah Batam selain memiliki jarak yang sangat dekat dan berbatasan langsung dengan negara Singapura dan negara Malaysia, wilayah Batam juga berada pada jalur pelayaran internasional,¹⁶ sehingga pada perkembangannya Batam tidak hanya terfokus pada industri minyak dan gas bumi saja melainkan industri lainnya termasuk urusan kepelabuhanan, bea dan cukai. Oleh karenanya, pada 1973 lahirlah Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Selanjutnya, Otorita Batam disebut sebagai Badan Pengusahaan Batam (BP Batam).

Pada perkembangannya, keberadaan Otorita Batam menimbulkan permasalahan tumpang tindih kewenangan dengan Pemerintah Daerah Kota Batam, khususnya setelah reformasi. Setidaknya terdapat 4 (empat) permasalahan tumpang tindih antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam¹⁷:

- a. Permasalahan terkait hak pengelolaan lahan di Batam, yang mana BP Batam mempunyai kewenangan yang sama dengan Pemkot Batam di bidang pertanahan.
- b. Tumpang tindih dalam hal perizinan, yang mana terkait izin semisal Penggunaan

lahan dan bangunan, reklame, perdagangan (izin usaha, penanaman modal, tanda daftar perusahaan, Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), tanda daftar gudang dan sebagainya), mempunyai dualisme kewenangan terkait perizinannya.

- c. Tumpang Tindih Kewenangan terkait Pengelolaan Kepelabuhanan, yang mana terdapat benturan kewenangan terkait kepelabuhanan antara Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam.
- d. Tumpang Tindih Pengelolaan Bandar Udara, yang pada intinya terdapat ketidakselarasan antara Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bandar Udara Hang Nadim Batam oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Berkaca dari pengalaman Otorita Batam tersebut, Pembentuk Undang-Undang seyogyanya juga harus memikirkan bagaimana apabila kedepannya terdapat tumpang tindih kewenangan, paling tidak antara Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Pemerintah Daerah yang wilayahnya dipergunakan sebagai lokasi Ibu Kota Negara, yakni Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten

15 Muhammad Sapta Murti, "Urgensi Otonomi Khusus Batam Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 2 (Agustus 2014) : 225.

16 Muhammad Zaenuddin, dkk., "Dualisme Kelembagaan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam", *Journal of Business Administration* Volume 1, Nomor 2, (September 2017) : 220.

17 *Ibid* : 223-227.

Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara.¹⁸

Bahkan lebih lanjut, juga harus dipikirkan bagaimana format otorita sebagai suatu pemerintahan daerah. Sebab konsep otorita lebih merujuk pada organisasi Pemerintah Pusat yang melaksanakan kewenangan secara delegasi untuk melaksanakan kewenangan tertentu dari Pusat.¹⁹ Sebagai contoh pada Otorita Batam tersebut di atas yang mana bertugas melaksanakan kewenangan teknis tertentu dari dari Pemerintah Pusat terkait pengurusan industri teknologi tinggi, alih kapal, niaga, dan pariwisata di Kota Batam.

Apabila melihat dari segi istilah, frasa otorita merujuk pada bahasa Inggris yakni *authority*. Sedangkan istilah *authority* pada kajian Hukum Administrasi Negara kemudian disejajarkan dengan “wewenang atau kewenangan”.²⁰ Apabila mengutip pendapat dari H.D. Stout yang mengutip kembali dari pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah “*het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rechtssubjecten is toegekend*” (“keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada subjek hukum publik”).²¹

Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan hak dan kewajiban oleh pembentuk undang-undang kaitannya dengan hal kegiatan persiapan, kegiatan pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, serta

pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra. Selain itu, ia juga sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara. Hal ini diatur lebih lanjut pada Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Di sinilah hal yang berpotensi menimbulkan kerancuan. Otorita IKN mendapatkan delegasi dari Pemerintah Pusat kaitannya persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Di sisi lain, Otorita IKN juga merupakan penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang dan kedudukan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat menteri dan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Bahkan hal ini juga berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang dan hubungan Otorita IKN dengan kementerian (semisal dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR) yang mempunyai tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang pekerjaan umum) maupun pengaturan wewenang dan hubungan Otorita IKN dengan pemerintahan daerah lainnya.

Berbeda halnya dengan kasus di Otorita Batam, yang mana terjadi tumpang tindih kewenangan yang dikarenakan disana terdapat dua lembaga yang memiliki kewenangan seperti terkait perizinan usaha, yakni Otorita Batam itu sendiri dan Pemerintah Kota Batam.

