

# Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah

**Rizki Mulyaningsih**

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia**  
**Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia**  
**rizkimulyaningsih30@gmail.com**

## **Abstract**

*The government officially promulgated Law Number 3 of 2022 on the State Capital (IKN Law) with the branding of Nusantara as the Capital. There lies a legal issue regarding the position of the Head of the IKN Authority in Article 5 paragraph (4) of the IKN Law. The Head of the IKN Authority is at the ministerial level, selected and appointed by the President. Hence, this study examines: First, how is the position of the Authoritative Head in Law Number 3 of 2022 in terms of the perspective of regional autonomy law? and Second, what are the implications of regulating the position of the Authoritative Head in terms of regional autonomy law? The research method used is juridical-normative with a statutory approach. The results of this study conclude that the regulation of the position of the Head of the IKN Authority is still centralized and is not in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The implications of this rule when viewed from the regional autonomy law, namely the election and dismissal of the Head of the IKN Authority is a privilege of the President, is centralized, and there is no Regional House of Representatives as an instrument of regional autonomy.*

*Key Words: State capital; head of authority; regional autonomy*

## **Abstrak**

Pemerintah resmi mengundang Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) dengan *branding* Ibu Kota Nusantara. Terdapat persoalan terkait kedudukan Kepala Otorita IKN dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN. Persoalannya yaitu Kepala Otorita IKN berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, dan diangkat oleh Presiden. Maka, penelitian ini mengkaji: *Pertama*, bagaimana kedudukan kepala otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah? dan *Kedua*, bagaimana implikasi pengaturan kedudukan kepala otorita ditinjau dari hukum otonomi daerah? Metode penelitian yang digunakan yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan kedudukan kepala otorita IKN masih bersifat sentralisasi dan belum sesuai dengan UUD NRI 1945. Implikasi aturan tersebut jika ditinjau dari hukum otonomi daerah, yaitu pemilihan dan pemberhentian Kepala Otorita IKN merupakan hak istimewa Presiden, bersifat sentralisasi, dan tidak ada DPRD sebagai instrumen otonomi daerah.

**Kata-kata Kunci: Ibu kota negara; kepala otorita; otonomi daerah**

## Pendahuluan

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), perihal otonomi daerah pada hakikatnya telah tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang hingga saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di mana sistem pemerintahan telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah ini menekankan pentingnya prinsip demokrasi, peningkatan peran serta dari masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkaitan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah di NKRI. Pelaksanaan otonomi daerah tentu sangat penting, karena terdapat tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik, dan kebudayaan kian meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional.<sup>1</sup>

Otonomi daerah merupakan subsistem besar dari sistem yang lebih besar yaitu sistem pemerintahan nasional. Otonomi daerah sebagai subsistem besar, eksistensinya dianggap menjadi sangat penting, kecuali jika dianggap sebagai bagian dari subsistem kecil yang bisa dikesampingkan untuk sementara waktu. Eksistensi Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang otonomi menunjukkan bahwa otonomi daerah merupakan subsistem besar dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pada prinsipnya, otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.<sup>2</sup>

Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 merupakan aplikasi yang substansinya secara tegas dan transparan memberikan pengakuan tentang keberadaan pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dengan asas desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah pada masing-masing daerah otonom. Konsekuensi yang ditimbulkan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>1</sup> Faisal T, "Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume X, No. 3, Desember 2013, hlm. 343.

<sup>2</sup> Kiki Endah, "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 2, No. 2, Mei 2016, hlm. 797.

negara, menyebabkan seluruh wilayah NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi yang dikepalai oleh gubernur dan di dalam daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten yang dikepalai oleh bupati atau kota yang dikepalai oleh walikota. Masing-masing daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan serta kepentingan daerahnya. Sedangkan, penyerahan hak otonomi kepada setiap daerah, harus berdasarkan atas undang-undang yang merupakan ciri khas dari suatu negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”).<sup>3</sup>

