

Potensi Pelanggaran Konstitusional terkait Eksistensi Kepala Otorita dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara

Addriana Della Nasution

Universitas Islam Negeri (UIN) Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung

addrianadella02@gmail.com

Corresponding Author: Addriana Della Nasution

Diterima: 9 Juni 2023

Direvisi: 16 Oktober 2023

Disetujui: 30 Oktober 2023

Abstract: *The existence of an authority head who represents the regional head in the national capital as stipulated in Law of the Republic of Indonesia Number 3 of 2022 concerning the National Capital (UU No. 3 of 2022) gives rise to new legal problems. The process of appointing, appointing and dismissing the head of the authority carried out directly by the President is contrary to Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The position of the head of the authority as a ministerial level official will also give rise to problems related to the position of the legal products issued. This article uses legal research methods. In conclusion, there is a potential for constitutional violations related to the existence of the head of authority in Law no. 3 of 2022.*

Keywords: *The nation's capital; Unconstitutional; Head of Authority.*

Abstrak: Eksistensi kepala otorita yang merepresentasikan kepala daerah di ibu kota negara yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 3 Tahun 2022) memunculkan problematika hukum yang baru. Proses penunjukan, pengangkatan, dan pemberhentian kepala otorita yang dilakukan langsung oleh Presiden bertentangan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Posisi kepala otorita sebagai pejabat setingkat menteri juga akan memunculkan permasalahan terkait kedudukan produk hukum yang diterbitkan. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum. Kesimpulannya, terdapat potensi pelanggaran konstitusional terkait eksistensi kepala otorita dalam UU No. 3 Tahun 2022.

Kata Kunci: Ibu Kota Negara; Inkonstitusional; Kepala Otorita.

Pendahuluan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (untuk selanjutnya cukup disebut “UU No. 3 Tahun 2022”) menjadi dasar perubahan status Ibu Kota Negara Indonesia dari Jakarta ke Nusantara. Akan tetapi, terdapat sejumlah ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 2022 yang berpotensi melanggar sejumlah norma dalam konstitusi, salah satunya, adalah eksistensi kepala otorita yang merepresentasikan kepala daerah di ibu kota negara. Potensi pelanggaran tersebut disebabkan oleh keberadaan Pasal 5 ayat (4) UU No. 3 Tahun 2022 yang menyebutkan bahwa kepala otorita ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Padahal, mengacu pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya cukup disebut “UUD NRI Tahun 1945”), kepala daerah haruslah dipilih secara demokratis. Oleh karena itulah, eksistensi kepala otorita menciptakan problematika baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum tertinggi pengaturan daerah di seluruh Indonesia. Pengaturan tersebut melingkupi tata cara pemilihan kepala daerah hingga kewenangan-kewenangan lainnya, seperti penerbitan peraturan daerah atau pemanfaatan sumber daya alam.¹ Bahkan, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, misalnya, sebagai daerah yang mempunyai kekhasan terkait suksesi kepemimpinan, tetap wajib tunduk pada pengaturan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut juga berlaku bagi provinsi yang secara politik hendak memisahkan diri dari Indonesia, antara lain, Aceh dan Papua.² Oleh karena itulah, ketentuan terhadap Pasal 18 UUD

¹ Cucu Sutrisno, “Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada,” *Jurnal Pancasila Dan Kewarganegaraan* 2, no. 2 (2017): 36–48, <https://doi.org/10.24269/v2.n2.2017.36-48>.

² Daya Negri Wijaya, “Jean-Jaques Rousseau Dalam Demokrasi,” *Politik Indonesia* 1, no. 2 (2011): 206–22.

NRI Tahun 1945 merupakan paradigma dogmatis yang tidak dapat ditawar dalam kondisi apapun.

