



Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara

Ahmad Reihan Thoriq¹, Hafizh Aulia Rahman²

¹Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, E-mail:

2210611197@mahasiswa.upnvj.ac.id

²Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, E-mail:

2210611376@mhasiswa.upnvj.a.id

Abstract

The central government of Indonesia is located in the capital city, which is currently moving from Jakarta to the Ibu Kota Nusantara (IKN). IKN has an authority system considered to be a region with special privileges or characteristics based on Article 18B, paragraph 1 of the UUD NRI 1945. However, the form of authority government led by the Head of Authority is not found in the provisions of the UUD NRI 1945, specifically Article 18, paragraph (4), and the phrase "Head of Authority equivalent to a minister" in the IKN Law invites public discourse. Therefore, the research questions in this study are: First, what is the constitutionality of the Nusantara Capital City authority system? Second, How is the position of the regional head structured within the Nusantara Capital Authority system? The research method used in this study is normative juridical with a statutory approach. The results of this study indicate that IKN is led by a Head of Authority equivalent to a minister, who is appointed, inaugurated, and dismissed by the President after consulting with the DPR. This appointment does not violate the Constitution because Article 18B, paragraph (1) of the UUD NRI 1945 only stipulates that regional heads are elected democratically, not necessarily directly by the people. Although equivalent to a minister, the Head of the IKN Authority remains as the Regional Head with a clear division of authority between the Central Government and the Regional Government of the IKN Authority.

Keywords: Ibu Kota Nusantara, authority, regional head.

Abstrak

Pusat pemerintahan Indonesia terdapat di Ibukota Negara yang saat ini berpindah dari Jakarta ke Ibu Kota Nusantara (IKN). IKN memiliki sistem pemerintahan otorita yang dinilai menjadi wilayah dengan keistimewaan atau karakteristik khusus yang didasari pada Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945. Namun bentuk pemerintahan otorita yang dipimpin oleh Kepala Otorita tidak ditemukan dalam rumusan norma UUD NRI 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4), serta frasa “Kepala Otorita setingkat dengan menteri” dalam UU IKN mengundang diskursus publik. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *Pertama*, Bagaimana konstusionalitas sistem otorita Ibu Kota Nusantara. *Kedua*, Bagaimana kedudukan kepala daerah dalam sistem otorita Ibu Kota Nusantara. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa IKN dipimpin oleh Kepala Otorita yang setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Penunjukan ini tidak melanggar Konstitusi karena Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 hanya mengatur bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, bukan secara langsung oleh rakyat. Meskipun setingkat menteri, Kepala Otorita IKN

tetap sebagai Kepala Daerah dengan pembagian kewenangan yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Otorita IKN.

Kata kunci: Ibu Kota Nusantara, otorita, kepala daerah.

1. Pendahuluan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai konstitusi tertulis Indonesia menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia kemudian terbagi menjadi provinsi-provinsi, dan selanjutnya dibagi lagi menjadi kabupaten/kota yang memiliki pemerintahan daerah masing-masing berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.¹ Tentunya prinsip otonomi sesuai dengan keadaan Indonesia yang majemuk. Prinsip otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan khusus setiap daerah.

Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*" Ketentuan ini menunjukkan komitmen negara dalam menghargai keberagaman dan keunikan yang dimiliki oleh berbagai daerah di Indonesia.² Melalui pengakuan ini, negara memastikan bahwa daerah-daerah dengan karakteristik khusus atau keistimewaan tertentu dapat mempertahankan identitas dan kearifan lokal mereka, sambil tetap berada dalam kerangka negara kesatuan.³ Pengaturan melalui Undang-undang memungkinkan adanya fleksibilitas dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga daerah-daerah istimewa seperti Yogyakarta dan Aceh. Misalnya, dapat menjalankan otonomi khusus sesuai dengan kebutuhan dan konteks sosial-budayanya masing-masing. Hal ini tidak hanya memperkuat integrasi nasional, tetapi juga mendorong pengembangan daerah secara lebih merata dan harmonis.

Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945, yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, relevan dengan sistem otonomi khusus di Ibu Kota Nusantara yang diatur oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Otonomi khusus ini dirancang untuk memberikan fleksibilitas dan wewenang khusus kepada Ibu Kota Nusantara, memungkinkan pengelolaan dan pengembangan kota dengan pendekatan yang lebih adaptif dan sesuai dengan kebutuhan lokal.⁴ Pengakuan

¹ Rahman, Ulilamrir. *PROBLEMATIKA PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH (Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta)*. BS thesis. Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

² Simandjuntak, R. (2015). Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, 7(1), 57-67.

³ Razak, A. (2023). Konseptualisasi Otonomi Khusus dalam Tinjauan Otonomi Daerah: Konstruksi dan Formulasi. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), 315-332.

⁴ Purba, O., Syamil, A., Nooraini, A., Sepriano, S., & Gunawan, A. F. (2023). *Dasar Hukum & Analisis Tata Kelola Ibu Kota Negara Dari Berbagai Bidang*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.

terhadap status istimewa ini memungkinkan Ibu Kota Nusantara untuk mengimplementasikan kebijakan yang inovatif dan efisien dalam pembangunan infrastruktur, pengelolaan lingkungan, dan pelayanan publik, sambil tetap dalam kerangka hukum nasional. Dengan demikian, otonomi khusus yang diberikan kepada Otorita Ibu Kota Nusantara mencerminkan prinsip-prinsip yang diatur dalam Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945, yang mendukung keanekaragaman dan keunikan dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia.

Dalam menjalankan pemerintahan daerah dan melaksanakan prinsip otonomi daerah agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat, tiap-tiap daerah provinsi, kabupaten/kota dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Hal ini selaras dengan apa yang diamanatkan oleh pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah secara demokratis merupakan hal penting karena Indonesia merupakan negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat.⁵ Perlu dipahami bahwa ketentuan norma pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak mengamanatkan bahwa pemilihan kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat, melainkan hanya mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Sehingga kepala daerah dapat dipilih melalui berbagai cara selama cara tersebut demokratis.

Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditunjuk dan diberhentikan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat 4 UU IKN, mencerminkan fleksibilitas dalam mekanisme pemilihan kepala daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan khusus Ibu Kota Nusantara.⁶ Hal ini sejalan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang tidak mengharuskan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cukup dipilih secara demokratis. Demokrasi tidak selalu identik dengan pemilihan langsung, penunjukan oleh Presiden tetap sah selama prosesnya transparan dan akuntabel.⁷ Dalam konteks Otorita Ibu Kota Nusantara, penunjukan ini memungkinkan adanya kontrol dan koordinasi yang lebih efektif dari pemerintah pusat untuk memastikan bahwa pembangunan ibukota baru berjalan sesuai dengan rencana strategis nasional.⁸ Dengan demikian, mekanisme penunjukan Kepala Otorita yang diatur dalam UU IKN tetap menghormati prinsip-prinsip demokrasi yang diamanatkan oleh konstitusi, sambil memungkinkan fleksibilitas dalam pengelolaan wilayah yang memiliki status dan kebutuhan khusus.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, pertama adalah penelitian yang ditulis oleh M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman berjudul "*Penjelasan Hukum (Restatement) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara Menurut*

⁵ Hutapea, B. (2015). Dinamika hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), 1-20.

⁶ Baihaki, M. R., & Rachman, A. F. (2022). Penjelasan Hukum (Restatement) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara Menurut Hukum. *Majalah Hukum Nasional*, 52(1), 89-106.

⁷ Hutapea, B (2015), Op.Cit

⁸ Suryani, T. A. PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA.

Hukum". Penelitian tersebut fokus membahas mengenai kedudukan peraturan otorita IKN pada produk hukum lokal dan berkesimpulan bahwa berbagai produk hukum yang dibentuk oleh Kepala Otorita IKN tidak diposisikan sebagai produk hukum yang bersifat teknis pelaksana, melainkan peraturan yang bersifat atribusi dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah otonom. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah bahwa penelitian tersebut berfokus pada kedudukan Peraturan Kepala Otorita IKN sebagai produk hukum daerah, sementara penelitian ini berfokus pada kedudukan dari Kepala Daerah dalam sistem Otorita IKN.