18 Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, “Bentuk Badan Otorita IKN Nusantara Dinilai Rancu” dikutip dari laman resmi KPPOD, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1066> (diakses pada 12 April 2022).

19 Zulfikar Ardiwardana Wanda, *loc.cit.*

20 Sri Nur Hari Susanto, “Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan”, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 3, (September 2020) : 430.

21 HD. Stout dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2016) : 98.

Sedangkan pada kasus Otorita Ibu Kota Nusantara, hal ini berbeda dikarenakan Otorita IKN, selain berperan sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas proses persiapan, proses pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, ia juga berperan sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah di IKN. Sehingga, yang berpotensi bermasalah ialah bagaimana kedudukan Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah dan bagaimana kedudukan Otorita IKN sebagai suatu lembaga setingkat menteri sebagaimana yang ditegaskan pada Pasal 4 ayat (2) huruf b UU IKN.

Kerancuan tersebut di atas harus dipikirkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan terkait Ibu Kota Nusantara, mengingat proyek IKN merupakan proyek jangka panjang. Seyogyanya harus dipertimbangkan mengenai kedudukan, wewenang dan fungsi dari otorita IKN berdasarkan hukum positif di Indonesia, khususnya dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar di Indonesia.

2. Konstitusionalitas Kepala Otorita sebagai Kepala Daerah Konsep Otorita dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Isu Konstitusionalitas lainnya yang mengemuka selain terkait bentuk Pemerintahan Daerah IKN adalah terkait Kepala Daerah dari IKN tersebut. Pasal 5 ayat (4) UU IKN menyatakan 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”.

Dari Pasal tersebut juga memunculkan isu hukum lainnya. Isu *Pertama* adalah penamaan kepala daerah di Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara. Sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 1 angka 2 bahwa Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Akan tetapi, kepala daerahnya adalah bukan gubernur sebagaimana daerah provinsi lainnya, melainkan kepala otorita.

Pada hal secara konstitusional, pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Artinya, istilah kepala daerah yang dikenal di Indonesia adalah Gubernur untuk pemerintah daerah provinsi, Bupati untuk pemerintah daerah kabupaten, dan Walikota untuk pemerintah daerah kota. Tidak ada istilah lain.

Apabila melihat Daerah khusus lainnya di Indonesia, seperti Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta menggunakan istilah Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Bahkan, daerah istimewa seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diberikan keistimewaan karena latar belakang kesultanan sebagai bentuk pemerintahan keraton Yogyakarta, dan DIY sendiri sudah ada dan eksis sebelum NKRI itu sendiri lahir,²² bahkan juga sebelum nama Indonesia mulai dicetuskan pada Sumpah Pemuda 1928,

22 Titik Triwulan Tutik, “Analisis Hukum Tata Negara : Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Tahun ke-41 Nomor 1, (Januari - Maret, 2011) : 72.

serta kontribusi besar kasultanan Yogyakarta pada masa awal kemerdekaan Indonesia dan berkenan berintegrasi dengan NKRI. Itupun kepala daerahnya menggunakan istilah Gubernur, walaupun tidak ada Pemilihan Umum karena yang menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah masing-masing Sri Sultan dan Sri Paku Alam.

Sedangkan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, justru dipimpin oleh Kepala Otorita - yang memunculkan istilah baru sebagai penyebutan kepala daerah di Indonesia, yang tidak dikenal pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia sebelumnya dan tidak disebutkan sebagai istilah penyebutan Kepala Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sehingga dari sini, istilah Kepala Otorita di IKN dipertanyakan Konstitusionalitasnya.

Sedangkan isu *kedua*, adalah kedudukan dari Kepala Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri. Apabila kedudukan Lembaga Otorita IKN disejajarkan sebagai lembaga setingkat kementerian, hal ini di luar kelaziman berdasarkan ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasarkan pada: *a.)* Bentuk otorita sendiri bukan merupakan jenis maupun bentuk pemerintahan yang diamanatkan dalam UUD 1945, *b.)* Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang serta hubungan Otorita IKN dengan kementerian maupun dengan pemerintahan daerah (Pemda) lainnya.

