



VOLUME 1 NOMOR 2 JULI 2024

Diterima: 5 Juli 2024

Direvisi: 7 Juli 2024

Disetujui: 14 Juli 2024

## PROBLEMATIKA YURIDIS PEMBENTUKAN BADAN OTORITA IBU KOTA NEGARA DITINJAU DARI KONSEP PEMERINTAH DAERAH

**Shania Vivi Armylia Putri**

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga

e-mail: shania.vivi.armyilia-2020@fh.unair.ac.id

### ABSTRACT

The aim of this study is to analyze and understand the position of the Head of the Authority Agency as stipulated in Law No. 3 of 2022, and to evaluate the impact of the establishment of the Authority Agency on the concept of regional autonomy. This research uses a normative juridical method with a descriptive analytical approach. Secondary data were collected through literature studies that include laws and regulations, journals, books, articles, and other legal documents, focusing on Law No. 3 of 2022. The data were analyzed descriptively and critically to identify the position of the Head of the Authority Agency and evaluate the impact of the establishment of the Authority Agency on regional autonomy. The analysis shows that the relocation of the capital from Jakarta to Kalimantan affects various aspects, including legal aspects involving the enactment of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital. The implication of this law is the establishment of the Authority Agency as the administrator of the Special Regional Government of the Nusantara Capital, which has a dual function as an autonomous body and executor of central government interests. The Head of the Authority Agency serves as both the local administrative official and the representative of the central government. This new system aims to improve bureaucratic efficiency and reduce misconduct resulting from regional autonomy. However, this law is considered to violate the principle of regional autonomy, reduce public participation, and potentially lead to authoritarianism. The broad and dual authority of the Authority Agency can cause a mix of powers between the central and local governments, reducing transparency and accountability.

### KEYWORD:

*Legal Issues, Authority Agency, Local Government*

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan memahami kedudukan Kepala Badan Otorita sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.3 Tahun 2022, serta mengevaluasi dampak pembentukan Badan Otorita terhadap konsep kemandirian di daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis. Data sekunder dikumpulkan melalui studi literatur yang mencakup peraturan perundang-undangan, jurnal, buku, artikel, dan dokumen hukum lainnya, dengan fokus pada Undang-Undang No.3 Tahun 2022. Data tersebut dianalisis secara deskriptif dan kritis untuk mengidentifikasi kedudukan Kepala Badan Otorita dan mengevaluasi dampak pembentukan Badan Otorita terhadap kemandirian daerah. Hasil analisis menunjukkan bahwa Perpindahan Ibu Kota Jakarta ke Kalimantan berdampak pada berbagai aspek, termasuk aspek yuridis yang melibatkan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Implikasi undang-undang ini adalah pembentukan Badan Otorita sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, yang memiliki fungsi ganda sebagai lembaga otonom dan pelaksana kepentingan pemerintah pusat. Kepala Badan Otorita berperan sebagai pejabat administrasi daerah khusus sekaligus wakil pemerintah pusat. Sistem baru ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi birokrasi dan mengurangi penyelewengan akibat kebebasan otonomi daerah. Namun, undang-undang ini dinilai melanggar prinsip kemandirian daerah, mengurangi partisipasi masyarakat, dan berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan serta otoritarianisme. Kewenangan ganda dan luas yang dimiliki Badan Otorita dapat menyebabkan campur aduk wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi transparansi dan akuntabilitas.