Isu yang tengah dibicarakan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yaitu mengenai pembangunan ibu kota negara yang baru, semula ibu kota bertempat di DKI Jakarta, kemudian pemerintah memutuskan untuk memindahkan ibu kota ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Perjalanan pemindahan ibu kota negara telah terjadi di beberapa negara dan dari beberapa negara memiliki kisah sukses dalam hal pemindahan ibu kota lama mereka ke tempat-tempat baru, contohnya Kuala Lumpur ke Putrajaya di Malaysia, Bonn ke Berlin di Jerman, Melbourne ke Canberra di Australia, ataupun Kyoto ke Tokyo di Jepang. Pada umumnya, alasan pemindahan ibu kota negara disebabkan adanya pertimbangan sosial ekonomi, pertimbangan politik dan pertimbangan geografis. Indonesia mempertimbangkan ketiga faktor tersebut dalam analisis untuk memindahkan ibu kotanya, tidak hanya analisis di dalam negeri saja, tetapi juga analisis dari pengalaman negara lain di dunia yang telah melakukan pemindahan ibu kotanya.<sup>4</sup>

Sebagai langkah nyata pemerintah Indonesia dalam upaya pemindahan dan pembangunan ibu kota negara yang baru, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia. “Nusantara” menjadi nama resmi ibu kota negara yang baru dengan *branding* Ibu Kota Nusantara. Permasalahan yang disoroti adalah (1) IKN berbentuk pemerintahan daerah khusus, tetapi bentuknya bukan provinsi, (2) Kepala pemerintahan daerah IKN adalah kepala otorita, bukan gubernur, bupati/walikota, (3) tidak adanya Dewan Rakyat Perwakilan Daerah (DPRD), dan (5) cenderung bersifat sentralisasi, karena kepala otorita IKN dipilih dan diberhentikan oleh Presiden. Hakikatnya, dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 ayat (1) hingga ayat (4) menegaskan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, daerah provinsi dan kabupaten/kota mengurus urusannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas

---

<sup>3</sup> Roy Marthen Moonti, “Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *AL-Ishab: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 19, No. 2, November 2017, hlm. 26.

<sup>4</sup> Wesley Liano Hutasoit, “Analisa Pemindahan Ibu Kota Negara”, *Dedikasi*, Vol. 19 No. 2, Desember 2018, hlm. 109.

pembantuan, lalu pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, serta provinsi dikepalai oleh gubernur, kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/walikota yang dipilih secara demokratis.<sup>5</sup>

Penulis mengkritisi permasalahan yang timbul akibat diundangkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang IKN, karena dari segi hukum otonomi daerah, aturan tersebut belum mencerminkan otonomi daerah yang selama ini digaungkan oleh NKRI sebagai negara kesatuan yang bersifat desentralisasi agar daerah tetap bersatu, tetapi diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Melalui mekanisme otonomi daerah dimungkinkan tiap daerah menyelenggarakan pemerintahan yang seluas-luasnya berdasarkan potensi yang dimiliki dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing daerah, kesejahteraan masyarakat, dan pelayanan umum. Tujuan tersebut dicapai dengan prasyarat terselenggaranya pemerintahan daerah menurut asas-asas otonomi yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam undang-undang tersebut memuat pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta ketentuan-ketentuan teknisnya. Acuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 salah satunya yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.<sup>6</sup>

Jika mengacu pada Pasal 5 ayat (4) UU IKN yang berbunyi: "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR", Kepala Otorita IKN dapat Penulis katakan bertanggung jawabnya kepada Presiden, sebab ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Lantas, jika mengacu pada pengertian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Maka, kedudukan kepala otorita IKN yang bertanggungjawab kepada presiden sangat berpotensi untuk tidak dapat mengakomodir kepentingan masyarakat setempat di wilayah IKN dengan optimal, sebab dalam pengangkatannya masih bersifat sentralistis dan belum mencerminkan otonomi daerah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, karena masih ada campur tangan pemerintah pusat khususnya dalam kaitannya dengan Kepala Otorita IKN.

---

<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD NRI 1945.

<sup>6</sup> Daniel Pradina Oktavian, "IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah?", <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>, diakses 30 September 2022.

## **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, (1) bagaimana kedudukan kepala otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah? dan (2) bagaimana implikasi pengaturan kedudukan kepala otorita ditinjau dari hukum otonomi daerah?