Namun, pasca diterbitkannya UU No. 3 Tahun 2022, terdapat ambivalensi dalam memahami makna pemerintahan daerah. Hal itu disebabkan UU No. 3 Tahun 2022 tidak memberikan ruang bagi Kota Nusantara untuk memilih pemimpinnya secara demokratis. Hal itu dapat dibuktikan dengan keberadaan Pasal 5 ayat (4) UU No. 3 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa IKN akan dipimpin oleh kepala otorita yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Keberadaan pasal ini tentu saja kontradiktif dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa semua daerah harus dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis.

Narasi pembentuk undang-undang yang menempatkan kepala otorita sebagai pejabat setingkat menteri juga akan menciptakan dilema baru dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Kondisi tersebut menyebabkan akan muncul perdebatan terkait produk hukum (regulasi) yang diterbitkan oleh kepala otorita, yaitu apakah termasuk peraturan daerah ataukah peraturan menteri? Hal ini menjadi pertanyaan besar, karena secara tersurat UU No. 3 Tahun 2022 menyebutkan bahwa kepala otorita merupakan kepala pemerintah daerah, akan tetapi di sisi lain disebutkan pula bahwa kepala otorita adalah pejabat setingkat menteri. Ambiguitas inilah yang nantinya akan berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Penelitian yang membahas tentang Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sudah dimuat dalam sejumlah artikel. Pertama, artikel yang disusun oleh Rizky Mulyaningsih yang melihat bahwa pengaturan kedudukan kepala otorita masih bersifat sentralistik dan belum sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini disebabkan ketentuan yang termaktub dalam UU No. 3 Tahun 2022 memberikan aturan pemilihan dan pemberhentian kepala otorita dilakukan oleh Presiden. Pengaturan

tersebut menimbulkan problematika bahwa jalannya pemerintahan di ibu kota nantinya bersifat sentralisasi dan tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai instrumen otonomi daerah. Solusi yang ditawarkan dalam penelitian tersebut adalah melakukan perubahan UU No. 3 Tahun 2022, sehingga desain pemerintahannya dibuat seperti daerah yang lain.³

Kedua, artikel yang disusun oleh Ervin Nugrohosudin yang membahas terkait sejajarnya kepala otorita dengan menteri. Sorotan lainnya dalam penelitian tersebut adalah adanya pengaturan baru tersebut diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang lebih baik. Hal ini dikarenakan ibu kota sebelumnya (Jakarta) menanggung beban ganda, yaitu sebagai pusat pemerintahan dan pusat perekonomian, sehingga menyebabkan kinerja sebagai ibu kota tidak dapat berjalan maksimal.⁴

Mengacu pada artikel-artikel tersebut, dapat diketahui bahwa artikel ini memiliki keunikan dan kebaruannya (*novelty*) tersendiri terhadap pemecahan solusi yang ditawarkan, yaitu rekomendasi untuk melakukan reformulasi kedudukan kepala otorita yang tercantum dalam UU No. 3 Tahun 2022, sehingga hanya sebagai koordinator dan pemerintahan daerahnya dijalankan seperti daerah lainnya secara demokratis. Oleh karena itu, artikel ini hendak menjawab pertanyaan, “Apakah terdapat potensi pelanggaran konstitusional terkait eksistensi kepala otorita dalam UU No. 3 Tahun 2022?”. Tujuannya untuk menganalisis potensi pelanggaran konstitusional terkait eksistensi kepala otorita dalam UU No. 3 Tahun 2022, sehingga dapat menguraikan

³ Rizki Mulyaningsih, “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah,” *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 296–309, <https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art6>.

⁴ Ervin Nugrohosudin, “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara,” *Jurnal Legislatif* 5, no. 2 (2022): 12, <https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779>.

kekeliruan yang ada dan memberikan rekomendasi agar tercipta tatanan pemerintahan Indonesia yang lebih baik.

Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang berbasis pada studi kepustakaan (*library research*).⁵ Metode penulisan yang digunakan dalam karya tulis ini adalah dengan melakukan identifikasi masalah, studi literatur, dan analisis yuridis. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum dimulai dengan mengumpulkan referensi yang relevan dan sesuai. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah metode studi literatur.