Tidak tepat apabila suatu lembaga setingkat kementerian menyelenggarakan pemerintahan daerah konstitusi. Padahal

konsep kementerian berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri, berdasarkan UU tersebut dikonsepsikan sebagai pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

Sedangkan Lembaga Otorita pada Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, apabila diposisikan sebagai kementerian, harus juga diperhatikan bahwa lembaga tersebut adalah penyelenggara pemerintahan daerah di IKN. Apabila diposisikan sebagai kementerian, bagaimana terkait otonomi daerah dari Pemerintah Daerah Khusus IKN tersebut. Harus diperhatikan juga bahwa Lembaga Otorita IKN diposisikan oleh pembentuk Undang-Undang, selain terkait dengan persiapan, pembangunan dan Ibu Kota Negara, Lembaga Otorita IKN juga merupakan penyelenggara pemerintahan daerah di wilayah IKN, sehingga juga harus diperhatikan bagaimana konsep otonomi daerah pada Pemerintah Daerah Khusus IKN. Sedangkan urusan otonomi daerah juga mempunyai bidang yang luas dan lintas-bidang. Berbeda dengan konsep kementerian yang membidangi urusan tertentu saja.

Pada perkembangan hukum perundang-undangan di Indonesia dewasa ini, terdapat istilah baru yang dikenal sebagai kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*). Kebijakan hukum terbuka dapat diartikan sebagai suatu kebebasan untuk pembentuk Undang-undang (dalam hal ini adalah DPR dan Presiden + DPD) untuk membentuk kebijakan

hukum (Undang-undang).²³ Iwan Satriawan dan Tanto Lailam berpendapat bahwa sebagai *open legal policy* atau norma yang berada di ranah konstitusional berarti membebaskan pembentuk UU untuk menafsirkan pasal dalam UUD untuk selanjutnya dituangkan dalam suatu UU tertentu. Kebebasan yang diberikan oleh konstitusi tersebut kepada pembentuk UU memiliki dua sudut pandang yang berlawanan. Pada satu sisi, hal ini memberikan kesempatan yang luas maupun fleksibel dalam rangka mengatur negara yang diimplementasikan dalam UU. Namun pada sisi yang berlawanan, hal ini dapat berbahaya apabila pembentuk UU bertindak sewenang-wenang ketika menentukan apa serta bagaimana suatu materi tersebut akan diatur dalam UU.²⁴

Keberadaan *open legal policy* dapat dipahami dikarenakan Konstitusi terkadang tidak memuat suatu konsepsi aturan secara tegas, spesifik serta eksplisit mengatur suatu landasan konstitusional atas suatu kebijakan publik. Hal inilah yang memberikan dasar bagi pilihan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*) yang selanjutnya menjadi dasar kewenangan bagi pembuat undang-undang untuk menjabarkan maksud dari Konstitusi tersebut lebih jauh ke dalam suatu undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut.²⁵

Sebagai contoh ialah makna demokratis pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang

menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pasal ini tidak mengatur bagaimana Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut dipilih, apakah kepala daerah tersebut dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD dikarenakan frasa yang dipergunakan pada Pasal tersebut ialah ‘dipilih secara demokratis’. Hamdan Zoelva berpendapat bahwa hal ini berarti bahwa setidaknya terdapat dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”. Dua prinsip utama tersebut ialah: *pertama*; kepala daerah harus “dipilih” melalui suatu proses pemilihan. Konsekuensinya, kepala daerah tidak dimungkinkan untuk langsung ditunjuk dan langsung diangkat. Prinsip *kedua*; pemilihan dilakukan “secara demokratis”. Definisi demokratis dalam konteks ini bermakna dua, yakni a. dapat dipilih langsung oleh rakyat dan, b. dapat pula dipilih oleh DPRD, mengingat anggota-anggota DPRD tersebut juga merupakan hasil pemilu yang demokratis.²⁶

Open Legal Policy bukan berarti tidak memberikan batasan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan tersebut sebatas mungkin. Ada batasan-batasan yang harus diperhatikan:

23 Lutfil Ansori, “Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 1, (Juni, 2017) : 19.

24 Iwan Satriawan dan Tanto Lailam. “Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 3, (September 2019) : 573.

25 Radita Ajie. “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (*Open Legal Policy*) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 02, (Juni 2016) : 112.

26 Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3 (September 2013) : 380-381.

- 1) tidak bertentangan secara jelas (nyata) dengan UUD NRI 1945, sebagai contoh: tidak boleh merumuskan norma dalam UU APBN dengan menetapkan anggaran pendidikan kurang dari dua puluh persen dari APBN, karena jelas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.
- 2) Pada proses membuat peraturan tidak melampaui kewenangan dari pembentuk undang-undang (*detournement de pouvoir*). Sebagai contoh pembentuk undang-undang menyusun perubahan/amandemen UUD NRI 1945. Padahal hal ini merupakan kewenangan MPR berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945.
- 3) Pada proses membuat peraturan, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan (*willekeur*).²⁷

Mahkamah Konstitusi juga menegaskan dalam pertimbangan hukum pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa *Open Legal Policy* yang dimiliki oleh pembentuk undang-undang tidak dapat dilaksanakan secara sebebas-bebasnya. *Open Legal Policy* harus memperhatikan tuntutan yang adil yang berlandaskan pada pertimbangan nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, nilai-nilai keamanan, serta nilai-nilai ketertiban umum sebagaimana yang termaktub Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.²⁸

Namun konsep semacam hal tersebut di atas seyogyanya tidak berlaku atas konsep Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pasal 18 ayat (1) tegas menyatakan bahwa bentuk pemerintahan daerah yang dikenal di Indonesia adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Artinya secara konstitusional tidak mengenal bentuk atau konsep pemerintahan daerah selain yang tertuang dalam konstitusi.

