



Analisis Yuridis Kedudukan Otorita IKN sebagai Pemerintahan Daerah Khusus dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Risman Setiawan

Univeristas Halu Oleo, Kendari, Indonesia

E-mail: rismansetiawan@uho.ac.id

Abstrak

Problematika konstitusional terkait prinsip otonomi daerah Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) dengan prinsip demokrasi daerah menunjukkan bahwa Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus yang tidak memiliki lembaga perwakilan daerah serta dipimpin oleh pejabat yang diangkat Presiden. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui analisis terhadap UUD NRI 1945, Undang-Undang IKN, serta doktrin dan teori hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Otorita IKN memiliki karakter hibrida yang menimbulkan ketidakpastian dalam aspek hierarki peraturan, akuntabilitas, dan prinsip *checks and balances*. Meskipun pembentukan IKN didasarkan pada Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 melalui konsep otonomi asimetris, implementasinya cenderung mengarah pada sentralisasi kewenangan dan berpotensi menciptakan defisit demokrasi di tingkat daerah. Dengan demikian, pentingnya rekonstruksi tata kelola Otorita IKN melalui penguatan pengawasan, kejelasan hierarki peraturan, dan peningkatan partisipasi publik guna menjamin akuntabilitas dan kelangsungan demokrasi di tingkat daerah.

Kata kunci: Konstitusi ; Ibu Kota Nusantara ; Daerah Otonomi Khusus.

A. PENDAHULUAN

Pemindahan Ibu Kota Negara dari Jakarta ke Ibu Kota Nusantara di Kalimantan Timur merupakan kebijakan strategis nasional yang menandai transformasi besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Landasan hukum kebijakan ini adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 (Nugraha et al., 2023). Kebijakan ini bukan sekadar pemindahan infrastruktur fisik, melainkan upaya mendesentralisasikan pusat politik dan pemerintahan untuk mencapai keadilan ekonomi dan pembangunan yang Indonesia-sentris.

Undang-Undang IKN memperkenalkan wujud pemerintahan baru yang disebut Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus. Otorita ini memiliki karakteristik yang sangat unik karena dipimpin oleh Kepala Otorita setingkat menteri yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden. Bentuk pemerintahan ini diklaim sebagai manifestasi dari otonomi asimetris yang diperbolehkan secara konstitusional.

Namun, kedudukan Otorita IKN menimbulkan perdebatan akademis yang tajam terkait konstitusionalitasnya terhadap Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat UUD NRI 1945. Pasal 18 mewajibkan adanya otonomi daerah yang demokratis dengan Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis dan adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Mulyaningsih, 2022). Sementara itu, IKN dikonsepsikan sebagai wilayah administrasi murni tanpa keberadaan DPRD daerah, yang berpotensi memicu terjadinya defisit demokrasi di wilayah tersebut.

Persoalan muncul ketika Pasal 18B Ayat digunakan sebagai pembenaran untuk membentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus tanpa sepenuhnya mengikuti syarat otonomi daerah secara umum. Beberapa ahli berpendapat bahwa kekhususan IKN bersifat fleksibel dan dapat diatur secara luas melalui kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) (Hantoro, 2022). Namun, pandangan lain menilai bahwa pemaknaan "khusus" dalam konstitusi seharusnya tidak menghapus prinsip dasar kedaulatan rakyat di tingkat lokal (Simanungkalit & Vanny, 2025).

Permasalahan lain yaitu terkait dengan ambiguitas status Kepala Otorita yang bersifat dualistik. Di satu sisi, ia adalah Kepala Pemerintahan Daerah Khusus, namun di sisi lain ia adalah pejabat setingkat menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden (Nasution, 2023). Ambiguitas ini menciptakan ketidakpastian hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terutama terkait produk hukum yang dikeluarkan oleh Otorita IKN (Nugraha et al., 2023).

Kondisi tersebut berdampak pada tata kelola pemerintahan yang dijalankan, di mana Otorita IKN memegang kewenangan yang sangat luas namun minim pengawasan dari lembaga perwakilan rakyat daerah. Tidak adanya DPRD di IKN Nusantara berarti fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sepenuhnya ditarik ke tingkat pusat. Hal ini menimbulkan tantangan serius bagi efektivitas *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat daerah.