Bahan hukum yang digunakan dalam menyusun artikel ini terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, antara lain, UUD NRI Tahun 1945, UU No. 3 Tahun 2022, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan. Sementara itu, bahan hukum sekunder berasal dari referensi yang kredibel, seperti buku, jurnal yang terstandarisasi nasional dan internasional, serta situs-situs resmi pemerintah.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan nantinya akan diurai dan diolah dengan menggunakan analisis yuridis-substantif.⁶ Metode analisis yuridis-substantif adalah teknik yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik substansi dan

⁵ Amiruddin and Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 25. Lihat juga, Moch Choirul Rizal, Fatimatuz Zahro', and Rizki Dermawan, "Metode Penelitian Hukum Normatif," in *Ragam Metode Penelitian Hukum*, ed. Moch Choirul Rizal (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, Excellent 12: Solidaritas untuk Penelitian Hukum, dan Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Syariah IAIN Kediri, 2022), 19–44.

⁶ Haryanto A.G., *Metode Penulisan Dan Penyajian Karya Ilmiah* (Jakarta: Ikatan Penerbit Indonesia, 2000), 22.

dilakukan secara objektif dan sistematis dengan penyampaian secara deskriptif.

Sistem Hukum di Indonesia

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan secara tersurat terkait eksistensi Indonesia sebagai negara hukum. Konsep negara hukum atau sering disebut dengan *rechtstaat* merupakan konsep yang sering diidentikkan dengan *rule of law*. Namun, ada perbedaan yang signifikan dari kedua konsep ini. Negara hukum terdiri dari 2 (dua) suku kata, negara dan hukum, yang jika dimaknai secara terpisah akan memiliki arti yang berbeda. Negara biasanya diasumsikan sebagai bentuk diplomatik dari suatu entitas nyata (masyarakat) yang memiliki hukum untuk menentukan keteraturan. Sementara itu, hukum selalu dipahami sebagai produk dari suatu negara yang bertujuan untuk memelihara ketertiban hukum (*rechtorder*).⁷

Istilah *rechtstaat* merupakan istilah yang digunakan sebagai konsep negara hukum di negara-negara Eropa Kontinental, sedangkan *rule of law* merupakan konsep yang berkembang di negara Amerika Serikat. Menurut Azhari, *rechtstaat* pada awalnya merupakan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*), yaitu negara hanya sebagai penjamin ketertiban dan pertahanan keamanan saja.⁸ Negara baru bertindak apabila ketertiban dan keamanan terganggu. Namun, seiring dengan perkembangan zaman *rechtstaat* digunakan sebagai konsep negara hukum formal.

Berdasarkan pendapat Friedrich Julius Stahl, salah satu karakteristik negara hukum *rechstaat* adalah pemerintahan sepatutnya

⁷ Jeffrey Alexander Ch. Likadja, "Memaknai 'Hukum Negara (Law Through State)' Dalam Bingkai 'Negara Hukum (Rechtstaat),' " *Hasanuddin Law Review* 1, no. 1 (2015): 71–80, <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n1.41>.

⁸ Sayuti, "Konsep Rechtstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat Azhari)," *Nalar Fiqih* 1, no. 2 (2011): 78–83.

selalu tunduk pada peraturan perundang-undangan.⁹ Hal tersebut disepakati pula oleh Anis Farida yang menyatakan bahwa makna Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah ketundukan pemerintah terhadap peraturan perundang-undangan (*according to Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution, it is appropriate that everything, both the actions of state administrators and citizens, is based on law*).¹⁰

Senada dengan konsepsi tersebut, Janpatar Simamora menyatakan bahwa negara hukum sebagaimana yang dicita-citakan dalam UUD NRI Tahun 1945 akan dapat diwujudkan dan direalisasikan bilamana seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan atau negara benar-benar didasarkan pada kaidah-kaidah ataupun norma yang tertuang dalam konstitusi.¹¹ Hal itu sejalan dengan asas legalitas (*due process of law*), yang berarti dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintah sepatutnya didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.¹² Hal ini berarti bahwa negara harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

Dalam hal ini, undang-undang merupakan salah satu produk hukum yang juga termasuk ke dalam bagian produk politik, karena dalam perumusannya melibatkan lembaga politik. Hal tersebut dilandasi

⁹ Ahmad Gelora Mahardika and Rizky Saputra, "Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 1–19.