### KATA KUNCI

*Problematika Yuridis, Badan Otorita, Pemerintah Daerah*

### INFO ARTIKEL

Sejarah Artikel:  
Diterima: 5 Juli 2024

### CORRESPONDING AUTHOR

Shania Vivi Armylia Putri  
Universitas Airlangga

## PENDAHULUAN

Ibu Kota Negara merupakan tempat yang digunakan sebagai pusat pemerintahan maupun secara metropolis sebagai pusat berjalannya kegiatan ekonomi dan bisnis. Sampai saat ini negara Indonesia masih menganut konsep yang bisa kita sebut dengan *multifunction capitalis* (Mahardika & Saputra, 2022). Dimana kota Jakarta dijadikan sebagai tempat berlangsungnya kegiatan ekonomi-bisnis, industri hiburan, sekaligus tempat percaturan politik pemerintahan (Nugrohosudin, 2022). Sakralitas kedudukan Ibu Kota Negara merupakan suatu hal yang sangat penting sebab, Ibu Kota Negara merupakan simbol suatu negara (Erwanti & Waluyo, 2022). Sebagaimana yang kita ketahui selama ini, keberadaan pemerintah Pusat secara nasional berkedudukan di Ibu Kota Negara. Salah satu landasan yuridis yang menyatakan bahwa Jakarta merupakan Ibu Kota Negara Indonesia, terdapat pada Pasal 1 UU No 10 Tahun 1964 yang menyatakan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta berkedudukan tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Kedudukan Jakarta yang dijadikan Daerah Khusus Ibu Kota Negara didasarkan atas pertimbangan historis, karena kota Jakarta merupakan tempat pencetus terjadinya Peristiwa Proklamasi dan tempat menyebarnya ideologi Pancasila ke seluruh dunia (Mahdi, 2022).

Secara konstitusi istilah Ibu Kota Negara hanya disebutkan dua kali dalam (Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945, 1945), yaitu pada Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 23 G ayat (1). Hal ini secara jelas menunjukkan bahwa konstitusi belum mengatur dan mengakomodir secara rinci terkait apa definisi Ibu Kota Negara, bagaimana syarat pembentukan ibu kota negara, sampai pada sistem pemindahan ibu kota negara itu sendiri. Sejalan dengan hal tersebut, yang membuka peluang pemerintah untuk membentuk Undang-Undang yang mengatur secara spesialis tentang Ibu Kota Negara. Tepatnya pada tanggal 15 Februari 2022 pemerintah mengesahkan (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, 2022). Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara yang menjelaskan tentang lokasi Ibu Kota Negara, Ibu Kota Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang ini berkedudukan di wilayah Penajam Paser Utara dan sebagian wilayah Kutai Kartanegara Kalimantan Timur dengan nama Ibu Kota “Nusantara”. Tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara tidak lain untuk menghilangkan anggapan bahwa pemerintah selama ini terlalu jawa-sentris. Sehingga, dengan dipindahkannya Ibu Kota negara ke Provinsi Kalimantan, dapat berimplikasi pada pemerataan pembangunan untuk menunjang iklim investasi yang diklaim sejalan dengan prinsip *smart, green, dan sustainable country* (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, 2022).

(Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, 2022) mengatur mulai dari pembentukan, kewenangan khusus, bentuk dan susunan pemerintah sampai pada pendanaan dan pengelolaan anggaran. Pengesahan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara juga melahirkan suatu lembaga baru. Lembaga tersebut bernama Badan Otorita Ibu Kota Nusantara. Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara yang menyebutkan Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara adalah Badan Otorita Ibu Kota Nusantara. Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (1) huruf A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara juga menjelaskan “Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Tujuan dari pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara tidak lain adalah untuk mengefesienkan sistem birokrasi dalam susunan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Namun, keberadaan Badan Otorita dalam sistem pemerintahan justru menuai banyak polemik terkait status kedudukan dan kewenangan Badan Otorita Ibu Kota Negara (Sihombing & Oktavian, 2022). Salah satu permasalahan pada Badan Otorita ini adalah, Badan Otorita dipandang terlalu sentralistik. Jika kita merujuk pada Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara yang menyebutkan 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” (Hadi & Gandryani, 2022). Secara bahasa Pasal tersebut sangat bermakna sentralistik dan tidak sesuai dengan konsep desentralisasi karena dapat dimaknai bahwa kewenangan dari Badan Otorita ini

lebih besar daripada Gubernur mengingat kedudukannya sebagai pejabat negara yang setara dengan menteri. Hal tersebut yang menyebabkan kerancuan kedudukan pemimpin baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang kita sebut sebagai Badan Otorita (Failaq & Arelia, 2022).

