

**TELAAH POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN BADAN OTORITA IBU
KOTA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**
***LEGAL POLITICAL REVIEW FOR THE ESTABLISHMENT OF STATE
CAPITAL AUTHORITIES IN INDONESIAN STATE CIVIL SYSTEM***

Wahyu Laksana Mahdi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Korespondensi Penulis : wahyulaksanam@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Mahdi, Wahyu Laksana. *Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.10 (Oktober 2022).

ABSTRAK

Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara berimplikasi terhadap sistem pemerintahan daerah. Hal ini merupakan konsekuensi logis pengaturan a quo yang mendesaian Otorita Ibu Kota Nusantara dengan sifat khusus dan segala kewenangan yang melekat pada badan tersebut. Sistem pemerintahan daerah yang baru tentunya menuai pro dan kontra karena dianggap inkonstitusional dan konsep pemerintahan daerah yang ambigu. Kendati demikian, dalam tataran politik hukum sebenarnya pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan manifestasi dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

Kata Kunci: *Badan Otorita Ibu Kota Nusantara, Ibu Kota Negara, Politik Hukum*

ABSTRACT

After the enactment of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital, it has implications for the regional government system. This is a logical consequence of the a quo arrangement which designs of the Archipelago Capital Authority with a special nature and all the powers attached to the agency. The new regional government system certainly reaps pros and cons because it is considered unconstitutional and the concept of regional government is ambiguous. However, at the legal political level, the actual establishment of the Archipelago Capital Authority Agency is a manifestation of Article 18B paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which expressly states that the state recognizes and respects regional government units which are special and exclusive.

Keywords: *Archipelago Capital Authority Agencys, State Capitals, Legal Politics*

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara eksplisit menyatakan bahwasanya Indonesia mengilhami sebagai negara hukum. Konsekuensi logis dipilihnya negara hukum adalah segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tunduk pada hukum sebagai pedoman dalam kehidupan sehari-hari. Dewasa ini, persoalan hukum yang menjadi sorotan publik yaitu terkait kedudukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasalnya, semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara pada 15 Februari 2022 telah menuai banyak perdebatan khususnya pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang didesain berbeda.¹

Secara etimologis, ibu kota berasal dari bahasan latin yaitu *caput* yang mempunyai makna kepala (*head*). Secara sederhana, ibu kota merupakan tempat terjadinya pusat pemerintahan, pusat kekuasaan dan kebijakan, sekaligus menjadi pusat ekonomi dalam suatu negara. Kendati demikian, dalam tataran praktiknya, ibu kota dalam suatu negara acapkali tidak mengakomodasi ketiga hal tersebut. Hal tersebut berkaitan dengan kebijakan suatu negara untuk memisahkan antara pusat pemerintahan dan juga pusat bisnis. Misalnya Amerika Serikat yang mana Ibu Kota Negara (IKN) terletak di Washington, sedangkan untuk pusat ekonomi dan bisnis berada di New York. Oleh karenanya, penentuan wilayah ibu kota bergantung kepada kebutuhan masing-masing negara. Konsep ibu kota apabila dilihat dari perspektif ketatanegaraan maka bersinggungan dengan syarat pengakuan suatu negara (*declarative theory*). Singkatnya, teori tersebut menyatakan bahwa tujuan adanya ibu kota negara adalah sebagai wilayah khusus sekaligus tempat terjadinya pusat pemerintahan dalam suatu negara. Artinya, suatu negara harus mempunyai tempat pemerintahan di wilayah ibu kota negara agar berjalan dengan efektif dan efisien.²

¹ CNN Indonesia, *UU IKN Ditandatangani Jokowi, Proyek Ibu Kota Baru Dimulai*, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220218065648-20-760747/uu-ikn-ditandatangani-jokowi-proyek-ibu-kota-baru-dimulai>, diakses pada 8 Agustus 2022, jam 11.22 WIB.

² Fikri Hadi dan Ristawati Rosa, *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol.17, No.3 (September 2020), p.536–538.