Permasalahan hukum konkret di lapangan dapat dilihat pada isu pertanahan dan perlindungan hak masyarakat adat di wilayah pengembangan IKN yang seluas 256.142 hektar (Firnaherera & Lazuardi, 2022). Terdapat kekhawatiran nyata bahwa pembangunan IKN akan menggusur lahan milik masyarakat hukum adat tanpa mekanisme perlindungan yang memadai. Hingga saat ini, konflik kepemilikan lahan antara masyarakat adat dengan pemegang izin usaha tetap menjadi api dalam sekam di wilayah Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara (Nugroho, 2022).

Isu kedudukan Otorita IKN ini sangat penting diteliti karena menyentuh fondasi kedaulatan negara dan prinsip negara hukum Indonesia. Ketidakjelasan status hukum Otorita dapat berimplikasi pada keabsahan setiap kebijakan publik yang diambil dan penegakan hukum di wilayah IKN. Jika tidak diselaraskan secara normatif, struktur pemerintahan IKN berpotensi menjadi anomali dalam sistem ketatanegaraan yang mereduksi prinsip otonomi daerah. Selain itu, perlu mendefinisikan kembali hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan Otorita IKN agar tidak terjadi sentralisasi terselubung. Rekonstruksi yuridis terhadap Pasal 18B UUD 1945 harus dilakukan agar tafsir "daerah khusus" tidak digunakan sebagai instrumen untuk mengabaikan hak-hak partisipasi publik.

Dengan demikian, perlu analisis secara komprehensif terkait kedudukan yuridis Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diarahkan pada pengujian konsistensi UU IKN terhadap norma dasar konstitusi terkait otonomi daerah dan pembagian kekuasaan. Selain itu, kajian tentang model tata kelola yang ideal agar Otorita IKN tetap dapat menjalankan fungsi sebagai pusat politik dengan efisien tanpa mengenyampingkan hak-hak demokratis warga.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang berfokus pada analisis peraturan perundang-

undangan, doktrin hukum, dan putusan pengadilan. Pendekatan ini memberikan dasar teori yang kuat bagi peneliti untuk memahami dan menginterpretasikan norma hukum yang berlaku. Keunggulan utama pendekatan normatif adalah kemampuannya melakukan analisis terhadap norma-norma hukum yang mengatur tentang sistem pemerintahan daerah khusus IKN guna melihat konsistensi antara UU IKN dengan UUD NRI 1945.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Teori hierarki norma hukum (*Stufenbaulehre*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dalam konteks Ibu Kota Nusantara, setiap produk hukum yang dikeluarkan oleh Otorita IKN harus memiliki landasan validitas yang kuat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia (Nugraha et al., 2023). Prinsip ini sangat penting melihat kedudukan Otorita IKN yang bersifat hibrida, yakni sebagai pemerintah daerah khusus sekaligus lembaga setingkat kementerian, yang harus tunduk terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan konstitusional utama bagi pembentukan IKN adalah Pasal 18B Ayat UUD NRI 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (Hantoro, 2022). Prinsip Otonomi asimetris memberikan ruang bagi negara untuk memperlakukan suatu daerah secara berbeda berdasarkan kepentingan strategis nasional, namun tetap harus berada dalam koridor negara kesatuan yang demokratis (Failaq and Arelia, 2022). Pemaknaan "khusus" dalam IKN melampaui konsep daerah otonom biasa karena mencakup kewenangan administratif dan otoritatif yang ditarik langsung dari pusat.

Konsep "Otorita" dalam sistem pemerintahan Indonesia merupakan manifestasi dari desentralisasi fungsional yang bertujuan untuk efisiensi pembangunan. Namun, kedudukan yuridis Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tanpa keberadaan lembaga perwakilan rakyat daerah memicu perdebatan mengenai akuntabilitas publik (Aziz, 2023). Dalam teori pertanggungjawaban hukum (*legal liability*) menekankan bahwa setiap pemberian wewenang harus disertai dengan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas (Nadir et al., 2024). Dalam struktur IKN, pertanggungjawaban yang bersifat vertikal langsung kepada Presiden tanpa adanya pengawasan horisontal di tingkat lokal dianggap sebagai diskrepansi dalam sistem pemerintahan daerah yang ideal.