## **Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini pada dasarnya untuk mengetahui dan menganalisis: *pertama*, kedudukan kepala otorita ibu kota negara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah; *Kedua*, implikasi dari pengaturan kedudukan kepala otorita ditinjau dari hukum otonomi daerah.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer yang digunakan, yaitu UUD NRI 1945, peraturan perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang didukung juga dengan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, karya ilmiah, artikel dari internet. Bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi dokumen dan studi kepustakaan, yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Kedudukan Kepala Otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ditinjau dari Hukum Otonomi Daerah**

Secara bahasa, ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city*, berasal dari bahasa latin, yaitu *caput* yang artinya kepala (*head*). Berdasarkan *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*. Bila merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, ibu kota adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif; kota yang menjadi pusat pemerintahan. DKI Jakarta berperan

sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat dikatakan sebagai *multifunction capitals*. Hal ini disebabkan, karena Jakarta sebagai ibu kota, selain sebagai pusat pemerintahan, juga sebagai pusat keuangan dan bisnis, pusat percaturan politik Indonesia, pusat media dan berbagai bidang lainnya yang pada praktiknya mayoritas berpusat di Jakarta.<sup>7</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah telah memutuskan untuk memindahkan Ibu Kota Negara (IKN) ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Pemerintah memandang ini sebagai bentuk pemerataan pertumbuhan ke arah Timur yang selama ini dianggap terlalu jawasentris. Oleh sebab itu, Pemerintah segera mengundang UU IKN meski menuai banyak polemik. Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut menjadi UU IKN) menjadi langkah resmi pemerintah dalam memindahkan Ibu Kota Negara baru. Terdapat beberapa masalah terkait Kepala Otorita dalam UU IKN tersebut.

Jika merujuk pada Pasal 1 angka 9 UU IKN yang berbunyi: "Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara", disebutkan dalam pasal tersebut bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus. Lalu, dalam Pasal 1 angka 10 UU IKN berbunyi: "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara", yang artinya dari pasal tersebut diketahui bahwa kepala pemerintahan daerah khusus IKN tidak dikepalai oleh seorang gubernur, melainkan dikepalai oleh kepala otorita. Hal ini tentu menjadi sesuatu yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena selama ini berdasarkan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), NKRI dibagi atas daerah provinsi yang dikepalai oleh gubernur dan daerah kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 digunakan istilah gubernur dan bupati/wali kota sebagai kepala daerah yang ada di Indonesia.

Dalam Pasal 5 ayat (4) 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", menimbulkan persoalan hukum terkait kedudukan kepala otorita yang setingkat menteri dan dipilih oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Penulis menyoroti hal ini karena mengapa harus berkonsultasi dengan DPR dan dipilih oleh Presiden, seharusnya dipilih

---

<sup>7</sup> Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020, hlm. 536-538.

secara demokratis merujuk pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa kepala daerah provinsi dipilih secara demokratis.

Kendati tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, seharusnya pemerintah dalam hal ini Presiden dan DPR mengumumkan kepada publik siapa saja yang menjadi kandidat calon kepala otorita IKN dan transparan dalam memilih kepala otorita IKN tersebut. Kelompok Milenial di Kalimantan Timur bersuara mengenai keputusan Presiden RI Joko Widodo terkait Kepala Otorita IKN. Kelompok Milenial di Kalimantan Timur tersebut menyuarakan bahwa meskipun pemilihan Kepala Otorita IKN menjadi hak istimewa Presiden, tetapi Kelompok Milenial tersebut tetap berharap bahwa orang daerah tetap dilibatkan dalam kepengurusan badan otorita tersebut.<sup>8</sup>

Presiden Joko Widodo sudah melantik Bambang Susantono sebagai Kepala Otorita IKN dan wakilnya yaitu Dhony Rahajoe. Eko Supriyadi, Humas Lembaga Adat Paser (LAP) Penajam Paser Utara tetap berharap juga bahwa kelak yang berada di badan otorita tidak hanya orang pusat semua, tetapi juga melibatkan putra/putri di daerah Kalimantan Timur agar terbebas dari kepentingan politik. Dengan adanya penunjukan kepala badan otorita sebagai hak prerogatif presiden, Eko Supriyadi mengatakan agak kecewa, tetapi tetap menghormati keputusan presiden terkait hal tersebut.<sup>9</sup> Pada Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) berbunyi:

- (1) Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama.
- (2) Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden sebelum masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir.