Apabila ditelaah secara historis, maka pemindahan IKN telah berlangsung sejak orde lama dan terus bergulir hingga era reformasi. Pemindahan IKN pertama kali diinisiasi oleh Soekarno selaku Presiden Pertama RI yang menyatakan bahwa IKN akan dipindahkan ke Palangkaraya. Adapun alasan pemindahan IKN diilhami bahwa Soekarno menciptakan pemerataan bagi seluruh kawasan di nusantara yang maju dan modern. Namun, wacana tersebut masih belum mampu direalisasikan karena berbagai dampak yang dihasilkan dari adanya pemindahan IKN. Pada era kepemimpinan Jokowi, hal tersebut berhasil diwujudkan dengan berbagai proses politik yang mewarnai kepentingan pemindahan IKN tersebut.³

Secara sosiologis, pemindahan IKN setidaknya didasarkan kepada dua pertimbangan. *Pertama*, untuk menciptakan pemerataan ekonomi dan pembangunan yang selama ini menjadi persoalan krusial dalam beberapa tahun terakhir. Praktik yang selama ini terjadi, pusat kegiatan ekonomi terjadi secara sentralistik di pulau Jawa dan seolah-olah menegasikan eksistensi luar pulau Jawa. *Kedua*, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang profesional, terintegrasi dan berkemajuan. Adanya pemindahan IKN juga tidak bisa dilepaskan dari keberhasilan beberapa negara yang juga memindahkan Ibu Kota Negara, misalnya Amerika Serikat dan Brazil yang tergolong cukup berhasil.⁴ Tidak bisa dipungkiri bahwa UU IKN memang disiapkan untuk mengisi kekosongan hukum yang selama ini terjadi karena masih belum adanya peraturan perundang-undangan yang secara *lex specialist* mengatur mengenai IKN. Oleh karenanya, UU IKN akan menjawab persoalan kekosongan hukum sekaligus sebagai landasan yuridis dalam pembangunan IKN di Provinsi Kalimantan Timur.

Saat ini, pemerintah telah resmi menetapkan wilayah IKN baru yang terletak di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Lebih jauh lagi menurut desain yang telah dirancang, IKN baru setidaknya-tidaknnya memiliki beberapa visi berkelanjutan dalam pembangunannya diantaranya adalah sebagai simbol identitas bangsa, dirancang sebagai kota yang *smart* dan *sustainable*,

³ CNN Indonesia, *Sejarah Pemindahan Ibu Kota Sejak Era Hindia Belanda*, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190429081114-20-390452/sejarah-pemindahan-ibu-kota-sejak-era-hindia-belanda>, diakses pada 4 Oktober 2022, jam 07.45 WIB.

⁴ Dian Herdiana, *Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Jurnal Transformative, Vol.8, No.1 (2022), p.4.

menciptakan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien, serta mendorong pemerataan ekonomi di wilayah IKN baru.⁵ Dalam realitanya, konsep IKN tidak hanya berfungsi sebagai pusat pemerintah, namun lebih jauh lagi dapat diaktualisasikan sebagai pusat ekonomi, industri, kegiatan kenegaraan dan lain sebagainya. Namun menariknya, konsep IKN baru juga diiringi dengan pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang sebelumnya jarang dipraktikkan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Adapun pengaturan mengenai Badan Otorita ini diatur pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.⁶

Badan Otorita Ibu Kota Nusantara akan dipimpin oleh Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita yang ditunjuk langsung Presiden dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Konsekuensi logis atas pengaturan tersebut adalah wilayah IKN tidak akan diselenggarakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Akan tetapi, di wilayah tersebut masih bisa menggelar kontestasi pemilihan Presiden dan pemilihan legislatif.⁷ Pemilihan kelembagaan dalam bentuk Otorita yang dirumuskan sebagai pengelola IKN (*city manager*) memiliki tujuan supaya meminimalisasi campur tangan politik praktis yang sudah dilakukan dalam tataran pemerintahan pusat yaitu antara Presiden dan DPR.⁸

Lebih lanjut, Badan Otorita Ibu Kota Nusantara mendapatkan pengaturan pemerintahan daerah tersendiri yaitu secara “khusus”. Hal tersebut lantaran Badan Otorita Ibu Kota Nusantara didesain setingkat kementerian yang dipilih langsung oleh Presiden dan DPR. Selain menjalankan roda pemerintahan daerah, Badan Otorita Ibu Kota Nusantara juga diberikan beberapa kewenangan khusus diantaranya pemberian izin investasi, kemudahan berusaha dan pemberian sarana dan prasarana terhadap pihak yang ikut andil dalam persiapan dan pengembangan Ibu Kota Negara.⁹

⁵ Deny Slamet Pribadi dan Setiyo Utomo, *Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi dalam Perspektif Persaingan Usaha*, Jurnal Persaingan Usaha, Vol.2 (April 2021), p.29.

⁶ Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara*, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No.41, TLN No.6766, Ps.8.