¹⁰ Anis Farida and Priyo Handoko, "Normative and Islamic Theology on the Enforcement of COVID-19 Health Protocol in Indonesia," *Hervormde Teologiese Studies* 77, no. 3 (2021): 1–9.

¹¹ Likadja, "Memaknai 'Hukum Negara (Law Through State)' Dalam Bingkai 'Negara Hukum (Rechtstaat),'" 75.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 198–234.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara (Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis)* (Malang: Setara Press, 2015).

oleh Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki wewenang membentuk undang-undang yang dibahas secara bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Oleh karena itu, hukum dan politik harus diselaraskan dalam proses legislasi, karena keduanya sangat mempengaruhi arah kebijakan penerapan hukum yang akan dicapai dalam rangka menghindari hal-hal yang saling bertentangan atau tidak pantas.

Sementara itu, dalam istilah politik hukum, terdapat 2 (dua) unsur utama, yaitu “politik” dan “hukum”. Istilah politik hukum sendiri merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yaitu “*rechtspolitik*”.¹⁴ Politik hukum sangat erat kaitannya dengan arah kebijakan serta bentuk dari suatu hukum yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang. Sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹⁵ Berdasarkan hal tersebut, dalam setiap produk hukum yang dibentuk oleh pihak-pihak berwenang, terdapat pertimbangan atau pengaruh dari politik hukum itu sendiri. Sangat menarik untuk dikaji keberadaan politik hukum dalam pembentukan produk-produk hukum yang menimbulkan banyak pro dan kontra di masyarakat, tidak terkecuali politik hukum dalam pembentukan UU No. 3 Tahun 2022.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (untuk selanjutnya cukup disebut “UU No. 12 Tahun 2011”) sebagai panduan utama pengaturan regulasi di Indonesia menyatakan secara tegas terkait kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan

¹⁴ Ahmad Ahsin Thohari and Imam Syauckani, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013).

¹⁵ Isharyanto, *Politik Hukum* (Surakarta: CV Kekata Group, 2016), 24.

di Indonesia.¹⁶ Hal itu menjadi penegasan bahwa segala jenis peraturan perundangan-undangan harus tetap tunduk pada konstitusi.¹⁷ Konsepsi ini selaras dengan teori hierarki norma yang digagas oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸ Ketentuan tersebut berlaku terhadap segala bentuk regulasi di Indonesia, salah satunya adalah UU No. 3 Tahun 2022 sebagai produk hukum legalitas pemindahan ibu kota dari Jakarta ke Nusantara.

Histori Pemindahan Ibu Kota Negara di Indonesia

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ibukota dapat diartikan sebagai kota tempat pusat pemerintahan negara berada dan tempat berkumpulnya unsur-unsur pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial. Pada bahasa Latin ibu kota atau *capitol* diartikan sebagai bangunan yang menjadi pusat atau induk dari pemerintahan utama yang menaunginya. Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *capital* memiliki berbagai makna tergantung dalam konteks yang digunakan. Kaitannya dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* memberikan arti *capital* sebagai *place where legislative department holds its session and where chief offices of the executives are located; political and governmental metropolis*. *Capital* juga bisa diartikan sebagai *seat of government*.

Di Indonesia, beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait tidak mencantumkan definisi “ibu kota” secara jelas. Apabila mengambil makna dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia

¹⁶ Ahmad Gelora Mahardika, “Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 344–52.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Media, 2011).

¹⁸ Jimly Asshiddiqie and M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2018), 44.

Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka setidaknya disebutkan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai ibu kota negara yang mempunyai sifat khusus dalam tugas, hak, kewajiban, serta tanggung jawab tertentu ihwal penyelenggaraan pemerintahan, pusat kelembagaan internasional, hingga lokasi perwakilan negara asing.

Mengacu pada teori ilmu negara "*Montevideo Convention on the Rights and Duties of State*" yang secara klasik satu negara hanya dapat diakui seandainya di dalam negara tersebut memiliki *a defined territory, a permanent population, an effective government, and the capacity to enter into relations with other states*.¹⁹ Dari teori tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa ibu kota sejatinya bukan hanya daerah atau wilayah yang sekadar memiliki keistimewaan, melainkan juga mengemban amanah dalam membentuk suatu pemerintahan yang efektif (*an effective government*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, keberadaan ibu kota negara merupakan tempat berputarnya semua fungsi penting pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan lembaga-lembaga vital negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial.

Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, penyebutan ibu kota Indonesia dalam materi muatan konstitusi memang menjadi topik pembicaraan para pendiri negara. Demikian disampaikan dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Moh. Yamin, berpendapat bahwa ibu kota kemudian harus dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945, meskipun pendapat ini ditolak oleh hampir semua peserta rapat.²⁰ Hal ini dianggap dapat

¹⁹ Andrew Heywood, *Global Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2011).

²⁰ Moh. Yamin dalam Rapat Besar pada tanggal 15 Juli 1945, yang dikutip dari Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang BPUPKI Dan PPKI Yang Berhubungan Dengan Penyusunan UUD 1945* (Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, n.d.), 268.

diterima. karena pada masa awal berdirinya negara, ibu kota pemerintahan dipindahkan sebanyak 2 (dua) kali, yaitu ke Yogyakarta dan Bukittinggi pada tahun 1946-1948. Seiring berjalannya waktu, yaitu pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), bahwa di dalamnya terdapat salah satu ketentuan mengenai ibu kota, yaitu Bab III tentang Aparatur Negara Republik Indonesia Serikat, Bagian I tentang Pemerintahan, Pasal 68. Pada Pasal 68 menyatakan bahwa pusat pemerintahan harus di ibu kota Jakarta, kecuali jika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat lain. Demikian Pasal 87 yang juga menyatakan senat akan mengadakan sidangnya di Jakarta, kecuali jika pemerintah menunjuk tempat lain dalam keadaan darurat. Jika diikuti, maka Konstitusi RIS dapat dianggap sebagai konstitusi pertama Indonesia yang secara langsung dan tegas menyebutkan letak ibu kota adalah Jakarta.

Pasca berakhirnya Konstitusi RIS, kemudian lahir Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950 sebagai konstitusi Indonesia. Mengenai ibu kota, seperti halnya Konstitusi RIS, UUDS Tahun 1950 juga menyatakan dalam Pasal 46 (2) bahwa “Pemerintah berkedudukan di Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain”. Perbedaan keduanya adalah UUDS Tahun 1950 tidak menyebutkan Jakarta sebagai ibu kota negara, hanya pusat pemerintahan, sedangkan Konstitusi RIS dengan jelas menyatakan bahwa Jakarta adalah ibu kota dan pusat pemerintahan Indonesia.

Setelah UUDS Tahun 1950 dicabut, yang kemudian diberlakukannya kembali UUD NRI Tahun 1945 setelah dekrit presiden, secara redaksional ibu kota dan pusat pemerintahan tidak lagi disebutkan dalam konstitusi. Sampai dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945, kata “ibu kota” disebut 2 (dua) kali dalam hal itu, yaitu dalam Pasal 2 dan Pasal 23G. Namun, konstitusi saat ini, seperti

konstitusi sebelumnya, tidak memperjelas kedudukan, yaitu hanya ibu kota atau pusat pemerintahan. Dengan kata lain, dalam sistem ketatanegaraan yang ditentukan oleh konstitusi, status ibu kota hanyalah letak lembaga-lembaga yang diatur olehnya dan lembaga-lembaga yang kemudian diatur oleh undang-undang yang ada.