Kemudian terdapat penelitian lain yang ditulis oleh Ervin Nugrohosudin yang berjudul "*Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022*". Penelitian tersebut bertujuan untuk mengkaji apa tugas, fungsi dan wewenang kepala otorita dan bagaimana Kedudukan Kepala Otorita berdasarkan UU IKN. Perbedaan penelitian dengan penelitian ini adalah bahwa penelitian tersebut berfokus pada kedudukan Kepala Otorita yang dikaji melalui UU IKN, sementara penelitian ini bukan hanya dikaji melalui UU IKN tetapi juga melalui Putusan MK Nomor 81/2010 yang relevan dengan status istimewa dari Ibu Kota Nusantara.

Penelitian ketiga yang relevan adalah penelitian yang ditulis oleh Muhammad Rizky Lazuardito yang berjudul "*Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara*". Penelitian tersebut berfokus pada kewenangan Presiden untuk menunjuk Kepala Otorita Ibu Kota Negara yang menjadi suatu problematika mengingat Ibu Kota Negara adalah sebuah daerah yang seharusnya dipimpin oleh seorang kepala daerah yang harus dipilih secara demokratis. Perbedaannya dengan penelitian ini adalah bahwa penelitian ini bukan hanya berfokus pada problematika penunjukan langsung oleh Presiden, tetapi juga terkait kedudukannya dalam sistem otorita Ibu Kota Nusantara.

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan menganalisis dua masalah utama. Pertama, bagaimana konstitusionalitas sistem Otorita Ibu Kota Nusantara, terutama dalam konteks penunjukan Kepala Otorita oleh Presiden dan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD NRI 1945. Kedua, bagaimana kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam struktur pemerintahan Indonesia. Dengan memahami aspek-aspek ini, diharapkan penelitian ini dapat memberikan wawasan yang komprehensif tentang bagaimana pengaturan khusus ini dapat diterapkan secara efektif dan sah dalam kerangka hukum nasional.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan teori, konsep, asas hukum, serta ketentuan hukum positif yang relevan dengan topik penelitian. Pendekatan yang diterapkan

dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan. Pendekatan ini menggunakan Peraturan Perundang-undangan atau ketentuan hukum positif yang berlaku saat ini untuk menjawab permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

3. Hasil Dan Pembahasan

Konstitusionalitas Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara

Dalam konteks istilah, frasa "otorita" berasal dari bahasa Inggris "*authority*". Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, istilah "*authority*" setara dengan "wewenang atau kewenangan".⁹ Menurut H.D. Stout, wewenang didefinisikan sebagai "keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembentuk Undang-undang kepada subjek hukum publik".¹⁰ Otorita Ibu Kota Nusantara diberi hak dan tanggung jawab oleh pembuat Undang-undang untuk mengurus persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta mengelola dan mengembangkan wilayah Ibu Kota Nusantara dan daerah sekitarnya.¹¹ Selain itu, Otorita Ibu Kota Nusantara berperan sebagai penyelenggara pemerintahan di wilayah khusus tersebut, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Sementara istilah "ibu kota" atau dalam bahasa Inggris dikenal sebagai "*capital city*", berasal dari bahasa Latin "caput" yang berarti kepala (*head*).¹² Menurut *Black's Law Dictionary*, kata "*capital*" memiliki berbagai makna tergantung pada konteksnya. Dalam konteks ibu kota, *Black's Law Dictionary* mengartikan "*capital*" sebagai tempat di mana badan legislatif mengadakan sidangnya dan tempat di mana kantor utama eksekutif terletak; sebuah metropolis politik dan pemerintahan. Istilah "*capital*" juga dapat diartikan sebagai "*seat of government*".¹³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ibu kota adalah kota yang menjadi pusat pemerintahan suatu negara, tempat berkumpulnya unsur administratif seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Dalam sejarah tata negara Indonesia, perdebatan tentang ibu kota negara telah menjadi isu penting di kalangan para pendiri bangsa. Selama sidang BPUPKI, Moh. Yamin mengusulkan pentingnya mencantumkan peran ibu kota dalam UUD NRI 1945.¹⁴ Secara

⁹ Windarto, Y. I. (2021). *Tinjauan Pidana Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Oleh Eksekutif* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).