Fungsi dari prinsip checks and balances untuk menguji pengawasan terhadap kebijakan Kepala Otorita IKN merupakan langkah untuk mengawasi kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan Mengingat Kepala Otorita dipilih langsung oleh Presiden, peran Dewan Perwakilan Rakyat RI menjadi sangat sentral sebagai satu-satunya lembaga legislatif yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di Nusantara (Aziz, 2023). Penguatan peran DPR ini menjadi kompensasi yuridis atas absennya DPRD guna menjaga marwah demokrasi dalam tata kelola pemerintahan daerah khusus.

Selain itu, sistem perundang-undangan di Indonesia menunjukkan setiap jenis peraturan harus memiliki tempat yang jelas dalam hierarki agar memiliki daya ikat yang sah. Muncul persoalan konstitusional ketika Peraturan Otorita IKN tidak

secara eksplisit disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011, sehingga kedudukan yuridisnya akan dipertanyakan. Tanpa kepastian hukum mengenai hierarki regulasi ini, implementasi kebijakan di pusat politik baru tersebut rentan terhadap permasalahan konstitusional dan hambatan administratif.

Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dilihat bahwa meskipun dasar hukum IKN telah tersedia, masih terdapat persoalan mendasar pada level implementasi regulasi dan pengawasan demokratis. Hubungan antara otonomi asimetris, kepastian hukum regulasi, dan mekanisme checks and balances menjadi benang merah yang mengikat teori-teori tersebut dengan konteks penelitian ini. Penelitian ini akan mengisi ruang kosong dengan mensintesis aspek-aspek yuridis tersebut ke dalam satu model tata kelola pemerintahan daerah khusus yang lebih harmonis.

Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus memiliki karakteristik yuridis yang unik dan ambivalen. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, Otorita IKN dikualifikasikan sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan daerah khusus (Nugraha et al., 2023). Struktur ini menciptakan model kepemimpinan tunggal di mana Kepala Otorita memiliki kewenangan eksekutif dan regulatif sekaligus tanpa adanya lembaga legislatif daerah, yang secara fundamental berbeda dengan desain pemerintahan daerah pada umumnya di Indonesia.

Perlunya penguatan regulasi menunjukkan bahwa perubahan UU IKN melalui UU Nomor 21 Tahun 2023 bertujuan untuk memperkuat kewenangan khusus Otorita dalam pengelolaan anggaran dan pertanahan (Nugraha et al., 2023). Kewenangan ini diberikan untuk menjamin akselerasi pembangunan tanpa hambatan birokrasi yang kompleks. Namun, adanya sentralisme kekuasaan yang sangat kuat pada sosok Kepala Otorita, yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sehingga mengaburkan sekat antara urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah.

Kedudukan Otorita IKN dipandang sebagai implementasi dari otonomi asimetris yang diatur dalam Pasal 18B Ayat UUD NRI 1945. Penafsiran terhadap pasal ini memberikan legitimasi bagi negara untuk membentuk satuan pemerintahan yang bersifat "khusus" sesuai dengan kepentingan strategis nasional (Hantoro, 2022). Hal tersebut menunjukkan bahwa bentuk IKN Nusantara merupakan manifestasi dari open legal policy pembentuk undang-undang. Meskipun demikian, validitas konstitusionalnya tetap menjadi objek perdebatan, terutama terkait penghapusan hak politik warga untuk memilih kepala daerah secara langsung (Simanungkalit & Vanny, 2025).

Adanya diskrepansi sistemik dalam struktur pemerintahan IKN Nusantara dibandingkan dengan daerah khusus lainnya seperti DKI Jakarta atau Yogyakarta. Di IKN, kedaulatan rakyat di tingkat lokal direduksi demi efisiensi administratif, di mana fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPRD ditarik sepenuhnya ke tingkat nasional melalui DPR RI. Pola ini menunjukkan pergeseran dari paradigma demokratis menuju paradigma teknokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang berpotensi menciptakan defisit demokrasi di wilayah tersebut (Failaq & Arelia, 2022).