Jabatan Badan Otorita sebagaimana yang terdapat pada Pasal 4 UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menciptakan istilah yang kontradiktif dan membingungkan. Disisi lain menurut Pasal 5 ayat (6) UU No.3 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa Badan Otorita berhak membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sebagai tata laksana Pemerintah Daerah khusus (Rinaldi, 2023). Hal ini sangat bertentangan mengingat dalam pemerintahan Ibu Kota Negara berdasarkan UU No. 3 Tahun 2022, tidak terdapat lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan yang dimaksud disini dinilai masih rancu karena Perda sebagai peraturan yang diselenggarakan di daerah pada umumnya, hanya dapat dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama dengan Gubernur. Sehingga, dapat dimaknai bahwa ketika lembaga Otorita ini berkedudukan setingkat dengan menteri, maka produk hukum yang diciptakan oleh Badan Otorita ini bukan sebagai Perda melainkan sebagai Peraturan Menteri. Ketiadaan lembaga DPRD sebagai penyusun peraturan perundang-undangan (Perda) merupakan salah satu penyelewengan dari tujuan desentralisasi sendiri yakni wujud kewenangan berupa kemandirian daerah berdasarkan prinsip *political equality, local accountability* dan juga *local responsiveness* (Mulyaningsih, 2022).

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan memahami kedudukan Kepala Badan Otorita sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.3 Tahun 2022, serta mengevaluasi dampak pembentukan Badan Otorita terhadap konsep kemandirian di daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi peran dan tanggung jawab Kepala Badan Otorita dalam konteks hukum dan administrasi, serta menilai apakah keberadaan Badan Otorita dapat mengancam atau mendukung prinsip kemandirian daerah yang telah diatur dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang komprehensif mengenai implikasi pembentukan Badan Otorita terhadap tata kelola pemerintahan daerah dan kebijakan pembangunan regional.

## **METODE**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif yang dikombinasikan dengan pendekatan deskriptif analitis. Penelitian akan dimulai dengan pengumpulan data sekunder melalui studi literatur, yang mencakup peraturan perundang-undangan, jurnal, buku, artikel, dan dokumen hukum lainnya yang relevan, dengan fokus utama pada Undang-Undang No.3 Tahun 2022. Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis secara deskriptif dan kritis untuk mengidentifikasi kedudukan Kepala Badan Otorita serta mengevaluasi dampak pembentukan Badan Otorita terhadap kemandirian daerah. Analisis ini akan melibatkan penelaahan mendalam terhadap substansi peraturan serta implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan daerah. Jika diperlukan, wawancara dengan pakar hukum, akademisi, dan praktisi akan dilakukan untuk mendapatkan pandangan yang lebih mendalam. Hasil analisis akan digunakan untuk menyusun kesimpulan yang mengemukakan temuan utama mengenai isu-isu yang diangkat, serta memberikan rekomendasi bagi pembuat kebijakan dan pihak terkait lainnya. Dengan metode ini, penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman komprehensif mengenai kedudukan Kepala Badan Otorita dan dampaknya terhadap kemandirian daerah, serta berkontribusi pada pengembangan hukum tata negara dan administrasi publik di Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Badan Otorita**

Berkaca dari sistem otonomi daerah yang berjalan selama ini di Indonesia, sistem otonomi daerah yang telah terjadi dinilai masih kotor dan penuh permainan politik di dalamnya (Moonti, 2017). Pada praktek, sistem otonomi daerah malah melahirkan elitisme yang tumbuh subur di daerah. Hal ini bisa kita telaah dalam kebebasan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang malah menjadi bumerang tatkala para pejabat yakni kepala daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam membuat perda tidak lagi mengacu pada peraturan yang dibuat oleh

pemerintah pusat (Pardede, 2018). Sering dijumpai perda yang berlaku di daerah sangat merugikan dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sebagai contohnya, akibat ketidak profesionalitasan lembaga daerah ini, pada salah satu kasus yang terjadi di lapangan seperti, Gubernur sendirilah yang akhirnya membuat peraturan perda secara menyeluruh dan DPRD hanya tinggal mengesahkannya saja tanpa mempertimbangkan aspek-aspek tertentu, terdapat banyak permufakatan antara Gubernur dengan DPRD tanpa memperhatikan kesejahteraan rakyat sehingga, perda yang disahkan tersebut hanya menguntungkan para pejabat semata (Pratama & Pambudhi, 2021).