¹⁰ Said, A. R. A. (2015). Pembagian kewenangan pemerintah pusat-pemerintah daerah dalam otonomi seluas-luasnya menurut UUD 1945. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4).

¹¹ 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), 69-87.

¹² Hadi, F., & Rosa, R. (2020). Pemindahan ibu kota Indonesia dan kekuasaan presiden dalam perspektif konstitusi The relocation of Indonesia's capital city and the presidential powers in constitutional perspective. *J. Konstitusi*, 17(3), 530-537.

¹³ Aji, G., Arfani, Z., Sari, A. M., & Seprtiani, R. (2023). Dampak Pemindahan Ibukota Negara Baru terhadap Ekonomi dan Sosial di Provinsi Kalimantan Timur. *Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora*, 1(5), 1-8.

¹⁴Hadi, F., & Rosa, R. (2020). Op.cit

substansial, konstitusi Indonesia tidak secara spesifik mengatur tentang kedudukan ibu kota negara, pengaturan mengenai ibu kota ini terdapat dalam undang-undang yang lebih spesifik. Frasa "Ibu Kota" hanya disebutkan dua kali dalam konstitusi, yaitu dalam BAB II mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat di Pasal 2 yang menyatakan bahwa "*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang setidaknya sekali dalam lima tahun di ibukota negara,*" dan dalam Bab VIIIA mengenai Badan Pemeriksa Keuangan di Pasal 23G yang menyatakan bahwa "*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.*"

UUD NRI 1945 tidak memberikan pengaturan khusus tentang ibu kota negara, namun mengatur sistem pemerintahan daerah dalam Bab VI. Bab ini menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi provinsi-provinsi, yang kemudian dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur melalui Undang-undang. Pemerintahan daerah tersebut memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.

Selain itu, Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.*" Ketentuan ini menunjukkan komitmen negara dalam menghargai keberagaman dan keunikan yang dimiliki oleh berbagai daerah di Indonesia.¹⁵ Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, sangat relevan dengan Pasal 12 Ayat 1 UU IKN yang menyatakan bahwa "*Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-undang ini.*"

Pengakuan terhadap keberagaman dan keunikan daerah, sebagaimana diatur dalam konstitusi, memberikan dasar yang kuat bagi pembentukan Otorita IKN sebagai entitas dengan kewenangan khusus.¹⁶ Seperti halnya Yogyakarta dan Aceh yang memiliki otonomi khusus untuk mempertahankan identitas dan kearifan lokal mereka, Otorita IKN juga diberikan fleksibilitas dan otoritas yang diperlukan untuk mengelola Ibu Kota Nusantara secara efektif dan efisien. Ini menunjukkan bahwa negara mendukung pengaturan khusus yang disesuaikan dengan kebutuhan unik setiap daerah, yang dalam hal ini, memungkinkan Ibu Kota Nusantara berkembang sebagai pusat pemerintahan yang modern dan sesuai dengan rencana strategis nasional, sambil tetap menghormati kerangka hukum yang ada.

Jika merujuk pada Pasal 1 angka 9 UU IKN yang menyatakan, "*Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Otorita Ibu Kota Nusantara adalah*

¹⁵ Razak, A. (2023). Konseptualisasi Otonomi Khusus dalam Tinjauan Otonomi Daerah: Konstruksi dan Formulasi. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), 315-332.