Ketidakpastian hukum terkait hierarki Peraturan Otorita IKN dalam sistem perundang-undangan nasional. UU IKN memberikan kewenangan bagi Otorita untuk menetapkan peraturan guna menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus,

namun status peraturan tersebut tidak secara eksplisit diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 (Nugraha et al., 2023). Hal ini menimbulkan risiko yuridis terkait daya ikat dan eksekusi peraturan tersebut di lapangan. Temuan ini sangat relevan karena tanpa kejelasan hierarki, produk hukum Otorita rentan terhadap pembatalan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung.

Terkait mekanisme *checks and balances*, pengawasan oleh DPR RI terhadap Otorita IKN bersifat makro dan tidak mampu menjangkau detail administratif pelayanan publik di tingkat lokal. Ketidakhadiran DPRD di IKN Nusantara menciptakan kekosongan pengawasan harian terhadap penggunaan anggaran dan kualitas layanan publik. Secara teoretis, hal ini bertentangan dengan prinsip akuntabilitas dalam *good governance*, di mana setiap pemegang otoritas harus memiliki lembaga pengawas yang seimbang di level yang sama (Nadhir et al., 2024).

Dengan demikian, Otorita IKN seharusnya dipandang sebagai "Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang menjalankan Otonomi Administratif", bukan sekadar pemerintah daerah konvensional. Implikasi teoritisnya adalah diperlukannya redefinisi terhadap konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan yang tidak hanya terbatas pada desentralisasi politik, tetapi juga desentralisasi fungsional-administratif (Hantoro, 2022). Hal ini memperkaya prinsip otonomi asimetris dengan model baru yang lebih menekankan pada pencapaian tujuan nasional secara cepat.

Kebutuhan untuk memperjelas status produk hukum Otorita dalam revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk itu, Otorita IKN perlu segera merumuskan regulasi turunan yang secara khusus melindungi hak-hak masyarakat adat guna menghindari konflik sosial yang berkepanjangan (Nugroho, 2022). Tanpa perlindungan hukum yang kuat bagi warga lokal, legitimasi IKN sebagai ibu kota masa depan dapat tergerus oleh isu pelanggaran hak dasar.

Meskipun secara formal-legal Otorita IKN memiliki landasan kuat, secara materiil masih terdapat celah hukum dalam aspek pertanggungjawaban. Teori pertanggungjawaban hukum mengisyaratkan bahwa Kepala Otorita harus memiliki batasan wewenang yang jelas agar tidak terjebak dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) (Nadhir et al., 2024). Refleksi kritis terhadap data menunjukkan bahwa penguatan pengawasan eksternal melalui lembaga independen atau partisipasi masyarakat sipil di IKN sangat diperlukan sebagai kompensasi atas tidak adanya DPRD.

Selain itu, sinkronisasi antara UU IKN dengan UU Pemerintahan Daerah menjadi syarat mutlak untuk menghindari dualisme kewenangan. Diskrepansi yang terjadi saat ini menunjukkan bahwa proses legislasi IKN terkesan terburu-buru, sehingga mengabaikan beberapa prinsip dasar dalam administrasi negara (Failaq & Arelia, 2022). Penemuan ini mendukung pandangan bahwa diperlukan harmonisasi regulasi berkelanjutan yang melibatkan berbagai sektor agar hukum di IKN dapat berjalan harmonis dengan hukum nasional lainnya.