Sistem otonomi seperti ini yang akhirnya melahirkan raja-raja kecil di daerah. Hal tersebut akhirnya mendorong Pemerintah Indonesia membuat lembaga baru yakni Badan Otorita sebagai bentuk perpanjangan tangan pemerintah pusat ke daerah Ibu Kota Negara. Namun, pemerintah pusat masih setengah hati dalam menerapkan Badan Otorita sebagai pengganti Kepala Daerah (Gubernur) yang bertugas memimpin Ibu Kota Negara Nusantara. Mengingat Badan Otorita memiliki fungsi ganda dalam kedudukan dan juga kewenangannya berdasarkan apa yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Undang-Undang Ibu Kota Negara (Sommaliagustina, 2019).

Berdasarkan analisis terhadap Undang-Undang No.3 Tahun 2022, Kepala Badan Otorita memiliki kedudukan strategis dalam pengelolaan dan pengembangan wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kepala Badan Otorita diberi wewenang luas, termasuk perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan proyek-proyek pembangunan di wilayah otoritasnya. Peran ini mencakup koordinasi dengan pemerintah daerah serta instansi lainnya untuk memastikan pelaksanaan program pembangunan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan (Gusnaeni, 2022).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, jika kita menganalisis lebih jauh, maka pada ketentuan Pasal 5 ayat 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 yang menyatakan "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". Hal ini dapat ditafsirkan politik hukum yang digunakan pemerintah dalam menyusun Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ini bersifat sentralistik. Secara bahasa dengan demikian dapat diisyaratkan bahwa keberdaan IKN seluruhnya ada pada pemerintah pusat karena kewenangan yang diberikan berasal dari pejabat setingkat menteri yang ditunjuk oleh presiden (Kurniawan et al., 2024). Namun jika kita komparasikan lagi dengan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 2022 tentang kewenangan dan urusan pemerintahan, jo Pasal 3 Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara maka dapat diambil pengertian bahwa Badan Otorita tidak serta merta bersifat absolut sebagai bagian pemerintah pusat (setingkat dengan kementerian). Mengingat dalam Pasal tersebut Badan Otorita diberikan kewenangan dan terdapat pembagian kekuasaan antara yakni pada pemerintah pusat dengan Badan Otorita sebagaimana yang terdapat dalam pembagian kekuasaan pada rezim pemerintahan daerah (Rusmana et al., 2023).

Badan otorita yang dinyatakan Pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 2022 yaitu sebagai lembaga yang berkedudukan sejajar dengan menteri merupakan norma yang mengaburkan kedudukan Badan Otorita itu sendiri. Hal ini disebabkan karena, berdasarkan ketentuan pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara yang dimaksud dengan kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Namun hal tersebut tidak serta merta mengisyaratkan bahwa Badan Otorita ini digolongkan sebagai pejabat yang berkedudukan sama dengan menteri mengingat dalam norma yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 2022 ini, Badan Otorita juga urusan otonomi daerah yang memiliki bidang dan lintas bidang yang luas, hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (5) yang menyatakan "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". Pasal tersebut menegaskan bahwa Badan Otorita Ibu Kota Negara ini merupakan lembaga Pemerintahan Daerah yang sifatnya otonom. Sementara itu di sisi lain, pemberian frasa "lembaga setingkat menteri" yang didasarkan pada proses pengangkatan Badan Otorita itu sendiri yang bersifat khusus, tidak serta merta membenarkan bahwa kedudukan Badan Otorita ini adalah sama dengan lembaga kementerian. Sehingga, pemilihan