Pun demikian halnya dengan penggunaan istilah Kepala Otorita sebagai kepala daerah di Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang tidak dikenal dan tidak sesuai dengan konsep pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut hanya mengenal istilah Gubernur untuk sebagai kepala daerah pada pemerintah daerah provinsi, Bupati sebagai kepala daerah pada pemerintah daerah kabupaten, dan Walikota sebagai kepala daerah pada pemerintah daerah kota. Maka apabila IKN disejajarkan dengan daerah provinsi, seyogyanya istilah yang digunakan adalah Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Dari pembahasan di atas, maka isu konstitusionalitas UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara adalah bahwa kedudukan Lembaga Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di wilayah IKN, serta penggunaan istilah Kepala Otorita sebagai kepala daerah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

27 Radita Ajie, *Op.cit* ; 117.

28 Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 : 100.

Seyogyanya harus dipertimbangkan mengenai kedudukan, wewenang dan fungsi dari otorita IKN berdasarkan hukum positif di Indonesia, khususnya dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar di Indonesia. Sebagai contoh bahwa khusus mengenai proses pembangunan IKN dapat dilakukan oleh lembaga otorita IKN yang berkedudukan langsung dibawah Presiden. Ketika pembangunan IKN sudah rampung, penyelenggaraan pemerintahan daerah membentuk pemerintahan daerah yang baru dan tetap berdasarkan konstitusi seperti dengan membentuk Daerah Khusus sebagaimana DKI Jakarta.

Apabila penyelenggaraan dipaksakan secara inkonstitusional sebagaimana yang tertuang pada UU IKN tersebut, maka alasan inkonstitusional ini dapat berpotensi diajukan ke Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang menguji Konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dan apabila UU IKN dinyatakan inkonstitusional oleh MK, maka hal ini justru dapat membuat rencana pembangunan IKN yang tahun 2022 ini mulai dilaksanakan menjadi tidak efektif²⁹, karena landasan hukum IKN tersebut dinyatakan inkonstitusional sehingga pembuat Undang-Undang harus kembali membuat UU atau menyesuaikan UU IKN agar sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

D. Penutup

Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara sebagaimana yang

tertuang pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945. Hal ini dikarenakan pada UUD NRI 1945 hanya mengenal istilah provinsi, kabupaten dan kota sebagai bentuk pemerintahan daerah di Indonesia dan bukan Otorita.

Pun demikian halnya dengan Kepala Otorita IKN yang menjadi kepala daerah di wilayah IKN bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sebab dalam Konstitusi hanya mengenal istilah Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah, dan bukan Kepala Otorita. Permasalahannya lainnya yang muncul adalah kedudukan dari Kepala Otorita IKN yang disejajarkan dengan menteri. Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan, mengingat Kepala Otorita adalah seorang Kepala Daerah sedangkan menteri pada konsepnya adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat otonomi daerah dan hal tersebut bersifat luas dan multi-bidang (bukan pada bidang tertentu saja, sebagaimana konsep pada kementerian).

Seyogyanya, konsep pemerintahan daerah di Ibu Kota Negara juga mengacu pada konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan merujuk konsep mengenai pemerintahan daerah di Indonesia. Lembaga Otorita dapat menjadi lembaga khusus pada proses pembangunan dan pemindahan Ibu Kota Negara. Adapun selanjutnya, terkait

29 Kompas, Pemerintah Alokasikan Rp 5,3 Triliun untuk Bangunan IKN Tahun Ini, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/22/pemerintah-alokasikan-rp-53-triliun-untuk-bangunan-ikn-tahun-ini>, (diakses 8 Juli 2022).