¹⁶ Bath, A. S. H. (2024). Disparitas Desentralisasi; Konsepsi Otonomi Daerah Khusus Ibukota terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-Undangan dan Ekonomi Islam*, 16(1), 131-146.

pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara memiliki karakteristik khusus. Pasal ini menegaskan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki mandat khusus untuk mengurus seluruh proses persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara, serta menjalankan fungsi pemerintahan di wilayah khusus ini.¹⁷ Pengakuan ini mencerminkan pentingnya peran Otorita IKN dalam memimpin transformasi ibu kota negara, serta menunjukkan bahwa Otorita ini memiliki tanggung jawab yang unik dalam mengelola aspek-aspek penting seperti infrastruktur, tata ruang, dan pelayanan publik di Ibu Kota Nusantara.

Selain itu, terdapat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/2010 yang menjelaskan tentang arti daerah istimewa atau daerah khusus yang termaktub dalam Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945.¹⁸ Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa suatu daerah dapat diberikan status khusus jika kekhususan itu berkaitan dengan realitas dan kebutuhan politik yang memerlukan pemberian status khusus, yang tidak dapat disamakan dengan daerah lain berdasarkan posisi dan kondisinya. MK juga mengklarifikasi bahwa cakupan kekhususan harus berdasarkan pada kebutuhan yang nyata, sehingga suatu daerah dapat diberikan kekhususan yang bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan yang sesungguhnya.

Pasal 1 angka 10 UU IKN menegaskan bahwa “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala dari Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Dengan demikian, pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah khusus IKN memiliki karakteristik khusus yang berbeda dari struktur pemerintahan daerah lainnya di Indonesia yang umumnya dikepalai oleh gubernur atau bupati/walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) UUD NRI 1945. Penyebutan istilah gubernur dan bupati/walikota sebagai kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi perbandingan yang menunjukkan perbedaan dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia. Namun, dalam putusan MK Nomor 81/2010 juga dijelaskan bahwa Pasal 18B UUD NRI 1945 bukanlah pengecualian dari Pasal 18, yang berarti norma yang diatur dalam Pasal 18B ayat 1 berdiri sendiri dan tidak terkait dengan Pasal 18. Oleh karena itu, pengaturan mengenai daerah khusus dalam Undang-undang yang merujuk pada Pasal 18B ayat 1 tidak harus selalu terikat pada Pasal 18 UUD NRI 1945.¹⁹ Dengan demikian, meskipun istilah "otorita" tidak disebutkan dalam teks Pasal 18 UUD NRI 1945, hal ini tidak berarti bahwa sistem otorita bertentangan dengan konstitusi, karena Pasal 18B ayat 1 berdiri sendiri sesuai dengan penafsiran MK tersebut.

¹⁷ Haryanti, A. (2023). *POLITIK HUKUM DISAHKANNYA UNDANG-UNDANG NO 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NUSANTARA*. Pascal Books.

¹⁸ 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.

¹⁹ *Ibid*

Secara keseluruhan, dapat dipahami bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak bertentangan dengan konstitusi Indonesia. Hal ini didasarkan pada pengaturan yang terdapat dalam Pasal 18B UUD NRI 1945 yang mengakui dan menghormati keberadaan daerah-daerah dengan kekhususan atau otonomi khusus yang diatur melalui Undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi, seperti yang tertera dalam Putusan MK Nomor 81/2010, juga menegaskan bahwa pengaturan mengenai daerah khusus tidak harus terikat secara langsung dengan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang mengatur pembagian administratif negara. Dengan demikian, pembentukan Otorita IKN sebagai bentuk pemerintahan daerah khusus di ibu kota negara tidak hanya sesuai dengan konstitusi, tetapi juga didasarkan pada landasan hukum yang jelas dan mendukung prinsip-prinsip demokrasi serta otonomi daerah yang diperlukan untuk pengembangan dan kemajuan wilayah tersebut secara optimal.

Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara

Dalam menjalankan pemerintahan daerah dan melaksanakan prinsip otonomi daerah agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat, tiap-tiap daerah provinsi, kabupaten/kota dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis.²⁰ Hal ini selaras dengan apa yang diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah secara demokratis merupakan hal penting karena Indonesia merupakan negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat.²¹ Dengan pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang demokratis maka rakyat terlibat dalam menentukan pemimpin, terlebih lagi sistem pemerintahan daerah berasaskan otonomi yang mana diharapkan kebijakan-kebijakannya sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Perlu dipahami bahwa ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak mewajibkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, tetapi hanya menetapkan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Oleh karena itu, proses pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan berbagai metode asalkan memenuhi prinsip demokratis.

Dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN dijelaskan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kedudukan setingkat menteri dan ditunjuk, diangkat, serta diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pengangkatan Kepala Otorita IKN berbeda dengan kepala daerah pada umumnya di Indonesia, yang biasanya dipilih melalui pemilihan umum.²² Penunjukan Kepala Otorita ini juga menegaskan karakteristik khusus dari pemerintahan daerah IKN, yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang spesifik dalam persiapan, pembangunan, dan

²⁰ Sunarso, H. S., & SH, M. (2023). *Hukum pemerintahan daerah di Indonesia*. Sinar Grafika.

²¹ Hutapea, B. (2015). Dinamika hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), 1-20.

²² Rinaldi, A., Mukhlis, M., & Nasir, M. (2023). PENGANGKATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA OLEH PRESIDEN DITINJAU DARI KONSEP KEDAULATAN RAKYAT. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 11(2), 310-334.

pemindahan Ibu Kota Negara.²³ Meskipun tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, proses penunjukan tersebut tetap memenuhi prinsip demokratis sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan pemilihan kepala daerah secara demokratis karena bukan ditunjuk sepihak oleh Presiden namun juga berkonsultasi dengan DPR.

Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kedudukan setara dengan menteri, karena pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.²⁴ Masa jabatan Kepala Otorita adalah lima tahun sejak dilantik oleh presiden, namun dapat diberhentikan sewaktu-waktu jika kinerjanya dianggap tidak optimal. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara bertanggung jawab langsung kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Ketentuan tentang pertanggungjawaban Kepala Otorita juga diatur dalam Pasal 10 Perpres Nomor 62 Tahun 2022, yang menyatakan bahwa Kepala Otorita bertugas memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi Otorita Ibu Kota Nusantara serta bertanggung jawab kepada presiden.

Meskipun Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, pemerintah dalam hal ini Presiden dan DPR seharusnya mengumumkan kepada publik siapa saja yang menjadi kandidat calon kepala otorita IKN.²⁵ Transparansi dalam proses pemilihan ini sangat penting untuk memastikan akuntabilitas dan kepercayaan publik. Dengan memberikan informasi yang jelas mengenai para kandidat, publik dapat memahami kualifikasi dan visi setiap calon, sehingga proses pemilihan Kepala Otorita IKN dapat dilakukan secara terbuka dan demokratis. Langkah ini akan meningkatkan legitimasi kepala otorita yang terpilih dan memastikan bahwa pemilihan dilakukan dengan standar integritas yang tinggi.

Meskipun ketentuan UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat, penunjukan langsung oleh Presiden atas Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dapat menimbulkan kesan sentralisasi oleh pemerintah pusat.²⁶ Dalam konteks asas desentralisasi, yang bertujuan untuk memberikan wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan mereka sendiri, penunjukan langsung ini seakan bertentangan dengan semangat desentralisasi. Desentralisasi bertujuan untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada rakyat dan memastikan bahwa kebijakan yang dibuat lebih sesuai dengan kebutuhan lokal.

²³ Aziz, M. R. Peran dan Implementasi DPR Sebagai Bentuk Checks and Balances Terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN. *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*, 3(2), 3.

²⁴ Mulyaningsih, R. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah. *Lex Renaissance*, 7(2), 296-309.

²⁵ *Ibid*

²⁶ Suryani, T. A. PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA.