frasa “lembaga setingkat menteri” dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dinilai kurang tepat mengingat jika Badan Otorita ini diposisikan setingkat dengan Kementerian, hal tersebut di luar kelaziman ketatanegaraan di Indonesia (Darwis & Rudiadi, 2023). Pemilihan frasa tersebut sejatinya merupakan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*open legal policy*), yang bertujuan mengefisiensikan sistem birokrasi sehingga hubungan pejabat (Badan Otorita) bisa di bawah presiden untuk mengurus kepentingan administrasi dan sebagai wakil pelaksana kepentingan pemerintah pusat secara langsung untuk efisiensi dan kejelasan instruksi sebagai antisipasi untuk menghindari penyelewengan-penyelewengan, yang telah terjadi sebagai akibat kebebasan otonomi daerah (prinsip seluas-luasnya) yang dalam praktiknya banyak disalahgunakan oleh pejabat daerah untuk mensejahterakan dirinya sendiri (Putra et al., 2023). Dengan demikian, Badan Otorita memiliki fungsi *hybrid* atau ganda yakni disamping memiliki sifatnya sebagai lembaga otonom berdasarkan karakteristik pemerintah daerah berdasarkan prinsip desentralisasi dan juga memiliki fungsi sebagai pelaksana kepentingan pemerintah pusat sebagai bentuk urusan pembantuan pada pemerintah pusat. Sehingga kedudukan pejabat atau Kepala Badan Otorita selain sebagai pejabat administrasi daerah khusus Ibu Kota Negara juga sebagai wakil pemerintah pusat yang menyelenggarakan kepentingan pemerintah pusat di daerah Ibu Kota secara langsung.

### **Konsep Kemandirian Daerah**

Keabsahan Badan Otorita Ibu Kota Negara ini didasarkan pada ketentuan Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang pada ayat (1) menyebutkan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Pada (Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010 Mahkamah Konstitusi, 2010) menyatakan bahwa suatu daerah dapat menjadi daerah khusus ketika kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi serta keadaannya mengharuskan daerah diberikan status khusus sehingga tidak bisa disamakan dengan daerah yang lain. Selanjutnya, berpijak pada ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU Nomor. 3 Tahun 2022 yang 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”. Peraturan tersebut tidak mencerminkan adanya prinsip otonomi daerah yang selama ini dijalankan di Indonesia. Selama ini sistem pemerintahan daerah yang kita ketahui bersama, bersifat desentralisasi yang mana daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dengan asas otonomi dan tugas pembantuan tanpa adanya instruksi di bawah presiden sebagai pengatur seluruh kewenangan daerah. Berangkat dari hal tersebut, dapat dimaknai bahwa Pejabat Badan Otorita merupakan lembaga yang dipilih dan kewenangannya langsung di bawah presiden sehingga, penulis mengkritisi dengan adanya Pasal 5 ayat (4) pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, berimplikasi langsung pada daerah.

Dalam hal ini daerah telah diambil kemandiriannya untuk menyelenggarakan pemerintahan seluas-luasnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan, dan juga kemampuan menggali potensi untuk meningkatkan daya saing daerah. Melalui mekanisme otonomi daerah yang sudah ada sebelumnya, berdasarkan asas desentralisasi yang terdapat pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 yang berbunyi “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Yang mana rujukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didasarkan pada Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Tujuan diterapkannya teori desentralisasi di Indonesia tidak lain adalah untuk membantu tugas pemerintah pusat dalam mengatur

daerah, jika seluruhnya ditangani pemerintah pusat merupakan suatu hal yang tidak mungkin melihat banyaknya aspek yang harus diatur dan ditangani.

Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Selanjutnya pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Sehingga, konsekuensi logis dari kedua Pasal tersebut adalah Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Di samping itu, melalui otonomi luas dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi, berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD. Namun dalam Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 2022 kewenangan rakyat seolah-olah dicabut dan diganti dengan politik hukum sentralistik dimana dihapuskannya lembaga DPRD dan juga ketiadaan pilkada pada Ibu Kota Negara Nusantara.