Muatan Pasal 1 ayat (2) tersebut menunjukkan betapa sentralnya kekuasaan Presiden dalam kewenangannya memberhentikan Kepala dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN sebelum masa jabatannya berakhir. Lalu, pada Bagian Penjelasan Pasal 10 ayat (1) ditegaskan kembali bahwa mekanisme pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah lainnya. Rakyat Indonesia yang hidup dalam negara yang 'demokrasi' tentu memperlakukan hal tersebut, karena pemilihan Kepala Otorita IKN dinilai tidak demokratis begitupun diberhENTIKANNYA sebelum masa

---

<sup>8</sup> Milenial Kaltim soal Kepala Otorita IKN: Pusat Masih Sentralisasi", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220310211138-20-769663/milenial-kaltim-soal-kepala-otorita-ikn-pusat-masih-sentralisasi>, diakses 27 Juni 2022.

<sup>9</sup> *Ibid.*

jabatannya berakhir. Dengan uraian tersebut, pengaturan kedudukan kepala otorita dalam UU IKN tentu dianggap masih belum mencerminkan daerah yang bersifat otonom dan demokratis disebabkan oleh hal-hal tersebut di atas.

IKN menggunakan istilah Kepala Otorita bukan Gubernur, meskipun dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan ibu kota negara. Menurut Penulis, seharusnya IKN tetap dikepalai oleh seorang gubernur seperti halnya daerah istimewa/khusus lainnya yang ada di Indonesia, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua, tetap menggunakan istilah gubernur dengan merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun, nyatanya kepala otorita di IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden. Selain itu, kedudukan kepala otorita tersebut menjadi rancu apakah berkedudukan sebagai gubernur atau bupati/walikota, sebab, ibu kota nusantara berada di wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur.

Keputusan bahwa IKN dikepalai oleh kepala otorita mengakibatkan adanya perubahan struktur organisasi, bahwa jabatan kepala otorita yang awalnya merupakan jabatan pelaksana yang fokus pada salah satu sektor pembangunan daerah yang berada di bawah menteri, kini berubah menjadi jabatan pelaksana pembangunan yang kedudukannya setingkat menteri dan sama-sama bertanggungjawab kepada presiden.<sup>10</sup> Dalam hal bertanggung jawab kepada presiden karena kepala otorita ditunjuk dan diangkat oleh presiden, jika ditinjau dari hukum otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI, maka dapat dikatakan bahwa kedudukan kepala otorita IKN belum mencerminkan sisi otonomi daerah tersebut. Hal itu disebabkan karena dalam hal mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, kepala otorita IKN bertanggung jawab kepada presiden dan berpotensi tidak dapat secara optimal mengakomodir kepentingan masyarakat setempat.

Penulis berpendapat bahwa dalam menyelesaikan masalah terkait kedudukan kepala otorita IKN ini setidaknya dapat dilakukan dengan

---

<sup>10</sup> Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara), *Jurnal Ikamakun*, Vol. 2 No. 1, 2022, hlm. 512.



menggunakan istilah gubernur jika memang IKN setingkat provinsi karena merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, meskipun IKN merupakan daerah khusus, tetapi seharusnya tetap memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam sisi otonomi daerah. Dalam hal penunjukan dan pengangkatan kepala otorita, alangkah lebih baik jika dibuat sebuah lembaga asesmen yang menyelenggarakan uji kelayakan dan kepatutan kriteria calon kepala otorita IKN berdasarkan aspirasi masyarakat setempat agar tetap tercermin nilai demokrasi dalam pengangkatan kepala otorita IKN. Sehingga, dengan adanya lembaga asesmen yang berada di daerah itu sendiri dapat menampung aspirasi masyarakat setempat terkait calon kepala otorita IKN, meskipun pada akhirnya diangkat oleh presiden.

### **Implikasi dari Pegaturan Kedudukan Kepala Otorita Ditinjau dari Hukum Otonomi Daerah**

Sebelum pembahasan lebih lanjut, terlebih dahulu akan dipaparkan terkait pemerintahan daerah. Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang 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. Melalui ketentuan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom." Jika merujuk pada pengertian di atas, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi tersebut dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya.

Otonomi daerah merupakan suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam 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”.