Namun, berdasarkan Naskah Akademik RUU IKN, sistem otorita dipandang sebagai sistem yang paling sesuai untuk diterapkan dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara. Otorita, sebagai bagian dari pemerintah pusat, bertugas melaksanakan persiapan dan eksekusi pembangunan, dan berlanjut untuk mengelola IKN sebagai *city manager*. Sistem ini dirancang agar bebas dari campur tangan politik praktis, karena aspek politik sudah diwakili oleh pemerintah pusat. Selain itu, otorita memiliki tugas-tugas yang unik, khusus, dan bersifat multisektor, yang memerlukan koordinasi lintas sektor dan instansi.²⁷ Dengan demikian, sistem otorita dirancang untuk memastikan bahwa pembangunan dan pengelolaan IKN dapat berjalan secara efisien dan efektif, tanpa terganggu oleh dinamika politik lokal yang sering kali menghambat proses pembangunan.

Teori Hukum Pembangunan yang digagas oleh Romli Atmasasmita mengartikan hukum sebagai sarana atau instrumen dalam membangun masyarakat. Pokok pemikiran teori ini ialah keteraturan dalam rangka usaha pembaharuan dan pembangunan yang diinginkan.²⁸ Dalam konteks sistem otorita IKN, teori ini sangat relevan. Sistem otorita IKN dirancang untuk memastikan bahwa pembangunan Ibu Kota Nusantara dapat berjalan dengan lancar dan terkoordinasi. Sebagai instrumen hukum, Undang-undang yang mengatur Otorita IKN menciptakan kerangka kerja yang memungkinkan pemerintah pusat untuk menjalankan peran *city manager* dengan minimal campur tangan politik praktis. Hal ini sejalan dengan prinsip keteraturan dan pembaharuan yang diusung oleh Teori Hukum Pembangunan. Melalui sistem otorita, hukum berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan yang diinginkan, memastikan bahwa proses tersebut berlangsung secara teratur, efektif, dan efisien. Oleh karena itu, implementasi sistem otorita IKN dapat dilihat sebagai manifestasi dari hukum pembangunan yang memfasilitasi transformasi dan kemajuan melalui kerangka legal yang kuat dan terstruktur.

Secara singkat, penunjukan kepala daerah secara langsung oleh Presiden tidak bertentangan dengan konstitusi, karena Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, tanpa menentukan bahwa harus melalui pemilihan langsung oleh rakyat.²⁹ Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang setara dengan menteri, sebagaimana disebutkan dalam UU IKN, menunjukkan bahwa posisi ini berada di bawah wewenang langsung Presiden. Meskipun penunjukan langsung oleh Presiden dapat memberikan kesan sentralisasi oleh pemerintah pusat dan seakan-akan bertentangan dengan asas desentralisasi, hal ini justru dirancang untuk memastikan pelaksanaan pembangunan Ibu Kota Nusantara berjalan secara efektif dan terkoordinasi. Sistem otorita dengan Kepala Otorita yang

²⁷ DAN, K. H., & NASIONAL, B. P. H. (2017). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara.

²⁸ Pujiati, S., & Muhsin, I. (2020). Aktualisasi Nilai Pancasila dalam Memperkuat Negara Hukum Indonesia Perspektif Sosiologis. *JPK (Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan)*, 5(2), 13-22.

²⁹ Riqiey, B. R. (2023, December). Penujukkan Kepala Daerah oleh Presiden dalam Perspektif Demokrasi. In *Seminar Nasional-Kota Ramah Hak Asasi Manusia* (Vol. 3, pp. 1-8).

ditunjuk langsung memungkinkan fokus pada tugas-tugas unik dan multisektor tanpa gangguan dari politik praktis, selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi dan ketentuan hukum yang ada.

4. Kesimpulan

Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) dan kedudukan Kepala Otorita IKN telah dirancang sesuai dengan ketentuan konstitusional yang ada. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 mengakui dan menghormati daerah-daerah dengan kekhususan yang diatur dalam Undang-undang, termasuk IKN sebagai Daerah Khusus. UU IKN memperjelas bahwa Otorita IKN memiliki kewenangan khusus dalam mengatur persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta menjalankan pemerintahan daerah khusus IKN. Meskipun Kepala Otorita IKN ditunjuk langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, hal ini tidak bertentangan dengan konstitusi karena UUD NRI 1945 hanya mengamanatkan pemilihan kepala daerah secara demokratis, tanpa menyebutkan secara eksplisit pemilihan langsung oleh rakyat.

