

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia selaku negara kesatuan, membagi kekuasaan tata kelola yang kompleks antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian kekuasaan ini dimaksudkan untuk menyeimbangkan kebutuhan akan persatuan nasional dengan prinsip-prinsip otonomi daerah (Hariyanto, 2020). Tujuan dari pembagian kekuasaan ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan publik dan tata kelola yang efektif. Konstitusi Indonesia tidak menetapkan status hukum ibu kota melainkan hal tersebut ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang.

Sebagai ibu kota negara Indonesia, Jakarta telah dianggap tidak lagi memenuhi syarat untuk kelangsungan hidup dan kesejahteraan sebagai daerah khusus ibu kota karena tidak lagi mampu menjalankan peran dan optimalisasi sebagai kota yang menjamin kehidupan masyarakatnya aman, aman dari bencana alam, dan berkelanjutan. Peningkatan jumlah penduduk di Ibu Kota Jakarta membuatnya tidak dapat dikontrol, menyebabkan kondisi lingkungan yang buruk, penurunan fungsi, dan penurunan kenyamanan hidup yang kemudian, alasan yang kuat tersebut dijadikan landasan guna memindahkan Ibu Kota Negara yang diperkuat dengan kemunculan regulasi berupa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 mengenai Ibu Kota Negara (Harusi, 2008). Undang-Undang ini mengatur perencanaan, pelaksanaan, dan pendirian Ibu Kota Negara, hendak dipindahkan dari Jakarta ke Kalimantan Timur dan dipimpin dan dikelola oleh Otorita Ibu Kota Nusantara.

Tanggung jawab penuh atas perencanaan, pelaksanaan, dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga yang berwenang. Pembentukan Otoritas Ibu Kota Negara (Undang-Undang IKN) sebagai entitas khusus yang bertanggung jawab untuk mengatur ibu kota baru tersebut memerlukan analisis menyeluruh tentang pembagian kewenangan antara badan baru ini dan pemerintah pusat. Selain itu, persiapan, tahap pembangunan, dan prosedur pemindahan Ibu Kota ditanggung oleh Daerah Otorita.

Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta) adalah provinsi menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi. Ini berbeda dengan Ibu Kota Nusantara, yang dipimpin oleh kepala otoritas Ibu Kota Nusantara. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, otoritas sebagai representasi pemerintah daerah dan pemimpin otorita tidak diketahui. Oleh karena itu, pemerintahan Ibu Kota Nusantara, bersama dengan Badan Otorita, yang merupakan lembaga pemerintahan khusus untuk Ibu Kota, menimbulkan masalah hukum baru (Hadi & Gandryani, 2022). “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, setiap provinsi, kabupaten mempunyai pemerintahan daerah dan ditentukan oleh undang-undang,” kata bagian pertama Konstitusi 1945. Dengan demikian, konstitusi menetapkan bahwa susunan pemerintahan daerah di Indonesia mencakup provinsi, kabupaten, kota, serta bentuk-bentuk pemerintahan daerah lain yang diatur lebih lanjut. Jika diperlukan, saya juga bisa membuat versi yang

lebih panjang atau lebih teknis (Sunarso & SH, 2023). Dalam UUD, istilah “otorita” tidak dikenal sebagai bentuk pemerintahan daerah.

Merujuk kepada konsep negara Indonesia ialah kesatuan, yang berwujud republik, sesuai dengan ketentuan didalam Pasal 1 UUD 1945. Pada dasarnya Negara kesatuan dijalankan oleh pemerintah pusat memiliki yang memiliki kewenangan tertinggi atas setiap permasalahan negara tanpa diganggu oleh delegasi atau penyerahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, urusan kenegaraan tetap berada dalam satu sistem yang terintegrasi, di mana pemerintah pusat menjalankan peran sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam struktur negara kesatuan (Hariyanto, 2020). Konsep negara kesatuan mengandung prinsip bahwa seluruh kewenangan pemerintahan berada pada pemerintah pusat, tanpa adanya pembagian kekuasaan secara konstitusional kepada entitas pemerintahan lain. Akibatnya, kepentingan negara tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*). Pemerintah pusat juga memiliki kekuasaan tertinggi, dan tanggung jawab untuk melaksanakan pemerintahan tetap menjadi kewajiban pemerintah pusat (Susanto, 2019).