Keberhasilan IKN sebagai "Ibu Kota Politik" sangat bergantung pada kemampuannya untuk tetap menjadi entitas yang demokratis meskipun dipimpin oleh otoritas administratif. Partisipasi publik yang rendah dalam proses pembentukan regulasi IKN harus menjadi catatan kritis bagi pemerintah (Simanungkalit & Vanny, 2025). Ke depan, model konsultasi publik yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus diinstitutionalisasi dalam setiap

pengambilan kebijakan oleh Otorita IKN. Pemerintah perlu mempertimbangkan pembentukan dewan penasihat atau dewan perwakilan penduduk IKN yang berfungsi sebagai jembatan aspirasi antara warga Nusantara dan Kepala Otorita. Hal ini akan memitigasi defisit demokrasi tanpa harus mengubah struktur IKN menjadi daerah otonom biasa. Selain itu, diperlukan audit hukum secara berkala terhadap Peraturan Otorita yang telah dikeluarkan untuk memastikan konsistensi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (Nugraha et al., 2023).

Dengan demikian, kedudukan yuridis Otorita IKN sebagai pemerintahan daerah khusus memerlukan rekonstruksi pada aspek akuntabilitas dan kepastian dasar hukum. Meskipun otonomi asimetris memberikan fleksibilitas, batasan-batasan konstitusional terkait kedaulatan rakyat dan hak asasi manusia tidak boleh diabaikan. Sinergi antara otoritas yang kuat dan pengawasan yang ketat adalah kunci utama bagi IKN Nusantara untuk tumbuh menjadi Ibu Kota Negara yang stabil dan berwibawa bagi bangsa Indonesia.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan Analisis yuridis Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki karakter hibrida yang menempatkannya sebagai pemerintah daerah khusus dan lembaga setingkat kementerian, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam aspek kewenangan, pertanggungjawaban, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Meskipun pembentukan IKN didasarkan dari Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 melalui konsep otonomi asimetris dan *open legal policy*, namun masih terdapat ketidaksesuaian dengan prinsip dasar otonomi daerah yang demokratis, khususnya terkait tidak adanya DPRD dan mekanisme *checks and balances* di tingkat daerah. Dengan demikian, diperlukan rekonstruksi peraturan yang menempatkan Otorita IKN sebagai lembaga administratif dengan otonomi fungsional yang tetap berada dalam koridor konstitusi, melalui penguatan mekanisme pengawasan, kejelasan hierarki peraturan, serta harmonisasi dengan sistem hukum nasional guna mencegah hilangnya prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di IKN.

DAFTAR PUSTAKA

- A. D. Nasution, "Potensi Pelanggaran Konstitusional terkait Eksistensi Kepala Otorita dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara," *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara*, vol. 2, no. 2, pp. 105-124, 2023.
- B. E. Nugroho, "Perlindungan Hak Masyarakat Adat dalam Pemindahan Ibukota Negara," *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik (JISIP)*, vol. 6, no. 1, 2022.
- B. F. Hantoro, "Compatibility of the Capital of Nusantara's Form of Government Against Article 18B Section of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia," *Journal SASI*, vol. 28, no. 3, 2022.
- D. Simanungkalit and V. Vanny, "Misreading the Court Decision: Reflecting on Constitutional Interpretation In Nusantara Capital Law Formation," *Jurnal Ius Constituendum*, vol. 10, no. 3, 2025.

- H. S. Nugraha, M. Y. Al Arif, and M. Z. Fikri, "Examining the Legal Standing of IKN Authority Regulations *within* Indonesian's Legislation System," *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, vol. 6, no. 2, 2023.
- M. A. Nurdiansah, "Quo Vadis Kepemilikan Tanah Adat di Wilayah Pembangunan Ibu Kota Nusantara," *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial*, vol. 4, no. 3, 2023.
- M. R. M. F. Failaq and F. A. Arelia, "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Nusantara," *Jurnal Sosial Politik Hukum*, vol. 1, no. 1, 2022.
- N. Nadhir, D. P. Sinaga, and M. Syawal, "Pertanggungjawaban Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Penyelenggaraan Tata Pemerintahan," *Jurnal USM Law Review*, vol. 7, no. 1, 2024.
- R. Mulyaningsih, "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah," *Jurnal Lex Renaissance*, vol. 7, no. 2, pp. 296–309, 2022.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- V. A. Firnaherera and A. Lazuardi, "Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Antisipasi Persoalan Pertanahan Masyarakat Hukum Adat," *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, vol. 1, no. 1, 71-84, 2022.