⁷ JEO Kompas.com, *Poin Penting Undang-Undang Ibu Kota Negara yang Tak Boleh Dilewatkan*, diakses dari <https://jeo.kompas.com/poin-penting-undang-undang-ibu-kota-negara-yang-tak-boleh-dilewatkan>, diakses pada 8 Agustus 2022, jam 11.18 WIB.

⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, p.27.

⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, *Ibid.*.

Secara konseptual, Badan Otorita dapat diartikan sebagai organisasi yang diutus oleh pemerintah pusat dan pejabatnya dipilih oleh pemerintah untuk melaksanakan kewenangan tertentu. Artinya, konsep otorita tidak bisa disejajarkan dengan daerah atau badan hukum. Apabila merujuk pada konstitusi, konsep otorita tidak ditemukan secara khusus namun pengaturan mengenai bentuk pemerintahan yang istimewa dan khusus telah diatur dengan jelas. Berkaitan dengan pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara telah menuai berbagai penolakan dari publik karena dianggap bertentangan dengan konstitusi dan konsep pemerintahan daerah yang ambigu.

Senada dengan hal tersebut, Muhammad Nor Solikhin selaku Dosen Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera mengungkapkan bahwa pengaturan otorita rancu dari aspek konstitusi atau pemerintahan daerah.¹⁰ Hal itu lantaran eksistensi Pasal 18, Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 secara limitatif menyebutkan sistem pemerintahan daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Artinya, tidak boleh ada bentuk lain selain Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam sistem pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, walaupun nantinya menggunakan dalil Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, menurut Muhammad Nur Solikhin tidak tepat karena pengaturan pemerintahan daerah khusus masih berbentuk Provinsi dan Kabupaten/Kota, misalnya Daerah Khusus Ibukota Jakarta ataupun Daerah Istimewa Yogyakarta.¹¹

Pemerintah selaku pihak yang menginisiasi pemindahan IKN menyangkal hal tersebut dengan berbagai dalil hukumnya. Hal ini dikarenakan pemindahan IKN dan pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara bersifat konstitusional dan tidak bertentangan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Bertitik tolak dari hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pembentukan Badan Otorita IKN masih menuai pro dan kontra baik dalam tataran konseptual dan praktiknya. Lebih dari pada itu, pembentukan suatu produk hukum beserta dengan kelengkapannya tidak terpisahkan dengan konsep politik hukum.

¹⁰ Rofiq Hidayat, *Pengaturan Sistem Otorita Dalam UU IKN Dinilai Langgar Konstitusi*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengaturan-sistem-otorita-dalam-uu-ikn-dinilai-langgar-konstitusi-lt61e92c59b51e0/?page=1>, diakses pada 9 Agustus 2022, jam 11.11 WIB.

¹¹ Rofiq Hidayat, *Ibid.*

Secara sederhana, politik hukum merupakan *legal policy* tentang aturan yang hendak diberlakukan sebagai alat untuk mencapai tujuan dari suatu negara. Berkaitan dengan hal tersebut, Satjipto Rahardjo mengartikan politik hukum sebagai aktivitas memilih kehendak untuk menciptakan tujuan sosial dan hukum dalam kehidupan bermasyarakat. Artinya, hukum dikonsepsikan sebagai media untuk menciptakan sistem hukum nasional yang selaras dengan cita-cita suatu bangsa dan negara.¹² Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut politik hukum pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam artikel ini dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana problematika pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam hukum positif Indonesia?
2. Bagaimana politik hukum pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

B. PEMBAHASAN

1. Problematika Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Hukum Positif Indonesia

Konstitusi Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945 secara implisit menunjukkan fleksibilitas dalam pemindahan IKN. Kendati demikian dalam konteks negara hukum, maka seyogianya pemindahan IKN harus dibarengi dengan regulasi yang komprehensif dalam menunjang pelaksanaannya. Secara konseptual, pengaturan mengenai regulasi IKN memang sepantasnya diatur dalam bentuk undang-undang.¹³ Hal ini berpijak bahwa dalam perjalanannya terdapat kemungkinan untuk terjadi penyesuaian pada IKN yang baru dan apabila diatur setingkat konstitusi akan lama dan kompleks prosesnya.

Secara *de jure*, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara masih belum ada satu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara *lex specialist* mengenai IKN. Namun, yang selama ini menjadi landasan hukum terkait dengan IKN adalah berpijak pada aturan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹² Bambang Santoso, *Politik Hukum*, UNPAM Press, Banten, 2021, p.4.