Kedudukan Kepala Otorita IKN yang setara dengan menteri dan penunjukan langsungnya oleh Presiden mendukung efisiensi dan koordinasi dalam pembangunan IKN, sejalan dengan Teori Hukum Pembangunan yang menganggap hukum sebagai instrumen pembangunan masyarakat. Meskipun terdapat kekhawatiran akan sentralisasi yang mungkin timbul, sistem otorita IKN dirancang untuk menjamin kelancaran proses pembangunan nasional tanpa campur tangan politik praktis, tetapi dengan tetap memperhatikan prinsip desentralisasi yang menjadi landasan sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Purba, O., Syamil, A., Nooraini, A., Sepriano, S., & Gunawan, A. F. (2023). *Dasar Hukum & Analisis Tata Kelola Ibu Kota Negara Dari Berbagai Bidang*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.

Sunarso, H. S., & SH, M. (2023). *Hukum pemerintahan daerah di Indonesia*. Sinar Grafika.

Jurnal

Aji, G., Arfani, Z., Sari, A. M., & Seprtiani, R. (2023). Dampak Pemindahan Ibukota Negara Baru terhadap Ekonomi dan Sosial di Provinsi Kalimantan Timur. *Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora*, 1(5), 1-8.

- Aziz, M. R. Peran dan Implementasi DPR Sebagai Bentuk Checks and Balances Terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN. *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*, 3(2), 3.
- Baihaki, M. R., & Rachman, A. F. (2022). Penjelasan Hukum (Restatement) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara Menurut Hukum. *Majalah Hukum Nasional*, 52(1), 89-106.
- Bath, A. S. H. (2024). Disparitas Desentralisasi; Konsepsi Otonomi Daerah Khusus Ibukota terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-Undangan dan Ekonomi Islam*, 16(1), 131-146.
- 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), 69-87.
- Hadi, F., & Rosa, R. (2020). Pemindahan ibu kota Indonesia dan kekuasaan presiden dalam perspektif konstitusi The relocation of Indonesia's capital city and the presidential powers in constitutional perspective. *J. Konstitusi*, 17(3), 530-537.
- Haryanti, A. (2023). *POLITIK HUKUM DISAHKANNYA UNDANG-UNDANG NO 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NUSANTARA*. Pascal Books.
- Hutapea, B. (2015). Dinamika hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), 1-20.
- 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.
- Mulyaningsih, R. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah. *Lex Renaissance*, 7(2), 296-309.
- Pujiati, S., & Muhsin, I. (2020). Aktualisasi Nilai Pancasila dalam Memperkuat Negara Hukum Indonesia Perspektif Sosiologis. *JPK (Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan)*, 5(2), 13-22.
- Rahman, Ulilamrir. *PROBLEMATIKA PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH (Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta)*. BS thesis. Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Razak, A. (2023). Konseptualisasi Otonomi Khusus dalam Tinjauan Otonomi Daerah: Konstruksi dan Formulasi. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), 315-332.
- Rinaldi, A., Mukhlis, M., & Nasir, M. (2023). PENGANGKATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA OLEH PRESIDEN DITINJAU DARI KONSEP

KEDAULATAN RAKYAT. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh,* 11(2), 310-334.

Riqiey, B. R. (2023, December). Penujukkan Kepala Daerah oleh Presiden dalam Perspektif Demokrasi. In *Seminar Nasional-Kota Ramah Hak Asasi Manusia* (Vol. 3, pp. 1-8).

Simandjuntak, R. (2015). Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah,* 7(1), 57-67.

Suryani, T. A. PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA.

Windarto, Y. I. (2021). *Tinjauan Pidana Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Oleh Eksekutif* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang (UU) Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766);

Undang-undang (UU) No. 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6898)

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 (Lembaran Negara Tahun 2022, Nomor 102)