Hal di atas berkaitan juga dengan teori desentralisasi. Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar permasalahan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti: budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.<sup>11</sup> Di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi”. Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.<sup>12</sup>

Diundangkannya UU IKN telah menimbulkan beberapa implikasi pengaturan kepala otorita. Jika ditinjau dari hukum otonomi daerah, maka akan terlihat bahwa dari segi pemilihan dan pemberhentian Kepala dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN belum sepenuhnya menerapkan asas desentralisasi, melainkan cenderung sentralisasi. Hal ini disebabkan karena, Kepala dan/atau Kepala Otorita IKN setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dan dapat diberhentikan sewaktu-waktu sebelum masa jabatannya (5 tahun) berakhir. Selain tidak mencerminkan asas desentralisasi, hal tersebut juga tidak mencerminkan demokrasi yang selama ini dianut Indonesia.

Implikasi selanjutnya juga tidak adanya DPRD. Jika merujuk dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: “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”, selama ini ketentuan tersebut dilaksanakan oleh setiap daerah meski daerah tersebut berbentuk daerah istimewa atau daerah khusus

---

<sup>11</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, Bandung, 2004, hlm. 114.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 86.

seperti Papua. Sedangkan, dalam UU IKN, tidak ada DPRD yang merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah bersama dengan pemerintah daerah.

Apabila mengacu ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum", maka sesungguhnya dalam bentuk pemerintahan daerah khusus IKN bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Dalam Bagian Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU IKN dengan tegas menyatakan bahwa sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita IKN tanpa keberadaan DPRD sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum. Padahal, dalam UU IKN secara eksplisit bahwa IKN adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Di samping itu, jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan, dalam IKN tidak terdapat DPRD sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Maka, Penulis berpendapat bahwa ketiadaan DPRD di IKN telah menyalahi aturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang di dalamnya mengatur pemerintahan daerah di Indonesia.

Terlepas dari ketiadaan DPRD di UU IKN, implikasi berikutnya adalah peraturan kepala otorita apakah setingkat peraturan daerah provinsi, atau setingkat peraturan menteri. Sebab, meskipun daerah otorita IKN merupakan pemerintahan daerah khusus, seharusnya tidak melampaui kewenangan seperti di daerah-daerah provinsi lainnya. Dengan adanya ketentuan tersebut, seolah-olah IKN merupakan daerah yang sangat diistimewakan/sangat dikhususkan dengan tanpa memperhatikan asas otonomi daerah dan asas desentralisasi yang selama ini diterapkan di Indonesia.

Belum selesai permasalahan tersebut, terdapat ketidaksesuaian dengan konsep sistem pemerintahan daerah otonomi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 khususnya pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Konsep pemerintahan daerah yang selama ini diatur dalam UUD 1945 adalah daerah provinsi dikepalai gubernur. Jika merujuk Pasal 1 angka 9 UU IKN yang berbunyi: "Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan

dan diatur dengan Undang-Undang ini.” Terdapat ketidaksesuaian dengan Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN menyatakan bahwa: “Dengan Undang-Undang ini dibentuk: b. Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Di dalam Pasal 1 angka 2 UU IKN disebutkan bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus setingkat provinsi, tetapi dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN, menyebutkan bahwa ‘Otorita IKN/Pemerintahan Daerah Khusus IKN’ adalah lembaga setingkat kementerian.

Bagaimanapun juga, faktor manusia sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah, maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka harus menerapkan sistem otonomi yang bertanggung jawab, yakni penyelenggaraan otonomi daerah harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang menjadi tujuan utama sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.<sup>13</sup> Penulis berharap ada transparansi dari pemerintah itu sendiri dalam rangka menentukan arah pembangunan. Terlebih, sejumlah pemuda kelompok milenial di Kalimantan Timur juga tetap berharap bahwa orang daerah tetap dilibatkan dalam kepengurusan badan otorita tersebut. Rakyat dalam hal pembangunan IKN ini cenderung tidak dilibatkan aspirasinya dan pemerintah pusat memegang kendali penuh atas pembentukan UU IKN tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa tujuan dalam UUD 1945 untuk menyejahterakan rakyat masih belum dapat terwujud dalam pembangunan IKN itu sendiri.