penyelenggaraan pemerintahan daerah
seyogyanya menyesuaikan dengan konstitusi

semisal dengan merujuk pada konsep Daerah
Khusus Ibu Kota Jakarta.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ashiddiqie, Jimly., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Atmadja, I Dewa Gede., *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2010.
- Campbell, Henry Black., *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn: West Publishing. Company, 5th edition, 1979.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Toronto : 11th edition, Thomson Reuters, 2019.
- Heywood, Andrew., *Politics*, London: Palgrave MacMillan, 2013.
- HR, Ridwan., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang Undang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan (Buku-1)*, Jakarta : Cetakan Ke-6, Kanisius, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016.
- Oxford Dictionary of Law, Oxford: Oxford University Press, 5th edition, 2003.
- Strong, CF., *Modern Political Constitutions: An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidgwick & Jackson, Ltd., 1952.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Ajie, Radita., "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 02, (Juni 2016), DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.105>.
- Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, "Memikirkan Kembali Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6 No, 1 (2021), DOI: <https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.10071>.
- Ansori, Lutfil., "Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 1, (Juni, 2017), DOI: <http://dx.doi.org/10.35586/v4i1.124>.
- Hadi, Fikri dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3 (September 2020), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1734>.
- Murti, Muhammad Sapt., "Urgensi Otonomi Khusus Batam Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 2 (Agustus 2014), DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v3i2.41>.

- Ramadhan, Rizki., "Pergeseran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Kewenangan Kepala Daerah Dan DPRD Dari Orde Baru Sampai Reformasi", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 12 (2020), DOI: <https://doi.org/10.24843/KS.2020.v08.i12.p07>.
- Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam., "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 3, (September 2019), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1636>.
- Susanto, Sri Nur Hari "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan", *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 3, (September 2020), <https://doi.org/10.14710/alj.v3i3.430-441>.
- Tutik, Titik Triwulan., "Analisis Hukum Tata Negara : Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Tahun ke-41 Nomor 1, (Januari - Maret, 2011), DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol41.no1.242>.
- Zaenuddin, Muhammad dkk., "Dualisme Kelembagaan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam", *Journal of Business Administration*, Volume 1, Nomor 2, (September 2017), DOI: <https://doi.org/10.30871/jaba.v1i2.613>.
- Zoelva, Hamdan., "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3 (September 2013), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

C. Internet

- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, "Bentuk Badan Otorita IKN Nusantara Dinilai Rancu" dikutip dari laman resmi KPPOD, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1066> (diakses pada 12 April 2022);
- Kompas, Pemerintah Alokasikan Rp 5,3 Triliun untuk Bangunan IKN Tahun Ini, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/22/pemerintah-alokasikan-rp-53-triliun-untuk-bangunan-ikn-tahun-ini>, (diakses 8 Juli 2022).
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Presiden Jokowi Tegaskan Rencana Pemindahan Ibu Kota Di Hadapan Anggota Dewan", di kutip dari laman resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia: https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibu_kota_di_hadapan_anggota_dewan (diakses pada tanggal 6 April 2022);
- Wanda, Zulfikar Ardiwardana., "Ambiguitas Kedudukan Pemerintahan Otorita IKN Nusantara" dikutip dari laman <https://nasional.sindonews.com/read/670333/18/ambiguitas-kedudukan-pemerintahan-otorita-ikn-nusantara-1643364118?showpage=all>, (diakses pada 6 April 2022).

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam

BIODATA PENULIS

Fikri Hadi, S.H., M.H., lahir di Surabaya dan menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura pada tahun 2018 serta Pendidikan S2 pada Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga pada tahun 2020 dengan predikat lulusan terbaik. Saat ini, penulis merupakan Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Surabaya pada konsentrasi Hukum Tata Negara. Penulis aktif mempublikasikan artikelnya pada jurnal di berbagai lembaga negara. Salah satunya adalah “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi” yang diangkat dari Tesis penulis dan dipublikasikan pada *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Tahun 2020.

Farina Gandryani, S.H., M.Si., lahir di Sungai Penuh dan menyelesaikan pendidikan Strata 1 di Universitas Jambi pada tahun 1994 serta Program Pascasarjana di Universitas Wijaya Putra pada tahun 2004. Penulis berprofesi sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Surabaya sejak tahun 1995. Penulis merupakan anggota Asosiasi Pengajar HTN-HAN Indonesia. Penulis aktif mengikuti program penelitian yang diselenggarakan oleh KemenristekDIKTI serta mempublikasikannya pada berbagai jurnal. Salah satu publikasi yang dikenal adalah “Pelaksanaan Vaksinasi COVID-19 di Indonesia: Hak Atau Kewajiban Warga Negara” yang ditulis bersama Fikri Hadi, S.H., M.H. pada *Jurnal Rechtsvinding*, Kementerian Hukum dan HAM RI yang menjadi rujukan pada puluhan artikel jurnal di Indonesia.