Kedudukan Hukum Kepala Otorita dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Keberadaan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang otonomi menunjukkan bahwa otonomi daerah merupakan subsistem besar dalam sistem pemerintahan Indonesia. Lebih lanjut, perihal otonomi daerah diatur oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 (untuk selanjutnya cukup disebut “UU No. 23 Tahun 2014 yang diperbarui dengan UU No. 9 Tahun 2015”) berikut pula undang-undang lain yang terkait, sistem pemerintahan memberikan keleluasaan yang besar kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip demokrasi. Pada prinsipnya, otonomi daerah dilaksanakan melalui desentralisasi kekuasaan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, terjadi peralihan sebagian kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. Hal tersebut dinilai lebih efektif dan efisien dalam pengelolaan daerah.

Mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu. Akan tetapi ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 2022 hanya memberikan kewenangan kepada badan otorita untuk mengatur daerahnya. Maka sejatinya dalam bentuk pemerintahan daerah hal ini telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Padahal, dalam UU No. 3 Tahun 2022

secara eksplisit menyatakan bahwa IKN adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Di sisi lain, jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 yang diperbarui dengan UU No. 9 Tahun 2015 menyatakan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan dalam aturan di IKN tidak terdapat DPRD sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam konstitusi hanya mengenal pembagian wilayah provinsi, kabupaten, dan kota yang dikepalai oleh gubernur, bupati, dan walikota. Pemilihan kepala daerah tersebut dilakukan secara demokratis melalui pemilihan umum kepala daerah. Namun, setelah lahirnya UU No. 3 Tahun 2022, salah satu poin yang menjadi persoalan adalah keberadaan kepala otorita yang memunculkan problematika baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan adanya Pasal 5 ayat (4) UU No. 3 Tahun 2022 yang berbunyi, “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”.

Eksistensi pasal tersebut mempunyai potensi untuk melahirkan ketidakpastian hukum terkait posisi kepala otorita dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan ada 2 (dua) hal vital yang terdapat dalam pasal tersebut yang berpotensi untuk bertentangan dengan konstitusi, yaitu pengangkatan kepala otorita berikut juga produk hukum regulasi kepala otoritas.

Terkait hal yang pertama, berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Keberadaan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bersifat paralel dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa

dalam NKRI hanya dikenal beberapa jenis pemerintahan daerah, yaitu provinsi, kabupaten ataupun kota.²¹ Oleh karena itulah, setiap daerah di Indonesia haruslah memilih salah satu opsi tersebut sebagai wujud ketundukan terhadap konstitusi.

Namun, UU No. 3 Tahun 2022 justru menegaskan eksistensi Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal itu dapat dibuktikan dengan keengganan pembentuk undang-undang untuk mencantumkan IKN sebagai salah satu provinsi ataupun kabupaten/kota. Kondisi tersebut berdampak pula terhadap posisi kepala otorita yang tidak dipilih melalui mekanisme yang demokratis, tetapi dengan penunjukan. Padahal, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap kepala daerah harus dipilih secara demokratis.²² Padahal, dalam UU No. 3 Tahun 2022, kepala otoritas disebut sebagai kepala pemerintah daerah. Oleh karena itulah, manakala kepala otorita diklasifikasikan sebagai kepala pemerintah daerah, maka kepala otorita haruslah dipilih secara demokratis sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Permasalahan kedua adalah terkait produk hukum regulasi yang diterbitkan oleh kepala otorita. Berdasarkan Pasal 5 ayat (4) UU No. 3 Tahun 2022, kepala otorita merupakan pejabat yang setingkat menteri. Artinya, produk hukum yang diterbitkan oleh kepala otorita dapat disejajarkan dengan peraturan menteri. Akan tetapi, posisi kepala otorita yang merupakan kepala pemerintah daerah berdasarkan UU No. 3 Tahun 2022 mempunyai implikasi yang kontradiktif. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, "Pemerintahan daerah

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).