¹³ Zaka Firma Aditya dan Abdul Basid Fuadi, *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Pemindahan Ibukota Negara*, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol.15, No.1 (Maret 2021), p.157.

dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan hukum tersebut menjadi *beleid* atas pengaturan IKN yang mana menetapkan Jakarta sebagai ibu kota sejak kemerdekaan Indonesia.

Oleh karenanya, pemerintah merasa perlu untuk menata kembali konsep IKN dengan seperangkat regulasi yang disertai dengan pemindahan wilayah. Pasca diundangkannya ketentuan *a quo*, maka secara otomatis akan berimplikasi terhadap beberapa ketentuan peraturan perundangan-undangan diantaranya ialah: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah; (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia; (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara; dan beberapa Undang-Undang yang dalam materi muatannya terdapat pengaturan mengenai kedudukan dan bentuk lembaga yang beroperasi di Ibu Kota Negara.¹⁴

Lebih jauh lagi, regulasi *a quo* telah menciptakan nuansa baru dalam sistem pemerintahan daerah. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang secara tegas menyatakan bahwa pemindahan IKN akan dibentuk pula Otorita Ibu Kota Nusantara yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Hal ini juga diperkuat dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yang memberikan pedoman terkait pelaksanaan sistem pemerintahan baru di wilayah IKN.

Sebagaimana diatur dalam dua produk hukum tersebut, bentuk pemerintahan juga dinyatakan bersifat “khusus” beserta kewenangan yang melekat pada Badan Otorita IKN. Menurut hemat penulis, bentuk pemerintahan otorita sepertinya memanfaatkan celah hukum sebagaimana terdapat konstitusi yaitu Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang*”.

¹⁴ Waluyo, *Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan*, Sovereignty, Vol.1, No.1 (2022), p.54.

Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang dikonsepsikan setingkat kementerian akan memiliki konsekuensi politik dan hukum yang signifikan terhadap ketatanegaraan Indonesia. Pasalnya, aturan *existing* baik UUD NRI 1945 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah masih belum mengenal mengenai bentuk otorita. Artinya, konsep otorita akan menjadi problematik dengan segala kewenangan dan kekhususan yang ada didalamnya. Menjadi sebuah keniscayaan bahwa Badan Otorita Ibu Kota Nusantara akan menjadi langkah awal pembaharuan sistem pemerintahan daerah di Indonesia dengan sifat kekhususannya. Lebih jauh lagi, pasca diundangkannya ketentuan *a quo* akan memberikan implikasi politik dan hukum yang panjang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Secara etimologis, istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtspolitiek*. Politik dan hukum merupakan dasar dari politik hukum dengan paradigma bahwa dinamika politik hukum tidak bisa dilepaskan dari adanya nuansa politik dalam pelaksanaannya. Berpijak dari hal tersebut, maka selanjutnya Soedaharto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui organ-organ yang berwenang untuk mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan seluas-luasnya bagi masyarakat yang diaturnya.¹⁵ Sementara itu, Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai arah kebijakan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah yang termasuk pula bagaimana pengaruh politik dalam pembuatan hukum yang tampak dalam konfigurasi pembuatan kebijakan negara.¹⁶

Secara yuridis, konsep politik hukum telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai tahapan dari pembentukan suatu regulasi mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, sampai diundangkannya regulasi tersebut dan berlaku bagi masyarakat luas.¹⁷

¹⁵ Isharyanto, *Politik Hukum*, Kekata Group, Surakarta, 2016, p.3.

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012, p.9.

¹⁷ Sopiani dan Zainal Mubaroq, *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.7 No.2 (2020), p.151-152.

Menjadi sebuah keniscayaan bahwasanya konfigurasi politik yang terjadi pada negara hukum akan selalu berkembang antara konfigurasi otoritarian dan demokratis. Hal ini tentunya akan berimplikasi terhadap karakter produk hukum yaitu terbagi menjadi hukum responsif dan hukum ortodoks. Konfigurasi politik hukum yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif, namun sebaliknya yaitu konfigurasi politik hukum otoritarian akan menciptakan produk hukum yang ortodoks dan kaku.¹⁸

Berpijak dari landasan tersebut, maka penulis selanjutnya akan menguraikan politik hukum pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara. Secara yuridis, pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dapat dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Kedua aturan tersebut menjadi *beleid* untuk pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara baik dalam masa perencanaan, pelaksanaan dan pasca pembentukan.