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan bentuk Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara memiliki mandat untuk menjalankan proses persiapan, pelaksanaan pembangunan, serta pemindahan Ibu Kota Negara, sekaligus menyelenggarakan pemerintahan di wilayah tersebut. Di samping itu, Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menyebutkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara berperan

sebagai pimpinan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Ketentuan ini menegaskan bahwa jabatan tersebut tidak disamakan dengan posisi gubernur sebagaimana lazimnya dalam struktur pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1), (2), dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas wilayah provinsi yang dipimpin oleh gubernur, serta kabupaten dan kota yang masing-masing dikepalai oleh bupati dan wali kota. Namun, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyebutan ‘gubernur’, ‘bupati’, dan ‘wali kota’ secara eksplisit digunakan untuk merujuk pada kepala daerah di seluruh tingkatan pemerintahan daerah

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi menyatakan bahwa Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta) merupakan suatu provinsi yang memiliki status kekhususan sebagai ibu kota negara, yang pembentukannya didasarkan pada fungsi dan perannya sebagai pusat pemerintahan nasional. Meskipun demikian, DKI Jakarta tetap dipimpin oleh seorang gubernur yang dipilih melalui mekanisme pemilihan kepala daerah. Hal ini berbeda dengan Ibu Kota Nusantara, yang kepemimpinannya berada di tangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai kepala daerah yang ditunjuk, bukan dipilih melalui pemilu daerah. Keberadaan pemerintahan Ibu Kota Nusantara yang diselenggarakan melalui Badan Otorita sebagai entitas pemerintahan daerah menimbulkan persoalan hukum tersendiri. Hal ini disebabkan karena dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, konsep otorita tidak dikenal sebagai bentuk pemerintahan daerah, demikian pula dengan posisi Kepala Otorita yang tidak

sejalan dengan struktur kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam kerangka hukum nasional (Hadi & Gandryani, 2022).

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menyebutkan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) bukan merupakan lembaga setingkat kementerian, meskipun memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan Ibu Kota Negara. Ketentuan ini berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian terminologi dalam hukum administrasi negara, mengingat status kelembagaan dan fungsi OIKN tidak sepenuhnya sejalan dengan struktur administratif yang lazim dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Riyanto, 2003). Konsep *contradictio in terminis* menjadi semakin jelas apabila merujuk pada ketentuan Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang secara tegas membatasi entitas pemerintahan daerah hanya pada tingkat provinsi serta kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengakui bentuk pemerintahan daerah di luar dua entitas tersebut secara konstitusional. Kendati Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui keberadaan bentuk pemerintahan daerah yang bersifat khusus, implementasinya tetap menunjukkan bahwa entitas seperti DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta masih dikategorikan sebagai provinsi dalam struktur pemerintahan daerah.

Selain itu, merujuk pada Pasal 5 ayat (6) Undang-Undang Ibu Kota Negara (Undang-Undang IKN), Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota

Nusantara. Namun, karena dalam struktur pemerintahan daerah IKN tidak terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maka peraturan yang ditetapkan oleh Otorita tersebut tidak dapat serta-merta disamakan atau ditafsirkan sebagai peraturan daerah (Perda) sebagaimana berlaku pada pemerintahan daerah lainnya. Namun demikian, tidak ada ketentuan hukum yang menjelaskan apakah produk hukum otoritas tersebut merupakan peraturan pemerintah daerah atau peraturan lembaga atau kementerian. Sebaliknya, Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN) mengatur pembagian tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pola pembagian ini mencerminkan pemisahan kewenangan yang serupa dengan relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi pemerintahan. Selain itu, Otorita bertanggung jawab atas administrasi Kepala Daerah Khusus tersebut, yang merupakan pejabat dengan kedudukan sebanding dengan menteri, sehingga peraturan yang dibuat dapat ditafsirkan atau diposisikan sebagai peraturan menteri. Berdasarkan permasalahan yang telah dijabarkan tersebut diatas, peneliti tergiring untuk mengkaji dalam bentuk karya ilmiah skripsi dengan melakukan pengidentifikasian terhadap permasalahan yang dijadikan topik dalam penelitian ini.