²² Asmadianto Asmadianto and Achmad Nurmand, "Konflik Internal Dan Rekrutmen Politik Partai Golkar Sulawesi Barat (Studi Kasus: Konflik Internal Dan Keterpilihan Kader Dalam Menghadapi Pemilu Dan Pilkada Di Sulawesi Barat 2014)," *Journal of Governance and Public Policy* 2, no. 2 (2015), <https://doi.org/10.18196/jgpp.2015.0039>.

berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, maka kepala otorita juga mempunyai hak untuk menerbitkan peraturan daerah ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. Kedua hal tersebut menciptakan problematika baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena posisi kepala otorita yang ambigu antara menteri ataukah kepala daerah.

Konstitusionalitas Redesain Otorita Ibu Kota Negara

Berdasarkan sejumlah hal di atas, keberadaan kepala otorita berpotensi untuk menciptakan ambiguitas dan pertentangan dengan sejumlah pasal dalam konstitusi. Oleh karena itulah, materi muatan di dalam UU No. 3 Tahun 2022 selayaknya dilakukan penataan ulang sebagai wujud ketundukan negara terhadap prinsip negara hukum.²³ Penataan ulang tersebut dapat dilakukan dengan memposisikan kepala otorita secara terpisah dengan kepala daerah. Pada dasarnya, IKN terdiri dari sejumlah daerah di Provinsi Kalimantan Timur, antara lain, Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Dalam hal ini, IKN selayaknya tetap berada di wilayah administrasi kedua daerah tersebut. Terkait dengan pembagian kewenangan antara Kepala Otoritas IKN, Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Daerah Penajam Paser Utara, dengan Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara, maka dapat diatur dalam undang-undang.

Hal tersebut dapat dilakukan dengan mengubah Pasal 5 ayat (4) Pemerintah Daerah, yaitu “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang

²³ Fanisa Luthfia Putri Erwanti and Waluyo Waluyo, “Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum Yang Ditimbulkan,” *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 1 (2022): 44–56.

berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR” menjadi berbunyi, “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan Pejabat setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.”

Penghapusan frasa “merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara” akan menegaskan posisi kepala otorita hanya sebagai koordinator bukan kepala daerah. Selain itu, sebagai wujud penegasan terkait eksistensi pemerintah daerah lainnya, perlu untuk dicantumkan pasal baru yang berbunyi, “Ibu Kota Nusantara terdiri dari daerah-daerah yang menjalankan pemerintahan daerah secara demokratis”.

Keberadaan pasal baru tersebut akan menegaskan posisi IKN sebagai pemerintah daerah yang tunduk pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikarenakan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun NRI 1945 mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing dipimpin oleh gubernur, bupati, dan walikota. Kebijakan yang dikeluarkan pun memiliki kedudukan hukum yang jelas dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan yang termaktub dalam UU No. 12 Tahun 2011. Perlu ditegaskan mengenai hal tersebut bahwa apabila kepala otorita yang kedudukannya setingkat menteri, tetapi memimpin suatu daerah, maka akan sangat bertentangan dengan konstitusi.

Penutup

Pemindahan ibu kota negara pada hakikatnya bukanlah hal yang tabu dalam bernegara, akan tetapi norma yang terkandung dalam regulasi yang mengatur pemindahan ibu kota negara selayaknya harus tetap tunduk pada konstitusi. Keberadaan kepala otorita sebagai kepala

pemerintahan daerah IKN yang termaktub dalam UU No. 3 Tahun 2022 secara tersurat bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, juga menciptakan ambiguitas terkait produk hukum yang diterbitkannya manakala dilihat berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011. Hal tersebut dikarenakan posisi kepala otorita yang tidak jelas apakah ia sebagai menteri ataukah kepala daerah, karena produk hukum yang dikeluarkan akan berimbas pada tatanan hierarki perundang-undangan di Indonesia. Untuk mengatasi problematika tersebut, pembentuk undang-undang perlu melakukan perubahan kembali terhadap UU No. 3 Tahun 2022 dengan menata ulang posisi kepala otorita serta kepala daerah lainnya yang berada di wilayah IKN.