Ketiadaan pilkada di wilayah Ibu Kota Negara serta dihapuskannya DPRD dalam tata pemerintahan Ibu Kota Negara yang baru ini bertentangan dengan norma yang terdapat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menjelaskan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Bentuk tata susunan pemerintah daerah seperti itu telah dilaksanakan secara terus menerus pada semua daerah yang memiliki status istimewa ataupun khusus, seperti yang kita jumpai pada Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, bahkan Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta. Merujuk pada Konstitusi yakni pada Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Yang mana dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tidak dijumpai DPRD sebagai penyelenggara pemerintah daerah, maka secara jelas ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 bertentangan dengan norma pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan secara otomatis inkonstitusional berdasarkan norma yang Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Keberadaan Badan Otorita juga secara tidak langsung berimplikasi pada minimnya partisipasi masyarakat dalam demokrasi dimana tidak adanya lembaga DPRD dan pilkada. Hal ini bisa kita lihat pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang menyatakan bahwa “Dikecualikan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemilihan 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”. Dapat dilihat bahwa ketiadaan pilkada untuk memilih wakil pemimpin daerah mereka sendiri beserta lembaga DPRD yang berfungsi mengawasi serta membuat peraturan daerah bersama dengan pejabat daerah mengindikasikan rendahnya partisipasi masyarakat pada aspek politik praktis. Masyarakat kurang berperan aktif dalam melaksanakan haknya untuk berpolitik artinya masyarakat yang tinggal di kawasan Ibu Kota Negara Nusantara dikurangi hak politiknya untuk memilih wakil mereka sendiri.

Selanjutnya sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, kemandirian lembaga DPRD untuk membuat Perda, kewenangannya telah diambil oleh pemerintah pusat dimana Badan Otorita tunduk pada instruksi presiden dan melaksanakan secara langsung proses administrasi yang diinginkan

pemerintah pusat pada Ibu Kota Negara kelak. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebenarnya hanya menghendaki peran pemerintah pusat (presiden) sejauh pada kewajiban untuk mengawasi dan juga membina terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga sejauh itu daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Tidak sepatutnya daerah yang sedari awal kita maknai sebagai wilayah yang memiliki kekhasan masing-masing serta kearifan lokal yang berbeda-beda, dalam penentu kebijakannya disamaratakan pada ketentuan sentralis dari pemerintah pusat. Daerah akan kehilangan hak-haknya untuk mengatur sendiri wilayahnya sesuai dengan ciri khas daerahnya sendiri. Apabila kita komparasikan dengan ketentuan yang terdapat Pada Pasal 12 ayat (2) ” Kekhususan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk antara lain kewenangan pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra”. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 hal tersebut tentu bertentangan dengan semangat otonomi daerah dengan prinsip seluas-luasnya yang menjiwai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sedangkan pada kenyataannya Badan Otorita ini juga masih mengambil pola bentuk rezim pemerintah daerah otonom yang terdapat dalam ketentuan pemerintah daerah yang dijabarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Minimnya partisipasi masyarakat Ibu Kota Negara dalam keterlibatannya untuk turut serta dalam melaksanakan otonomi daerah, disertai tanpa adanya pengawasan terhadap Badan Otorita yang memiliki kewenangan yang besar ini dapat berdampak pada kesewenang-wenangan pemerintah. Sentralisasi dengan adanya penunjukan pejabat pemerintah oleh Presiden dan persetujuan DPR berdampak jelas pada otoritarianisme pemerintahan. Dampak kedepan penunjukan Badan Otorita oleh pemerintah pusat dapat menjerumuskan kepada praktik “penjualan jabatan”. Dimana pihak-pihak internallah yang selalu mendapatkan posisi strategis sebagai pejabat elit, tanpa adanya pertimbangan dari masyarakat sebagai lembaga pengontrol penyelenggaraan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.