1.2 Identifikasi Masalah

Merujuk pada latarbelakang permasalahan sebagaimana yang sudah dipaparkan diatas, ditemukan beberapa permasalahan yang perlu dilakukan identifikasi secara mendalam terkait diantaranya:

1. Tidak adanya kejelasan mengenai batas-batas kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum, terutama dalam hal pembedaan secara tegas antara kewenangan Pemerintah Pusat dan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Terdapat potensi konflik kepentingan antara Otorita Ibu Kota Nusantara dengan pemerintah daerah maupun Pemerintah Pusat, yang dapat berujung pada tumpang tindih kewenangan dalam proses pengambilan keputusan serta pelaksanaan kebijakan publik.
3. Korelasi Prinsip Otonomi Daerah perihal pembagian wewenang untuk Otorita Ibu Kota Negara sejalan atau beririsan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah.
4. Diperlukan urgensi penyusunan regulasi yang lebih komprehensif guna merumuskan secara jelas pembedaan kewenangan antara Otorita Ibu Kota Nusantara, pemerintah daerah, dan Pemerintah Pusat, demi menghindari ambiguitas hukum serta memastikan efektivitas tata kelola pemerintahan.
5. Pembentukan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai entitas yang memiliki kewenangan khusus dapat menimbulkan konsekuensi yuridis yang memengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah di wilayah IKN, terutama dalam hal koordinasi, pelimpahan wewenang, dan pembagian tanggung jawab pemerintahan.

1.3 Batasan Masalah

Pertimbangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang luas. Permasalahan dibatasi di sini dan difokuskan pada beberapa masalah, seperti:

1. Kepastian hukum terkait kejelasan dan ketegasan batas kewenangan menjadi aspek yang sangat penting dalam menilai sejauh mana Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 secara eksplisit menetapkan pembagian serta pembatasan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Otorita Ibu Kota Nusantara, khususnya dalam sektor-sektor yang menyangkut pembangunan dan pengelolaan Ibu Kota Negara.
2. Potensi tumpang tindih kewenangan yang tercermin dalam sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 perlu dianalisis lebih lanjut untuk menilai sejauh mana pembagian kewenangan antara Otorita Ibu Kota Nusantara, kementerian, serta instansi pemerintah pusat dan daerah telah dirumuskan secara tegas dan tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya.
3. Potensi Konflik Kewenangan Secara Normati yang terjadi akibat ketidakjelasan rumusan dan hubungan kepentingan yang signifikan antara kedua entitas, penelitian akan menentukan pasal-pasal yang dapat menyebabkan konflik kewenangan di tingkat normatif.
4. Model pemisahan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum yang berdampak terhadap penerapan prinsip-prinsip tata kelola

pemerintahan yang baik seperti akuntabilitas, efisiensi, dan kepastian hukum khususnya dalam konteks pelaksanaan pembangunan Ibu Kota Nusantara

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kepastian hukum pengaturan batasan pembagian kewenangan yang jelas dan tegas antara Pemerintah Pusat atau daerah terhadap Otorita Ibu Kota Negara dalam konteks ketatanegaraan?
2. Bagaimanakah perumusan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Otorita Ibu Kota Nusantara yang menjamin kepastian hukum, khususnya dalam hal koordinasi dan tata kelola pemerintahan di wilayah Ibu Kota Negara?

1.5 Tujuan Penelitian

Penelitian ini mengantongi dua tujuan spesifik dengan mengacu pada dua rumusan masalah, Dimana tujuan penelitian ini diantaranya untuk:

1. Melaksanakan telaah kritis dan analisis terhadap sejauh mana kejelasan serta ketegasan pembatasan kewenangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dengan penekanan pada perbedaan normatif antara kewenangan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah.
2. Menganalisis dan memberikan Gambaran terkait tentang bagaimana kewenangan dibagi antara pemerintah pusat atau daerah dan Otorita Ibu Kota Negara (OIKN), serta bagaimana pembagian ini berdampak pada

seberapa baik koordinasi dan tata kelola pemerintahan di Ibu Kota Negara berjalan.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan tujuan penelitian yang diuraikan dalam skripsi ini, penelitian ini dapat membantu pengembangan ilmu pengetahuan hukum:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya terkait konsep desentralisasi, dekonsentrasi, serta pembentukan entitas otoritatif khusus, termasuk dalam hal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan badan khusus dalam kerangka pelaksanaan proyek strategis nasional seperti pendirian Ibu Kota Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang konstruktif bagi para pembuat kebijakan, khususnya dalam rangka penyusunan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan bagi perumusan regulasi yang lebih efisien, efektif, dan selaras dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.