Sebagai penutup, seharusnya, kepala daerah yang daerahnya menjadi wilayah IKN sepatutnya tetap diberikan kewenangan mengelola daerahnya sendiri. Di sisi lain, kepala otorita dapat difungsikan sebagai pejabat setingkat menteri yang berperan sebagai koordinator, bukan pengambil kebijakan. Dengan penataan ulang tersebut, maka pengelolaan IKN akan sejalan dengan prinsip negara hukum dan konstitusi.

Referensi

- A.G., Haryanto. *Metode Penulisan Dan Penyajian Karya Ilmiah*. Jakarta: Ikatan Penerbit Indonesia, 2000.
- Amiruddin, and Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Asmadianto, Asmadianto, and Achmad Nurmand. "Konflik Internal Dan Rekrutmen Politik Partai Golkar Sulawesi Barat (Studi Kasus: Konflik Internal Dan Keterpilihan Kader Dalam Menghadapi Pemilu Dan Pilkada Di Sulawesi Barat 2014)." *Journal of Governance and Public Policy* 2, no. 2 (2015).

<https://doi.org/10.18196/jgpp.2015.0039>.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Bernegara (Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis)*. Malang: Setara Press, 2015.

———. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

———. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Asshiddiqie, Jimly, and M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2018.

Erwanti, Fanisa Luthfia Putri, and Waluyo Waluyo. "Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum Yang Ditimbulkan." *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 1 (2022): 44–56.

Farida, Anis, and Priyo Handoko. "Normative and Islamic Theology on the Enforcement of COVID-19 Health Protocol in Indonesia." *Hervormde Theologiese Studies* 77, no. 3 (2021): 1–9.

Heywood, Andrew. *Global Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

Huda, Ni'matul. *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media, 2011.

Isharyanto. *Politik Hukum*. Surakarta: CV Kekata Group, 2016.

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Himpunan Risalah Sidang BPUPKI Dan PPKI Yang Berhubungan Dengan Penyusunan UUD 1945*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, n.d.

Likadja, Jeffry Alexander Ch. "Memaknai 'Hukum Negara (Law Through

- State)’ Dalam Bingkai ‘Negara Hukum (Rechtstaat).” *Hasanuddin Law Review* 1, no. 1 (2015): 75.
<https://doi.org/10.20956/halrev.v1n1.41>.
- Mahardika, Ahmad Gelora. “Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 344–52.
- Mahardika, Ahmad Gelora, and Rizky Saputra. “Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Legacy : Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 1–19.
- Mulyaningsih, Rizki. “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah.” *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): 296–309.
<https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art6>.
- Nugrohosudin, Ervin. “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.” *Jurnal Legislatif* 5, no. 2 (2022): 12.
<https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779>.
- Rizal, Moch Choirul, Fatimatuz Zahro’, and Rizki Dermawan. “Metode Penelitian Hukum Normatif.” In *Ragam Metode Penelitian Hukum*, edited by Moch Choirul Rizal, 19–44. Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, Excellent 12: Solidaritas untuk Penelitian Hukum, dan Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Syariah IAIN Kediri, 2022.
- Sayuti. “Konsep Rechtstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat Azhari).” *Nalar Fiqih* 1, no. 2 (2011): 78–83.
- Sutrisno, Cucu. “Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada.” *Jurnal Pancasila Dan Kewarganegaraan* 2, no. 2 (2017): 36–48.
<https://doi.org/10.24269/v2.n2.2017.36-48>.
- Thohari, Ahmad Ahsin, and Imam Syaukani. *Dasar-Dasar Politik Hukum*.

Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.

Wijaya, Daya Negri. "Jean-Jaques Rousseau Dalam Demokrasi." *Politik Indonesia* 1, no. 2 (2011): 206–22.