Apabila ditelaah secara konseptual, Otorita IKN merupakan organisasi yang pemimpinnya didelegasikan oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu dari pemerintah pusat. Secara historis, Indonesia pernah menerapkan sistem Otorita di era orde baru yaitu Otorita Batam. Otorita tersebut menjalankan tugas dan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat di bidang industri teknologi tinggi, perdagangan, dan pariwisata di kota Batam.¹⁹ Badan Otorita Ibu Kota Nusantara memang tidak diatur secara *rigid* dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lainnya, namun bisa dibenarkan dengan landasan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Sejalan dengan hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 secara implisit menyatakan bahwa pengaturan kekhususan dan keistimewaan suatu daerah dapat dibenarkan sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

Menariknya, Prof. Zudan Arif Faturullah selaku ahli pemerintah dalam pengujian undang-undang tersebut menyatakan bahwa walaupun dibenarkan secara yuridis, namun terdapat prinsip-prinsip yang harus diimplementasikan dalam pengaturan yang berbeda mengenai kekhususan pemerintah daerah.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, p.7.

¹⁹ Waluyo, *Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan*, Sovereignty, Vol.1, No.1 (2022), p.52.

Pertama, pengaturan kekhususan tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Kedua*, pengaturan yang bersifat kekhususan sejalan dengan tujuan negara yaitu mewujudkan kemakmuran masyarakat setempat dan kesejahteraan masyarakat luas. *Ketiga*, mempercepat perwujudan, pemerataan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Keempat*, memperkuat demokratisasi di tingkat lokal. *Kelima*, mewujudkan tujuan otonomi daerah.²⁰

Pandangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut juga secara tegas mengungkapkan bahwa dengan memperhatikan kekhususan ekonomi, budaya, dan wilayah maupun hadirnya daerah yang memiliki asal-usul yang bersifat istimewa, maka Pasal 18B UUD NRI 1945 memberi kemungkinan untuk dilakukannya pengaturan secara tersendiri dari ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi juga menerangkan bahwa pengaturan Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18 B ayat (1) dapat berlaku secara mandiri dan tidak dapat dipertentangkan. Artinya, kedua aturan tersebut berada dalam hubungan yang setara dan tidak saling membawahi.²¹

Kemudian dalam putusan lainnya, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan hal yang demikian sebagaimana tampak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia masih belum ada parameter baku terkait konsistensi penggunaan daerah istimewa dan daerah khusus. Oleh karenanya, Mahkamah berpendapat bahwa suatu daerah dapat dinyatakan sebagai daerah istimewa apabila terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak/dan atau sebelum lahirnya NKRI. Sedangkan, suatu daerah dapat ditetapkan sebagai daerah khusus apabila kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa dipersamakan dengan daerah pada umumnya.²² Lebih dari pada itu, *grand design* yang ingin dibangun dalam pengelolaan kelembagaan pada IKN akan menciptakan tatanan baru dalam sistem pemerintahan daerah sebagaimana tampak pada gambar berikut ini.

²⁰ Lihat selengkapnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008, p.52-53.

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008, *Ibid.*, p.92-93.

²² Lihat selengkapnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010, p.38-39.



Gambar 2.1 Skema Kelembagaan Ibu Kota Nusantara

Sumber: *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara*

Berkaitan dengan hal tersebut, konsep kelembagaan yang ingin dicapai adalah otorita dikonsepsikan sebagai bagian dari pemerintah pusat yang merupakan bagian integral dari pemerintah pusat. Artinya, adanya keinginan untuk membentuk pemerintahan dalam bentuk *city manager* yang tentunya tidak lazim digunakan dalam sistem pemerintahan daerah. Konsekuensi logis adanya pengaturan tersebut adalah pemerintahan daerah di IKN tidak akan mengalami dinamika politik praktik yang disebabkan sudah ditetapkannya sejak awal oleh pemerintahan pusat (persetujuan antara DPR dan Presiden). Selain itu, badan otorita yang dibangun oleh pemerintah pusat sangat mencerminkan kekhususan atau diskresi yang disematkan pada otoritas tersebut.²³

Berpijak dari hal tersebut maka penulis berpandangan bahwasanya pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan sifat kekhususannya dan kewenangannya yang termaktub dalam regulasi *a quo* menjadi salah satu pembaharuan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Begitupun dalam tataran konseptual dan yuridis maka tidak bertentangan dengan konstitusi dan regulasi yang selama ini mengatur mengenai sistem pemerintahan daerah. Akan tetapi tentunya, dengan hadirnya format baru sistem pemerintahan di wilayah Ibu Kota Negara haruslah diiringi dengan pemahaman penuh kepada aparatur negara yang akan menjalankan tugasnya pada Badan Otorita Ibu Kota Nusantara di wilayah Ibu Kota Negara.