Menurut Penulis, desain kepala otorita yang mencerminkan nilai-nilai otonomi daerah, alangkah lebih baik jika desainnya dibuat seperti daerah lain di Indonesia, artinya dikepalai oleh seorang gubernur jika memang IKN setingkat provinsi. Hal ini juga agar sejalan dengan ketentuan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang tetap menggunakan istilah gubernur sebagai kepala daerah provinsi. Sebab, hal ini juga nantinya berimplikasi pada produk hukum yang dikeluarkan oleh kepala otorita IKN. Dengan disetarakannya kepala otorita IKN sebagai gubernur, maka produk hukumnya setara dengan peraturan daerah provinsi dan menghilangkan kerancuan kepala otorita IKN setingkat menteri yang produk hukumnya setara dengan peraturan menteri.

---

<sup>13</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 17-18.

## Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Kepala Otorita IKN ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah yaitu sebagai kepala pemerintah daerah khusus IKN setingkat provinsi. Artinya, kepala pemerintahan daerah IKN tidak dikepalai oleh seorang gubernur, melainkan dikepalai oleh kepala otorita. Kepala otorita IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden, sehingga bertanggung jawab kepada presiden. Kedudukan kepala otorita menjadi rancu sebab disebutkan bahwa IKN merupakan daerah khusus setingkat provinsi, tetapi IKN itu sendiri berada dalam wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur. Dalam otonomi daerah, terdapat hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, tetapi di IKN masih ada campur tangan pemerintah seperti dalam pengangkatan kepala otoritanya oleh presiden yang berpotensi tidak optimal dalam mengakomodir kepentingan rakyat setempat karena bertanggung jawab kepada presiden.

Implikasi dari pengaturan kedudukan Kepala Otorita IKN ditinjau dari hukum otonomi daerah juga seolah belum mencerminkan adanya sistem otonomi dan desentralisasi. Terlebih, bentuk pemerintahan daerah khusus IKN/Otorita IKN berbeda dengan konsep yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Meskipun menggunakan dasar Pasal 18B ayat (1), tetapi seharusnya tetap berbentuk provinsi dikepalai seorang gubernur dan terdapat DPRD sebagai instrumen otonomi daerah. Otonomi daerah hakikatnya memberikan ruang keleluasaan bagi partisipasi masyarakat khususnya di daerahnya. Sistem otonomi daerah menjadi bentuk perlawanan terhadap sentralisasi. Namun, jika berkaca dari proses pembuatan UU IKN dan pemindahan Ibu Kota Negara itu sendiri, pemerintah pusat seolah-olah menjadi satu-satunya lembaga yang dapat menentukan arah pembangunan Indonesia ini.

Saran yang dapat diberikan oleh penulis yaitu DPR dan Presiden segera mengubah ketentuan dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 khususnya terkait Kepala Otorita setingkat menteri sebab dinyatakan bahwa IKN daerah khusus setingkat provinsi dan penunjukan kepala otorita IKN oleh Presiden. Seharusnya publik mengetahui kriteria pemilihan kepala otorita ibu kota negara agar lebih transparan dan meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah, solusi terhadap hal ini dapat dibuat lembaga asesmen yang menampung aspirasi masyarakat setempat terkait kriteria calon kepala otorita IKN. Kemudian, jika memang IKN merupakan daerah khusus setingkat provinsi, maka seharusnya ada DPRD sebagai instrumen otonomi daerah.

## Daftar Pustaka

### Buku

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, Bandung, 2004.

Hasyimzoem, Yusnani dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017.

Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

### Jurnal

Faisal T, "Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume X, No. 3, Desember 2013.

Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020.

Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)", *Jurnal Ikamakun*, Vol. 2 No. 1, 2022.

Kiki Endah, "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 2, No. 2, Mei 2016.

Roy Marthen Moonti, "Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *AL-Ishah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 19, No. 2, November 2017.

Wesley Liano Hutasoit, "Analisa Pemindahan Ibukota Negara", *Dedikasi*, Vol. 19 No. 2, Desember 2018.

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

### Internet

"IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah?", <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>

"Milennial Kaltim soal Kepala Otorita IKN: Pusat Masih Sentralistik", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220310211138-20-769663/milennial-kaltim-soal-kepala-otorita-ikn-pusat-masih-sentralistik>, diakses 27 Juni 2022.