Hal yang perlu disoroti dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara salah satunya adalah pada Pasal 24 ayat (4) yang menyatakan bahwa “Dalam rangka pendanaan untuk penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Otorita Ibu Kota Nusantara dapat melakukan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara” selanjutnya dipertegas pada Pasal 24 ayat (5) yang berbunyi “Pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis sebagai pajak khusus dan pungutan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4). Hal ini juga tidak sesuai karena berdasarkan pendapat dari Profesor Djoherman Djohan guru besar Ilmu Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) menjelaskan bahwa Badan Otorita merupakan organisasi pemerintah pusat yang mendapat delegasi langsung dari pemerintah (presiden) yang tugasnya hanya menjalankan peran atau perpanjangan tangan pemerintah pusat<sup>1</sup>. Sehingga seharusnya Badan Otorita ini tidak berhak untuk mengeluarkan keputusan atau kebijakan publik terkait pungutan pajak, retribusi, dan juga segala regulasi yang dapat berdampak kepada publik. Sehingga, apabila Badan Otorita sudah mengatur kepentingan publik sebagaimana yang terdapat di dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, maka hal tersebut sudah termasuk dalam tindakan diluar kewenangan sebab ketentuan pokoknya Badan Otorita tidak bisa mengatur kepentingan publik atau rakyat, mengingat posisinya yang hanya cabang pemerintah pusat.

Apabila kita menilik ketentuan yang terdapat pada Pasal 4 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dibantu oleh perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara” selanjutnya pada Pasal 4 dijelaskan “Perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas:

1. Sekretariat Otorita Ibu Kota Nusantara;
2. Deputi Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara; dan
3. Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita Ibu Kota Nusantara.

---

<sup>1</sup> (Hidayat, 2022)

Bahwa dengan dibentuknya Badan Otorita beserta lembaga-lembaga seperti yang terdapat di dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dimana strukturisasi perangkat otorita memiliki kewenangan yang sama dengan beberapa kewenangan lembaga kementerian pemerintah pusat sehingga, meskipun dalam kewenangannya tersebut tugas dari badan otorita tidak seluas tugas lembaga kementerian pada pemerintahan eksekutif dan hanya melaksanakan tugas yang berkaitan dengan Ibu Kota Negara, namun menurut pandangan penulis hal tersebut dapat berpotensi menyebabkan pemerintahan “negara di dalam negara” mengingat kewenangan ganda yang dimiliki badan otorita serta susunan perangkat yang sama, memiliki kewenangan yang begitu luas baik dalam mengatur urusan pemerintah daerah ibu kota maupun melaksanakan tugas dari pemerintah pusat karena kewenangan badan otorita mengambil alih dari sejumlah kementerian atau lembaga pemerintah. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa “Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Melihat norma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan dikomparasikan dengan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, maka telah terjadi tindakan mencampuradukkan wewenang oleh pemerintah. Tindakan mencampuradukkan wewenang tersebut terlihat karena kewenangan yang dilakukan terbukti sudah di luar cakupan bidang kewenangannya. Hal ini didasarkan pada kewenangan Badan Otorita yang sebagian besar mengadopsi kewenangan pemerintah daerah (kewenangan otonom) sehingga pemberian kewenangan dari pemerintah eksekutif (presiden) untuk mengatur sebagian urusan pemerintah pusat di daerah Ibu Kota Negara kewenangan tersebut secara nyata telah berada di luar cakupan bidang Badan Otorita yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintah daerah di Ibu Kota Negara sebagaimana yang tertuang pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yakni “Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah Otorita Ibu Kota Nusantara.”

## KESIMPULAN

Perpindahan Ibu Kota Jakarta ke Kalimantan berdampak pada berbagai aspek, termasuk aspek yuridis yang mencakup pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Implikasi dari undang-undang ini adalah pembentukan Badan Otorita yang bertindak sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Badan Otorita memiliki fungsi ganda sebagai lembaga otonom berdasarkan prinsip desentralisasi dan sebagai pelaksana kepentingan pemerintah pusat. Kepala Badan Otorita berperan sebagai pejabat administrasi daerah khusus sekaligus wakil pemerintah pusat. Tujuan utama dari sistem baru ini adalah meningkatkan efisiensi birokrasi dan mengurangi penyelewengan yang terjadi akibat kebebasan otonomi daerah. Namun, beberapa pasal dalam Undang-Undang ini dinilai melanggar prinsip kemandirian daerah, mengurangi partisipasi masyarakat, dan berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan serta otoritarianisme pemerintahan. Kewenangan ganda dan luas yang dimiliki Badan Otorita dapat menyebabkan campur aduk wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi transparansi dan akuntabilitas.

## REFERENSI

- Darwis, M., & Rudiadi, R. (2023). Analisa Pemandangan Ibu Kota Negara Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. *Journal of Sharia and Law*, 2(1), 277–296.
- Erwanti, F. L. P., & Waluyo, W. (2022). Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan. *Sovereignty*, 1(1), 44–56.
- Failaq, M. R. F., & Arelia, F. (2022). Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara. *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>

- Gusnaeni, R. (2022). *Analisis Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Ibu Kota Negara Dalam Perspektif Pembentukan Perundang-Undangan* [Other, Hukum Tata Negara]. <https://repository.unja.ac.id/42617/>
- Hadi, F., & Gandryani, F. (2022). Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah The Constitutionality Of Nusantara Capital City Authority As A Local Government. *Redaksi Majalah Hukum Nasional*, 52(1), Article 1.
- Kurniawan, R., Trijono, R., & Suryani, D. (2024). Analisis Yuridis Pemindahan Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. *Karimah Tauhid*, 3(6), Article 6. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i6.13577>
- Mahardika, A. G., & Saputra, R. (2022). Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan*, 2(1), Article 1. <https://doi.org/10.21274/legacy.2022.2.1.1-19>
- Mahdi, W. L. (2022). Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(10), 841–854. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.324>
- Moonti, R. M. (2017). Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 20(2), Article 2.
- Mulyaningsih, R. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah. *Lex Renaissance*, 7(2), Article 2. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>
- Nugrohosudin, E. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. *Jurnal Legislatif*. <https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21002>
- Pardede, M. (2018). Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah. *Jurnal Penelitian Hukum P-ISSN, 1410*, 5632.
- Pratama, S. M., & Pambudhi, H. D. (2021). Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah. *Jurnal Analisis Hukum*, 4(1), Article 1.
- Putra, R. A., Rahman, I., & Setiono, G. C. (2023). Tinjauan Yuridis Terhadap Kesesuaian Keperuntukan Tanah Dalam Pembangunan Ibukota Baru Nusantara Ditinjau Dari Dampak Lingkungan. *Transparansi Hukum*, 6(1), Article 1. <https://doi.org/10.30737/transparansi.v6i1.4593>
- Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010 Mahkamah Konstitusi, Pub. L. No. 81 (2010).
- Rinaldi, A. (2023). *Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Oleh Presiden Ditinjau Dari Konsep Kedaulatan Rakyat (Appointment Of The Head Of The Nusantara Capital Authority By The President In Terms Of The Concept Of People's Sovereignty)* [S2, Universitas Malikussaleh]. <https://rama.unimal.ac.id/id/eprint/1333/>
- Rusmana, R. T., Ardilafiza, & Illahi, B. K. (2023). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pengelola Keuangan Negara Berdasarkan Kekuasaan Presiden Menurut Konsepsi Keuangan Negara. *Jurnal Ilmiah Kutei*, 22(2), Article 2. <https://doi.org/10.33369/jkutei.v22i2.31292>
- Sihombing, M. P., & Oktavian, D. P. (2022). Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah. *Jurnal Pendidikan Dan Konseling (JPDK)*, 4(5), 1039–1051. <https://doi.org/10.31004/jpdk.v4i5.6731>
- Sommaliagustina, D. (2019). Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Kepala Daerah. *Journal of Governance Innovation*, 1(1), 44–58. <https://doi.org/10.36636/jogiv.v1i1.290>
- Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 (1945).
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, Pub. L. No. 3 (2022).