²³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara, p.27.

C. PENUTUP

Pemindahan IKN sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara merupakan ikhtiar pemerintah untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang responsif dan pemerataan pembangunan. Terlepas dari kemungkinan cacat formil dan materiil dalam pembentukannya dan muatannya, namun hadirnya regulasi ini mampu menjadi payung hukum atas pengelolaan IKN yang selama ini masih belum diatur secara jelas dan komprehensif. Adanya aturan tersebut juga memuat sejumlah implikasi hukum yang diantaranya adalah pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara. Konsep otorita dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terbilang cukup baru karena baru dipraktikkan di wilayah Ibu Kota Nusantara. Kendati demikian, apabila ditarik dari segi politik hukum maka hal tersebut tampaknya memanfaatkan peluang konstitusi yang menegaskan bahwa negara mengakui daerah yang bersifat khusus dan istimewa sepanjang diatur oleh undang-undang. Artinya, konsep otorita yang dibangun oleh pemerintah memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Lebih jauh lagi, apabila menilik keterangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 secara eksplisit menyatakan bahwasanya Pasal 18B UUD NRI 1945 diberi kemungkinan untuk melakukan pengaturan secara tersendiri dari ketentuan pasal 18 UUD NRI 1945 sepanjang diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Kemudian, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 yang pada bagian pendapat Mahkamah dinyatakan bahwa pengakuan atas keragaman sistem pemerintahan beserta hak dan kewenangannya tetap dijamin dan dihormati melalui penetapan Undang-Undang. Oleh karenanya, secara politik hukum dan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pengaturan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan hal yang konstitusional dan tidak menyalahi praktik ketatanegaraan Indonesia karena telah diatur secara *expressive verbis* dalam regulasi *a quo*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Isharyanto. 2016. *Politik Hukum*. (Surakarta: Penerbit Kekata Group).
MD, Moh. Mahfud. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit RajaGrafindo Persada).
Santoso, Bambang. 2021. *Politik Hukum*. (Banten: Penerbit UNPAM Press).

Publikasi

- Aditya, Zaka Firma dan Abdul Basid Fuadi. *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Pemindahan Ibukota Negara*. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum. Vol.15. No.1 (Maret 2021)
Hadi, Fikri dan Ristawati Rosa. *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Konstitusi. Vol.17. No.3 (September 2020).
Herdiana, Dian. *Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*. Jurnal Transformative. Vol.8. No.1 (2022).
Pribadi, Deny Slamet dan Setiyo Utomo. *Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi dalam Perspektif Persaingan Usaha*. Jurnal Persaingan Usaha. Vol.2 (April 2021).
Sopiani dan Zainal Mubaroq. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.7 No.2 (2020).
Waluyo. *Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan*. Sovereignty. Vol.1. No.1 (2022).

Website

- CNN Indonesia. *UU IKN Ditandatangani Jokowi, Proyek Ibu Kota Baru Dimulai*. diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220218065648-20-760747/uu-ikn-ditandatangani-jokowi-proyek-ibu-kota-baru-dimulai>. diakses pada 8 Agustus 2022.
CNN Indonesia. *Sejarah Pemindahan Ibu Kota Sejak Era Hindia Belanda*. diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190429081114-20-390452/sejarah-pemindahan-ibu-kota-sejak-era-hindia-belanda>. diakses pada 4 Oktober 2022, jam 07.45 WIB.
Hidayat, Rofiq. *Pengaturan Sistem Otorita dalam UU IKN Dinilai Langgar Konstitusi*. diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengaturan-sistem-otorita-dalam-uu-ikn-dinilai-langgar-konstitusi-lt61e92c59b51e0/?page=1>. diakses pada 9 Agustus 2022.
JEO Kompas.com, *Poin Penting Undang-Undang Ibu Kota Negara yang Tak Boleh Dilewatkan*. diakses dari <https://jeo.kompas.com/poin-penting-undang-undang-ibu-kota-negara-yang-tak-boleh-dilewatkan>. diakses pada 8 Agustus 2022.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
Undang-Undang 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766.
Peraturan Presiden 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 102.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008.

Sumber Lain

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara.