

**POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022
TENTANG IBU KOTA NEGARA**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Nor Fadillah

NIM : 21912036

BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**

**POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022
TENTANG IBU KOTA NEGARA**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Nor Fadillah

NIM : 21912036

BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**

HALAMAN PERSETUJUAN

TESIS

**POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022
TENTANG IBU KOTA NEGARA**

Oleh :

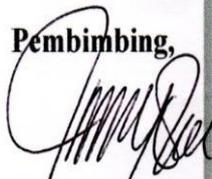
Nama Mahasiswa : Nor Fadillah

NIM : 21912036

BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Sidang Tesis**

Pembimbing,

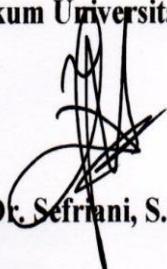

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M

Yogyakarta, 31 Desember 2022



Mengetahui

**Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**


Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

HALAMAN PENGESAHAN

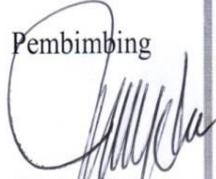
POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IBU KOTA
NUSANTARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3
TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA

Oleh :

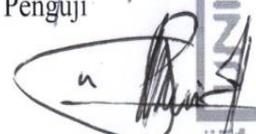
Nama Mahasiswa : Nor Fadillah
NIM : 21912036
BKU : HTN/HAN

Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Rabu, 01 Februari 2023
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing


Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M
Penguji

Yogyakarta, 06 Februari 2023


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 06 Februari 2023

Penguji


Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Yogyakarta, 06 Februari 2023

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Allah tidak akan membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya”

(Q.S. Al-Baqarah Ayat 286)

“Yakinlah, ada sesuatu yang menantimu setelah banyak kesabaran), yang membuatmu terpana hingga kau lupa betapa pedihnya rasa sakit”

(Ali bin Abi Thalib)

“Tetap melangkah meskipun patah, tetap berdiri kokoh meskipun hampir roboh, karena untuk memperoleh kado yang besar harus diiringi usaha besar”

(Nor Fadillah)

PERSEMBAHAN

Saya dedikasikan sebuah karya pemikiran sederhana ini khusus kepada :

Ayah (Tukiran), Ibu (Sarmiäten), Kakak (Lidia Purnamasari, S.Pd), Keponakan(Alika Naila Agustin dan Delisa Septiana), Keluarga, Guru dan Dosen, Teman-Teman, dan seluruh pihak yang berkontribusi.

**SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM, FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nor Fadillah, S.H.

NPM : 21912036

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul : **POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA.** Tugas akhir/Tesis ini akan diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 31 Desember 2022



Nor Fadillah, S.H.

NPM 21912036

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr.Wb

Segala puji hanya milik Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis. Shalawat dan salam untuk teladan umat sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW yang telah berjasa besar dengan segenap pengorbanan, beliau berhasil mengantarkan umat manusia kejalan yang di ridhoi Allah SWT. Atas izin Allah, akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul : “Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”. Karya sederhana ini bertujuan untuk melengkapi khazanah Ilmu Hukum Tata Negara khususnya berkaitan dengan permasalahan politik hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Tesis ini merupakan persyaratan untuk memperoleh gelar magister hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dalam penulisan Tesis ini, penulis telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, baik secara moril maupun materil yang sangat berharga. Oleh karena itu selayaknya penulis mengucapkan teimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya yang telah mempermudah proses penyelesaian tesis ini.

3. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M. Hum, selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M, selaku dosen pembimbing tesis penulis, yang selama ini berkenan membantu mengarahkan dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Tanpa bantuan beliau yang sudah meluangkan waktu dan memberikan motivasi kepada penulis, tesis ini mungkin tidak akan selesai tepat waktu serta menjadi inspirasi bagi penulis untuk mendalami kajian ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.
5. Seluruh Dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
6. Pihak Staff dan pegawai di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah banyak membantu penulis dalam menjalani proses perkuliahan di Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Keluarga tercinta yaitu Ayahanda (Tukiran), Ibunda (Sarmiaten) dan kakak penulis (Lidya Purnama Sari) serta dua keponakan (Alika Naila Agustin dan Delisa Septiana) yang telah memotivasi dan membantu penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Karena dengan semangat dan doa merekalah penulis mampu menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh teman-teman Program Studi Magister Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Angkatan 47 yang telah memberikan pengalaman berharga bagi penulis dan teman-teman perantauan di Yogyakarta yang sudah banyak membantu penulis selama masa perkuliahan.

9. Semua pihak yang telah berkontribusi bagi penulis dalam menjalani masa studi di Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dorongan, motivasi, serta doa dari berbagai pihak yang telah mengantarkan penulis meraih gelar Magister Hukum.

Dalam penulisan karya ini, penulis menyadari bahwa terdapat kekeliruan karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis. Oleh karena itu, penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapatkan kritik dan saran yang konstruktif untuk perbaikan karya ini. Semoga penulis karya ini diridhai oleh Allah SWT dan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis. Aamiin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2022
Penulis

Nor Fadillah, S.H.
NPM 21912036

DAFTAR ISI

| | |
|---|------------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN | iii |
| HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN | iv |
| ORISINALITAS PENELITIAN..... | v |
| KATA PENGANTAR..... | vi |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| ABSTRAK | xii |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 10 |
| C. Tujuan Penelitian | 10 |
| D. Manfaat Penelitian | 10 |
| E. Tinjauan Pustaka..... | 11 |
| F. Kerangka Teori | 16 |
| 1. Teori Politik Hukum..... | 17 |
| 2. Teori Pemerintahan Daerah..... | 23 |
| 3. Teori Desentralisasi Asimetris..... | 27 |
| G. Definisi Operasional | 33 |
| H. Metode Penelitian | 34 |
| 1. Jenis Penelitian | 34 |
| 2. Objek Penelitian | 34 |
| 3. Pendekatan Penelitian..... | 34 |
| 4. Data Penelitian..... | 35 |
| 5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian | 36 |
| 6. Pengolahan dan Analisis Data | 36 |
| I. Sistematika Penulisan | 37 |
| BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI POLITIK HUKUM, PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESENTRALISASI ASIMETRIS | |
| A. Teori Politik Hukum..... | 39 |
| 1. Pengertian Politik Hukum | 39 |

| | |
|--|-----|
| 2. Kondisi Politik Hukum Masa Reformasi | 48 |
| 3. Dinamika Politik Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia | 51 |
| 4. Politik Hukum Daerah Khusus | 80 |
| B. Teori Pemerintahan Daerah | 83 |
| 1. Pengertian Pemerintahan Daerah | 83 |
| 2. Fungsi Pemerintahan Daerah..... | 89 |
| 3. Landasan Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah..... | 93 |
| 4. Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD | 108 |
| 5. Hubungan Kepala Daerah Dengan Presiden | 115 |
| C. Teori Desentralisasi Asimetris | 117 |
| 1. Pengertian Desentralisasi Asimetris | 121 |
| 2. Praktik Desentralisasi Asimetris di Berbagai Negara | 130 |
| 3. Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia..... | 134 |

BAB III POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IKN

BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022

TENTANG IKN

| | |
|--|-----|
| A. Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN | |
| 1. Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara..... | 162 |
| 2. Otorita Ibu Kota Nusantara..... | 186 |
| B. Problematika Pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara | 209 |
| 1. Problem Kelembagaan IKN Dalam Konteks Pemerintahan Daerah | 209 |
| 2. Problem Substansi IKN Dalam Konteks Pemerintahan Daerah | 217 |
| 3. Problem Administrasi IKN Dalam Konteks Pemerintahan Daerah | 229 |
| C. Alternatif Gagasan Pengaturan Daerah Khusus IKN | 242 |
| 1. Perbaikan Kelembagaan IKN | 242 |
| 2. Perbaikan Substansi IKN | 248 |
| 3. Penataan Hubungan Administrasi Pemerintahan..... | 251 |

BAB V PENUTUP

| | |
|--------------------|-----|
| A. Kesimpulan..... | 258 |
| B. Saran | 260 |

| | |
|------------------------------|------------|
| DAFTAR PUSTAKA | 262 |
| CURICULUM VITAE | 275 |



ABSTRAK

Pengaturan Daerah Khusus IKN berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN menunjukkan adanya kepentingan elitis yang diterjemahkan dalam rumusan pasal. Hal ini terlihat dari Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dengan kedudukannya setingkat Menteri bahkan tidak adanya DPRD. Berangkat dari permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan tiga rumusan masalah yakni, bagaimana politik hukum daerah khusus IKN berdasarkan UU No.3 Tahun 2022 Tentang IKN?, apa saja problem yang ditimbulkan dari pengaturan daerah khusus IKN, dan bagaimana sebaiknya pengaturan daerah khusus IKN?. Penelitian ini adalah hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Data penelitian yakni data sekunder dari bahan hukum primer dan sekunder. Metode penelitian yang digunakan studi kepustakaan yang disajikan deskriptif analitis. Hasil penelitian ini, *pertama* politik hukum Daerah Khusus IKN bersifat elitis karena pengaturannya menunjukkan dominasi Pusat dalam pengaturan Daerah Khusus yang tidak sesuai dengan format pemerintahan daerah dan Otorita IKN sebagai alat untuk menyukseskan misi pembangunan. *Kedua*, problem yang ditimbulkan ada tiga yakni problem kelembagaan, substansi, dan administrasi. Sedangkan alternatif gagasan, secara kelembagaan dibentuk daerah Provinsi kemudian diberikan kekhususan, dan dibentuk Kawasan Khusus yang dikelola oleh Otorita. *Kedua*, perumusan norma disesuaikan dengan pengaturan UUD 1945 yakni penyebutan Kepala Daerah bukan Otorita, dan kedudukan Kepala Daerah tidak setingkat Menteri. *Ketiga*, di IKN harus adanya DPRD dan hubungan antara Kepala Daerah dengan Menteri tetap sama yakni Menteri membina dan mengawasi kepada Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Kata Kunci : Politik Hukum, Daerah Khusus, Ibu Kota Nusantara.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara merupakan landasan hukum terhadap berpindahanya Ibu Kota Negara Indonesia dari Daerah Khusus Ibukota Jakarta ke Penajam Paser Utara Kalimantan Timur. Hal ini dilakukan karena dalam proses pelaksanaan pemindahan Ibu Kota Negara diperlukan sebuah kepastian hukum untuk bisa melakukan seluruh agenda pemindahan ibu kota negara baru. Pemindahan ibu kota negara baru ini merupakan visi dan misi Indonesia dalam membangun pertumbuhan pembangunan di Indonesia, sehingga diperlukan episentrum baru di daerah lain setelah Kalimantan Timur dijadikan ibu kota negara.¹

Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara secara resmi dibahas oleh Panitia Khusus IKN pada tanggal 7 Desember 2021 saat persidangan II pada tahun sidang 2021-2022 dengan melaksanakan rapat kerja bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri ATR BPN, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM. Selanjutnya disepakati dan disetujui bersama seluruh fraksi di DPR RI dalam pembicaraan tingkat II untuk menjadi Undang-Undang pada tanggal 18 Januari 2022 pada rapat paripurna DPR RI yang dipimpin oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dr. H.C. Puan Maharani dan juga telah disepakati bahwa Ibu Kota Negara diberi nama “Ibu Kota Nusantara”.²

¹ DPR RI, “UU IKN Sebagai Landasan Hukum Ibu Kota Baru”, last modified 18 Januari, 2022. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37053/t/uu+ikn+sebagai+landasan+hukum+ibu+kota+baru>.

² DPR RI, “DPR Setujui RUU IKN Jadi UU”, last modified 18 Januari, 2022. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37041/t/dpr+setujui+ruu+ikn+jadi+uu>.

Ibu Kota Negara sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 menyatakan bahwa “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 yang ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini”.³ Sistem pemerintahan semacam Ibu Kota Nusantara yang setara dengan Provinsi ini tentu saja belum pernah ada dalam konstitusi, karena sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwasanya, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan yang diatur dengan Undang-Undang”.⁴

Sifat kelembagaan pembangunan dan pengelolaan yang ideal dalam Naskah Akademik Undang-Undang Ibu Kota Negara dirumuskan pertama, otorita yang merupakan bagian dari pemerintah pusat yang melaksanakan persiapan dan eksekusi pembangunannya serta berlanjut sebagai pengelola IKN (*city manager*), kedua dengan karakteristik otorita yang hanya sebagai *city manager*, maka di dalam IKN tidak perlu ada campur tangan politik praktis karena aspek politik itu sudah dilakukan di level pusat (persetujuan bersama Presiden dan DPR), dan Otorita itu memiliki tugas unik, dan khusus/diskresi, dan bersifat multisektor (kolaboratif). Adapun tiga tujuan/sasaran IKN adalah pertama, IKN sebagai kota berkelanjutan di dunia, IKN sebagai kota penggerak perekonomian Indonesia di masa depan, dan IKN sebagai kota yang menjadi simbol identitas nasional.

³ Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022, Pasal (1) ayat 2.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal (18) ayat 1.

Ketiganya adalah tiga hal yang hendak diraih dalam pembangunan dan pengelolaan IKN sebagaimana yang akan diatur di dalam Undang-Undang.⁵

Dalam sistem pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara diketuai oleh kepala otorita yang tercantum di dalam Pasal 5 ayat (4) bahwa, “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”.⁶ Dengan demikian jika dilihat bahwa di Ibu Kota Nusantara berbentuk daerah khusus dan tidak adanya keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan kepala otorita bertanggung jawab penuh terhadap Presiden. Jika dicermati tentu saja ini menarik, karena dalam konstitusi negara merupakan hal yang baru karena di dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia harus adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yakni, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Sedangkan di dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara yang menjadi landasan dari Ibu Kota Nusantara tidak adanya pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah melainkan hanya pemilihan nasional sebagaimana Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Ibu Kota Negara, “Dikecualikan dari satuan pemerintahan daerah lainnya di Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional”.⁷

Kekhususan yang diberikan kepada Ibu Kota Nusantara tentu menimbulkan problematik, barang kali tentu memanfaatkan peluang yang diberikan konstitusi yakni pada Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara

⁵ Kementerian PPN/BAPPENAS, *Nakah Akademik rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, Juni 2021.

⁶ Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022, Pasal (5) ayat 4.

⁷ Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022, Pasal (5) ayat 3.

Republik Indonesia, bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”.⁸ Namun sebenarnya menarik bahwa hanya karena dijadikan sebagai Ibu Kota Negara baru, wilayah IKN mendapatkan kekhususan, terlebih lagi kepala otoritanya dipilih oleh Presiden dan sudah dilantik sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9/M Tahun 2022 tentang Pengangkatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN Nusantara pada tanggal 10 Maret 2022 di istana negara.⁹

Sistem pemerintahan Ibu Kota Nusantara yang memberikan kekhususan setingkat Provinsi ini seakan-akan sangat berkaitan erat dengan dua kecenderungan dinamika hubungan pusat dan daerah di mana *pertama*, adanya hubungan yang sifatnya seperti sentralistik yang didasarkan pada pemikiran bahwa gerak kemajuan tingkat nasional hanya akan terjadi apabila pemerintah pusat memegang kendali penuh dan segala sesuatunya diatur secara terpusat untuk meraih efektivitas. Tentu ini seperti pemberian kekhususan di IKN, tidak ada DPRD dan ketua otoritanya dipilih langsung serta bertanggung jawab kepada Presiden. *Kedua*, keadaan di mana suatu hubungan yang desentralistik mengacu pada kenyataan bahwa pemusatan kekuasaan otomatis hanya memberikan keuntungan pusat, dan pada akhirnya daerah jauh dari tujuan awal desentralisasi sehingga otoritas kekuasaan dan kewenangan yang tinggi pada pemerintah pusat memberikan jalan sentralisasi berkembang biak dalam wujud eksploitasi daerah dengan mendalilkan kepentingan nasional. Kekuasaan pemerintah pusat sangat

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal (18B) ayat 1.

⁹ PANRB. “Presiden Jokowi Lantik Kepala Dan Wakil Kepala Otorita IKN”. *Last modified* 11 Maret 2022. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dari-istana/presiden-jokowi-lantik-kepala-dan-wakil-kepala-otorita-ikn>.

kuat mencengkram daerah dan agenda proses pembangunan nasional menjadikan daerah dan rakyat sebagai objek yang tidak punya hak suara dan kekuasaan yang tersentral dijadikan doktrin supaya pembangunan dapat berjalan dengan baik.¹⁰

Apabila ditelisik ke belakang jika pemerintah mendalilkan bahwa menjadikan Ibu Kota Nusantara sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat Provinsi hanya karena sebagai Ibu Kota Negara tentu saja tidak relevan, karena kekhususan yang diberikan untuk Provinsi DKI Jakarta karena kedudukannya sebagai ibu kota Negara dan berstatus sebagai daerah otonom dan dalam wilayah administrasi tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom, namun di Provinsi DKI Jakarta masih adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹¹ Sedangkan jika dilihat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sementara amanat konstitusi hasil amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Bab VI Pasal 18 ayat (3) mengisyaratkan bahwa pemerintahan daerah adalah perangkat pemerintah daerah beserta DPR daerah, pemerintahan daerah Provinsi adalah Gubernur beserta DPRD Provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten atau kota adalah bupati/walikota beserta DPRD Kabupaten/Kota.¹²

Pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara ini jika dilihat seperti adanya kepentingan-kepentingan pemerintah yang diterjemahkan ke dalam Pasal Undang-Undang. Seperti yang tercantum di dalam Pasal 5 ayat (4) bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat Menteri. Terlebih lagi Kepala

¹⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 3.

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematika*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 40.

¹² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta Timur : Sinar Grafika , 2018), hlm. 3

Otorita ini juga bukan orang asli di wilayah lokasi Ibu Kota Negara, tidak adanya Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentu saja dikhawatirkan akan semakin minimnya representasi masyarakat karena semuanya bermuara kepada pusat meskipun dalam Undang-Undang menyatakan diberikan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Pasal 9 ayat (1) UU IKN secara ekspilisit mengandung sinyalir adanya kehendak pemerintah untuk melakukan sentralistik, karena Kepala Otorita yang dibantu oleh Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Tentunya dengan ditunjuk dan diangkat langsung oleh Presiden akan diragukan apakah benar-benar mampu menjadi representasi rakyat di daerah atau malah menjadi alat penyalur kepentingan pemerintah.

Kepala Otorita Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara jika dilihat seakan-akan sebagai instrument kepentingan eksekutif pemerintah yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan misinya di dalam pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara yang baru. Pemerintah sudah menerbitkan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 yang berkaitan dengan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yakni Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Di dalam Pasal 2 Perpres tersebut menyatakan bahwa, “Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan lembaga setingkat kementerian yang bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”.¹³ Pasal 3 menyatakan bahwa, “Otorita IKN mempunyai tugas melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan,

¹³ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dan pengembangan Ibu Kota Nusantara serta daerah mitra”. Ditambah lagi Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara diangkat dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Jabatan Kepala Otorita selama lima tahun dan dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama. Instrumen kepentingan pusat terhadap Otorita Ibu Kota Nusantara semakin terlihat di dalam aturan Pasal yakni di dalam Pasal 9 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita IKN yakni menyatakan, “Kepala Otorita IKN dan atau Wakil Kepala Otorita IKN dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden sebelum masa jabatannya berakhir”.¹⁴ Beberapa aturan pasal tersebut yang mengatur tentang Otorita Ibu Kota Nusantara tentu saja menimbulkan sinyalir adanya kepentingan-kepentingan yang diterjemahkan ke dalam aturan-aturan pasal yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Jika melihat pada konsepsi *sein* menunjukkan bahwa pada akhirnya hukum ditentukan dengan tipe kekuasaan yang menopangnya dalam artian substansi hukum di dalam undang-undang sebenarnya sangat dipengaruhi oleh adanya berbagai factor seperti kekuatan non hukum yakni kepentingan politik kekuasaan dan kekuasaan lain yang pada akhirnya akan mempengaruhi pemerintah. Apabila dilihat melalui undang-undang yang dibentuk, kepentingan politik kekuasaan sangat mungkin untuk dijalankan. Hal ini merupakan konsekuensi bahwa sebenarnya undang-undang merupakan salah satu alat

¹⁴ Pasal 9 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

legitimasi oleh pemerintah untuk dapat menyalurkan dan mengimplementasikan adanya kekuatan-kekuatan pemerintah.¹⁵

Namun dalam realitanya bahwa sebenarnya hukum tidak pernah benar-benar steril dari subsistem kemasyarakatan yang lain yaitu politik karena politik kerap kali melakukan adanya intervensi dari pembuatan dan pelaksanaan hukum di negara hukum itu sendiri. Dalam hal ini seringkali terjadi hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang akan lebih terpengaruhi oleh politik karena subsistem politik memiliki energi yang lebih besar dibandingkan hukum. Hukum pada kenyataannya lahir dari refleksi konfigurasi politik yang melatarbelakanginya sehingga kalimat yang tercantum dalam aturan hukum adalah kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling beriringan dan bersaing. Jika kita melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum, maka tampak politik lebih mendominasi hukum. Perjalanan hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Sri Sumantri bahwa ibarat perjalanan kereta api di luar relnya dengan artian bahwa banyak sekali praktik politik yang secara substansif bertentangan dengan aturan hukum. Dengan demikian, dalam kenyataan empirik politik sangat menentukan bekerjanya hukum karena pengaruh dari politik terhadap hukum akan berpengaruh terhadap penegakan hukum dan karakteristik produk setiap pembentukannya.¹⁶ Dalam penalaran *sein*, aktivitas politik yang menentukan produk hukum dapat diidentifikasi melalui tiga alat ukur. Pertama, cetak biru yang diharapkan dari pembentukan hukum dalam artian politik hukum sebagai cita pembentukan hukum. Kedua, proses politik dengan berbagai dinamika yang melatarbelakangi pembentukan hukum tersebut atau yang

¹⁵ Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2020), hlm.8.

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), hlm. 72.

disebut sebagai proses legislasi. Ketiga, mekanisme untuk menjamin apa yang dirumuskan dapat dilaksanakan.¹⁷

Berangkat dari persoalan tentang pengaturan daerah khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 penting untuk dilakukan riset tentang politik hukumnya karena politik hukum adalah kebijakan yang ditempuh oleh negara yang dilakukan melalui lembaga untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti atau yang perlu untuk dirubah, hukum mana yang harus dipertahankan, hukum apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar nantinya kebijakan tersebut dapat berlangsung dengan tertib sesuai dengan tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat yang dilakukan secara terencana dapat direalisasikan.¹⁸ Adapun politik hukum yang dibahas dalam penelitian ini adalah dari aspek cetak biru daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara untuk mengetahui arah kebijakan yang diinginkan oleh pembentuk Undang-Undang, karena politik hukum memperjelas alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan untuk menentukan yang ingin diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.¹⁹ Berdasarkan permasalahan tersebut penulis tertarik untuk mengangkat penelitian tesis yang berjudul “Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”.

B. Rumusan Masalah

¹⁷ Idul Rishan, *Op. Cit*; hlm. 5

¹⁸ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan*, (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm. 15.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum : Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 5.

1. Bagaimanakah politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara ?
2. Apa saja problem yang ditimbulkan dari pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara?
3. Bagaimana sebaiknya pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Menjelaskan politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara yang berkaitan dengan Otorita Ibu Kota Nusantara.
2. Menjelaskan problem yang ditimbulkan dari pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara.
3. Menjelaskan alternatif gagasan terhadap pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai kontribusi pemikiran bagi pembentuk peraturan perundang-undangan terutama untuk memahami politik hukum dalam aspek cetak biru sebelum membuat peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian ini diharapkan pula dapat menjadi bahan untuk memperluas wawasan dan khasanah keilmuan bagi penulis dan rekan-rekan mahasiswa dalam memperoleh ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum tata negara serta sebagai salah satu syarat untuk memenuhi

dan melengkapi syarat untuk memperoleh gelar magister starata dua pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penulisan ini secara praktis diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi teoritis hukum bagi rekan civitas akademik hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para penelitian berikutnya, khususnya yang melakukan penelitian dalam permasalahan politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Sementara untuk masyarakat umum, penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat dalam membuka pemahaman tentang dinamika pembentukan peraturan perundang-undangan dan politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara di Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Tema penelitian dengan rumusan masalah yang sudah diuraikan di atas sepanjang hasil tinjauan dan pengamatan peneliti belum pernah diteliti secara khusus dan mendalam oleh para penstudi hukum dalam bentuk tesis, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari adanya pengulangan kajian sesuai dengan tema yang sama. Penelitian yang membahas tentang Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara sejauh penelusuran penulis terhadap riset yang terdahulu belum ada yang melakukan penelitian seperti yang akan diriset oleh penulis dalam penulisan tesis ini. Peneliti juga melakukan penelusuran di literatur perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mengetahui apakah pokok masalah yang dikaji pernah diteliti oleh peneliti lain atau belum. Peneliti juga

mengumpulkan dan menelaah berbagai data namun memang penelitian yang sama dengan pokok pembahasan penulisan tesis ini belum pernah dilakukan. Namun penelitian yang berkaitan tentang politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pernah dilakukan oleh peneliti yang lain namun tidak menunjukkan spesifikasi yang sama dengan ruang lingkup pembahasan yang berbeda dengan penulis yaitu sebagai berikut.

1. Tesis “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 huruf e Tentang Kewajiban Parpol”, oleh Ibnu Ubaidillah pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2017. Penulis mengkaji tentang bagaimana konfigurasi politik yang terjadi sebagai latar belakang lahirnya ketentuan Pasal 13 huruf e. Penulis mengkaji tiga rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana korelasi antara ketentuan Pasal 1 ayat 1 tentang ketentuan umum dengan Pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik. *Kedua*, bagaimana konfigurasi politik yang terjadi sebagai latar belakang bagi lahirnya pasal 13 huruf e UU Nomor 2 tahun 2008 sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor 2 tahun 2011. *Ketiga*, mengapa dalam Pasal 13 huruf e UU UU Nomor 2 tahun 2008 sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor 2 tahun 2011 hanya mewajibkan partai politik dalam menyalurkan aspirasi politik anggotanya.²⁰
2. Tesis “Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi” oleh Mohammad Agus Maulidi, dari Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2021. Penulis mengkaji tentang ikhwal kegentingan

²⁰ Ibnu Ubaidillah , *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 Huruf E Tentang Kewajiban Parpol*, (Yogyakarta : Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Tahun 2017), hlm. XI.

memaksa untuk meletakkan negara dalam keadaan darurat yang hanya mendasarkan pada subyektifitas Presiden dalam Pasal 22 UUD 1945 membuka peluang besar tereduksinya semangat negara hukum dan demokrasi karen adari latar belakangnya dimensi politik menjadi aspek yang mendominasi daripada esensi peristiwa yang terjadi atau akibat yang ditimbulkan. Penulis mengemukakan dua rumusan masalah yakni bagaimana pemaknaan kegiatan yang memaksa dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti UU oleh Presiden pasca reformasi dan bagaimana politik hukum pengaturan materi muatan pembentukan peraturan pemerintah pengganti UU dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.²¹

3. Tesis “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Studi Kasus Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan” oleh Abdul Wahab, dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan pada tahun 2012. Abdul Wahab mengkaji tentang bagaimana proses pembentukan undang-undang yang dibuat oleh DPR Bersama dengan pemerintah dan mengapa undang-undang tersebut tidak mencerminkan aspirasi rakyat dengan studi kasus UU BHP dengan rumusan masalah bagaimana politik hukum pembentukan UU Nomor 9 tahun 2009 tentang BPH, bagaimana analisis putusan MK 136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan implikasinya, dan bagaimana menciptakan produk undang-undang yang baik sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai demokrasi.²²

²¹ Mohammad Agus Maulidi, *Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi*, (Yogyakarta, Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2021), hlm. XIII.

²² Abdul Wahab, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia (Studi Kasus Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan*, Tesis (Jakarta,

4. Skripsi “Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom di Indonesia” oleh Hesti Alvionita dari Fakultas Hukum Universitas Bengkulu pada tahun 2014. Penulis mengangkat tulisan tentang banyak daerah di Indonesia yang menginginkan untuk menjadi daerah otonomi khusus, namun belum adanya pengaturan yang jelas mengenai otonomi khusus di Indonesia. Penulis mengkaji dua rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana pengaturan mengenai Otonomi Khusus di Indonesia. *Kedua*, apa kriteria dalam pemberian Otonomi Khusus di Indonesia.²³
5. Skripsi “Dinamika Kekhususan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara” oleh Rizki Putri Utami, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara Universitas Hidayatullah Jakarta tahun 2018. Penulis mengkaji dua rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana perkembangan peraturan tentang Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara sejak awal kemerdekaan hingga reformasi. *Kedua*, bagaimana pengaruh pemberian otonomi khusus Provinsi DKI Jakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.²⁴
6. Artikel Ilmiah “Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua” oleh Fauziah Suci Angraini dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2013. Penulis mengkaji bahwa dua belas tahun pelaksanaan telah memudahkan cita-cita otonomi khusus melalui degradasi kewenangan daerah otonomi khusus Papua

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan, 2012), hlm. 10.

²³ Hesti Alvionita, *Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom di Indonesia*” Skripsi, (Bengkulu, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Tahun 2014), hlm.8.

²⁴ Rizki Putri Utami, *Dinamika Kekhususan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara*, (Jakarta, Fakultas Hukum Konsentrasi Kelembagaan Negara Universitas Hidayatullah Jakarta Tahun 2018), hlm. 6.

dan Papua Barat. Sehingga rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah latar belakang pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua serta pelaksanaannya ditinjau dari perspektif normative.²⁵

7. Jurnal “Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia”, oleh Dianora Alivia Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran tahun 2019. Penulis mengkaji bahwa keberadaan otonomi khusus dapat berpotensi menimbulkan permasalahan dalam negara kesatuan, salah satunya ketika beberapa daerah-daerah mengajukan daerahnya untuk menjadi daerah otonomi khusus. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah politik hukum keberadaan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa berdasarkan UUD 1945 serta arah dan tujuan pembentukannya.²⁶
8. Jurnal “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi” oleh Fikri Hadi dan Rosa Ristawati dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 2020. Penulis mengkaji tentang konsep ibu kota di Indonesia baik dengan membandingkan di luar negeri maupun membahas dalam perspektif sejarah konstitusi di Indonesia karena penetapan ibu kota menurut penulis mendahului pengkajian hukum termasuk pembentukan dasar hukum penetapan ibu kota negara. Penulis membahas dua rumusan masalah yakni konsep ibu kota baik di Indonesia maupun perbandingan dengan di luar negeri dan kewenangan Presiden terkait

²⁵ Fauziah Suci Angraini, *Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Artikel Ilmiah, (Malang, Program Sarjana Hukum Universitas Brawijaya Tahun 2013), hlm. 4.

²⁶ Dianora Alivia, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Khusus Atau Bersifat Istimewa di Indonesia*, (Jawa Barat, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Tahun 2019), hlm. 150.

penetapan pemindahan dan penetapan lokasi ibu kota baru di Indonesia.²⁷

Orisinalitas yang ditekankan oleh penulis dalam penulisan ini adalah Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. Penulisan hukum ini menekankan bagaimana politik hukum pemerintah yang dilihat dari aspek cetak biru yang berkaitan dengan kehendak pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan yang salah satu problemnya adalah memberikan pengaturan daerah khusus untuk Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Dengan demikian, jika dilihat bahwa tidak ada persamaan penelitian hukum ini karena memang belum ada penelitian yang membahas tentang Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

F. Landasan Teori

Teori merupakan suatu pandangan yang tersusun secara sistematis mengenai fenomena-fenomena yang kemudian dideskripsikan oleh variabel dalam suatu teori tersebut yang berfungsi untuk memberikan arahan kepada penulis untuk melakukan penulisan dalam sebuah penelitian.²⁸ Di dalam penulisan ini, teori dan konsep yang digunakan sebagai landasan untuk mengkaji terkait Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara adalah teori politik hukum, teori pemerintahan daerah, dan teori desentralisasi asimetris.

²⁷ Fikri Hadi Dan Rosa Ristawati , *Pemindahan Ibu Kota Indonesia Dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi*, (Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Tahun 2020), hlm. 530.

²⁸ Amiruddin Dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 43.

1. Teori Politik Hukum

Politik berasal dari bahasa Belanda yakni *politiek* dan bahasa Inggris *politics*, dan bersumber dari Bahasa Yunani yakni *politika* dengan asal katanya adalah *polities* yakni warga negara dan *polos* yaitu negara kota, sehingga secara historis politik mengandung arti bahwa hubungan dengan negara. Sedangkan hukum merupakan keseluruhan kaidah dan tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama dan dapat dipaksakan pelaksanaannya menggunakan sanksi.²⁹ Bintang R. Saragih menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan yang ditempuh oleh negara yang dilakukan melalui lembaga untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti atau yang perlu untuk dirubah, hukum mana yang harus dipertahankan, hukum apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar nantinya kebijakan tersebut dapat berlangsung dengan tertib sesuai dengan tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat yang dilakukan secara terencana dapat direalisasikan.³⁰

Politik hukum menurut Satjipto Raharjo merupakan aktivitas yang dilakukan untuk memilih dalam mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam tatanan kehidupan masyarakat.³¹ Politik hukum juga sering diartikan sebagai kebijakan politik yang di dalamnya menjadi pedoman atau penentu bahwa hukum apa dan bagaimana yang seharusnya berlaku untuk mengatur berbagai kehidupan masyarakat dan bernegara.³² Sebagaimana yang dikemukakan oleh Utrecht bahwa politik hukum mengupayakan untuk membuat kaidah-kaidah untuk menentukan bagaimana seharusnya bertindak, karena politik hukum ini menyelidiki

²⁹ Ahmad Muliadi, *Op. Cit.*, hlm. 1.

³⁰ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan*, (Jakarta : Erlangga, 2017), hlm. 15.

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352.

³² Solly Lubis, *Serba Serbi Politik dan Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), hlm.100.

perubahan-perubahan yang harus dilakukan di dalam hukum yang berlaku agar nantinya dapat selaras dengan kenyataan sosial yang ada.³³ Politik hukum sebenarnya adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang (*ius constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan di dalam kehidupan masyarakat.³⁴ Tujuan dari politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dalam konsideran menimbang suatu peraturan perundang-undangan yakni menjamin terpenuhinya nilai-nilai dasar yang terkandung di dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menjamin terbentuknya struktur³⁵ Politik hukum antara satu negara dengan negara lainnya tentunya ada perbedaan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia, sosiokultural, dan political will dari masing-masing pemerintahnya sehingga politik hukum bersifat lokal dan particular dalam artian bahwa hanya berlaku dari dan juga untuk negara tertentu saja dan tidak berlaku universal, namun tidak juga mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.³⁶

Politik hukum yang berisi upaya pembaharuan hukum menjadi keharusan ketika 17 Agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai sebuah negara yang merdeka dengan hukum dasarnya yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dengan adanya proklamasi kemerdekaan tersebut menuntut adanya pembaharuan dan penggantian atas hukum yang peninggalan zaman penjajahan Belanda dan Jepang, karena proklamasi kemerdekaan membawa

³³ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm.53.

³⁴ Hotma P. Sibuea, *Op. Cit.*, hlm. 97.

³⁵ Ahmad Muliadi, *Op. Cit.*, hlm. 12.

³⁶ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 29.

perubahan bagi Indonesia yang mengubah tradisi masyarakat dari terjajah menjadi masyarakat yang merdeka. Tujuan hukum tentu saja juga berubah yakni menjadi mengisi kemerdekaan. Dengan adanya perubahan setelah proklamasi, maka politik hukum tentunya harus mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru, karena esensinya hukum bukanlah bangunan statis namun bisa menjadi berubah yang disesuaikan dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat. Namun, produk hukum yang lama yang terpengaruh berbagai sistem dan ideologi tidak semuanya berubah karena masih ada yang bisa digunakan misalnya dari *Burgerlijke Wetboek* (BW). Dengan demikian, pada dasarnya pembaharuan hukum dimaknai sebagai seleksi terhadap produk hukum yang lama untuk dimungkinkan mengambil nilai yang sesuai dengan negara Indonesia agar tidak terjadi kekosongan hukum, sehingga bukan mengandung arti tetap melanjutkan kebijakan hukum Pemerintahan Belanda. Dari pemaparan tersebut, menjadi politik hukum dari sudut filosofis, sosiologis, dan format konstitusional. Politik hukum juga dapat dilihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menetapkan garis besarnya.³⁷

Untuk melihat kaitan antara kondisi dan politik hukum maka kita bisa menggunakan pendapat Philippe Nonet dan Philip Selznick yang mengutarakan tentang teori tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat. *Pertama*, yaitu hukum represif yang mengandung arti bahwa hukum menjadi alat kekuasaan represif yang lebih banyak mengandalkan paksaan tanpa memikirkan kepentingan yang ada di pihak rakyat. *Kedua*, yaitu hukum otonom yakni hukum merupakan pranata yang mampu menjinakkan represi dengan karakternya bahwa hukum dimaknai terpisah dari politik sehingga menyatakan adanya kemandirian kekuasaan

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum, Op. Cit*; hlm. 18.

peradilan dan memberikan garis tegas untuk fungsi legislatif dan yudikatif, selain itu ketaatan pada hukum dimaknai sebagai kepatuhan yang sempurna. *Ketiga*, yaitu hukum responsif yang mengandung makna bahwa hukum merupakan sarana respon yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat sehingga hukum memiliki keterbukaan pada masyarakat.³⁸

Beberapa kaidah penuntun hukum yang harus menjadi rujukan dalam pembangunan politik hukum adalah, *pertama* hukum nasional harus sesuai dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia sehingga mengandung makna bahwa munculnya produk hukum yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa yang di dalamnya juga termasuk diskriminatif haruslah dihindari dalam pembaharuan hukum, *kedua* hukum nasional haruslah dibangun secara demokratis dan nomokratis yang mengandung arti bahwasanya dalam membuat produk hukum haruslah mengundang partisipasi dan harus menyerap aspirasi masyarakat luas dengan mekanisme yang transparan dan akuntabel. Dengan demikian, haruslah dicegah produk hukum yang diproses secara licik, kucing-kucingan dan di tempat transaksi yang gelap meskipun secara demokratis dapat dibatalkan oleh lembaga yudisial. *Ketiga*, hukum nasional harus ditujukan untuk menciptakan keadilan sosial yang mengandung makna bahwa harus mampu memberikan perlindungan khusus terhadap golongan yang lemah ketika berhadapan dengan yang lebih kuat. Tanpa adanya perlindungan hukum, golongan yang lemah pasti akan selalu kalah jika harus bersaing dengan golongan yang lebih kuat. *Keempat*, hukum haruslah mampu menjamin kebebasan beragama dengan pemeluknya dalam artian bahwa tidak diperkenankan adanya

³⁸ Sirajuddin, Dkk, *Legislatif Drafting Pelebagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang : Setara Press, 2016), hlm. 29.

keistimewaan salah satu agama.³⁹

Padmo Wahjono memaparkan bahwa politik hukum pada hakikatnya merupakan kebijakan dalam penyelenggaraan negara untuk menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang selanjutnya akan dibentuk tersebut serta tentang apa yang akan dijadikan kriteria tentang bagaimana hukum yang akan datang.⁴⁰ Dalam teorinya kegiatan politik hukum mencakup beberapa bagian wilayah kerjanya. *Pertama*, oroses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang sejatinya berkembang di dalam masyarakat dan oleh penyelenggara negara memiliki wewenang meneruskan politik hukum. *Kedua*, proses pendekatan dan perumusan nilai-nilai dan juga aspirasi yang ada di masyarakat ke dalam sebuah bentuk rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang memiliki wewenang untuk merumuskan dan menetapkan hukum. *Ketiga*, fakta yang mempengaruhi dan menentukan politik hukum baik yang lama maupun yang sudah ditetapkan. *Keempat*, pelaksanaan dari peraturan yang dalam hal ini merupakan penerapan dari politik hukum di suatu negara. Politik hukum nasional merupakan kebijakan dasar yang digunakan oleh penyelenggara negara di dalam hukum yang akan, sedang, dan sudah berlaku yang di dalamnya bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat dalam upaya mencapai tujuan negara yang memang dicita-citakan dengan artian bahwa sebagai arah pembangunan nasional yang sejalan dengan berkaitan dengan politik hukum⁴¹ Sebagaimana yang dipaparkan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan kebijaksanaan hukum yang akan atau telah dilaksanakan dan juga mengandung arti bahwa

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontraversi Isu*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2012), hlm. 39.

⁴⁰ Padmo Wijaya, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

⁴¹ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2018), hlm. 10.

bagaimana politik hukum tersebut mempengaruhi hukum dengan melihat konfigurasi kekuatan yang dapat diketahui dari kekuatan di belakang pembuatan hukum.⁴²

Dalam tataran politik hukum maka adanya upaya untuk memahami bahwa hukum sebenarnya sarat dengan warna-warna politik atau dalam artian hukum haruslah dipandang sebagai hasil dari proses politik atau *law as product of political process*. Terlebih lagi subsistem politik dikatakan sebagai yang lebih memiliki powerful dibandingkan dengan sistem hukum. Dengan demikian, maka hukum juga harus dipandang sebagai hasil dari kehendak politik sehingga hukum tidak boleh diterima apa adanya tanpa mempertimbangkan latar belakang yang mempengaruhi bentuk dan isi produk hukum tersebut. Jika dilihat maka pada tataran peraturan perundang-undangan suatu kebijakan hukum ditentukan untuk menentukan penghierarkian peraturan perundang-undangan sehingga tidak saling bertentangan.⁴³

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peran yang sangat penting. *Pertama*, menjadi alasan tentang mengapa diperlukan adanya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang ingin diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan akan menjadi rumusan pasal. Kedua hal ini sangat penting untuk mengetahui keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal yang menjadi jembatan antara politik hukum dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan. Jika dilihat maka politik hukum memiliki dua dimensi pokok yakni politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan dan kedua adalah dimensi tujuan atau alasan yang timbul dibalik

⁴² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta : LP3S, 2001), hlm. 1-2.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 22.

pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan adanya aspiratif maka materi muatannya secara umum sesuai dengan kehendak masyarakat. Sedangkan jika dilihat dari proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis yakni akan lebih didominasi oleh lembaga negara terutama eksekutif sehingga materi muatan peraturan perundang-undangannya juga lebih merefleksikan visi social dan juga politik pemegang kekuasaan dan menjadi alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan pemerintah.⁴⁴

Politik hukum dapat dilihat dari beberapa ruang lingkup yakni politik pembentukan hukum dan politik pelaksanaan hukum. Politik pembentukan hukum merupakan kebijaksanaan yang berkaitan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum. Politik hukum pembentukan hukum ini meliputi beberapa hal yakni kebijaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan pembentukan hukum yurisprudensi, dan kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis yang lainnya. Sedangkan politik pelaksanaan hukum merupakan kebijaksanaan yang berhubungan dengan kebijaksanaan di bidang peradilan, kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.⁴⁵

2. Teori Pemerintahan Daerah

Pemerintah merupakan sekelompok manusia yang menjalankan kekuasaan negara yang merupakan aspek personel negara. Dalam pengertian pemerintahan daerah, pemerintah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Dalam hal ini pemerintahan sekaligus mengandung makna bahwa kegiatan atau aktivitas yang berkaitan dengan menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yakni pemerintah daerah

⁴⁴ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.Cit*; hlm. 30.

⁴⁵ Abintoro, *Politik Hukum Indonesia*, (Yogyakarta : Laksbang Grafika, 2019), hlm. 23.

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴⁶

Untuk melihat pemerintah daerah, maka dilihat dari maksud Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa karena negara Indonesia merupakan suatu negara kesatuan, Indonesia tidak akan memiliki daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk negara. Dengan demikian, wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi pula menjadi daerah yang satuannya lebih kecil. Daerah-daerah tersebut bersifat otonom atau dapatlah dikatakan hanya bersifat administratif belaka yang semuanya menurut aturan aturan yang akan ditetapkan oleh undang-undang. Kemudian, di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.⁴⁷

Setelah terjadinya perubahan terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar tahun 1945, satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B. Perubahan ini dimaksudkan untuk memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dalam hal ini meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 25 A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penggunaan istilah “dibagi atas” bukan terdiri atas dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) sebenarnya tidaklah mengandung makna yang digunakan secara kebetulan semata. Namun, istilah tersebut menjelaskan bahwa negara kita merupakan negara kesatuan di mana dalam artian kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal yang demikian dimaksudkan untuk konsisten mempertahankan bentuk negara kesatuan. Sedangkan jika dicermati sangat

⁴⁶ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2015), hlm. 4.

⁴⁷ C.S.T. Kansil Dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002), hlm. 3.

berebda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan istilah menunjukkan kedaulatan berada di tangan negarnegara bagian.⁴⁸

Pemerintahan daerah merupakan satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah di dalam daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu di bidang administrasi negara sebagai urusan rumah tangganya. Satuan pemerintahan teritorial ini seringkali disebut sebagai daerah otonom, sedangkan hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang administrasi negara yang merupakan urusan rumah tangga daerah disebut dengan otonomi.⁴⁹

Adanya satu bentuk susunan pemerintah daerah dimaksudkan untuk mewujudkan prinsip negara demokrasi dan juga untuk menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah-daerah dengan menghapuskan pamongpraja sehingga pamongpraja akan hilang dan masuk dalam lapangan pemerintah daerah dan yang akan tersisa adalah kepala-kepala daerah yang menjadi wakil pemerintah pusat. Fungsi pamongpraja tersebut diletakkan kepada kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat.⁵⁰

Pemerintahan daerah pada hakikatnya bukanlah hal yang baru dalam disiplin ilmu ketatanegaraan Indonesia yakni wujud dari otonomi daerah serta implementasi sistem desentralisasi yang sudah lama ada dan dijamin dalam konstitusi negara. Berdasarkan historis, pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia tidak bisa terlepas dari peran penjajahan Hindia Belanda karena pada masa sebelum kemerdekaan, pelaksanaan itu tidak terlepas dari politik penjajah.

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Op. Cit*; hlm. 32

⁴⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2002), hlm. 57.

⁵⁰ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*, (Malang : Setara Press, 201), hlm. 7.

Dalam artian bahwa politik pemerintah penjajahan yang menerapkan sistem sentralistik. Jika dilihat saat ini sudah banyak sekali perubahan pengaturan tentang pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 tahun 1950, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dan sekarang Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturan pemerintahan daerah serta sudah adanya pemisahan antara pemerintahan daerah, pemerintahan desa, dan pemilu kepala daerah.⁵¹

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, maka diharapkan kebijakan politik hukum yang akan dilakukan oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, tentunya diarahkan untuk melakukan percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan tetap mempertimbangkan prinsip demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Di dalam pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya tentu diperlukan lembaga penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi

⁵¹ Yusnanai Hasyimzoem, Dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2017), hlm. 37.

⁵² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm.2.

pemerintah daerah provinsi, yang di dalamnya terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD Provinsi. Sedangkan pemerintahan daerah kabupaten atau kota yang terdiri atas pemerintahan daerah kabupaten atau kota dan DPRD Kabupaten atau kota. Pemerintah daerah sebagaimana tersebut pada hakikatnya meliputi kepala daerah dan juga perangkat daerah.⁵³

3. Teori Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris merupakan kewenangan legal yang diberikan oleh pemerintah kepada wilayah khusus secara etnis atau kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau membuat keputusan publik yang bersifat mendasar dan akan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, namun dalam hal ini akan tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan.⁵⁴ Desentralisasi asimetris dapat menjadi terobosan ketika terjadinya kebuntuan dalam mekanisme formal karena dengan desentralisasi asimetris, akan terbukanya ruang gerak pelaksanaan dan kreativitas masing-masing provinsi di dalam melaksanakan pemerintahan, dan pada level kabupaten atau kota akan terakomodir di dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁵

Desentralisasi asimetris menunjukkan situasi dimana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi pula. Tujuan dari desentralisasi ini adalah untuk memastikan bahwa sebuah daerah memiliki kapasitas menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan secara baik yang di

⁵³ *Ibid*; hlm. 11.

⁵⁴ Ardika Nurfurqon, "Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia", *Jurnal Khazanah Hukum*, 2 Nomor , 2020, hlm. 76.

⁵⁵ Rasyidin, "Penerapan Desentralisasi Asymmetries Pascal MO Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik di Provinsi Aceh", *Journal Of Government And Social Science*, 1 Nomor 1 2015, hlm. 21.

dalam standar yang ditentukan untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang baik dan demokratisasi. Misalnya ditemukan kasus pelaksanaan desentralisasi di Namibia, yakni ketika pemerintah nasional secara aktif memberikan asistensi untuk pemerintah lokalnya untuk memastikan terselenggaranya pemerintahan lokal secara baik. Secara prinsipal, penyebaran kekuasaan yang bertipe asimetrik ini adalah instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi negara. Skema ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan atau mencapai tujuan yang secara tipologis yakni. *Pertama*, tantangan yang bersifat politik, dalam hal ini terutama yang berkaitan dengan *regional questions*. *Kedua*, keunikan budaya dan adanya perbedaan alur kesejarahan termasuklah di dalamnya perlindungan yang dilakukan untuk kaum minoritas. *Ketiga*, tantangan teknokratik manajerial yakni adanya keterbatasan kapasitas suatu daerah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan. *Keempat*, masalah *competitiveness* suatu bangsa dengan berbasis daya saing suatu daerah khusus. *Kelima*, adanya resiko bagi suatu wilayah tertentu terutama yang terletak di perbatasan.⁵⁶

Dalam pemberian desentralisasi asimetris berbeda-beda yang disesuaikan dengan tendensi masing-masing daerah misalnya melalui cara *soft* seperti untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta, ada juga cara *hard* karena tekanan sparatis dan sangat tingginya konflik yakni Aceh dan Papua. Dengan demikian, pemaknaan desentralisasi asimetris ini sebagai jalan tengah dari permasalahan dan potensi negatif seperti adanya konflik SARA, sparatasime, kesenjangan sosial, dan masalah pemerataan pembangunan yang berkembang di dalam sosiokultural

⁵⁶ Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetris di Yogyakarta, Aceh Dan Papua Dalam Periode 1950-2012*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2014), hlm. 74.

masyarakat setempat.⁵⁷

Desentralisasi asimetris merupakan upaya yang dilakukan dengan serius untuk menciptakan demokrasi lokal, efisien, dan efektivitas pemerintahan. Dengan kata lain, bahwa pemberian desentralisasi asimetris ini pada sebuah daerah tertentu tidak berarti bahwa daerah yang bersangkutan gagal dalam melakukan desentralisasi simetris sebagaimana yang sudah berlaku di daerah yang lain, namun merupakan upaya yang sengaja dilakukan dan didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Dengan makna bahwa desentralisasi asimetris bukanlah sebuah tahapan antara untuk mencapai desentralisasi simetris, namun secara konseptual malah merupakan proses selanjutnya dari adanya evaluasi terhadap desentralisasi simetris.⁵⁸

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) tidak hanya pelimpahan kewenangan biasa melainkan berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya akan diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Jika dicermati secara empirik, pemberian ini merupakan strategi yang komprehensif pemerintah pusat untuk merangkul kembali daerah-daerah yang ingin memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Dengan demikian, perlu mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang bersifat khas. Dengan demikian, diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi dengan sistem pemerintahan lokal yang secara spesifik yang sudah dipraktekkan di beberapa negara wilayah Quebec di Kanada, Mindanao Filipina, Bougainville di Papua New Guniea dan Basque di Spanyol,

⁵⁷ Andhika Yudha Pratama, Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28, Nomor 1, Februari 2015, hlm. 8

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm. 61.

dan mereka misalnya boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.⁵⁹

Di Indonesia, desentralisasi asimetris yang ada tidak didasarkan atas mekanisme penataan baru sesuai dengan semangat otonomi daerah, tetapi lebih merupakan tuntutan sporadik yang berdasarkan pengalaman buruk masa lalu. Misalnya Papua dan Aceh yang mendapatkan otonomi khusus karena kuatnya tuntutan terhadap pemisahan diri dari Indonesia. Idealnya, desentralisasi asimetris untuk Indonesia tidak berdasarkan pada tuntutan sporadik dari daerah, namun merupakan desain yang dipersiapkan dengan matang yang mempertimbangkan seluruh aspek yang didasarkan pada keunikan di daerah. Pilihan desentralisasi asimetris merupakan pilihan paling rasional untuk Indonesia. Pilihan lainnya yakni sentralisasi dan desentralisasi simetris yang sudah pernah dialami Indonesia dan ternyata memang terbukti tidak mampu menghasilkan kesejahteraan dan juga demokrasi pada waktu yang bersamaan. Jika dicermati dalam sentralisasi, meskipun dalam titik tertentu sukses untuk menciptakan kesejahteraan, namun tidak mampu memberikan jaminan demokrasi yang diperlukan dan menjadi tuntutan masyarakat yang semakin sejahtera. Pada sisi yang lain, desentralisasi simetris terbukti tidak mampu untuk mengakomodasi kepentingan daerah yang sangat beragam.⁶⁰

Indonesia sudah lama menerapkan model asimetris. Keragaman dan keunikan lokal sebagai dasar asimetris direspon oleh pemerintah melakukan pembentukan sejumlah varian model asimetrik berikut. *Pertama*, varian otonomi khusus yang terutama ditujukan untuk merespon dinamika ketegangan relasi antara pusat dan daerah, sebagaimana yang terlihat di Aceh (di bawah Undang-Undang Nomor 18

⁵⁹ Ibid; hlm. 63.

⁶⁰ Ibid; hlm. 69.

tahun 2001 jo UU Nomor II tahun 2006) dan Papua (di bawah Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001). *Kedua*, varian daerah istimewa sebagai bentuk penagkuan peran kesejarahan dan respon atas kekhasan sosio kultural lokal sebagaimana yang terlihat dari status keistimewaan Yogyakarta yakni dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012. *Ketiga*, varian daerah khusus yang ditujukan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal lewat pemberian kedudukan khusus suatu daerah sehingga terjadi penyesuaian format administrasi dan pemberian pelayanan, sebagaimana yang terlihat dalam status kekhususan DKI Jakarta sejak awal kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007. Jika dilihat, varian otonomi khusus dan daerah istimewa adalah bentuk penerapan *political asymmetry* atau *political driven*, sedangkan varian daerah khusus merupakan perwujudan dari *administrative asymmetry*. Dalam tipologi *political asymmetry* atau *political driven*, masalah bersifat struktural tentunya berbobot politis seperti Provinsi Aceh yang memperoleh status kekhususan sebagai upaya revolusi konflik yang berawal dari protes absennya penghargaan pusat atas identitas ke-Aceh-an sebagai akibat dari adanya penggabungan Aceh ke Provinsi Sumatera Utara dan berujung pada akhirnya tuntutan atas ketidakadilan yang menginginkan ancaman pemisahan diri.⁶¹

Desentralisasi asimetris atau yang disebut sebagai desentralisasi yang tidak sama atau setara seringkali menjadi pilihan terbaik, karena mengingat adanya fakta bahwa di dalam sebuah negara bahkan yang berbentuk kesatuan pun maka setiap daerah tentunya tidak memiliki karakteristik, potensi, latar belakang sejarah atau pengaturan politik yang sama sehingga pengaturan yang berbeda akan

⁶¹ Anthon Raharusun, *Op. Cit*; hlm. 75.

menjadi tuntutan yang sangat wajar. Konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton di tahun 1965. Menurut Tillin, ada dua jenis *asymmetric federation* yakni *de facto asymmetry* dan *de jure asymmetry*. *Pertama, de facto asymmetry* merujuk dengan adanya perbedaan di antara daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa atau adanya perbedaan di dalam otonomi, sistem perwakilan atau adanya kewenangan yang timbul karena perbedaan karakteristik. *Kedua, de jure asymmetry* adalah produk konstitusi yang disusun secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu, dengan demikian hal ini sangat berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang tidak sama atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan yang diperuntukkan untuk daerah tertentu.⁶²

Desentralisasi asimetris yang dipraktikkan di Indonesia dapat dipetakan menjadi lima model yang menjadi basis asimetrisme. *Pertama*, model asimetrisme yang didasarkan pada adanya kekhasan daerah yang disebabkan karena adanya faktor politik dan sejarah konflik yang sangat panjang. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Aceh dan Papua. *Kedua*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosiokultural dan daerah yang merepresentasikannya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. *Ketiga*, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis geografis-strategis yakni daerah perbatasan. Daerah yang merepresentasikannya adalah Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau. *Keempat*, model asimetris didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi. Daerah yang mempresentasikannya adalah Papua, Aceh, Kalimantan Barat, Batam, dan Jakarta. *Kelima*, kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas

⁶² Sri Nur Hari Susanto, "Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks Negara Kesatuan", *Administrative Law And Governance Journal*, 2 Nomor 4, 2019, hlm. 646.

governability dan daerah yang merepresentasikannya adalah Papua.⁶³

G. Definisi Operasional

1. Politik hukum merupakan pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di suatu negara tentang mengenai arah ke mana hukum akan dikembangkan atau dalam artian bahwa politik hukum merupakan kebijaksanaan atau *policy* dari penguasa.⁶⁴
2. Daerah khusus adalah daerah yang ditetapkan sebagai daerah khusus apabila kekhususan tersebut terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status yang tidak bisa sama dengan daerah yang lain.⁶⁵
3. Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana yang ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini”.⁶⁶
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara merupakan Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang Ibu Kota Negara dan mengatur tentang perpindahan Ibu Kota Negara Jakarta menjadi Kalimantan Timur.⁶⁷

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang merupakan

⁶³ Nur Ika Fatmawati, “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan Di Indonesia”, *Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 10 Nomor 3 Desember 2018, hlm. 81.

⁶⁴ Teguh Prasetyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Depok : Raja Grafindo Persada, 2019), hlm.205.

⁶⁵ Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010.

⁶⁶ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022.

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

penelitian hukum yang dilakukan oleh seorang peneliti hukum untuk meneliti suatu norma dengan mempelajari hukum sampai ke detail-detailnya misalnya dari ketentuan dalam perundang-undangan, putusan pengadilan dan doktrin sehingga nantinya peneliti berusaha menemukan kaidah hukum tentang *das sollen* terhadap suatu permasalahan hukum dengan objek berupa undang-undang, yurisprudensi pengadilan, dan sebagainya.⁶⁸ Penelitian normatif ini juga disebut sebagai penelitian doktrinal karena hanya ditujukan pada peraturan tertulis dan disebut penelitian perpustakaan karena penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan seperti buku-buku dan dokumen resmi dari pemerintah.⁶⁹ Kajian ini nantinya akan menjadi bahan untuk menganalisis proses politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penulisan ini politik hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara yang penulis batasi dari aspek cetak biru.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Pendekatan undang-undang (*statue approach*) yang dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan ini bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang

⁶⁸ Munir Fuady, *Metode Riset Hukum Pendekatan Teori Dan Konsep*, (Depok : Rajawali Pers, Raja Grafindo Persada, 2018), hlm. 137.

⁶⁹ Suratman Dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Alfabeta, 2015), hlm. 54.

lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang sehingga ditemukan suatu argument untuk memecahkan permasalahan hukum yang dihadapi.⁷⁰ Pendekatan yang dilakukan adalah menelaah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dan Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Kedua, pendekatan konseptual adalah pendekatan yang berangkat dari doktrin hukum untuk melihat teori, asas, dan doktrin yang ada sehingga dapat memudahkan peneliti untuk mengaitkan antara praktik dengan teori yang relevan.⁷¹ Dengan demikian nantinya dapat menjadi arah bagi penulis untuk memecahkan permasalahan hukum dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tentang pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Selanjutnya pendekatan historis yang dilakukan penulis dengan melihat naskah komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk melihat historis perumusan Pasal yang berkaitan dalam penelitian ini.

4. Data Penelitian

Dalam penelitian ini penulis tidak menggunakan sumber data primer dan hanya menggunakan sumber data sekunder karena dalam penelitian hukum normatif hanya menggunakan data sekunder.⁷² Data penelitian yang digunakan bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang memiliki otoritas yang terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan hakim.⁷³ Adapun bahan hukum primer yang

⁷⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2008), hlm.92

⁷¹ *Ibid*, hlm. 134.

⁷² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 121.

⁷³ *Ibid*; hlm. 182.

digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

2. Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks hukum termasuk jurnal, skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, dan komentar atas putusan hakim.⁷⁴ Bahan hukum ini nantinya akan membantu penulis sebagai arahan dalam penulisan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari data pustaka berupa perundang-undangan, putusan pengadilan dan buku karya tulis hukum.⁷⁵ Dengan menggunakan teknik pengumpulan data ini nantinya akan mempermudah penulis untuk memecahkan permasalahan hukum yang penulis teliti.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan non statistik karena termasuk penelitian hukum normatif, sehingga data yang diperoleh berasal dari studi kepustakaan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang kemudian data tersebut disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran tentang permasalahan hukum yang diteliti dan data akan disajikan secara deskriptif analitis.⁷⁶ Sedangkan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *content analysis* yaitu analisis menurut isinya, yakni analisis data yang dilakukan secara mendalam terhadap fokus penelitian berasal dari bahan-bahan hukum penelitian yakni bahan hukum primer dan bahan hukum

⁷⁴ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2019), hlm. 54.

⁷⁵ Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit*; hlm. 125.

⁷⁶ Mukti Fajar Dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penulisan Hukum*, (Yogyakarta : Fakultas Hukum Muhammadiyah, 2007), hlm. 222.

sekunder sehingga dapat memudahkan penulis untuk melakukan pengkajian terhadap politik hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara mudah agar lebih terarah dan jelas mengenai pembahasan dalam penelitian ini maka penyusun menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut.

1. Bab pertama, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab kedua, berisi tentang teori-teori dan konsep yang akan menjadi pijakan teoritis dalam penelitian ini. Teori yang akan dijabarkan adalah teori politik hukum, teori pemerintahan daerah, dan teori desentralisasi asimetris. Pada bagian pertama, politik hukum yang menjelaskan politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Bagian kedua, akan memaparkan tentang teori pemerintahan daerah yang akan menguraikan tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam konstitusi. Bagian ketiga, akan membahas tentang teori desentralisasi asimetris yang akan memaparkan bahwa meskipun di dalam negara kesatuan, masih akan dimungkinkan untuk memberikan perlakuan yang berbeda terhadap daerah satu dengan daerah lainnya, sehingga desentralisasi asimetris seringkali menjadi pilihan.
3. Bab ketiga. *Pertama*, akan membahas tentang Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Politik hukum yang dimaksud pada aspek cetak biru. *Kedua*,

membahas tentang problem yang ditimbulkan dari pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara dengan menguraikan permasalahan-permasalahan yang akan muncul dengan adanya pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. *Bagian ketiga*, akan membahas tentang bagaimana sebaiknya pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara.

4. Bab keempat, berisi kesimpulan terdiri atas jawaban dari rumusan dari rumusan masalah pertama, kedua, dan ketiga. Kemudian saran yang berisi alternatif solusi yang ditawarkan oleh penulis.



BAB II

TINJAUAN UMUM TEORI POLITIK HUKUM, PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Politik Hukum Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum merupakan istilah terjemahan Bahasa Indonesia yang berasal dari istilah hukum Belanda *rechtspolitik* yang terdiri dari dua kata yakni *recht* dan *politiek*. *Recht* berarti hukum, yang sebenarnya berasal dari Bahasa Arab *hukm* yang kata jamaknya *ahkam* yang artinya perintah dan pemerintahan. Dengan artian mengutip Sri Soemantri Martosoewigjo bahwa hukum merupakan seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku di masyarakat. Sedangkan *politiek* dalam kamus Bahasa Belanda yang ditulis oleh Van Der Tas yang memiliki arti kebijakan atau *policy*. Dengan demikian politik hukum dapat dimaknai politik hukum secara singkat yakni kebijakan hukum. Dalam makna yang lebih luas maksudnya adalah rangkaian konsep dan asas pijakan yang menjadi dasar dalam proses perencanaan pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak di dalam bidang hukum.⁷⁷

Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang dilakukan sebagai upaya menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Dalam artian politik hukum diartikan sebagai nilai-nilai penentuan dan juga pengembangan dan pemberian bentuk hukum.⁷⁸ Politik hukum juga dikatakan sebagai pilihan dari hukum yang sebenarnya akan tidak lagi diberlakukan yang

⁷⁷ Imam Syaukani dan A. AhsinThohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2004), hlm.22.

⁷⁸ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indoneia, 1982), hlm.160.

dilakukan sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara yang termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Adapun tujuan negara yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁷⁹

Politik hukum muncul sebagai disiplin hukum alternatif karena adanya kebuntuan metodologis tentang proses pemahaman terhadap kompleksitas hubungan di antara hukum dan entitas bukan hukum terutama politik. Untuk melihat kebuntuan metodologis ini mengutip analisis yang dilakukan oleh Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa pada abad ke-19 di Eropa dan juga Amerika yang merupakan pusat pengaturan hukum dan hukum yang sangat berkembang yakni hukum perdata yang sangat relevan dengan hak-hak kebendaan, kontrak dan juga perbuatan melawan hukum. Pada waktu itu, keahlian hukum dikorelasikan dengan *legal craftsmanship* sehingga hukum dianggap sebagai lembaga dan kekuatan yang independent di dalam masyarakat, sehingga hukum, disiplin hukum, metode analisis hukum sekalipun tidak perlu lagi bantuan dengan disiplin yang lain dengan mencukupkan analisis normative dan dogmatis sebagai satu-satunya cara yang paling memadai. Namun suasana menjadi sangat berbeda ketika cara pandang terhadap hukum dan menggarap hukum berhadapan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat karena keberhasilan dari adanya modernisasi dan industrilisasi dan kedudukan individu mulai disaingi oleh subjek yang lain seperti kolektiva dan negara sehingga bidang hukum yang menonjol adalah hukum public, hukum administrasi, dan hukum social ekonomi.

⁷⁹ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, *Op. Cit*; hlm.1.

Dengan demikian, hukum tidak bisa lagi dipandang sebagai hal yang otonom dan independent, namun secara fungsional dipahami berada dalam interdependen dengan bidang-bidang yang lain salah satunya politik.⁸⁰

Sebagai bagian dari kebijakan negara yang sangat berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara, politik hukum berada di dalam hukum yang dibuat itu sendiri. Adapun tujuan umum dari politik hukum yang terlihat dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk yakni. *Pertama*, untuk menjamin terpenuhinya nilai-nilai dasar yang terkandung di dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, menjamin terbentuknya struktur dan pembatasan kekuasaan yang dilakukan secara demokratis dan konstitusional. *Ketiga*, mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, kebahagiaan, kedamaian, dan ketertiban dalam berbangsa dan bernegara. *Keempat*, memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan social untuk seluruh rakyat. *Kelima*, memberikan jaminan atas kehakiman yang merdeka. *Keenam*, menjamin dan mengatur hak dan kewajiban dalam memberikan penghormatan terhadap hak asasi manusia. *Ketujuh*, mewujudkan bentuk dan arah dari setiap peraturan perundang-undangan melalui pembaharuan hukum masyarakat. *Kedelapan*, mewujudkan negara yang dapat melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan keadilan social. Setiap tujuan politik hukum barangkali tentu saja harus tercermin di dalam materi muatan atau isi pokok di dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan bidang yang diaturnya yang diimplementasikan di dalam konsideran dan pasal-pasal. Selain itu juga, materi muatan peraturan perundang-undangan haruslah konsisten dengan peraturan di

⁸⁰ Imam Syaukani dan A. AhsinThohari, *Op. Cit*; hlm.15.

atasnya. Konsistensi hukum ini merupakan hal yang fundamental oleh pembentuk politik hukum dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadinya konflik atau tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya secara vertical maupun horizontal. Hal yang demikian ini dimaksudkan untuk mengarah terwujudnya politik hukum yang responsif yang berkeadilan dengan berpijak pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan Hak Asasi Manusia.⁸¹

Politik hukum memiliki beberapa sifat yakni jangka panjang dan bersifat periodik. Sifat jangka Panjang dapat dilihat dari misalnya pemberlakuan dari prinsip pengujian yudisial, adanya ekonomi kerakyatan, keadilan, terciptanya kepastian hukum, penggantian hukum peninggalan colonial yang diganti dengan hukum nasional, adanya penguasaan sumber daya alam yang dilakukan oleh negara untuk memajukan kesejahteraan umum, kemudian adanya kekuasaan kehakiman, dan pemberlakuan hukum yang lain yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar dan berlaku pula atas nama politik hukum. Sedangkan politik hukum jangka pendek atau waktu periodik dapat dilihat pada politik hukum yang memang dibuat sesuai dengan kebutuhan situasi kondisi yang terjadi pada periode tertentu. Hal ini tidak hanya berlaku bagi hukum yang dicabut namun juga dalam hal memberlakukan. Contohnya dapat dilihat dari periode 1973 sampai tahun 1978 adanya politik hukum yang melakukan kodifikasi dan juga unifikasi terhadap bidang hukum tertentu. Kemudian jika dilihat pada periode 1983 sampai dengan periode 1988 ada pula politik hukum yang dibuat untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya juga politik hukum periodik dapat dilihat dari periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 adanya

⁸¹Ahmad Muliadi, *Op.Cit*; hlm.15.

dua ratus lima puluh rencana pembuatan undang-undang yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional.⁸²

Hukum memang sangat berkaitan dengan politik sehingga system hukum maupun produk hukumnya adalah hasil dari proses politik. Dengan kata lain dapat pula penulis kemukakan bahwa sebenarnya system dan produk hukum merupakan hasil dari kebijaksanaan politik dalam suatu kurun waktu tertentu. Dengan demikian, hukum yang merupakan salah satu produk system politik sehingga tentunya pasti hukum tidak hanya dipengaruhi politik, melainkan juga sangat ditentukan oleh politik.⁸³

Politik hukum menurut Soedjono Dirdjosisworo dilihat dengan indicator politik dan juga masyarakat. Dalam artian bahwa jika dilihat masyarakat yang teratur tentu saja memiliki keinginan untuk memberikan kesejahteraan untuk masyarakatnya. Oleh karena itu, politik bisa dikatakan sebagai aktivitas untuk memilih tujuan tertentu dan jika dibandingkan dengan hukum juga berlaku demikian. Dengan demikian, politik hukum merupakan disiplin hukum yang pada hakikatnya memberikan kekhususan pada dirinya untuk memerankan hukum dengan upaya mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat sehingga adanya keteraturan dalam kehidupan dan masyarakat menjadi sejahtera.⁸⁴

Politik hukum memiliki karakteristik dan kekhasan sebagaimana pendapat Purbacaraka dan Soekanto bahwa dalam hubungannya dengan pembentukan dan juga penemuan hukum, memiliki sifat praktis fungsional dengan cara penguraian teologis konstruktif. Hal ini dimaknai bahwa politik hukum memberikan landasan

⁸² *Ibid*; hlm.3.

⁸³ M. Busyro Muqaddas, dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta : UII Press, 1992), hlm.139.

⁸⁴ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Rajawali, 1984), hlm.48.

untuk akademis dalam proses pembentukan hukum yang sesuai dengan konteks kesejarahan, situasi kondisi, kultur dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat dengan tetap memperhatikan kebutuhan masyarakat dan tentu harus memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum yang dibuat sehingga dengan demikian, hukum yang dibentuk diharapkan dapat diimplementasikan di tengah masyarakat sehingga dapat diterima dan dipatuhi masyarakat.⁸⁵

Cakupan dari studi politik hukum dan politik hukum berbeda. Jika dalam studi politik hukum dapat dibagi menjadi tiga hal. *Pertama*, kebijakan negara garis resmi tentang hukum yang selanjutnya akan diberlakukan atau malah tidak diperlakukan dalam upaya mencapai tujuan negara. *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya dari dibentuknya produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah. *Ketiga*, penegakan hukum di dalam realita lapangan. Sedangkan cakupan kajian politik hukum yakni lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum, dan factor internal dan eksternal yang mempengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara. Pada dasarnya, politik hukum tidak sekadar berbicara tentang tataran proses dari hukum yang saat ini sedang diberlakukan namun juga mencakup hukum yang memang sudah ada dan berlaku. Dengan demikian, politik hukum mampu menjadi seni yang memiliki tujuan praktis agar dengannya dapat memungkinkan terciptanya pengaturan hukum positif untuk memberikan pedoman tidak hanya ditujukan kepada pembentuk undang-undang namun juga para penyelenggara pelaksana putusan pengadilan. Politik hukum mampu menjadi *legal framework* yakni menjadi kerangka umum dalam memberikan bentuk dan juga isi dari setiap hukum di suatu negara sehingga pada akhirnya produk hukum yang tercipta tidak berdasarkan kepentingan. Hal ini

⁸⁵ Imam Syaukani dan A. AhsinThohari, *Op. Cit*; hlm.43.

berawal dari kenyataan bahwa memang sebenarnya di dalam lembaga-lembaga negara tersebut berkumpul berbagai kelompok kepentingan yang malah biasanya mementingkan aspirasi kelompoknya dibandingkan aspirasi masyarakat. Dalam posisi inilah politik hukum memberikan pemahaman kepada kita bahwasanya hukum sebenarnya sarat dengan warna politik apalagi subsistem politik lebih memiliki kekuatan yang lebih tinggi dibandingkan subsistem hukum. Tentu saja apabila yang terjadi demikian, jika hukum berhadapan dengan politik maka sudah dipastikan berada pada kedudukan yang lemah. Dengan kata lain, subsistem politik memiliki determinasi yang lebih menonjol dan tinggi dibandingkan hukum. Hukum tidak dapat diterima begitu saja jika tanpa memperhatikan latar belakang yang bersifat nonhukum yang pada akhirnya bisa mempengaruhi bentuk dan isi produk hukum. Pada bagian ini, kajian politik hukum bisa menunjukkan sejauhmana peraturan perundang-undangan tersebut memenuhi unsur kepatuhan yang dapat diterapkan untuk memenuhi prinsip fungsional.⁸⁶

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwasanya secara substansial politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku atau *ius constituendum*. Beberapa pertanyaan yang menjadi dasar dari persoalan tentang politik hukum yakni. *Pertama*, tujuan yang sebenarnya hendak dicapai dengan system hukum yang memang sudah ada. *Kedua*, tujuan yang ingin dicapai harus menggunakan cara-cara manakah yang paling tepat dan paling baik. Misalnya dalam memilih apakah menggunakan hukum tertulis atau hukum yang tidak tertulis atau bisa juga untuk memilih sentralisasi dan desentralisasi. *Ketiga*, hukum itu kapan perlunya untuk diubah kemudian berlanjut juga dengan untuk melakukan perubahan

⁸⁶ Deddy Ismatullah dan Ening Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2018), hlm.27.

hukum tersebut bagaimanakah melakukan perubahan hukum yang sebaiknya benar-benar dilakukan. *Keempat*, mengenai perumusan pola yang tepat untuk memberikan kepastian terhadap pemilihan tujuan dan cara-cara yang disusun untuk mencapai tujuan, dalam artian di dalamnya proses memperbaharui hukum secara efisien, apakah memperbaharui hukum dilakukan secara sebagian atau sepenuhnya sehingga politik hukum sangat berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan untuk memilih dan cara yang diinginkan untuk mencapai tujuan dari hukum di dalam kehidupan masyarakat sehingga lebih menitikberatkan pada pendekatan sosiologis.⁸⁷

Dalam realitanya, hukum tidaklah dapat dikatakan sebagai gejala yang bebas dan netral namun, di dalamnya tentu saja adanya hubungan yang erat sekali dengan politik dengan kata lain bahwa hukum senantiasa merupakan produk yang dihasilkan dari proses politik. Meskipun jika dilihat bahwa dalam politik hukum nasional dimaksudkan untuk konsistensi terhadap pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, pembangunan dari ketentuan hukum yang memang sudah ada namun sudah usang dan adanya penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan sebagai pemenuhan tuntutan perkembangan yang ada di masyarakat, adanya penegasan fungsi dari lembaga penegak hukum dan tentunya untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut pengambil kebijakan.⁸⁸

Dalam penalaran *sein* yang menjadi pijakan dari politik hukum oleh Mahfud MD, hukum ditempatkan pada hasil determinasi dari adanya kepentingan politik sehingga karena hukum sebagai produk politik, maka ada dua tipe karakter produk hukum yakni konservatif atau ortodoks dan responsif. Untuk produk hukum yang

⁸⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1991), hlm.352.

⁸⁸ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op. Cit*; hlm,27.

ortodoks dapat diketahui dengan melihat indikator pendukungnya yakni pembuatannya dilakukan secara sentralistik dan dominatif, muatannya sangat positivis instrumental, dan rinciannya menimbulkan multitafsir. Sedangkan untuk responsif dapat dilihat dari indikator pendukungnya yakni pembuatannya sangat partisipatif, muatannya sangat aspiratif, dan rinciannya limitatif sehingga tidak menimbulkan multitafsir.⁸⁹

Konsep demokratis dan otoriter dapat diidentifikasi menggunakan tiga indikator yakni sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan adanya kebebasan pers. Sedangkan untuk konsep hukum responsif atau otonom dilihat dengan mendasarkan pada proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan juga kewenangan untuk menafsirkan hukum. Untuk lebih mudahnya dipahami bahwa konfigurasi politik demokratis akan melahirkan produk hukum responsif atau otonom, sedangkan untuk konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks. Konfigurasi politik demokratis diartikan sebagai konfigurasi yang dengannya memberikan ruang kepada rakyat secara maksimal agar dapat ikut berpartisipasi dalam menentukan kebijakan negara. Dalam artian, pemerintah harus melaksanakan kehendak masyarakat dengan menerapkan bahwa dirumuskan dengan cara yang demokratis, badan perwakilan rakyat dan juga partai politik dapat berfungsi secara proporsional dan tentunya akan lebih mementingkan pembuatan kebijakan negara, sedangkan dalam dunia pers ditemukan adanya kebebasan untuk melakukan fungsinya tanpa adanya intervensi dari pihak manapun. Sedangkan konfigurasi politik otoriter diartikan sebagai konfigurasi yang di dalamnya memposisikan pemerintah sangat dominan, sehingga dirasakan

⁸⁹ Idul Rishan, *Op. Cit*; hlm.11.

aspirasi rakyat tidak tersalurkan dengan baik, dan badan perwakilan rakyat dan partai politik malah berpindah menjadi justifikasi atas kehendak pemerintah sedangkan pers tidak lagi memiliki ruang kebebasan untuk melakukan fungsinya dengan baik pihak pemerintah.⁹⁰

2. Sejarah Perkembangan Politik Hukum di Indonesia

1) Kondisi Politik Hukum Masa Orde Lama

Pada masa orde lama kondisi politik hukum dibagi menjadi dua periode yakni periode 1945-1959 dan periode 1960-1966. Pada periode 1945-1959, ini dimulai dari sejak Indonesia merdeka yakni pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan dipimpin oleh Soekarno dengan dasar-dasar berbangsa dan bernegara yang memiliki semangat tinggi dengan melambangkan berbagai kekuatan semboyan Bhinneka Tunggal Ika dan merumuskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pada periode ini, konfigurasi politik di Indonesia adalah konfigurasi politik demokratis dengan dicirikan demokrasi liberal. Di awal kemerdekaan ini, sistem pemerintahan Indonesia merupakan sistem presidensial kemudian dikeluarkannya Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 berpindah menjadi parlementer. Di masa ini, pegolakan politik sangatlah tidak stabil karena didominasi partai-partai politik yang menyebabkan lemahnya eksekutif dan pemerintah jatuh bangun. Dalam kurun waktu 1945-1950, Indonesia disibukkan dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Berdasarkan Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif karena MPR dan DPR belum terbentuk kemudian tanggal 14 November 1945 dibentuk Kabinet Semi Presidensial yang pertama sehingga adanya perubahan sistem pemerintahan ke arah yang lebih

⁹⁰ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik, Op. Cit*; hlm. 8.

demokratis. Hierarki perundang-undangan yang berlaku yakni Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang, Perpu, dan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya yakni pemberlakuan Konstitusi RIS 27 Desember 1949 sampai berubah lagi pada 17 Agustus 1950 menjadi negara kesatuan sehingga pada masa ini adalah parlementer dengan hierarki perundang-undangan yakni Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Pada periode ini, diberlakukan sistem Demokrasi Parlementer yang disebut Demokrasi Liberal namun kabinet selalu berganti sehingga pembangunan tidak berjalan lancar dikarenakan partai banyak yang mengutamakan kepentingan golongan.⁹¹

Selanjutnya periode 1960 sampai dengan 1966 ini dimulai pada tahun 1953 di mana pemerintah Bersama DPR menyetujui UU Pemilu untuk memilih anggota konstituante dan DPR yakni UU Nomor 7 Tahun 1953 sehingga pemilu pertama diselenggarakan pada tahun 1955 dengan dua kali pemungutan suara yakni DPR pada September sedangkan konstituante bulan Desember. Kegagalan yang dialami oleh Dewan Konstituante memberikan penyusunan konstitusi permanen menyebabkan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memerintahkan berlaku Kembali UUD 1945, sehingga UUDS 1950 dan pembubaran Konstituante dan segera membentuk MPRS dan DPAS. Berdasarkan Dekrit Presiden tersebut menutup demokrasi liberal beralih kepada demokrasi terpimpin.⁹²

2) **Kondisi Politik Hukum Masa Orde Baru**

Dalam periode ini yang menjadi landasannya adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan ketetapan MPRS. Masa Orde Baru ini sebenarnya dalam upaya pemurnian penyelewangan terhadap Undang-Undang Dasar yang telah

⁹¹ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta Timur : Kencana, 2018), hlm.38.

⁹² *Ibid*; hlm.39.

terjadi di masa Demokrasi Terpimpin. Tritura menyatakan bahwa keinginan dari rakyat untuk dapat melaksanakan kehidupan bernegara sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pada periode ini, jawabannya terdiri dari tiga yakni pengukuhan tindakan pengembal supersemar yang membubarkan PKI dan Ormasnya, pelarangan paham dan ajaran komunisme/marxisme/leninisme di Indonesia dan pelurusan Kembali tertib konstitusional berdasarkan Pancasila dan tertib hukum. Untuk menamakan Orde Baru ini sangat identik dengan Soeharto, karena hanya Soeharto yang menjadi Presiden. Pada masa ini sangat sentralistik yang ditandai dengan peristiwa tanggal 11 Maret 1966 saat Presiden menandatangani Surat Perintah Sebelas Maret. Atas nama pembenaran pemerintah melakukan tindakan politik untuk menjaga kestabilan politik, pembangunan nasional padahal bertentangan dengan demokrasi contohnya prinsip monoloyalitas PNS. Masa ini adanya keberhasilan penyelenggaraan pemilu, namun nilai-nilai demokrasi tidak diterapkan karena tidak adanya kebebasan memilih. Di bidang politik, dominasi Presiden sangat mutlak dan sentralistik karena tidak ada pengawas presiden terutama menjelang akhirnya orde baru, elit politik semakin meningkat dan tidak memperdulikan aspirasi rakyat dengan membuat kebijakan yang menguntungkan pemerintah karena tidak puas dengan orde baru yang tidak menerapkan demokrasi akhirnya Mei 1998 lengsernya Presiden Soeharto.⁹³

3) Kondisi Politik Hukum Masa Reformasi

Masa reformasi ini diawali dengan pemberian kekuasaan dari Soeharto kepada B.J. Habibie yang disebabkan krisis ekonomi nasional pada tahun 1997-1998 yang menimbulkan ketidakstabilan seluruh sendi kehidupan terutama dalam kepercayaan masyarakat kepada pemerintah sehingga 21 Mei 1998 lahirnya era

⁹³ *Ibid*; hlm.42.

reformasi. Langkah yang dilakukan oleh Habibie adalah mempersiapkan pemilu yang demokratis misalnya dengan upaya membentuk UU Parpol, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang disahkan tahun 1999. Pemilu ini lebih demokratis sehingga diakui oleh Internasional. Kemudian demokratisasi yang lain yakni penghapusan dwifungsi ABRI sehingga sosial politik ABRI dihilangkan. Pada masa ini juga terjadinya amandemen UUD 1945 dalam empat tahap (1999-2002). Peranan DPR sebagai legislatif juga diperkuat dan anggota DPR dipilih melalui pemilu, pengawasan terhadap Presiden juga diperketat dan adanya penguatan jaminan HAM. Berdasarkan amandemen UUD 1945, diperkenalkan pemilihan umum memilih Presiden secara langsung, pertama pada tahun 2004. Selanjutnya demokratisasi dapat dilihat dengan pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya UU ini merupakan sejarah politik penting dalam sejarah politik modern di Indonesia karena terpilihnya presiden dan juga wakil presiden yang didahului anggota DPR, DPD, DPRD telah menuntaskan demokratisasi di bidang lembaga politik yang ada di Indonesia.⁹⁴

3. Dinamika Politik Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia

Politik hukum otonomi daerah sebenarnya seperti proses eksperimen yang tidak kunjung selesai. Karena senantiasa mengalami perubahan konfigurasi politik yang terjadi di berbagai aspek dalam otonomi misalnya aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan yang masih menimbulkan masalah yang berbenturan karena adanya perilaku politik dan mengalami tolak tarik antara

⁹⁴ *Ibid*; hlm.43.

elite politik dengan massa.⁹⁵ Setelah berakhirnya rezim Soeharto sehingga muncul orde baru memberikan paradigma yang baru dalam politik hukum, misalnya dapat dilihat dari perubahan sentralisasi menuju kepada desentralisasi dengan adanya otonomi daerah. Adanya otonomi daerah ini tentunya mengandung semangat otonomi daerah agar adanya kreatifitas dari daerah otonom daerah untuk menyalurkan aspirasi rakyat untuk menciptakan tujuan kesejahteraan.⁹⁶

Penerapan politik hukum pemerintah terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah diawali dengan penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Soepomo mengatakan bahwa pemerintahan daerah sebenarnya dalam sendi desentralisasi tidak melakukan penggiringan otonomi ke dalam bentuk federalism yang sangat berbeda dengan negara kesatuan. Namun desentralisasi menghendaki adanya pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah yang harus tetap berjalan beriringan dengan delegasi kewenangan sesuai dalam format negara kesatuan yang tidak meninggalkan konsep di mana otonomi sarat dengan desentralisasi sebagai kemandirian daerah dan juga dekonsentrasi serta tugas pembantuan sebagai sarana untuk melakukan koordinasi dan juga pengawasan pemerintah pusat kepada pelaksanaan pemerintahan di daerah. Dari sinilah mulanya penerapan politik hukum yang selanjutnya dijabarkan di dalam muatan undang-undang organic yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa politik hukum pemerintah memuat tujuan utama yang dikehendaki oleh pemerintah dalam penertibannya yang disesuaikan

⁹⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2010), hlm.218.

⁹⁶ Moh. Fauzi, "Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia Pada Era Otonomi Daerah (Studi Atas Otonomi Hukum di Provinsi Aceh)", *Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman* Volume 24 Nomor 1 Juni 2016, hlm.16.

pula dengan visi, misi dan juga mekanisme kebijakan pemerintah di dalam mengatur pelaksanaan pemerintahan nasional secara menyeluruh.⁹⁷

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia baik sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan memiliki karakter hukum yang berbeda-beda sesuai dengan tipe kekuasaan pemerintahannya. Jika dilihat dari historis maka pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dengan peran penjajahan Hindia Belanda, karena sebelum kemerdekaan tentunya tidak lepas dari politik penjajah dengan menerapkan politik system sentralistik. Namun pada saat ini sudah sangat banyak perubahan yang terjadi. Selain itu sebagai pelaksanaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di bidang ketatanegaraan untuk melaksanakan pembagian-pembagian daerah dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan oleh Undang-Undang, maka menjadi factor utama sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia, pemerintah beberapa kali membentuk undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah merupakan upaya penyesuaian diri terhadap situasi dan kondisi yang terjadi dalam pemerintahan daerah.⁹⁸

Dengan demikian dapat dipahami bahwa tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan oleh Undang-Undang, karena konstitusi yang digunakan juga berpengaruh terhadap corak dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.⁹⁹

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

⁹⁷ Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit*; hlm.292.

⁹⁸ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), hlm.74.

⁹⁹ Sarman dan Muhammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), hlm.13.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan landasan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia setelah adanya usaha untuk pembentukan lembaga-lembaga negara dan meletakkan kekuasaan dengan pembagian fungsi masing-masing dan adanya pemikiran tentang bagaimana agar implementasi pemerintahan daerah dapat sampai ke seluruh penjuru pemerintahan daerah di Indonesia. Empat bulan setelah itu, lahirlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang dipandang sebagai landasan pemerintahan daerah pertama yang memuat beberapa landasan pokok yakni, pembentukan DPRD untuk mengubah fungsi dan tugas KNID, DPRD Bersama-sama kepala daerah menjalankan pekerjaan dan tugasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, DPRD terdiri dari paling banyak lima orang yang dipilih dari dan oleh anggota KNID sebagai badan eksekutif dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari di bidang otonomi dan tugas pembantuan. Sebenarnya Undang-Undang ini hanya memuat enam pasal tanpa adanya penjelasan yang kemudian diberikan penjelasan pasal demi pasal.¹⁰⁰

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipimpin oleh kepala daerah untuk dapat bersama-sama menjalankan rumah tangga di daerah dengan ketentuan tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas. Dengan demikian, daerah dapat mengurus urusan kecuali yang sudah diatur oleh pusat sehingga Undang-Undang ini diwarnai konsep *general competence*. Komite Nasional Daerah mendapatkan posisi yang tinggi karena yang sebelumnya hanya pembantu Kepala Daerah namun dengan Undang-Undang ini menjadi aparatur pemerintahan

¹⁰⁰ Yusnaini, *Op. Cit*; hlm.31.

daerah legislatif dan eksekutif.¹⁰¹

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 daerah hanya melaksanakan wewenang atau urusan pemerintahan yang sudah dimiliki pada masa Hindia Belanda dan pendudukan Jepang. Tidak hanya itu karena masih dalam suasana perjuangan kemerdekaan, daerah ikut serta dalam melaksanakan urusan keamanan dan ketertiban. Namun masih terjadinya kekaburan makna tentang batasan wewenang daerah sebagai daerah otonom dan penyelenggara dekonsentrasi sehingga daerah juga melaksanakan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang ini menimbulkan beberapa permasalahan karena daerah belum memiliki pengalaman ditambah lagi masih terjadinya perang revolusi mempertahankan kemerdekaan. Daerah menangani urusan-urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pembatasan jumlah uang yang dibawa ke suatu daerah, pendaftaran perusahaan, pendaftaran partai atau organisasi, pendaftaran orang-orang pendatang, kewajiban lapor bagi peninjau daerah, larangan untuk membawa barang-barang rumah tangga ke luar daerah, pendaftaran tenaga ahli dan koperasi, pengawasan terhadap kematian, pengumpulan dan ketetapan harga palawija, dan susunan maupun prosedur pemilihan Komite Nasional Daerah.¹⁰²

Karakter produk hukum pemerintahan daerah di dalam Undang-Undang ini sebenarnya sudah terlihat desentralisasi yang diterapkan namun masih sangat menonjolnya sentralistik karena Komite Nasional Daerah belum dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya yang diamanatkan dalam Undang-Undang yakni di dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yakni menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan adanya kondisi bahwa kedudukan

¹⁰¹ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm. 135.

¹⁰² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta : Gunung Agung, 1967), hlm.61.

dan kepala daerah yang lebih mencerminkan kepentingan pemerintahan pusat.¹⁰³ Berkaitan dengan keberadaan daerah istimewa, Undang-Undang ini melalui ketentuan-ketentuannya memperhatikan eksistensi “Daerah Swapraja” sebagai “Daerah Istimewa” yang didasarkan pada aspek kesejarahan yang dapat dilihat dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang menyatakan bahwa KND akan diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta. Pengecualian ini didasarkan karena Daerah Surakarta dan Yogyakarta diakui sebagai negara yang memiliki kedaulatan sendiri pada zaman Hindia Belanda sebagai negara dengan kedaulatan sendiri meskipun dengan adanya kontrak politik. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak memandang kedua Daerah Swapraja tersebut yakni Surakarta dan Yogyakarta sebagai daerah biasa melainkan mendapatkan keistimewaan.¹⁰⁴

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 lahir sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang sudah tiga tahun pada tanggal 10 Juli 1948 di Yogyakarta. Undang-Undang ini mengatur tentang pentingnya penentuan batas-batas wewenang daerah yang dimaksudkan agar daerah tidak melampaui batas memasuki wewenang yang dimiliki pemerintah pusat. Beberapa pengaturan penting dari Undang-Undang ini adalah yang berkaitan dengan pembagian wilayah negara dalam daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya. Selanjutnya juga adanya penegasan tentang fungsi dan kedudukan DPD dan DPRD sebagai pelaksana pemerintahan daerah, Kepala Daerah sebagai

¹⁰³ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm. 136.

¹⁰⁴ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Pendekatan Sejarah Hukum dan Teori Kekuasaan*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013), hlm.62.

ketua sedangkan anggota DPD berdampingan dengan DPRD untuk menghilangkan dualism. Penekanan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 adalah sistem pemerintahan daerah yang demokratis dengan muatan 47 pasal beserta penjelasan.¹⁰⁵

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 daerah-daerah diberikan kewenangan yang bersifat kewenangan otonomi dan *medebewind* (tugas pembantuan). Dengan demikian daerah diberikan dua hak yakni penyerahan kewenangan secara penuh dan penyerahan kewenangan yang tidak penuh. Penyerahan penuh mengandung arti bahwa adanya penyerahan keseluruhan kewenangandari pusat kepada daerah baik tentang prinsipnya bahkan cara menjalankan kewajiban dari penyerahan kewenangan tersebut yang disebut hak otonomi. Sedangkan penyerahan tidak penuh maksudnya adalah penyerahan kewenangan yang dilakukan hanya tentang cara menjalankan saja sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat atau disebut hak tugas pembantuan. Namun kendati demikian, tugas pembantuan ini tidak sesempit itu karena hanya menjalankan perintah dari pusat saja, namun harus dipahami pula bahwa pemerintah daerah juga berhak mengatur tentang bagaimana cara menjalankan haknya dengan inisiatif sendiri untuk menentukan bagaimana melaksanakan urusan kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerahnya.¹⁰⁶

Di dalam Undang-Undang ini berpola menonjolkan semangat keseragaman dalam upaya mempertahankan kesatuan dan persatuan negara. Meskipun ketika dalam realitanya daerah memiliki kekhasan sendiri yang tidak bisa diperlakukan

¹⁰⁵ *Ibid*; hlm.32.

¹⁰⁶ Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Bandung : CV Sinar Baru, 1981), hlm.74.

sama. Berkaitan dengan kewenangan daerah, untuk pembentukan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya diberikan kewajiban yang harus dilakukan dari pemerintah pusat. Penyerahan kewenangan ini terbagi menjadi penyerahan penuh dan tidak penuh. Berdasarkan Undang-Undang ini, Yogyakarta memperoleh tambahan kewenangan yang didasarkan pada Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menghendaki otonomi pada tingkat pemerintahan desa, namun belum memungkinkan. Selanjutnya tentang daerah istimewa dalam Undang-Undang ini terlihat di dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa daerah yang memiliki hak asal usul di zaman sebelum merdeka mempunyai pemerintahan sendiri dengan bersifat istimewa. Tidak hanya itu di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 juga mempertegas tentang kedudukan dan tingkatan daerah istimewa.¹⁰⁷

Karakter Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini sebenarnya ditujukan desentralisasi dengan pemberian kewenangan dari pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Dalam produk hukum pemerintahan daerah ini diwarnai dengan upaya untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi dalam praktik otonomi daerah yang dilakukan seluas-luasnya. Berkaitan dengan realisasi prinsip demokrasi, jika dilihat dari sisi politik adalah proses penyusunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai tindakan politik yang bertujuan untuk menciptakan sistem otonomi yang bersifat luas dibandingkan otonomi pada masa pemerintahan Hindia Belanda.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm.138.

¹⁰⁸ Lintje Anna Marpaung, "Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum (Suatu Telaah Dalam Perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia)", *Jurnal Pranata Hukum* Volume 7 Nomor 1 Januari 2012, hlm. 8.

c. Undang-Undang Negara Indonesia Timur (UU NIT No. 44 Tahun 1950)

Undang-Undang NIT Nomor 44 Tahun 1950 merupakan realisasi amanat Republik Indonesia Serikat untuk mengatur tentang hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah. Selain itu, aturan ini untuk mendorong pembentukan negara kesatuan dengan tujuan menyesuaikan susunan ketatanegaraan pemerintahan daerah di dalam lingkungan wilayah Indonesia Timur dengan bentuk negara kesatuan. Beberapa perbedaan dengan undang-undang sebelumnya yakni. *Pertama*, susunan dan juga penamaan daerah memungkinkan susunan terdiri atas dua atau tiga tingkatan dengan nama negara bagian, daerah bagian, dan daerah anak bagian. *Kedua*, dewan pemerintahan daerah disebut dewan pemerintah dan anggotanya tidak diambil dari DPRD. *Ketiga*, jumlah anggota DPRD tidak berdasarkan jumlah penduduk namun dengan mempertimbangkan luasnya otonomi, kekuasaan, keuangan, susunan politik, dan masa jabatan anggota DPRD tiga tahun.¹⁰⁹

d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Untuk mengantisipasi perkembangan ketatanegaraan dengan cara memberikan kewenangan kepada daerah yang berhak untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang disesuaikan dengan negara kesatuan maka keluarlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mencabut undang-undang lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang ini lebih mempertegas tentang aspek desentralisasi pelaksanaan pemerintahan daerah, karena adanya perubahan

¹⁰⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Op.Cit*; hlm.33.

konstitusi negara.¹¹⁰ Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 daerah otonom diganti dengan istilah daerah swatantra karena wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi satuan daerah besar dan kecil dengan adanya tiga tingkatan yakni daerah swatantra tingkat I yang juga termasuk di dalamnya kotapraja Jakarta Raya, daerah Swatantra tingkat II dan daerah Swatantra tingkat III, dengan adanya penegasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya yang tercantum di dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.¹¹¹

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 merupakan produk dari sistem parlemen liberal hasil pemilihan umum pertama tahun 1955. Partai-partai politik pada pemilu ini menuntut agar adanya pemerintahan daerah yang lebih demokratis dengan menekankan pada arah desentralisasi. Pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Anggota DPD dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, Kepala Daerah berada pada posisi ketua DPD namun kekuasaan tertinggi di daerah terletak di tangan DPRD. Kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun sebelum diangkat mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk Daerah Swatantra Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Swatantra Tingkat II dan Daerah Swatantra Tingkat III. Tujuan untuk menciptakan pemerintahan demokratis namun tidak diimbangi dengan kedewasaan politik. Di dalam Undang-Undang ini mengatur tentang bentuk pengawasan pusat tentang pemerintahan daerah yang merupakan implementasi dari politik desentralisasi pemerintahan. Berkaitan dengan daerah istimewa, Undang-Undang ini selain mengakui keberadaan daerah istimewa juga mengatur

¹¹⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Loc. Cit.*

¹¹¹ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit.*; hlm.29.

tentang status daerah swapraja menjadi daerah istimewa setingkat provinsi, kabupaten, dan tingkat III. Keistimewaan ini terlihat dari daerah bekas swapraja yang kedudukan kepala daerah tidak dipilih oleh DPRD namun diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹¹²

e. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Penpres ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang memuat beberapa pokok perubahan. *Pertama*, menghilangkan dualism pemerintahan di daerah yakni antara aparatur dan fungsi otonomi dan juga aparatur dan fungsi kepomongrajaan. *Kedua*, penyempurnaan bentuk, susunan, kekuasaan, tugas, dan juga kewajiban pemerintah daerah. *Ketiga*, menghilangkan bahaya persatuan, kesatuan, dan keselamatan negara. *Keempat*, menghilangkan aspek yang bisa menghalangi pembangunan semesta untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah. *Kelima*, memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah. Untuk mengatasi hal tersebut maka dualism dihapuskan, dengan cara menetapkan kembali kepala daerah sebagai alat pusat dan alat daerah. Dalam hal ini kepala daerah independent dalam artian menjalankan sendiri pimpinan sehari-hari dan tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹¹³

Namun dalam hal ini membesarnya pengendalian pusat terhadap daerah yang dapat dilihat dari pengawasan pusat kepada daerah. Selanjutnya kepala daerah sebagai alat pusat yang memiliki kekuasaan untuk menanggukkan keputusan DPRD jika bertentangan dengan GBHN, kepala daerah diangkat oleh Presiden untuk daerah tingkat dua dan dilakukan pembubaran DPRD hasil

¹¹² Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm.145.

¹¹³ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*; hlm.34.

pemilihan umum serta dibentuknya DPRD Gotong Royong. Peningkatan campur tangan pusat terhadap daerah dianggap sebagai pengembalian hubungan yang hierarkis antara pusat dan daerah. Dalam urusan pemerintahan yang berpedoman pada system ajaran rumah tangga riil dengan ketentuan bahwa pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya tidak terwujud. Berkaitan dengan eksistensi daerah istimewa kepada Yogyakarta masih diakui yang di dalam beberapa pasalnya mengatur tentang kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa.¹¹⁴

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang pada awalnya diharapkan dapat demokratis atau ultra demokratis dengan adanya Penetapan Presiden ini berubah dari desentralisasi ke arah sentralisasi. Pemberlakuan Penetapan Presiden ini dianggap sangat merubah system pemerintahan daerah di Indonesia bahkan dikatakan sebagai tonggak sejarah kemunduran pelaksanaan otonomi daerah karena dimulainya sentralisme pemerintahan di Indonesia.¹¹⁵

f. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang ini mempertegas kedudukan kepala daerah untuk menjamin keberlangsungan kesatuan negara sehingga DPRD bertanggung jawab kepada kepala daerah. Selain itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 harus sesuai dengan semangat demokrasi terpimpin, sehingga merupakan pembaharuan peraturan pemerintahan daerah sebagai antisipasi perkembangan ketatanegaraan untuk kembali pada UUD 1945 setelah adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹¹⁶

¹¹⁴ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm.147.

¹¹⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung : Alumni, 1986), hlm.90.

¹¹⁶ Ani Sri Rahayu, *Loc.Cit*.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 hanya mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang berhak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri atau dengan kata lain hanya menganut asas desentralisasi. Oleh karena itu, sebagai upaya melaksanakan asas desentralisasi ini, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah. Peristilahan daerah di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 digunakan untuk menyebut daerah besar dan juga daerah kecil sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembagian wilayahnya meliputi Provinsi dan atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II, dan Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Namun ternyata selama masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak pernah dibentuknya Daerah Tingkat III yang sebenarnya dimaksud di dalam Undang-Undang tersebut. Berdasarkan dasar pikiran Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Daerah Tingkat III yakni kecamatan akan dibentuk melalui Desapraja yang akan menggantikan kesatuan masyarakat hukum adat.¹¹⁷

Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 sesuai dengan lambang Negara Bhineka Tunggal Ika maka di dalam Undang-Undang ini memuat jaminan-jaminan esensialia yaitu adanya pemusatan pimpinan kepada Kepala Daerah yang diharapkan mampu menjadi sesepuh daerah dengan dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian. Selanjutnya harus adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang susunannya harus mencerminkan kegotongroyongan nasional dengan dipimpin oleh ketua dan wakil yang berporos

¹¹⁷ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta : Liberty, 1980), hlm.94.

pada Nasakom untuk dapat menjalankan tugas kewajibannya menurut dasar demokrasi terpimpin yang nantinya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Selain itu, harus menjunjung tinggi kepribadian bangsa Indonesia dengan pemimpin yang mendapatkan kepercayaan rakyat. Adanya pengawasan yang efektif dan efisien, dan berlandaskan prinsip berdaulat di dalam bidang politik, dengan berdiri sendiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian di dalam bidang kebudayaan.¹¹⁸

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 lahir karena tuntutan merevisi system pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat demokrasi terpimpin dan Nasakom yakni konsep politik yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Soekarno untuk mengakomodasi tiga kekuatan politik terbesar yakni Partai Nasionalis, Agama, dan Komunis. Dengan demikian, terjadinya pertukaran dari dekonsentrasi ke arah desentralisasi dan juga menguatnya peran partai politik. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ini menunjukkan keadaan di mana situasi politik secara nasional banyak partai politik yang berusaha untuk memperoleh akses ke kelompok eksekutif daerah karena adanya kebolehan untuk eksekutif menjadi anggota partai politik. Dalam sudut pandang desentralisasi politik, terjadi kemunduran yang signifikan karena wakil rakyat yang duduk di parlemen DPRD tidak dipilih langsung oleh rakyat namun diangkat oleh pejabat pusat. Tidak hanya itu, kepala daerah dijadikan sebagai pegawai negeri dan diberikan kapasitas yang lebih luas dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan pengangkatannya ditentukan oleh pejabat pusat. System pemerintahan daerah pada masa kemerdekaan ini memang lebih mengutamakan tujuan politis dibandingkan

¹¹⁸ Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia Sejak Proklamasi Sampai Awal Reformasi*, (Semarang : CV. Aneka Ilmu, 2003), hlm.56.

efisiensi karena sebagian besar pejabat belum memiliki pengalaman yang mumpuni. Sedangkan berkaitan dengan kedudukan daerah istimewa tidak diatur secara khusus namun ada dalam satu pasal yang mengatur tentang kedudukan Daerah Aceh yang belum pernah timbul sebelumnya dan penghapusan daerah swapraja selain Yogyakarta dan Pakualaman.¹¹⁹

g. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Secara resmi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, namun bedanya dengan yang sebelumnya adalah Undang-Undang ini lebih menekankan pada daerah otonom dan susunan pemerintahan dekonsentrasi. Namun, dalam hal ini aturan ini meninggalkan prinsip otonomi seluas luasnya kepada daerah karena didasari pada pertimbangan keutuhan negara, ketidakserasian pemberian makna otonom dan prinsip yang digariskan dalam GBHN. Namun Undang-Undang ini tidak dibuat untuk melaksanakan GBHN melainkan undang-undang organik berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Undang-Undang ini lahir karena adanya perubahan konstelasi politik dengan jatuhnya Soekarno dan digantikan Soekarno sehingga merubah penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹²⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam menilai otonomi daerah harus serasi dengan pembangunan politik dan juga kesatuan bangsa. Dalam hal ini untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah maka terlihat jelas harus adanya pembangunan di bidang politik. Dengan kata lain di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini menginginkan bahwa aspek politik harus lebih menonjol daripada aspek praktisnya otonomi daerah, karena

¹¹⁹ Anthon Raharasun, *Op.Cit*; hlm.153.

¹²⁰ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*; hlm.35.

pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya malah akan menghambat pembinaan politik secara nasional. Karena dilihat dari kaca mata sejarah, banyak sekali kejadian yang fanatic regionalis yang pada akhirnya menghambat pembinaan politik. Selain itu juga dari sudut pandang kesatuan bangsa maka jangan sampai karena adanya penyerahan kewenangan kepada daerah malah akan menimbulkan rasa kedaerahan yang fanatisme sehingga akan melemahkan kesatuan bangsa dan ini tentu saja tidak sejalan dengan semangat pemberian kewenangan dari pusat kepada daerah.¹²¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menegaskan dalam Pasal 11 bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Hal ini dilakukan karena Daerah Tingkat II karena memang dalam pelaksanaannya, Daerah Tingkat II berhubungan secara langsung dengan masyarakat sehingga tentu saja dapat lebih mampu memahami dan memenuhi aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat di daerah. Adanya penekanan titik otonomi daerah ini menjadi sangat penting dalam pemerintahan daerah, karena sebagai upaya penegasan bahwa adanya keinginan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung pelaksanaan pembangunan. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan adanya dua tingkatan Daerah Otonomi yakni Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang merupakan masyarakat hukum tersendiri dengan dasar pembentukannya ditetapkan oleh undang-undang agar mampu menjadi penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif.¹²²

¹²¹Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta : Media Sarana Press, 1987), hlm.21.

¹²²A.W. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 1992), hlm.37.

Pertimbangan penegasan titik berat otonomi daerah kepada Daerah Tingkat II ini dimaknai lebih mendalam oleh Ateng Syafrudin yang menyatakan bahwa titik berat otonomi daerah ini memiliki makna bahwa besaran hak, kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab urusan-urusan pemerintahan yang dalam hal ini diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga menjadi isi dari rumah tangga daerah diutamakan bagi Daerah Tingkat II. Hal ini didasarkan pada jawaban dari pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 13 Juni 1974 yang menyatakan di dalamnya bahwa akibat dari penegasan tentang titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II menyebabkan akan bertambahnya urusan-urusan yang harus diserahkan kepada Daerah Tingkat II sebagai urusan rumah tangganya sendiri.¹²³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjadi landasan penggerak mechanism penyelenggaraan sentralisasi dan desentralisasi di masa orde baru karena pemerintah orde baru membangun pemerintah menurut asas dekonsentrasi sebagai penghalusan sentralisasi dan desentralisasi. Tujuan pemberian otonomi daerah dalam format politik orde baru di bawah rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama untuk pembangunan masyarakat dan meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. Istilah demokrasi dalam Undang-Undang ini hanya disebut sekali sehingga sebenarnya Undang-Undang ini tidak bernuansa demokrasi. Kedudukan DPRD diposisikan sama dengan Kepala Daerah sehingga kepala daerah hanya bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Format politik otonomi daerah di

¹²³ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, (Bandung : Mandar Maju, 1991), hlm.8.

sini belum meletakkan format dasar asimetris sehingga perubahan politik dari politik orde baru menuju politik reformasi belum berubah secara signifikan.¹²⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sudah jelas mengatur tentang hubungan antara kekuasaan pusat dan daerah yang telah menselesikan keseimbangan. Penyusun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 barangkali menyadari bahwa harus meletakkan kadar kekuasaan yang kemudian dirumuskan bahwa pusat adalah pusatnya daerah dan daerah adalah daerahnya pusat yang tentu mengisyaratkan bahwa antara pusat dan daerah saling bergantung dan seimbang. Namun dalam perjalanannya ternyata tidak berlangsung baik karena adanya pandangan bahwa pada masa orde baru yang menyatakan bahwa kebijakan yang berkaitan dengan otonomi daerah bahwa bergerak sebagai alat sentralisasi, eksploitasi, dan penyeragaman atas daerah yang beragam.¹²⁵

Sebelum kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tiap-tiap daerah hanya fokus terhadap masalah yang dianggap sangat fundamental untuk daerahnya saja sehingga mengabaikan kepentingan-kepentingan nasional. Selain itu, pada Undang-Undang yang sebelumnya tentang pemerintahan daerah adanya pemisahan dari tugas-tugas desentralisasi atau otonomi dengan tugas dekonsentrasi yang menyebabkan terjadinya kekaburan makna tentang perbedaan antara pelaksanaan tugas pemerintah pusat dengan yang mana tugas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang ini dituangkan tentang otonomi itu nyata, dinamis, dan bertanggung jawab, dengan berlandaskan pada beberapa hal. *Pertama*, hakikat dari otonomi daerah adalah kewajiban daripada hak. *Kedua*, Adapun pedoman pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab

¹²⁴ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm.160.

¹²⁵ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2002), hlm.29.

meliputi harus sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan, harus menjamin hubungan yang seimbang antara pusat dan daerah, dan harus mampu menjamin pembangunan dan pengembangan daerah. *Ketiga*, pemberian otonomi daerah harus diiringi dengan dekonsentrasi dengan prinsip harus menunjang aspirasi rakyat untuk memperkuat negara kesatuan, harus merupakan otonomi nyata dan bertanggung jawab, asas desentralisasi dilaksanakan bersama dekonsentrasi, bahkan dimungkinkan adanya tugas pembantuan, pemberian otonomi daerah mengutamakan aspek kesesuaian dengan tujuan, dan tujuan utama otonomi daerah yakni meningkatkan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹²⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memandang bahwa otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan catatan bahwa pada hakikatnya otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak. Hal yang demikian ini memiliki arti bahwa adanya kewajiban daerah untuk berpartisipasi secara aktif di dalam pembangunan untuk mencapai kesejahteraan rakyat dengan pelaksanaan otonomi daerah yang bertanggung jawab. Format yang seperti ini tentu saja sesuai dengan kerangka Negara Kesatuan, karena otonomi daerah bukanlah hak asasi yang harus diberikan kepada semua wilayah negara melainkan sesuatu yang diberikan oleh Negara kepada wilayah tertentu dengan tujuan tertentu sesuai dengan tujuan nasional yakni untuk mencapai taraf masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang tercantum di dalam Pancasila.¹²⁷

Dari sudut pandang politik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menciptakan pemerintahan yang sentralistik karena aturan ini juga lahir karena

¹²⁶ H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1998), hlm.25.

¹²⁷ Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm.53.

semangat politik tidak demokratis karena program pembangunannya berorientasi pada paradigma pertumbuhan. Dalam masa ini adanya penataan birokrasi sebagai rekayasa politik yakni menciptakan pemerintahan yang terpusat. Hal ini dapat dilihat dari DPRD yang seharusnya menjadi wakil rakyat namun malah dijadikan sebagai bagian dari pemerintahan daerah dengan pertanggung jawaban kepada pusat karena sebagai unsur pemerintahan daerah. Banyak sekali produk hukum yang lebih mencerminkan dominasi produk hukum pemerintah karena hak inisiatif tidak pernah dilaksanakan. Aroma sentralistik ini semakin mencuat karena adanya pengabaian terhadap peran DPRD sehingga tidak berfungsi secara optimal.¹²⁸ Karena kebijakan pembangunan yang sifatnya sentralistik mendorong untuk tidak mungkin adanya keleluasaan bagi daerah mengatur pemerintahannya sendiri, belum lagi adanya pengawasan yang vertikal sehingga melahirkan produk hukum di daerah dengan adanya tingkat uniformitas yang tinggi. Tidak hanya itu, seperti yang dikemukakan di atas, bahwa DPRD tidak dapat juga tidak bisa berbuat banyak untuk membentuk Perda dalam upaya mengatur urusan daerah sehingga menjadi penonton meskipun di daerahnya memiliki sumber daya alam namun tidak memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan sesuai kondisi yang riil.¹²⁹

h. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah karena tuntutan dari reformasi pelaksanaan pemerintahan di Indonesia dan sebagai respon harapan masyarakat untuk merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

¹²⁸ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm.167.

¹²⁹ Enny Nurbaningsih, "Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)" (Disertasi, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2011), hlm.2.

Tujuan lahirnya Undang-Undang ini agar dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan yakni dari sentralistik menjadi desentralistik dengan mengedepankan prinsip demokrasi dengan adanya peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta mencegah disintegrasi bangsa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan produk hukum yang lahir karena tekanan yang sangat kuat karena adanya kesadaran politik masyarakat yang menolak sentralisme karena sentralisme telah melahirkan elite politik yang serakah.¹³⁰

Adapun lima pokok bahasan dalam Undang-Undang ini, *pertama* upaya mewujudkan landasan hukum untuk penyelenggaraan otonomi daerah sehingga memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadi daerah otonom. *Kedua*, prinsip demokrasi menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan otonomi dengan tetap memperhatikan potensi daerah. *Ketiga*, meningkatkan peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah dan juga tentunya pengawas untuk alat demokrasi dengan memposisikan sejajar antara kepala daerah dan DPRD. *Keempat*, mengantisipasi perkembangan persaingan global yang akan berpengaruh pada daerah. *Kelima*, mendudukan kembali posisi desa yang memiliki hak asal usul dan otonomi asli yang diakui dan dihormati.¹³¹

Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah pelaksanaan otonomi daerah harus berlandaskan prinsip demokratisasi dan harus memperhatikan keanekaragaman daerah. Selain itu, otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas yakni adanya pelimpahan wewenang secara nyata dilaksanakan di daerah-daerah. Untuk pelaksanaan

¹³⁰ Suharno, Telaah Kritis Perspektif Sosiologis dan Politik Hukum Terhadap Undang—Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Civics*, Volume 1 Nomor 2 Desember, 2004, hlm.178.

¹³¹ Ani Sri Rahayu *Loc. Cit*; hlm. 36.

otonomi luas ini diletakkan di kabupaten dan kota sedangkan di daerah provinsi adalah otonomi yang terbatas. Dalam pelaksanaan otonomi daerah harus dilaksanakan sesuai dengan konstitusi agar adanya keserasian antara hubungan pusat dan daerah. Pelaksanaannya juga harus mampu mengutamakan kemandirian daerah otonom sehingga di daerah kabupaten atau kota tidak ada lagi wilayah administrasi atau kawasan khusus. Selain itu pelaksanaan otonomi daerah ini harus meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah yang menjadi penyalur aspirasi rakyat dan juga lembaga pengawas. Dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai upaya meningkatkan efisiensi pemerintahan daerah pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi sebagai kedudukannya wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan yang tidak diserahkan kepada daerah.¹³²

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai bagian dari Pemerintah Daerah melainkan hanya sebagai Badan Legislatif Daerah. Pemerintah Pusat tidak lagi berwenang dalam hal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga yang berwenang adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan berdasarkan pada aspirasi rakyat daerah setempat dan Pemerintah Pusat hanya bertugas untuk memberikan pengesahan hasil yang diperoleh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan memiliki kewajiban pada setiap akhir tahun anggaran untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

¹³² Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, (Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 1999), hlm.11.

atau dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah jika ditolak maka Kepala Daerah tersebut tidak memperoleh kesempatan untuk dicalonkan dalam pemilihan Kepala Daerah periode berikutnya. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggung jawaban Kepala Daerah dilakukan dua kali, dan dapat memutuskan pemberhentian Kepala Daerah karena alasan tersebut yang nantinya akan disahkan oleh Presiden.¹³³

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah tidak mengenal istilah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Namun yang dikenal dalam Undang-Undang ini adalah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Daerah Provinsi yang dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bukanlah merupakan Daerah Atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota atau Gubernur bukan merupakan atasan dari Bupati atau Walikota. Setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah yang merupakan kepala eksekutif dan dibantu oleh wakil kepala daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Perubahan Undang-Undang ini juga mengganti istilah urusan menjadi kewenangan karena praktik masa lalu yang memposisikan daerah sebagai alat dari pusat untuk dapat melaksanakan program pusat di daerah.¹³⁴

Namun sangat disayangkan, perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralistik menjadi desentralistik ini tidak adanya persiapan khusus yang diberikan kepada daerah, sehingga dalam proses pembentukannya diwarnai

¹³³ H.M. Thalbah, *Hukum Otonomi Daerah dan Desentralisasi di Indonesia*, (Yogyakarta : Total Media, 2010), hlm.128.

¹³⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, (Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2002), hlm.30.

dengan ketergesaan yang bukan derivasi langsung Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan melainkan adanya perintah TAP MPR sebagaimana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Sehingga karena belum adanya pengalaman daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan otonomi secara leluasa sehingga terjadi dampak negatif terhadap tujuan otonomi karena masing-masing satuan pemerintahan akhirnya berjalan sendiri untuk menjalankan wewenang mengatur dan mengurus daerahnya. Di samping itu, persoalan yang terjadi adalah ketika daerah ingin mengatur urusan daerah namun peraturan perundang-undangan yang terkait belum dilakukan penyesuaian sehingga pembentukan peraturan daerah hanya berorientasi pada pengaturan keuangan dan belum bisa menyentuh pelayanan dan urusan yang didesentralisasikan.¹³⁵

i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang sebelumnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah menekankan pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dimaksudkan agar dapat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³⁶

Namun meskipun di dalam Undang-Undang ini memberikan keleluasaan untuk mengurus urusan sendiri, sebenarnya juga masih tampak sentralistik. Hal ini tentu saja tidak hanya sekadar retorika belaka, namun memang jika dicermati memanglah demikian. Misalnya dalam beberapa pasal karet yang sebenarnya

¹³⁵ Enny Nurbaningsih, *Op.Cit*; hlm.26.

¹³⁶ Rozali Abdullah, *Op. Cit*; hlm.37.

yang dijanjikan adalah penyerahan kewenangan namun sebenarnya hanya yang bersifat urusan dan urusan yang diberikan kewenangannya kepada daerah juga tidak bisa dikelola dengan sesuai keinginan daerah. Beberapa aturan yang seperti masih ada celah sentralistik dapat kita lihat di dalamnya. *Pertama*, daerah dalam menjalankan urusan pemerintahannya dengan menerapkan asas otonomi dan tugas pembantuan. *Kedua*, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi-bagi lagi yang didasarkan pada adanya karakteristik ekseternal, akuntabilitas dan efesiensi dengan pola tetap memperhatikan hubungan pemerintahan. *Ketiga*, pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait.¹³⁷

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini ada dua perubahan penting yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. *Pertama*, pemahaman tentang substansi teks undang-undang. dalam artian bahwa jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan dilaksanakan selama tiga sampai empat tahun pakar dan media melihat tentang bagaimana hubungan vertical antara pusat dan daerah, provinsi dan kabupaten atau kota, kabupaten dan desa, namun sebenarnya menimbulkan banyak permasalahan. Selain itu juga masalah tentang hubungan horizontal di dalam daerah. Misalnya dilihat dari tidak terjadinya keharmonisan antara eksekutif dan legislatif di daerah. Hubungan horizontal eksternal daerah adalah tentang bagaimana hubungan kerjasama antar daerah. Pemikiran yang disoroti oleh para pakar ini menyebabkan ide untuk melakukan perubahan tentang substansi kebijakan dengan undang—undang yang baru yakni di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selanjutnya yang

¹³⁷ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, (Malang : UB Press, 2011), hlm.29.

kedua, perubahan yang dilakukan karena dilihat dari sisi latar belakang perubahan dengan melihat dua segi yakni konteks politik dan konteks yuridis. Apabila dilihat dari segi politik maka dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan pemikiran publik bahwa telah terjadi otonomi yang berlebihan jika dilihat legislatif di kabupaten atau kota. Pemikiran masyarakat tersebut menimbulkan pandangan bahwa ternyata penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten atau kota sangat tidak baik dan pihak kabupaten atau kota tidak peduli dengan pemerintah provinsi. Selain itu juga adanya perubahan system pemerintahan yang berubah dari semi parlementer ke system presidensial, kemudian pemilihan presiden tidak langsung menjadi pemilihan presiden langsung yang diikuti oleh daerah. Selanjutnya jika dilihat dari konteks yuridis tentu saja adanya produk hukum yaitu undang-undang tentang susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 2004, yang berarti tidak memberikan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah sehingga diperlukan mekanisme yang baru untuk mengatur tentang pemilihan kepala daerah.¹³⁸

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi koreksi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinilai sebagai gejala untuk menuju resentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang ini, penyelenggaraan urusan didasarkan pada pembagian dengan prinsip konkuren yang diperinci sehingga satuan pemerintahan dapat menjalankan urusan pemerintahan yang sudah dirinci dan menimbulkan kecenderungan bahwa pengaturan tersebut mengarah prinsip materiel padahal secara formal dianut prinsip riil. Undang-Undang ini dianggap

¹³⁸ M. Ramadhan, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia : Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2013), hlm.292.

menganut *general competence* namun jika dicermati di dalam PP. Nomor 38 Tahun 2007 adanya pembagian semua urusan wajib dan pilihan melunturkan pandangan ini. Di dalam ketentuan PP tersebut berusaha untuk mengarahkan sifat urusan daerah cenderung menuju *ultra vires doctrine* dan membatasi serta menyeragamkan perangkat yang menyelenggarakan urusan tersebut yang biasanya dipakai ajaran rumah tangga material. Tidak hanya itu, mekanisme ini mendorong ke arah penyeragaman dalam pengaturan peraturan daerah dan adanya keharusan untuk mengikuti NSPK yang diberlakukan sama antara urusan wajib dan pilihan. Dengan adanya NSPK ini, pusat menginginkan agar terwujud kesamaan antara keinginan pusat dengan pelaksanaan urusan di daerah dan ini menimbulkan kondisi yang sebenarnya mematikan makna otonomi yang dijamin dalam konstitusi karena NSPK dibuat secara *top down*, detail dan rinci sehingga mempersempit ruang kemandirian daerah untuk mengatur sesuai kondisi di daerah. Gubernur juga sebagai wakil pusat diberi tugas khusus untuk mengawal penerapan NSPK karena pusat tidak ingin adanya ketidakselarasan kebijakan pusat dan daerah.¹³⁹

j. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis tentang pengaturan pemerintahan daerah, salah satunya adalah perihal pemekaran wilayah yang sebenarnya memang perlu diperhatikan. Undang-Undang ini sudah adanya pemisahan antara pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan pemilu kepala daerah. Awalnya Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilatarbelakangi oleh perkembangan yang terjadi dalam system ketatanegaraan Indonesia yang didukung dengan perubahan yang terjadi di

¹³⁹ Enny Nurbaningsih, *Op.Cit*; hlm.30.

dalam masyarakat.¹⁴⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengalami perubahan kedua yakni Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 karena perlunya dilakukan penyesuaian tentang ketentuan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan undang-undang yang spesifik mengatur rentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Pertimbangan lainnya adalah karena agar dapat mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan ketentuan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, kabupaten atau kota yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sama dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memposisikan DPRD sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Selain itu Undang-Undang ini juga mempertegas kedudukan gubernur yang di dalam Undang-Undang sebelumnya hierarkinya putus di tingkat kabupaten kota sehingga menyebabkan ketidakpatuhan bupati atau walikota kepada gubernur yang berperan sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah daerah kabupaten kota. Namun di dalam beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang ini mengindikasikan kuatnya kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah yakni adanya rumusan pasal menyatakan setiap tahun sekali, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada pemerintah atasan.¹⁴¹

Karakter dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebenarnya jika dilihat secara substansi hampir mirip karena dalam menetapkan kebijakan daerah

¹⁴⁰ M. Ramadhan, *Lo.Cit.*

¹⁴¹ Sirajuddin, dkk, *Op.Cit*; hlm.49.

termasuk di dalamnya peraturan daerah, maka daerah wajib untuk berpedoman pada NSPK (Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria) yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan harus memperhatikan nasional. NSPK ini adalah berupa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan daerah.¹⁴²

Pengaturan dalam peraturan daerah yang dibatasi sesuai dengan NSPK yang dibuat oleh pusat, tentu saja menjadi penghambat dari keleluasaan pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi pekerjaan pemerintahan daerah, karena NSPK ditetapkan pusat. Ketentuan di dalam NSPK mengikat kepada daerah untuk mempedomani setiap kebijakan daerah sehingga apabila dibuat kebijakan daerah dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah namun tidak sesuai dengan NSPK maka pemerintah pusat akan membatalkan kebijakan daerah tersebut. Jika pemerintah pusat belum menetapkan NSPK, maka pemerintahan daerah melaksanakan kewenangan daerah tanpa menunggu terbitnya NSPK. Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa pengaturan ini cenderung memposisikan meskipun peraturan daerah sebagai kedudukan yang tertinggi dalam produk hukum daerah namun secara materiil harus tunduk pada NSPK yang ditetapkan oleh pusat sehingga tetap saja sesuai dengan kehendak pusat.¹⁴³

4. Politik Hukum Daerah Khusus

¹⁴² Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah.

¹⁴³ Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman, "Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Negara Hukum* Vol. 11, No. 2, November 2020, hlm.243.

Politik hukum pengaturan daerah khusus merupakan instrument kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal mendasar dan penting dalam suatu negara yakni permasalahan yang bercorak politik termasuk di dalamnya perbedaan budaya dan keunikan, dan persoalan teknokratismenejerial yakni adanya keterbatasan dari kapasitas suatu daerah untuk menjalankan fungsi dasar pemerintahan. Apabila dilihat dari perspektif sejarah maka pembentukan Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa daerah khusus dibatasi yakni untuk Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Papua Barat. Sedangkan daerah istimewa yakni untuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya DKI Jakarta yang memperoleh status kekhususan karena keberadaannya yakni sebagai Ibu Kota Negara. Pemberlakuan daerah istimewa dan khusus diberikan pembatasan yakni dalam rapat PAH I BP MPR yang masih tersimpan di dalam naskah komprehensif proses dan juga perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Jika dilihat ketika pembahasan Pasal 18 tersebut yang membahas tentang daerah istimewa dan daerah khusus seluruh anggota menyetujui untuk tetap dipertahankan. Dalam rapat tersebut salah seorang anggota yakni Ida Bagus Aduyan Manuaba menyatakan bahwasanya pemberian pengaturan status daerah istimewa dan khusus hanyalah diberikan kepada Yogyakarta, Irian dan Aceh. Hal ini sebagai upaya menghindari keinginan munculnya daerah yang berkeinginan mendirikan daerah otonomi khusus dan selanjutnya malah akan menjadi federasi di dalam negara kesatuan yang sudah dianut Indonesia. Dengan demikian, politik hukum perumus UUD 1945 di dalam rapat PAH 1 BP MPR yakni politik hukum negara kesatuan dan otonomi daerah. Politik hukumnya meliputi beberapa hal pokok yakni. *Pertama*, adanya satu kesatuan system hukum nasional. *Kedua*, system hukum nasional harus dibangun dengan memperkuat Pancasila dan

Undang-Undang Dasar 1945. *Ketiga*, tidak adanya hukum yang memberikan hak istimewa pada warga tertentu yang hanya didasarkan pada suku, rasa tau agama melainkan hanya boleh dengan kepentingan nasional. *Keempat*, pembentukan hukum tentunya harus mempertimbangkan kemajemukan masyarakat yang ada. *Kelima*, hukum adat dan hukum tertulis tetap diakui sebagai subsistem hukum nasional apabila memang nyata dan hidup di dalam masyarakat. *Keenam*, partisipasi masyarakat harus menjadi pijakan dalam pembentukan hukum. *Ketujuh*, hukum dibentuk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga dengan hukum tersebut masyarakat akan berkeadilan social dan terlaksananya negara yang berlandaskan pada hukum. Dengan demikian, arah kebijakan dari pembatasan daerah khusus dan istimewa dimaksudkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap memperhatikan kemajemukan masyarakat dengan berlandaskan pada kepentingan nasional.¹⁴⁴

Keberadaan daerah khusus secara konstitusional dapat dilihat dalam pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwasanya “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.¹⁴⁵ Meskipun diakui daerah khusus dan istimewa namun kedudukannya sejajar dengan pemerintahan daerah karena kedudukannya sama yakni berada di Bab VI Pemerintahan Daerah sehingga tentunya harus bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Selain itu dalam hal pembagian hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa haruslah hierarkis yang maknanya bahwa daerah kabupaten dan kota haruslah berkoordinasi dengan provinsi yang harus berkoordinasi dengan

¹⁴⁴ *Ibid*; hlm.163.

¹⁴⁵ Pasal 18 B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintah pusat yang merupakan puncak kekuasaan yang paling tinggi di dalam suatu negara.¹⁴⁶

Bagir Manan bahwa ada dua hal yang mendasari politik hukum otonomi daerah yakni Persatuan Indonesia dan Keadilan Sosial. Landasan filosofis dari politik hukum otonomi daerah ini juga didasarkan pada demokrasi dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan. Oleh karena itu, politik hukum pemerintahan daerah khusus haruslah berlandaskan pada kerangka dasar politik hukum nasional yang didasarkan pada cita-cita bangsa untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur dengan berlandaskan pada Pancasila dan bingkai negara kesatuan.¹⁴⁷

Pengaturan tentang daerah khusus dapat kita lihat dalam rapat 51 PAH I BP MPR pada tanggal 29 Juli 2002 ketika agenda pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi perubahan kedua tas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang membahas tentang pemerintahan daerah. Saat itu dari fraksi PBB yaitu Hamdan Zoelva menyampaikan beberapa hal pokok yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Dalam hal pengakuan negara atas adanya masyarakat hukum adat dan hak ulayat atau hak yang melekat padanya memiliki arti bahwa negara sangat melindungi dan tentu saja menjamin keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat ataupun hak-hak yang melekat pada dirinya. Namun selain itu, negara juga harus secara sadar mengakui adanya daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang selanjutnya juga akan diatur dengan undang-undang. Menurut pemahamannya, dengan adanya ketentuan tersebut tentunya akan sangat memungkinkan nantinya akan banyak muncul daerah khusus

¹⁴⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit*; hlm. 157.

¹⁴⁷ Dianora Alivia, "Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia", *Jurnal RechtsIdee*, Vol. 14, No. 2, Desember 2019, hlm.159.

dan daerah istimewa dengan catatan bahwa daerah tersebut benar-benar memiliki kekhususan atau keistimewaan berdasarkan adanya pertimbangan dari sudut pandang historis, budaya, adat istiadat yang tidak dimiliki oleh daerah lain sehingga memang harus mendapatkan perlakuan khusus atau istimewa dalam system pemerintahan daerah.¹⁴⁸

B. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah terdiri dari dua kata yakni “pemerintahan” dan “daerah”. Pemerintahan seringkali disamakan dengan pemerintah namun sebenarnya berbeda makna. Pemerintah berasal dari kata “perintah” yang memiliki makna menyuruh melakukan sesuatu, sehingga pemerintah memiliki arti kekuasaan memerintah suatu negara yang memerintah seperti kepala pemerintahan. Sedangkan pemerintahan merupakan kata “pemerintah” yang mendapat imbuhan yang artinya perbuatan memerintah atau bidang tugas pekerjaan atau fungsi. Daerah secara Bahasa memiliki makna wilayah teritorial. Dengan demikian pemerintahan daerah merupakan sub system dari system pemerintahan yang bersifat nasional.¹⁴⁹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 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 Tahun

¹⁴⁸ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung : Nusa Media, 2013), hlm.27.

¹⁴⁹ Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, (Surabaya : Laksbang Mediatama, 2008), hlm.21.

1945”.¹⁵⁰ Selanjutnya di dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwasanya, “ Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.¹⁵¹

Pemerintahan daerah di dalam menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya diperlukan lembaga penyelenggara otonomi daerah yakni pemerintah daerah provinsi yakni pemerintah daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Sedangkan pemerintahan daerah kabupaten atau kota yang terdiri dari pemerintahan daerah kabupaten atau kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten atau kota. Selanjutnya pemerintah daerah yang dimaksud adalah kepala daerah dan juga perangkat daerah. selain menjalankan otonomi seluas-luasnya negara juga mengakui dan sangat menjunjung tinggi satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, dan kesatuan masyarakat hukum adat dalam upaya membangun kebersamaan dalam kehidupan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵²

Pemerintahan daerah jika dilihat dari sejarah menunjukkan bahwa system pemerintahan di daerah mengalami banyak perubahan yang terjadi karena alasan ekologis yang didasarkan pada kondisi dan situasi politik pada waktu itu. Sejak

¹⁵⁰ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵¹ Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

¹⁵² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm. 11.

kemerdekaan, sumber kekuasaan hukum yang berkaitan dengan pemerintahan di daerah adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dapat dilihat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi, “Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system Pemerintahan Negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Adapun penjelasan dari pasal ini mengandung makna bahwasanya tidak adanya daerah dalam lingkungan negara yang bersifat “staat”, adanya daerah yang bersifat otonom dengan keberadaan Badan Perwakilan Daerah dan daerah administrative serta adanya daerah istimewa dengan susunan aslinya. Pada awal kemerdekaan, system pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah daerah yang disebut Pangreh Praja kemudian mengalami perubahan dan disebut Pamong Praja. Landasan pertama system pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.¹⁵³

Pemerintahan daerah pada hakikatnya dimaksudkan untuk meminimalisir sentralisasi yang senantiasa berpusat kepada pemerintah pusat yang terjadi di dalam system nasional yakni sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999 dan selanjutnya diperharai menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Penyelenggara pemerintahan daerah dilakukan oleh kepala daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan

¹⁵³ Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, (Jakarta : Aksara Baru, 1980), hlm.10.

pemerintah daerah dibagi lagi menjadi tingkat provinsi dan kabupaten dan kota yang bisa dilihat dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (1), “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota. Masing-masing provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Pada ayat (2), menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.¹⁵⁴

Pelaksanaan pemerintahan daerah adalah salah satu aspek structural dari sebuah negara dengan menggunakan pandangan bahwa dilihat dari sudut ketatanegaraan sebenarnya memang negara adalah sebuah organisasi. Oleh karena sebagai organisasi maka pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan mampu memperlancar mekanisme roda organisasi. Hal ini dimaknai dengan adanya pelimpahan kewenangan tentu sama seperti organisasi dengan tujuan agar

¹⁵⁴ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2018), hlm.6.

kebijakan yang dibuat dapat terlaksana dengan efektif. Karena esensi dari pemerintahan daerah sangat berkaitan dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Kewenangan ini berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam pelaksanaan pemerintahan yakni system pemerintahan federal dan negara kesatuan. Pola federal dapat dilihat dari pola struktur yakni pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi, dan pemerintahan daerah otonom. Sedangkan system negara kesatuan terpola menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah yakni Provinsi, Kabupaten, dan Kota.¹⁵⁵

Pemerintahan daerah dalam upaya untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, harus memperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan pusat dan susunan pemerintahan daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah. Tidak hanya itu, tentu saja harus memperhatikan wewenang dalam kaca mata kekhususan dan keragaman daerah dalam format Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam aspek hubungan keuangan harus mampu dilaksanakan secara adil dan seimbang antara keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya yang lain. Peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi juga perlu diperhatikan dengan tujuan untuk meningkatkan efektifitas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah inilah yang menjadi latar belakang daerah harus diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dengan pemberian hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah

¹⁵⁵ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015), hlm.26.

dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵⁶

Berbicara tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tentu saja tidak bisa terlepas dari arti penting bahwa pemerintahan daerah merupakan subsistem pemerintahan negara yang memang diselenggarakan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat. Oleh karena itulah, daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah atas dasar keinginan dan kebutuhan di daerah disertai dengan adanya tanggung jawab yang diemban untuk mampu menyelenggarakan kepentingan masyarakat dengan berpijak pada beberapa prinsip utama, yakni prinsip keterbukaan, prinsip adanya partisipasi masyarakat, dan prinsip adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat di daerah.¹⁵⁷

Problematika tentang pemerintahan daerah memang seringkali timbul karena adanya implementasi konsep otonomi daerah yang belum dibarengi dengan kesiapan Pemerintah Pusat maupun Pemerintahan Daerah dalam mengelola kewenangannya masing-masing. Oleh karena itulah, dalam kurun waktu pelaksanaan otonomi daerah setelah reformasi pemerintahan daerah seringkali ditenggarai banyak penyimpangan. Hal ini disebabkan karena banyak sekali pelaksanaan dari Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang kebanyakan hanya mengedepankan orientasi keuangan dengan berupaya untuk melahirkan peraturan daerah yang menekankan kepentingan ekonomi dibandingkan kepentingan publik. Tentu saja yang demikian itu justru tidak sesuai dengan semangat dan filosofi dari otonomi daerah dalam pemerintahan daerah

¹⁵⁶ I. Widarta, *Cara Mudah Memahami Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta : Pondok Edukasi, 2005), hlm.39.

¹⁵⁷ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm.168.

yakni dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁵⁸

2. Fungsi Pemerintahan Daerah

Konsekuensi dari negara kesatuan yang tentunya ada perwujudan *distribution of power* di antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga tentunya adanya penyerahan urusan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini secara konstitusi sebenarnya sudah tampak pada Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.¹⁵⁹ Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentu saja diharapkan sebagai bentuk dari realisasi pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Ada dua cara penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yakni sebagai berikut. *Pertama, ultra vires doctrine* yakni dalam artian Ketika pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dilakukan dengan melakukan perincian yang rinci satu persatu sehingga daerah otonom hanya diperkenankan untuk melaksanakan wewenang yang diberikan, sedangkan sisa kewenangan yang lainnya tetap menjadi wewenang pusat. *Kedua, open end arrangement atau general competence* dalam artian bahwa daerah otonom dapat melakukan wewenang diluar yang diberikan pusat. Hal ini merupakan kebalikan cara yang pertama, sehingga dapat dimaknai bahwa pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah yang disesuaikan saja dengan inisiatif pemerintah daerah di luar kewenangan pusat, namun dalam car aini tidak ada spesifikasi

¹⁵⁸Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, (Yogyakarta : Laksbang Pressindo, 2010), hlm.5.

¹⁵⁹ Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

urusan yang diserahkan kepada daerah.¹⁶⁰

Keberadaan pemerintahan daerah memiliki maksud dan tujuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni untuk mencapai efektifitas pemeritahan atau *doelmatigheid van het bestuur*. Hal yang demikian tentunya terjadi karena Negara Indonesia menganut paham demokrasi yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karena itu tentu saja, semboyan ini tidak dapat dilaksanakan hanya dengan mengandalkan pelaksanaannya pada tingkat pusat saja melainkan harus juga di tingkat daerah karena masing-masing masyarakat di daerah memiliki kepentingan yang berbeda-beda dengan daerah lain sehingga dibutuhkan adanya keleluasaan untuk menentukan sendiri apa yang menjadi kepentingan khusus masyarakat setempat. Adanya korelasi yang jelas dari tujuan dan alasan pemerintahan daerah yakni efektifitas pemerintahan dan pelaksanaan demokrasi dari bawah ini dilatarbelakangi beberapa hal pokok. *Pertama*, dengan adanya pemerintahan daerah yang dilakukan oleh rakyat daerah untuk menentukan politik diharapkan dapat sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah yang didasarkan pada pemenuhan semboyan pemerintahan untuk rakyat dalam paham demokrasi. *Kedua*, jika dilihat dari praktiknya tentu yang akan mengisi jabatan pemerintahan daerah adalah putera-puteri daerah tersebut, sehingga minimal dapat dikatakan bahwa mereka adalah penduduk di daerah tersebut sehingga mengetahui bagaimana keadaan daerah dibandingkan yang bukan merupakan orang daerah tersebut. Dengan adanya pemimpin yang memang merupakan orang asli daerah dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, tentu saja diharapkan mampu mengetahui cara yang

¹⁶⁰ Sirajudin, *Op. Cit*; hlm,77.

tepat menjalankan pemerintahan di daerahnya.¹⁶¹

Fungsi pemerintahan daerah dibagi menjadi empat yakni fungsi pemerintahan absolut, fungsi pemerintahan wajib, fungsi pemerintahan pilihan dan fungsi pemerintahan umum. *Pertama*, fungsi pemerintahan absolut maknanya adalah fungsi pemerintahan absolut di mana kewenangan berada pada pemerintah pusat dengan berdasarkan asas sentralisasi, namun kadang pemerintah pusat juga dapat memberikan kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah contohnya adalah pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, kebijakan moneter, fiscal nasional, dan agama. *Kedua*, fungsi pemerintahan wajib yakni fungsi pemerintahan wajib dibagi kewenangannya dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan asas desentralisasi atau dekonsentrasi. Dalam artian pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan fungsi pemerintahan apabila urusan pemerintahan ini berkaitan dengan kehidupan masyarakat di wilayahnya. Hal ini dilakukan agar tidak menimbulkan masyarakat majemuk dan multicultural contohnya adalah kesehatan, pendidikan, social, pekerjaan umum, perencanaan ruang, pemukiman, tenaga kerja, pangan, pertahanan, pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, lingkungan hidup, administrasi pencatatan sipil, pengendalian penduduk, komunikasi dan informasi, perhubungan, investasi, koperasi dan UMKM, kebudayaan, dan olahraga.¹⁶²

Ketiga, fungsi pemerintahan pilihan yakni kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah dibagi dengan pemerintah daerah dengan asas desentralisasi atau dekonsentrasi. Dalam hal ini fungsi pemerintahan sangat berkaitan

¹⁶¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*, (Jakarta : Rajawali, 1998), hlm.12.

¹⁶² *Ibid*; hlm.10.

dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas di dalam suatu daerah. Adapun untuk contoh dari fungsi pemerintahan ini dapat dilihat dalam pariwisata, kelautan dan perikanan, kehutanan, pertanian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, perindustrian, dan transmigrasi. *Keempat*, fungsi pemerintahan umum, yakni fungsi pemerintahan umum memiliki tugas, fungsi, wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah yakni gubernur, bupati, maupun walikota. Dengan catatan bahwasanya gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri. Sedangkan Bupati dan walikota memiliki tanggung jawab yang demikian pula namun melalui gubernur, hal ini dimaksudkan agar dapat membantu pelaksanaan urusan pemerintahan urusan pemerintahan umum. Contoh dari fungsi pemerintahan umum yakni koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah dan pengalaman Pancasila, Undang-Undang Dasar Indonesia tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa. Urusan tersebut dilaksanakan oleh kepala daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam menjalankan urusan tersebut, diperlukan pembiayaan urusan dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, pemerintah negara lain, atau pembiayaan yang berasal dari lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah bisa menertibkan obligasi.¹⁶³

3. Landasan Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

Dalam negara kesatuan, maka kedaulatan yang terdapat di dalam negara

¹⁶³ *Ibid*; hlm.11.

kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, dengan bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai upaya pemerintahan demokratis dengan pemberdayaan masyarakat. Kekuasaan pemerintah pusat pada hakikatnya tidak terganggu dengan kewenangan daerah otonom dengan pemberian Sebagian kewenangan kepada daerah yang didasarkan pada hak otonomi namun kekuasaan tertinggi tetaplah berada di tangan pusat. Dengan demikian, kewenangan yang melekat di suatu daerah tidak mengandung makna bahwa pemerintah daerah berdaulat karena pengawasan tetap berada di pusat. Hubungan pusat dengan daerah di suatu negara kesatuan yakni pemerintah pusat membentuk daerah-daerah dan memberikan sebagian kewenangan kepada daerah.¹⁶⁴

Kewenangan daerah yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya sendiri bertujuan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat luas. Selain itu juga dimaksudkan agar masyarakat dapat dengan mudah melakukan pemantauan dan dapat mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Selanjutnya pemberian kewenangan ini kepada daerah agar bisa menentukan sendiri kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga berbeda dengan kepentingan daerah lain dimaksudkan pula supaya adanya persaingan yang sehat antar daerah sehingga banyak muncul inovasi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Adapun salah satu ciri yang menunjukkan bahwa daerah otonom dapat melaksanakan perannya terletak dari kemampuan keuangan daerah, yakni daerah harus mampu menggali sumber keuangan sendiri yang memadai untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan daerahnya. Namun meskipun demikian tentu saja tetap mendapatkan bantuan pusat, namun dalam artian ketergantungan daerah

¹⁶⁴ Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit*; hlm.79.

kepada bantuan pusat harus dilakukan seminimal mungkin dengan tujuan pendapatan asli daerah harus ditingkatkan.¹⁶⁵

Pelimpahan wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah-daerah otonom pada hakikatnya tidaklah hanya karena dalam konstitusi, melainkan karena masalah adanya keterkaitan dengan negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia.¹⁶⁶ Dalam menyelenggarakan pemerintahan, tentunya memiliki landasan asas agar pemerintahan yang dijalankan dapat sesuai dengan tujuan konstitusi yakni untuk memajukan kesejahteraan umum dengan adanya jaminan dan keadilan social. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa asas-asas pemerintahan daerah terbagi menjadi tiga bahkan di negara federal seperti di Amerika Serikat dan Australia juga berlaku demikian yakni didasarkan pada prinsip desentralisasi, prinsip dekonsentrasi, dan prinsip tugas pembantuan.¹⁶⁷

a. Penerapan Asas Desentralisasi

Desentralisasi berasal dari bahasa latin yakni *de* dan *centrum*. *De* artinya adalah lepas, sedangkan *centrum* memiliki arti pusat, sehingga *decentrum* memiliki makna melepas dari pusat atau dapat dipahami sebagai desentralisasi berasal dari sentralisasi yang memiliki awalan *de* kemudian menjadi menjauhkan dari apa yang menjadi pemusatan. Oleh karena itu, esensi dari desentralisasi sebenarnya mengandung arti untuk bisa menyelesaikan permasalahan local dengan cara lokal pula dan dilakukan oleh orang lokal sehingga masyarakat banyak yang secara langsung maupun tidak langsung melalui wakilnya terlibat

¹⁶⁵ Fadillah Amin, *Penganggaran di Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Teoritis, Normatif, dan Empiris*, (Malang : UB Press, 2019), hlm.17.

¹⁶⁶ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali, 1981), hlm.52.

¹⁶⁷ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung : Nusa Media, 2013), hlm.41.

dalam hal perumusan, pelaksanaan dan juga evaluasi kebijakan.¹⁶⁸

Berkaitan dengan pengertian desentralisasi, Safi'i mengutip pendapat Rondinelli yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah.

“The transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public functions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi autonomous public coparation, area wide or regional development authorities, functional authorities, autonomous local government, or non governmental organizations”.

Maksudnya adalah desentralisasi hakikatnya merupakan pemindahan kewenangan yang berkaitan dengan perencanaan, pembuatan keputusan, dan juga administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi, unit pemerintahan daerah, pemerintah daerah dan non pemerintahan daerah.¹⁶⁹ Asas desentralisasi merupakan asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.¹⁷⁰ Menurut Tresna desentralisasi merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur diri kepada daerah-daerah di lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.

Desentralisasi pada hakikatnya sebagai bentuk upaya demokrasi yakni rakyat secara langsung memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi terbagi menjadi dua yakni desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial maksudnya penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga sendiri dengan batas pemerintahan daerahnya. Sedangkan desentralisasi fungsional merupakan pelimpahan kekuasaan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah

¹⁶⁸ Sirajuddin, *Op. Cit*; hlm.4.

¹⁶⁹ H.M. Safi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik*, (Malang : Averroes Press, 2007), hlm.2.

¹⁷⁰ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*; hlm.12.

daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri fungsi tertentu dalam batas pengaturan jenis fungsinya.¹⁷¹

Sedangkan jika dilihat dari aspek politik, desentralisasi mengandung makna sebagaimana yang dikemukakan oleh Parson bahwa desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang di dalamnya memiliki wewenang dari suatu negara. Senada dengan pemaparan tersebut, Mawhood juga meyakini bahwasanya desentralisasi merupakan devolusi kekuasaan yang dilakukan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk mencapai kesejahteraan.¹⁷² Eksistensi pemerintahan daerah sangatlah penting karena menganut sistem negara kesatuan. Hal ini adalah bentuk implikasi dari wilayah Indonesia yang sangat luas dengan penduduk wilayah tertentu yang masyarakat heterogen yakni ditinjau dari etnis, agama, budaya, dan latar belakang kehidupan ekonomi. Sistem pembagian kekuasaan ini pada hakikatnya adalah penyerahan kewenangan agar dapat melakukan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷³ Desentralisasi harus diagendakan dalam rangka membangun kepercayaan publik kepada pemerintah agar masyarakat menjadi bagian yang utuh agar kehidupan menjadi lebih adil, demokratis, dan sejahtera.¹⁷⁴

Namun jika berkaca pada realita dan juga sejarah yang sudah berlalu, meskipun dianutnya desentralisasi di dalam negara tentunya juga tidak akan meninggalkan asas sentralisasi. Hal yang demikian sangat memungkinkan untuk terjadi, karena kedua asas ini sebenarnya merupakan kontinum bukanlah

¹⁷¹ Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit*; hlm.86.

¹⁷² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2010), hlm.29.

¹⁷³ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta : PT Asdi Mahasatya, 2002), hlm. 9.

¹⁷⁴ Syamsuddin Haris, dkk, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta : LIPI Press, 2006), hlm.5.

dikotomis. Dengan kata lain, kita dapat memaknai bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan tidaklah mungkin desentralisasi tanpa sentralisasi, karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan melahirkan disintegrasi. Meskipun dalam menyelenggarakan pemerintahan menerapkan asas desentralisasi dengan pemberian kebebasan dan keleluasaan yang dimiliki daerah, namun tentu tetap membutuhkan bimbingan dan juga pengawasan pemerintah. Jika dicermati secara seksama, tentu makna kedaulatan juga tidak bulat sempurna karena tidak menjelma kedaulatan, meskipun sebenarnya otonomi daerah dan daerah otonom merupakan hasil pembuatan pemerintah, namun hubungan di antara keduanya merupakan hubungan organisasi.¹⁷⁵

Tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi di dalam pemerintahan. Dalam artian, demokrasi dan desentralisasi dijadikan acuan sebagai strategi menciptakan stabilitas politik dan menciptakan mekanisme institusional di dalam membawa kekuatan kekuatan nonpemerintah ketika terlibat di dalam proses pemerintahan secara formal. Karena pada dasarnya pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan amanat konstitusi yang didasarkan pada sendi desentralisasi dan desentralisasi merupakan pilar utama pemerintahan daerah. Dapatlah ditarik benang merah bahwa makna desentralisasi adalah melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan. Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak yang berbentuk dapat menciptakan peraturan dan keputusan penyelenggaraan lain di dalam batas urusan yang sudah diserahkan kepada badan-badan otonom. Untuk

¹⁷⁵ Meksasai Indra, *Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2015), hlm.59.

melihat makna desentralisasi terlihat di dalam undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintahan. Namun di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penpres RI Nomor 6 Tahun 1959, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak menegaskan tentang pengertian desentralisasi. Desentralisasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Bagir Manan harus mengacu pada ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. *Pertama*, bentuk hubungan antara daerah dan pusat tidak boleh mengurangi hak rakyat daerah untuk ikut serta di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Kedua*, hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak rakyat daerah untuk bisa memiliki inisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda antara satu dengan yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan pusat dan daerah merupakan bentuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan di masyarakat daerah.¹⁷⁶

Demokratisasi ini ditandai dengan pergantian rezim Orde baru pada tahun 1998 saat Soeharto mengakhiri pemerintahannya, maka adanya upaya penataan di bidang politik, system kepartaian, tata pemerintahan, dan juga perubahan mendasar di dalam konstitusi. Salah satu perwujudan demokrasi ini dapat dilihat dengan hadirnya desentralisasi pemerintahan. Karena jika kita mencoba memaknai dengan sudut pandang teoritis menunjukkan apabila adanya kewenangan daerah otonom yang lebih besar maka pelayanan masyarakat juga

¹⁷⁶ Agussalim, *Op.Cit*; hlm.89.

akan semakin cepat dan akurat. Hal ini tentu saja merupakan konsekuensi dari pemerintah daerah dapat memahami aspirasi sesuai kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, konsep otonomi daerah tentu saja tidak bisa jauh dari kehidupan politik dan pemerintahan. Dengan catatan bahwa jika demokrasi akan baik apabila daerah memiliki kewenangan yang besar untuk dapat mengelola urusan daerahnya. Demokrasi telah membawa pemerintahan daerah yang dulu sangat sentralistik sekarang kepada desentralisasi.¹⁷⁷

Sistem pemerintahan daerah yang demokratis tentu saja tidak bisa dilepaskan dari pilar yang lain yakni keadilan dan kemajuan. Karena pondasi keadilan di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan mengantarkan pada kondisi tidak adanya ditemukan dominasi, adanya eksploitasi atas nama manusia dan juga pemerataan pemenuhan kebutuhan hidup sebagai manusia. Keadilan dalam hal ini merupakan koreksi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditemukan praktik eksploitasi dan marginalisasi yang berlangsung sangat lama.¹⁷⁸

Arti pentingnya diterapkan desentralisasi dikarenakan agar persoalan kompleks karena beberapa penyebabnya yakni karena factor heterogenis dan adanya kekhususan daerah yang mencakup di dalamnya budaya, agama, adat, istiadat, dan luas wilayah. Hal ini dikarenakan pemerintah pusat tentu tidak akan mampu menangani semua aspek persoalan kompleks tersebut dengan segala keterbatasan dan kekurangan. Namun di satu sisi, dapat dikatakan sebagai kemustahilan bahwa semuanya didesentralisasikan kepada daerah atas nama menjunjung tinggi prinsip demokrasi. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengendalian dan pengawasan tetap dilakukan yang menjadi cerminan bahwa

¹⁷⁷ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hlm.29.

¹⁷⁸ *Ibid*; hlm.24.

sentralisasi tetaplah dipandang mutlak dengan ketentuan tidak akan melemahkan prinsip desentralisasi bahkan mengabaikan prinsip demokrasi di dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.¹⁷⁹

Beberapa alasan mendasar yang menunjukkan bahwa diperlukannya desentralisasi yakni *pertama*, alasan geografis yakni berkaitan dengan luasnya geografis suatu negara. *Kedua*, alasan kependudukan yaitu tentang jumlah penduduk yang menempati wilayah negara. *Ketiga*, alasan kultural yakni perbedaan kultural setiap daerah sehingga harus adanya kebijakan desentralisasi. *Keempat*, alasan politik yang didasari bahwa dalam pembagian kekuasaan harus adanya desentralisasi untuk dapat mencegah adanya penumpukan wewenang di dalam pemerintahan pusat. *Kelima*, alasan administrative yakni untuk kebutuhan pelayanan administratif. *Keenam*, alasan kepentingan ekonomi bahwasanya untuk memajukan perekonomian.¹⁸⁰

Desentralisasi dalam perspektif politik memberikan gambaran bahwa dengan adanya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan menimbulkan rasa tanggung jawab atau dapat dikatakan upaya peningkatan rasa tanggung jawab. Selain itu sebagai upaya keterampilan politik dan mendekatkan hubungan antara pemerintah kepada rakyat dan dapat memajukan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi karena desentralisasi memberikan dasar pelatihan untuk partisipasi warga negara dan kepemimpinan politik dalam menyelenggarakan pemerintahan. Karena desentralisasi yang luas mengharuskan pimpinan di pemerintahan daerah harus dipilih dan ditentukan oleh rakyat daerah

¹⁷⁹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah : Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*, (Malang : Setara Press, 2012), hlm.18.

¹⁸⁰ Yusnani Hayimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2017), hlm.23.

dengan sistem perwakilan rakyat. Dalam hal ini pemerintah pusat hanya boleh mencampuri urusan pemberian legitimasi formal.¹⁸¹

Kebijakan desentralisasi ini diselenggarakan karena dinilai sangat penting untuk menjamin proses integrasi nasional dapat dipelihara sebaik-baiknya. Hal ini berawal dari sebelum adanya desentralisasi besarnya jurang antara daerah-daerah sangat terasa yakni ketidakadilan structural yang terbangun antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Oleh karena itu, untuk menghilangkan rasa tidak adil di seluruh daerah Indonesia yang semakin hari semakin meningkat dan akan membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah dengan desentralisasi dinilai mutlak untuk dilakukan.¹⁸²

Namun meskipun banyak sekali alasan dibutuhkan desentralisasi, di satu sisi desentralisasi memiliki kelemahan. *Pertama*, karena dengan kondisi besarnya organ-organ pemerintahan sehingga dengan adanya desentralisasi struktur pemerintahan bertambah kompleks dan mempersulit koordinasi. *Kedua*, lebih mudah terganggunya keseimbangan dan keserasian karena bermacam kepentingan dan daerah. *Ketiga*, berkaitan dengan desentralisasi teritorial maka akan mendorong timbulnya daerah-isme atau provinsi-isme. *Keempat*, keputusan yang diambil membutuhkan waktu yang relative lama karena harus memerlukan perundang-undangan yang bertele-tele. *Kelima*, dalam penyelenggaraan desentralisasi diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulitnya untuk memperoleh keseragaman.¹⁸³

Senada dengan alasan diberikan kewenangan dari pemerintah pusat kepada

¹⁸¹ Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintahan*, (Bandung : PT Refika Aditama, 2012), hlm.159.

¹⁸² Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Peraturan Daerah*, (Malang : UB Press, 2012), hlm.5.

¹⁸³ Yusnani Hayimzoem, *Op.Cit*; hlm.25.

pemerintah daerah, Ryass Rasyid merumuskan bahwa ada tiga ruang lingkup visi otonomi daerah yakni adanya visi politik, ekonomi, dan social budaya. Penjelasannya menunjukkan bahwa jika berbicara di bidang politik maka otonomi daerah ini adalah proses agar nantinya akan lahir pemimpin daerah yang benar-benar dipilih secara demokratis sehingga berlangsungnya pemerintahan yang responsif dengan pertanggungjawaban kepada public. Selanjutnya jika di bidang ekonomi, dengan adanya otonomi daerah tentu saja kebijakan regional dan lokal dapat dikembangkan sesuai dengan pendayagunaan potensi yang ada di daerah. Dengan demikian tentu saja akan mendorong potensi ekonomi daerah dikarenakan daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya dan memudahkan proses izin usaha. Sedangkan untuk bidang social dan budaya tentu otonomi daerah diharapkan dapat menciptakan dan memelihara harmonisasi sosial, selain itu juga dapat menghargai nilai-nilai dan kearifan lokal.¹⁸⁴ Dengan pemberian otonomi daerah ini tentu saja akan membawa masyarakat menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari masa yang sebelumnya, karena berdasarkan inisatif sendiri tentu pemerintahan di tingkat daerah lebih mengetahui tentang apa yang dibutuhkan.¹⁸⁵

Sebagaimana yang sudah dijabarkan sebelumnya bahwa desentralisasi ditujukan untuk mempercepat pertumbuhan dan juga pembangunan daerah serta tentunya menciptakan keseimbangan untuk pembangunan anat daerah di Negara Republik Indonesia. Hal ini karena pengalaman sentralistik tentu saja terpampang jelas sebagaimana yang dilakukan kajian intensif oleh ahli pembangunan ekonomi regional yang menunjukkan adanya ketimpangan daerah seperti antara Pulau Jawa

¹⁸⁴ Ace Hasan Syadzily, *Desentralisasi, Otonomi dan Pemekaran Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2019), hlm.40.

¹⁸⁵ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2015), hlm.10.

dengan Luar Jawa dan juga antara Indonesia Bagian Barat dengan Indonesia Bagian Timur tentu saja memprihatinkan. Namun berbicara realita, pembangunan daerah tentu tidak terjadi dengan mudah karena harus terpenuhinya prasyarat yakni dalam cakupan penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah seperti pihak legislatif dan eksekutif di daerah, kemudian Bupati dan Walikota dan tentunya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena tanpa adanya penyelenggara pemerintahan daerah yang baik, meskipun daerah sudah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya tentu tidak akan berhasil jika tidak diikuti dengan transparansi dan tanggung jawab yang tinggi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁸⁶

Dalam pemberian kewenangan kepada daerah tentunya menunjukkan bahwa pemerintah local atau daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya tanpa dicampuri oleh pemerintah pusat kecuali dalam hal pengawasan. Karena pemberian kewenangan tersebut, menimbulkan konsekuensi bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan inisiatif sendiri dalam memenuhi kebutuhan di dalam wilayahnya. Pemerintah local juga memiliki tanggung jawab sendiri terhadap segala tindakan yang diambil dan yang berkaitan dengan pelaksanaannya tentunya agar dapat memberikan kebermanfaatn terhadap rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu dapat kita lihat bahwa pemerintah lokal memiliki pembuat peraturan sendiri untuk membuat peraturan daerahnya, namun tentu saja tidak diperbolehkan untuk bertentangan dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, perlu digaris bawahi bahwa peraturan daerah ini tidak dibuat karena pelaksanaan melainkan inisiatif dalam rumah tangganya yang

¹⁸⁶ Syauckani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002), hlm.218.

disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di daerah lokalnya. Hubungan pemerintah local dengan pemerintah pusat bukanlah sebuah hubungan atasan dan bawahan melainkan pengawasan.¹⁸⁷

b. Penerapan Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi merupakan asas yang memberikan makna bahwa pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala instansi yang lebih tinggi kepada pejabat yang ada di daerah atau di bawahnya. Namun dengan pelimpahan ini, tetap saja dalam asas ini tanggung jawab tetap berada di pemerintah pusat, dengan perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaan tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Adapun unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah yang kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Asas dekonsentrasi lahir dari bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan asas desentralisasi.¹⁸⁸ Namun dekonsentrasi adalah salah satu jenis desentralisasi, sehingga dekonsentrasi tentu sudah pasti desentralisasi namun desentralisasi tidak senantiasa berarti dekonsentrasi¹⁸⁹

Dekonsentrasi dapat diartikan penyebaran kewenangan pusat kepada para petugas yang berada di wilayah-wilayah di bawahnya untuk dapat melaksanakan kebijaksanaan dari pusat. Namun pendelegasian wewenang dalam dekonsentrasi hanyalah bersifat melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat yang lain yang tidak berbentuk peraturan, oleh karena itu tidak memiliki

¹⁸⁷ R.Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal : Menurut Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku dengan Pelaksanaan di Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1992), hlm.14.

¹⁸⁸ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia : Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002), hlm.3.

¹⁸⁹ A.Syafuruddin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, (Bandung : Mandar Maju, 1991), hlm.4.

inisiatif sendiri untuk membuat peraturan dan membuat keputusan yang bisa dilaksanakan sendiri. Oleh karena itu, pelimpahan wewenang dalam dekonsentrasi terjadi antara petugas di tingkat pemerintahan pusat dengan petugas di tingkat bawahnya yakni pemerintahan daerah. Dalam pemberian kewenangan tersebut, dimaksudkan untuk menjalankan pekerjaan tertentu dari pemerintahan pusat di daerah dengan adanya pemberian hak untuk mengatur dan juga memutuskan beberapa hal tertentu di pemerintahannya. Meskipun adanya penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah, namun pusat tentu saja tidak kehilangan kewenangannya dikarenakan pemerintahan daerah yang melaksanakan tugasnya atas nama pemerintah pusat.¹⁹⁰

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan merupakan asas yang menyatakan bahwa adanya tugas untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang dalam hal ini ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan bertanggungjawab kepada yang memberikan tugas. Contohnya adalah Kotamadya menarik pajak kendaraan yang sebenarnya menjadi hak dan urusan pemerintah Pusat. Dengan demikian sebenarnya wilayah Indonesia memang dibagi menjadi daerah otonom dan wilayah administrasi. Daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah tertentu yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan catatan bahwa daerah dibentuk dengan asas desentralisasi. Sedangkan wilayah administrasi adalah lingkungan perangkat pemerintah yang dalam hal ini melakukan tugas pemerintahan umum di daerah

¹⁹⁰ Busrizalti, *Hukum Pemerintahan Daerah : Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta : Total Media, 2013), hlm. 79.

dengan asas dekonsentrasi. Adapun syarat-syarat dibentuknya daerah tersebut adalah mampu membiayai kehidupan atau mampu secara ekonomi, jumlah penduduk yang memang ditentukan, luasnya daerah, memperhatikan pertahanan dan keamanan nasional, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa, dan dapat melaksanakan pembangunan untuk daerahnya.¹⁹¹ Untuk mencapai tujuan pemberian otonomi daerah, maka daerah diberikan wewenang untuk melakukan berbagai urusan rumah tangganya. Namun dalam penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah juga dilakukan secara bertahap yang disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan daerah.¹⁹²

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tugas pembantuan sebenarnya sama dengan otonomi daerah yang mengandung makna kebebasan dan kemandirian. Namun, tugas pembantuan didasarkan dengan menggunakan beberapa pertimbangan. *Pertama*, dengan pertimbangan bahwa supaya urusan dapat terselenggara dengan efisien dan efektif. *Kedua*, karena di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah sebaiknya memang tidak bisa penyeragaman secara nasional, karena dibutuhkan penyesuaian berdasarkan keadaan masing-masing daerah sehingga urusan yang membutuhkan keseragaman tersebut tentu tidak bisa dilaksanakan berdasarkan tugas pembantuan. Oleh karena itu, urusan seperti ini memang biasanya langsung dari pusat pemerintahan. *Ketiga*, tugas pembantuan tentu saja digunakan sebagai persiapan yang dilakukan sebelum urusan diserahkan menjadi rumah tangga daerah, oleh karena itu tugas pembantuan sebagai langkah awal. *Keempat*, pemerintah pusat menjadikan tugas pembantuan sebagai upaya untuk membantu daerah dengan dana yang diperlukan

¹⁹¹ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Op. Cit*; hlm.25.

¹⁹² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1995), hlm. 91.

oleh daerah masing-masing tanpa di dalamnya ikut serta mencampuri pelaksanaan sehingga adanya *feedback* antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.¹⁹³

Tugas pembantuan tidak berarti pemerintah membentuk badan sendiri yang tersusun secara vertical karena tugas pembantuan merupakan wujud dekonsentrasi. Oleh karena itu, tugas pembantuan sebagai kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan. Adapun ruang lingkup wewenang dalam tugas pembantuan ini sebagai berikut. *Pertama*, materi yang dilaksanakan tentu tidak boleh yang termasuk urusan rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakan. *Kedua*, daerah otonom mempunyai keleluasaan untuk menyeleraskan segala sesuatu sesuai dengan kekhususan daerah apabila masih dimungkinkan oleh peraturan dalam melaksanakan pemerintahan tersebut karena asas ini mengandung arti bahwa pemerintah daerah dapat ikut serta melaksanakan urusan pemerintahan yang kewenangannya lebih luas. *Ketiga*, tugas pembantuan hanya dapat diserahkan kepada daerah-daerah otonom saja sehingga tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain. Meskipun sifat tugas pembantuan hanya membantu namun tidak juga dalam hubungan atas bawahan, namun di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak ada hak untuk menolak yang merupakan konsekuensi dari ketentuan hukum di dalam peraturan perundang-undangan.¹⁹⁴

4. Hubungan Kepala Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari organ-organ yang diberikan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sebelum adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹⁹³ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2009), hlm.26.

¹⁹⁴ Busrizalti, *Op. Cit*; hlm.80.

1945, yakni perubahan pada Pasal 18 yang mengatur tentang pemerintahan daerah, Pasal 18 yang belum mengalami perubahan menegaskan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah agar diatur di dalam undang-undang. Beberapa peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang berlaku memiliki karakteristik tersendiri dalam hubungan kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah

Pada periode ini organ yang ada di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Badan Perwakilan Rakyat Daerah yakni sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Badan Eksekutif dan Kepala Daerah sebagai Pemerintah Daerah. Hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah masih belum seimbang atau berat sebelah karena pada saat itu kewenangan Kepala Daerah sangat dominan yakni di samping sebagai pimpinan DPRD dalam membuat peraturan daerah juga menjadi pemimpin Badan Eksekutif yang menjalankan pemerintahan sehari-hari.¹⁹⁵

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, pemerintah daerah terbagi menjadi dua institusi yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah serta Kepala Daerah. Prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang ini mengikuti format pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan system parlementer. Hal ini dilihat dari DPD sebagai

¹⁹⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung : Alumi, 2004), hlm.4.

pelaksana pemerintahan sehari-hari bertanggung jawab kepada DPRD bahkan DPRD dapat diberhentikan oleh DPRD. Dengan demikian, kedudukan DPRD sangat dominan karena Kepala Daerah hanya sebagai alat pengawas pemerintah pusat.

c. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Nomor 5 Tahun 1960

Penetapan Presiden ini merupakan instrument hukum dalam penataan pemerintahan daerah di bawah berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengatur tentang struktur pemerintah daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada saat itu, Kepala Daerah memiliki fungsi ganda yakni sebagai Kepala Daerah Otonom dan wakil Pemerintah Pusat. Dalam hubungannya dapat dilihat bahwa Kepala Daerah Otonom bertanggung jawab kepada DPRD meskipun sebenarnya DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah. Kepala Daerah yang merupakan alat Pemerintahan Pusat bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Oleh karena itu sebagai alat pemerintahan pusat, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk meneguhkan keputusan DPRD yang bersangkutan dan keputusan DPRD tingkat di bawahnya apabila dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Berdasarkan pengaturan ini menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Daerah lebih dominan dibandingkan DPRD.¹⁹⁶

d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempertanggungjawabkan tugas-tugasnya kepada Kepala Daerah. Selain itu, Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan

¹⁹⁶ Juanda, *Op.Cit*; hlm.5.

karena keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berkaitan dengan pengaturan ini adanya pemutarbalikan prinsip kedaulatan rakyat. Kedudukan Kepala Daerah lebih sangat kuat bahkan dapat dikatakan hamper sama sekali tidak ada demokrasi daerah.

e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Kedudukan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sederajat, namun dalam praktiknya Kepala Daerah sangat kuat karena kapasitasnya sebagai penguasa tunggal yang tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, sarana kontrol dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kepala Daerah dapat dikatakan sangat lemah. Dengan kuatnya posisi dan besarnya kewenangan Kepala Daerah daripada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengakibatkan seringkali Kepala Daerah bertindak seperti raja kecil di daerah yang otoriter. Kondisi ini juga sangat parah ketika adanya dominasi pemerintah pusat. Dengan demikian pada masa ini, pelaksanaan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah lebih menunjukkan hubungan atasan dengan bawahan bukan hubungan yang sederajat.¹⁹⁷

Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD sangat tidak seimbang, karena konteks politik yang terjadi tidak memberikan peluang bagi penciptaan kelembagaan politik yang seimbang. Kepala Daerah lebih mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah karena Gubernur, Bupati atau Walikota di samping kedudukannya adalah Kepala Daerah juga sebagai Kepala Wilayah yang

¹⁹⁷ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm.133.

merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Usaha melemahkan DPRD juga terlihat dari Kepala Daerah untuk menjinakkan DPRD dengan cara menyingkirkan anggota yang kritis dari kelembagaan DPRD.¹⁹⁸

f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang ini merubah paradigma tentang hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni adanya demokratisasi pemerintahan daerah. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Dewan perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah dengan syarat-syarat dan alasan tertentu. Adanya penguatan peran dan fungsi DPRD dalam praktiknya ternyata menimbulkan masalah karena tidak memberikan kestabilan hubungan Kepala Daerah dan DPRD. Instrumen pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimaksudkan agar memberdayakan DPRD namun menimbulkan potensi konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah. Konflik terjadi karena kesempatan ini dijadikan sarana bagi sebagian besar anggota DPRD untuk menjatuhkan Kepala Daerah, contohnya Darlis Ilyas Walikota Payakumbuh Sumatera Barat yang dituduh korupsi dan pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD Payakumbuh sehingga diberhentikan pada tanggal 12 Juli 2001.¹⁹⁹

g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan kelembagaan antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang cenderung terdapat

¹⁹⁸ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.233.

¹⁹⁹ *Ibid*; hlm.7.

pemisahan kekuasaan atau *separation power*, namun di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan pola *division of power* dengan menganut pengertian pemerintah dalam arti luas yang terdiri dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang disesuaikan dengan tugas dan wewenang masing-masing. Tidak hanya itu, Kepala Daerah tidak dipilih lagi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah namun melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat sebagaimana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah.²⁰⁰

Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Dengan demikian mengandung makna bahwa antara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sejajar dan tidak saling membawahi. Hubungan ini terlihat ketika membuat kebijakan daerah yakni Peraturan Daerah. Kemitraan antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah artinya dalam menjalankan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan malah menjadi pesaing dalam melaksanakan fungsinya untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Demokratisasi dikembangkan dengan prinsip *check and balances* antara eksekutif dan legislatif melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah yang bersangkutan sehingga lembaga tersebut menjadi kuat. Tidak hanya itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah

²⁰⁰ Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan Tentang DPRD dan Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 2011), hlm.185.

diatur dengan jelas sehingga baik tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPRD lebih teratur sehingga memungkinkan hubungan antara kedua lembaga tersebut berada dalam keseimbangan sesuai dengan fungsi dan kedudukan masing-masing.²⁰¹

Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang ini hanya dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah setelah adanya putusan Mahkamah Agung bahwa anggota DPRD sudah melanggar sumpah atau janji jabatan karena yang berwenang untuk memberhentikan Kepala Daerah adalah Presiden. Kepala Daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.²⁰²

h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih baik dari sebelumnya untuk mensejahterakan masyarakat. Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni hubungan dalam membuat kebijakan daerah, pembahasan dan pengesahan Peraturan Daerah. DPRD dan Kepala Daerah pada hakikatnya memiliki kedudukan yang sejajar di dalam Undang-Undang ini namun memiliki fungsi yang berbeda yaitu DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan dari Peraturan Daerah dan

²⁰¹ *Ibid*; hlm.191.

²⁰² *Ibid*; hlm.211.

kebijakan di daerah.²⁰³

Hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah secara tegas sudah dirumuskan dalam Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa keduanya memiliki tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang ini memberikan pemahaman bahwa salah satu dari keduanya tidak boleh ada yang disubordinatkan dan tidak ada peran yang bisa disubstitusikan oleh lembaga yang lain. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Badan Legislatif Daerah sehingga dimungkinkannya terjadi *check and balances*.²⁰⁴

5. Hubungan Kepala Daerah Dengan Presiden

Hubungan Kepala Daerah dengan Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah memiliki karakter yang berbeda dalam peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Misalnya dalam pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 di mana peran pemerintah sangat dominan untuk menentukan garis kebijaksanaan Kepala Daerah sehingga hubungan antara Kepala Daerah dengan Presiden seperti atasan bawahan, karena daerah tidak leluasa dalam mengatur dirinya misalnya dalam pemilihan Kepala Daerah. Oleh karena itu menunjukkan pola sentralistik, karena Presiden memiliki hak prerogatif dalam mengangkat Kepala Daerah tidak berdasarkan perolehan suara calon melainkan pada kehendak Presiden. Pada masa ini intervensi Pusat sangatlah ketat, karena banyak sekali kewenangan pengawasan di daerah yakni pengawasan umum, preventif dan represif sehingga Presiden mengontrol penuh

²⁰³ Bambang Sugianto, “Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal* Volume 15, Nomor 3, Bulan September, Tahun 2017, hlm.38.

²⁰⁴ *Ibid*; hlm.358.

bahkan keputusan Kepala Daerah yang dianggap mengurangi keleluasaan Presiden akan ditolak keabsahannya.²⁰⁵ Dalam Undang-Undang ini, Presiden tampak sangat tidak percaya dengan kerja Kepala Daerah sehingga senantiasa mengontrol dengan bentuk pengawasan agar daerah tidak melanggar rambu-rambu yang sudah ditetapkan Presiden.

Selanjutnya jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan pola yang berbeda mengenai hubungan Kepala Daerah dengan Presiden. Pemerintah Pusat dalam Undang-Undang ini tidak menekan Kepala Daerah sebagaimana Undang-Undang sebelumnya, karena Pemerintah Pusat tidak lagi memilih Kepala Daerah namun hanya memberikan pengesahan hasil yang diperoleh DPRD. Kepala Daerah tidak lagi menyampaikan pertanggungjawaban kinerjanya kepada Presiden seperti sebelumnya namun beralih kepada DPRD.²⁰⁶ Namun dominasi Pusat yakni Presiden masih terlihat dominan pula bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui keputusan DPRD sehingga Presiden tetap dominan terhadap Kepala Daerah.²⁰⁷ Hubungan ini berbeda lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, di mana Kepala Daerah menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah Pusat dalam hal ini Presiden. Kepala Daerah juga bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hubungan ini juga terlihat dari pengawasan yang dilakukan Presiden bahwa Presiden atau

²⁰⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.201.

²⁰⁶ Alan Bayu Aji, Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Reformasi, *Jurnal Renaissance* No. 2 Vol. 2 Juli 2017, hlm.251.

²⁰⁷ Juanda, *Op.Cit*; hlm.287.

Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap peraturan Kepala Daerah.²⁰⁸

Pola hubungan Kepala Daerah dengan Presiden sebagai Pemerintah Pusat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Dalam Undang-Undang ini, peran Pemerintah Pusat (Presiden) sangat dominan terhadap Kepala Daerah, hal ini terlihat di dalam Pasal 69 dan 71 yang merumuskan bahwa setiap tahun sekali Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada atasan sebagai bahan evaluasi.²⁰⁹ Kepala daerah sebagai wakil pusat di daerah yang akan mengawasi peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan NSPK yakni peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan daerah. Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan wewenangnya kepada Kepala Daerah (Gubernur) untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan kepada Daerah untuk melakukan otonomi sesuai NSPK yang ditetapkan pemerintah pusat. Kepala Daerah dalam artian adalah sebagai wakil pemerintah pusat yang melakukan pengawasan di daerah.²¹⁰

6. Otorita Dalam Konteks Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal adanya Kawasan Khusus yang difungsikan untuk kepentingan nasional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka (42) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

²⁰⁸ Indah, "Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Hukum* Volume 9 Nomor 2, Desember 2014, hlm.151.

²⁰⁹ Alan Bayu Aji, *Op.Cit*; hlm.254.

²¹⁰ Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan Badan Pengkajian MPR, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm.108.

Pemerintahan Daerah yakni, “Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan”.²¹¹ Dalam menyelenggarakan Kawasan Khusus di dalam pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Badan Otorita yang difungsikan untuk mengelola Kawasan Khusus sebagai organisasi pemerintah untuk menjalankan wewenang Pusat. Pemerintah dalam menetapkan Kawasan Khusus juga mengikutsertakan daerah yang bersangkutan agar meskipun penetapannya ditujukan untuk kepentingan nasional namun manfaatnya dapat dirasakan oleh daerah yang bersangkutan.²¹²

Pemberlakuan Badan Otorita dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia dapat terlihat misalnya dari penerapan Badan Otorita Batam, Badan Otorita Borobudur, Badan Otorita Labuan Bajo Flores dan sebagainya. *Pertama*, Badan Otorita Batam yang terbentuk dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 Tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam. Dalam Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa, “Untuk mengkoordinasikan dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan dalam bidang pembangunan proyek-proyek di Daerah Industri tersebut, pada Keputusan Presiden ini, dibentuk Badan Pimpinan Daerah Industri Batam, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini dibuat Badan Pimpinan yang merupakan badan penguasa daerah dengan susunan tugas serta wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 4,5 dan 6 Keputusan Presiden ini”.²¹³

²¹¹ Pasal 1 angka (42) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

²¹² Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.75.

²¹³ Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 Tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam.

Selanjutnya Otorita Batam juga terlihat dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Batam. Berdasarkan rumusan Pasal 4 ayat (1) menyatakan, “Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam adalah penguasa yang bertanggungjawab atas pengembangan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam dan mempunyai tugas yakni mengembangkan dan mengendalikan Pembangunan Pulau Batam sebagai suatu Daerah Industri, mengembangkan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan pengalih-kapalan (*transshipment*) di Pulau Batam, merencanakan kebutuhan prasarana dan perusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya, menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha serta mengajukannya kepada instansi-instansi yang bersangkutan, dan menjamin agar tata cara perizinan dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha di Pulau Batam dapat berjalan lancar dan tertib segala sesuatunya untuk dapat menumbuhkan minat para pengusaha menanamkan modalnya di Pulau Batam”.²¹⁴

Selanjutnya Otorita Batam berganti nama menjadi Batam Badan Pengusaha Batam yakni sebagai lembaga atau instansi pemerintah pusat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 dengan tugas dan wewenangnya melaksanakan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan kawasan sesuai dengan fungsi-fungsi kawasan. Keberadaan lembaga Badan Pengusaha Batam tidak terlepas dari kebijakan Pemerintah Pusat untuk memposisikan Kota Batam secara khusus untuk mendorong iklim investasi

²¹⁴ Pasal 4 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Batam.

dan pertumbuhan ekonomi nasional dengan memanfaatkan potensi dan letak strategis Kota Batam.²¹⁵

Pemberlakuan Otorita lainnya yaitu Badan Otorita Borobudur di Provinsi Jawa Tengah yang diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur. Dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan, “Untuk melaksanakan pengembangan Kawasan Pariwisata Borobudur, dengan Peraturan Presiden ini dibentuk Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur”. Selanjutnya kedudukannya dijelaskan dalam ayat (2), “Badan Otorita Borobudur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”. Dengan demikian, Badan Otorita Borobudur dibentuk untuk mengembangkan Kawasan Pariwisata Borobudur. Badan Pelaksana memiliki tugas untuk melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan pariwisata Borobudur. Selain itu Badan Otorita Borobudur juga melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Borobudur.²¹⁶

Keberadaan Otorita dalam pemerintahan daerah di Indonesia selanjutnya yakni Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2008 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Pasal 1 ayat (1) menyatakan, “Untuk melaksanakan pengembangan Kawasan Pariwisata

²¹⁵ Azura Adawiyah Rahman, dkk, “Analisis Regulasi Kewenangan Bidang Pertanian Di Kota Batam”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Volume 14, Nomor 1, Januari 2021, hlm.56.

²¹⁶ Pasal 14 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2008 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores.

Labuan Bajo Flores, dengan Peraturan Presiden ini dibentuk Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores, yang selanjutnya disebut Badan Otorita Pariwisata Labuan Bajo Flores”.²¹⁷

Selanjutnya berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan dijelaskan lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores. Kedudukan Badan Pelaksana diatur dalam Pasal 1 ayat (1), “Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores yang selanjutnya disebut Badan Pelaksana merupakan satuan kerja di bawah Kementerian Pariwisata”. Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores memiliki beberapa kewenangan yakni melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi terhadap perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Selain itu juga melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di zona Otorita Kawasan Labuan Bajo Flores. Dengan demikian, Badan Otorita Labuan Bajo Flores adalah lembaga yang dibentuk oleh Presiden dengan kewenangan mengembangkan obyek wisata di Kawasan Labuan Bajo Flores.

Dengan demikian, setelah melihat pemberlakuan Otorita di berbagai daerah tersebut menunjukkan bahwa kedudukan dan kewenangan Otorita di daerah hanyalah sebagai lembaga yang dibentuk Pemerintah Pusat untuk mengurus Kawasan Khusus yang berkaitan dengan pengelolaan Kawasan tersebut. Pemberlakuan Otorita yang selama ini ada di daerah tidak pernah diposisikan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Otorita sebagai perpanjangan tangan pusat dibentuk sebagai lembaga yang lebih difungsikan menyelenggarakan

²¹⁷ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2008 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores.

optimalisasi pembangunan dan pengelolaan wilayah agar di kawasan tersebut dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran dengan tujuan untuk mempercepat pengembangan dan pembangunan.

C. Desentralisasi Asimetris Daerah Khusus

1. Pengertian Desentralisasi Asimetris

Keberadaan desentralisasi asimetris sebenarnya sudah tercantum di dalam konstitusi yakni di dalam Pasal 18 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa, “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²¹⁸ Desentralisasi asimetris diterapkan pertama kali pada tahun 1945 yakni melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dengan adanya pengecualian untuk daerah Surakarta dan Yogyakarta ketika membentuk Komite Nasional Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dilanjutkan Kembali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, terlihat jelas adanya pengaturan berbeda terhadap pengisian jabatan dan keistimewaan Yogyakarta, karena diberi status Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemberian otonomi khusus dapat terlihat juga ketika banyak sekali konflik sehingga diberikan kepada Aceh dengan beberapa pengistimewaan dan pengkhususan, untuk Irian Jaya diberikan status otonomi khusus dengan mengganti nama menjadi “Papua”, sedangkan Jakarta diberikan status Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia.²¹⁹

Jika menelisik sejarah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan

²¹⁸ Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Perubahan.

²¹⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit*; hlm.54.

memberikan otonomi khusus sudah dimulai pada Provinsi Timor Timur, namun tidak berjalan karena mereka memilih untuk melepaskan diri dari Indonesia. Selanjutnya untuk Provinsi Aceh otonomi khusus diberikan melalui adanya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 namun ditolak masyarakat Aceh dengan perjanjian di Helsinki. Sedangkan di Papua otonomi khusus yang diberikan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Papua, namun juga sebenarnya menimbulkan problem. Ketika jatuhnya pemerintahan Orde Baru, banyak sekali muncul tuntutan, untuk memisahkan diri dari Indonesia dengan meminta referendum, menawarkan bentuk negara diganti menjadi federal, dan ingin mendapatkan status istimewa atau status khusus. *Pertama*, dari Provinsi Bali yang menginginkan otonomi khusus yang dilatarbelakangi oleh adanya format perbaikan dan perlindungan dari asset pariwisata di Bali, yang di dalamnya juga memuat tentang hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah di sector pariwisata. *Kedua*, Surakarta yakni adanya tuntutan mengembalikan status istimewanya. *Ketiga*, di Riau yakni Ketika setelah Orde Baru Januari 2000 Kongres Rakyat Riau II dengan pilihan “Riau Merdeka” yang dipimpin oleh Dr. Tabrani Rab dan Fauzi Kadir, otonomi khusus atau federal. Hal ini dilatarbelakangi karena realita kaya akan sumber daya alam namun sangat tertinggalnya pembangunan, kemiskinan, rendahnya kualitas kerja, pendidikan dan sebagainya.²²⁰

Manfaat dari adanya desentralisasi asimetris menurut Hannum yakni sebagai solusi karena adanya kemungkinan bisa terjadi konflik setelah konflik fisik. Dalam hal ini contohnya hubungan antara Hongkong dengan Cina, bahwa Hong Kong adalah daerah kedaulatan Cina sebagai suatu negara, namun Hong Kong diberikan

²²⁰ *Ibid*; hlm.58.

kewenangan penting di bidang politik, hukum, dan juga ekonomi. Manfaat kedua yakni sebagai respon demokratis dan juga perdamaian dari banyaknya keluhan minoritas karena banyak haknya dilanggar misalnya dalam CSCE Copenhagen Document pada tahun 1990.²²¹ Namun pelaksanaan desentralisasi asimetris juga menimbulkan beberapa problem, sebagaimana yang dikemukakan oleh Baubock dengan menggunakan kasus desentralisasi di negara federal yang menyatakan bahwa pihak pro dan kontra memiliki alasan yang kuat untuk mendukung atau menolak desentralisasi asimetris. Dalam sudut pandang kontra tidaklah salah ketika mengatakan pengalokasian kewenangan asimetris yang sangat tajam tentu saja akan menghambat partisipasi demokrasi karena tentu akan mengancam persatuan nasional, dengan pemaknaan bahwa dilanggarnya kedudukan yang sama dalam kesatuan nasional. Namun sebenarnya tentu mempertimbangkan spesifik demokrasi yang bersifat multi nasional yang terkait dengan sejarah upaya membangun nasionalisme, karena pada kondisi yang seperti ini identitas nasional tentu saja tidak dapat dinetralkan secara total. Sehingga adanya stabilitas yang relatif dalam demokrasi federal bukan karena kaum minoritas sudah mengembangkan identitas nasional mereka secara mencolok sehingga dengannya dapat tampil dan tidak menjadi ancaman terhadap kelompok politik yang lebih besar namun masyarakat mayoritas dan juga minoritas sudah bisa mengembangkan kepentingan dan identitas sebagai warga sehingga semuanya sepakat menikmati otonomi dan semua masyarakat sudah diwakili atau dengan makna terwakili dengan adanya pemerintah pusat.²²²

Desentralisasi asimetris didorong oleh politis dan juga kapasitas.

²²¹ *Ibid*; hlm.64.

²²² *Ibid*; hlm.66.

Maksudnya adalah pertama jika dilihat dari dorongan atas politik, bahwa banyak sekali tekanan yang datang dari kelompok yang datang kepada pemerintah pusat untuk meminta adanya perlakuan yang bersifat khusus. Beberapa negara contohnya adalah Ketika di Canada menjalankan desentralisasi asimetris kepada Qubec dikarenakan menganggap berbeda dengan keseluruhan masyarakat Canad. Selanjutnya dapat kita lihat pada kasus di Spanyol dengan adanya komunitas Basque dan Catalonia yang selalu menuntut perjuangan agar bisa pisah dengan Madrid. Sedangkan di Asia kita juga bisa melihat kasus yang terjadi di Provinsi Mindanao di Philipina yang sangat menuntut untuk merdeka. Kemudian juga di Thailand, wilayah masyarakat muslim Pattani yang berbeda dengan masyarakat Thailand yang mayoritas Budha. Dengan demikian tentu saja memperlihatkan bahwa penyeragaman tidak mampu menyelesaikan ketegangan etnisitas dan meminta untuk pemisahan. Sedangkan factor pendorong yang kedua adalah pertimbangan keberagaman antar daerah. Dalam hal ini mengandung arti bahwa ada atau tidaknya ketegangan daerah maka tentunya tetap ada tuntutan harus adanya perlakuan otonomi dan desentralisasi yang berbeda. Tentunya karena sebuah daerah dengan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kultur social politik akan menghasilkan pilihan tertentu. Misalnya kita lihat Jawa yang tentu berbeda dengan Sulawesi, Sumatera tidak sama pula dengan Kalimantan, Nusa Tenggara Timur yang tidak sama dengan Nusa Tenggara Barat dan Bali atau Papua.²²³

Berbicara tentang asimetris berkaitan erat dengan desentralisasi kewenangan yang merupakan kebutuhan untuk merepon akan adanya cara tentang kewenangan dan bagaimana cara menjalankannya, sehingga pemerintah daerah dapat menjalankan misinya. Selanjutnya alasan yang mendukung tentang pentingnya

²²³ *Ibid*; hlm.72.

asimetris adalah berkaitan dengan governability yakni berkaitan dengan kapasitas menjalankan fungsi pemerintahan daerah, karena tentu kapasitas local yang berbeda antara satu dengan yang lainnya sehingga sudah pasti jelas menuntut adanya pemberian kewenangan yang tidak sama dengan antar daerah yang satu dengan daerah lainnya. Hal ini melahirkan pemikiran bahwasanya daerah dimungkinkan untuk diberikan kewenangan yang berbeda dengan daerah lainnya.²²⁴

Desentralisasi asimetris seringkali dominan karena adanya motivasi politik sehingga terbentuklah asimetris. Seperti dapat dilihat bahwa desain desentralisasi asimetris kebijakannya sering dilabeli dengan otonomi khusus adalah hasil negoisasi pemerintah nasional dengan kekuatan politik sub nasional karena sebagai peredaman dari gejolak pemisahan diri dari negara, misalnya Quebec di Kanada, Basque di Spanyol, Aland di Swedia, Aceh dan Papua di Indonesia, Moro Philipina dan beberapa kasus lain. Adanya tuntutan ini bermula karena merasa layak untuk memiliki kewenangan khusus untuk menentukan nasib sendiri karena tidak terepresentasikan dalam system politik nasional. Namun sebenarnya, selain karena motivasi politik juga karena motivasi ekonomi. Hal ini dilatarbelakangi karena pemerintah nasional menilai adanya ketidakmampuan di tingkat local untuk menyediakan dan juga mengelola pelayanan public sebagaimana yang seharusnya sehingga adanya ketidaksetaraan masing-masing daerah di dalam melaksanakan fungsi desentralisasi yang terjadi karena factor geografis maupun demografis, sejarah atau kemampuan keuangan daerah-daerah.²²⁵

Penerapan desentralisasi karena motivasi ekonomi ini juga sejalan dengan

²²⁴ *Ibid*; hlm.70.

²²⁵ *Ibid*; hlm.71.

yang disampaikan oleh M. Bird bahwa desentralisasi asimetris ini sangat berkaitan erat dengan pemberian yang berbeda dalam hal kewenangan fiskal dan juga disertai dengan tanggung jawab yang dimiliki oleh daerah untuk mengelola daerah berdasarkan kondisi dan kebutuhan masing-masing. Tentunya pemberian dosis yang berbeda ini dimaksudkan agar dapat menjawab kebutuhan yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya.²²⁶ Pada hakikatnya selain dalam menguatkan kapasitas pemerintahan yang diberikan kekhususan, desentralisasi asimetris seakan menjadi jawaban dan terobosan untuk pengembangan ekonomi dalam bentuk otoritas khusus kepada beberapa daerah. Misalnya memberikan otoritas khusus untuk bisa mengembangkan sejumlah kawasan yang berpotensi sebagai ekonomi nasional dengan beberapa contoh di Kasus Hongkong dan Mancau di China, dan ZEE Batam Ketika masa orde baru yang memberikan kewenangan Kawasan khusus dengan mendasarkan pada pertimbangan ekonomi. Dengan demikian, desain desentralisasi asimetris tentu saja tidak hanya sebagai tanggapan dan solusi dari ketegangan pemerintah pusat dengan daerah melainkan juga bisa dijadikan sebagai visi untuk melakukan pengembangan governability dan juga penguatan ekonomi di dalam negara untuk mendukung pemerintahan yang berjalan dengan baik.²²⁷

Idealnya dengan pemberian otonomi daerah untuk memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya secara mandiri, namun tentu saja harus memiliki visi yang sama mengenai pemerintahan daerah yang berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga akan terciptanya partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap,

²²⁶ *Ibid*; hlm.71.

²²⁷ *Ibid*; hlm.72.

wawasan, pengawasan dan profesionalisme. Hal ini dilatarbelakangi oleh banyak sekali urusan yang dimiliki pemerintahan daerah, sehingga aparat pemerintah daerah termasuk juga di dalamnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dituntut memiliki kualitas yang tinggi, karena akan berdampak pada kebijakan yang dibuat di daerah demi menciptakan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.²²⁸

Dalam upaya mempercepat kesejahteraan masyarakat dengan pemberian desentralisasi asimetris, diperlukan elemen-elemen dasar pemerintahan daerah sesuai dengan konteks ketatanegaraan Indonesia yakni sebagai berikut. *Pertama*, adanya urusan atau kewenangan asimetris yang secara jelas diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah. *Kedua*, harus adanya pengaturan kelembagaan asimetrik yang jelas. *Ketiga*, urusan kepegawaian. *Keempat*, sumber-sumber fiscal atau keuangan daerah asimetrik yang harus jelas untuk membiayai pelaksanaan otonomi asimetris. *Kelima*, system perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Keenam*, harus adanya manajemen pelayanan public yang harus transparan, efektif, ekonomis, dan juga akuntabel. *Ketujuh*, harus adanya system pengawasan, supervise, dan evaluasi terbangunnya sinergitas penyelenggaraan pemerintahan yang efektif antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Pada dasarnya pemberian kekhususan kepada setiap daerah yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya dapat dilakukan berbeda kepada tingkat pemerintahan, dimulai dari tingkat Provinsi sampai dengan tingkat pemerintahan daerah yang rendah bahkan setingkat desa atau kampung.²²⁹

²²⁸ Sudi Fahmi, *Op.Cit*; hlm.12.

²²⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit*; hlm.80.

Dilihat dari fungsinya, desentralisasi asimetris mencakup berbagai aspek pemerintahan yang sangat luas sampailah pada kekhususan dalam bidang pemerintahan tertentu. Untuk desentralisasi asimetris yang ada di Indonesia, otonomi asimetris diberikan kepada masing-masing daerah yakni Papua, Aceh, dan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan elemen dasar local government yang berbeda sesuai dengan keragaman masing-masing daerah yang ada di Indonesia. Dalam praktiknya, desentralisasi asimetris sebagaimana yang dikemukakan oleh Gabrielle Ferrazi dan Wawan Mas'udi terbagi menjadi tiga yakni model desentralisasi asimetris penuh, model desentralisasi asimetrik berbasis *urban-rural* atau *developed-underdeveloped*, dan model otonomi khusus sebagai bentuk asimetris. Komparasi variasi desentralisasi asimetris dipraktikkan beberapa negara. Adapun yang menjadi pembeda dari ketiga model desentralisasi ini adalah dari derajat kekuasaan dan kedalaman otoritas antara satu daerah dengan daerah lainnya. Model desentralisasi asimetris penuh mengandung arti bahwa daerah diperlakukan tidak sama, yang menyebabkan masing-masing daerah memiliki sesuatu yang asimetris dibandingkan daerah lain. Dalam model ini, menganggap bahwa perbedaan yang mencolok harus mendapatkan respon dari pemerintah pusat, dengan demikian setiap daerah harus mendapat otonomi yang spesifik pula. Kedua, model desentralisasi asimetrik berbasis *urban-rural* atau *developed-underdeveloped* merupakan model yang merupakan salah satu cara menganggap berbeda kawasan yang ada dengan memperhatikan aspek social dan ekonomi sehingga adanya perbedaan Kawasan berdasarkan ukuran pembangunan yakni karena sejarah, kawasan tertinggal atau karena pembangunan. Contohnya di Indonesia perbedaan perlakuan terhadap kawasan perbatasan dan kepulauan. Sedangkan untuk model otonomi khusus ini merupakan pemberian status otonomi

khusus yang disebabkan karena untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dan subnasional dengan disertai upaya pemisahan diri sehingga dibutuhkan bentuk desentralisasi dengan pemberian kekhususan terhadap daerah tertentu.²³⁰

Desain desentralisasi asimetris pada hakikatnya dijadikan sebagai jalan keluar untuk kembali menata hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini menjadikan asimetris dipilih untuk menjadi kemungkinan paling aman untuk menjaga dua keseimbangan dalam negara yakni kepentingan nasional yang tidak menginginkan adanya segregasi dan memastikan kehadiran negara secara positif di wilayah sub nasional. Kedua yakni untuk menjaga keseimbangan kepentingan local yang berkaitan dengan pengakuan dan pemenuhan aspek pelayanan dasar untuk masyarakat. Selanjutnya Adapun motivasi dari perumusan desain desentralisasi asimetris juga sangat beragam yakni adanya pengakuan atas karakter sosiokultural dan adanya sejarah yang khas, kebutuhan akan pemenuhan dan penguatan aspek pemerintahan. Selanjutnya yakni karena adanya kebutuhan untuk melakukan pengembangan ekonomi dengan daya saing global, penyelesaian konflik antara pemerintah nasional dan sub nasional, dan adanya kebutuhan untuk melakukan penataan Kawasan khusus misalnya dengan perbatasan dan Ibu Kota Negara.²³¹

2. Praktik Desentralisasi Asimetris di Beberapa Negara

a) Praktik di Afrika Selatan

Komisi Review Kepresidenan di Afrika Selatan memerintahkan untuk melakukan pendekatan berbeda dalam hal wewenang di Afrika Selatan. Namun ide

²³⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit*; hlm.81.

²³¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.94.

ini tidak mendapatkan dukungan penuh dengan adanya kontra dengan konseptualisasi dan operasionalisasi. Dalam artikel tersebut, memperlihatkan tentang bagaimana tahapan dalam mengindikasikan pengaturan yang tidak simetris dengan fokus tujuan pada empat poin penting yakni tentang mengapa dibutuhkan ketidaksimetrisan, durasi waktu perlakuan ketidaksimetrisan diterapkan, bentuk dari ketidaksimetrisan, dan menyangkut apa-apa saja. *Pertama*, berbicara tentang alasan ketidaksimetrisan karena alasan politik (*political driven*) dan alasan kemampuan (*capacity driven*). Alasan politik ini bermunculan ketika adanya ketegangan etnis karena kelompok tertentu menuntut untuk memisahkan diri dengan alasan menentukan nasib sendiri. Cara yang dilakukan kelompok ini adalah dengan mengganggu stabilitas menggunakan cara kekerasan di dalam sistem politik negara, contohnya Spanyol dengan separatisme ETA. Oleh karena itu, berkaitan dengan alasan politik tidak hanya berbicara tentang etnis semata namun bisa disebabkan ketegangan yang lainnya misalnya di Hongkong tentu saja tidak ada perbedaan penduduknya dengan Cina daratan melainkan didasarkan pada masalah ekonomi. Selanjutnya tentang alasan kemampuan sangat berkaitan dengan manajemen ekonomi makro dan administrasi.²³²

Kedua, tentang durasi penerapan ketidaksimetrisan masih diperlukan maka dapat diketahui bisa sementara waktu atau bisa bersifat permanen. Contoh dari sementara waktu seperti contohnya di Spanyol dengan memberikan tiga rute otonomi daerah yakni cepat, lambat dan khusus. Sedangkan ketidaksimetrisan secara permanen biasanya diterapkan untuk menangani daerah-daerah yang penduduknya sedikit atau masih terbelakang seperti Northern Territory di Kanada dan Australia. *Ketiga*, bentuk ketidaksimetrisan, dapat dibedakan menjadi dua

²³² Anthon Raharusun, *Op. Cit*; hlm.89.

yaitu ketidaksimetrisan finansial dan ketidaksimetrisan fungsional. Untuk finansial dapat kita lihat pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi memberikan sumber daya kepada sejumlah bagian tanpa melakukan intervensi jalannya pelayanan, namun untuk digaris bawahi bahwa finansial ini tidak hanya berkaitan dengan kesetaraan horizontal untuk memberikan dana kepada daerah namun juga berkaitan dengan penyaluran dana tambahan kepada daerah tertentu yang memiliki kebutuhan khusus dan mendesak misalnya di Brasil. Sedangkan untuk ketidaksimetrisan fungsional terlihat dari adanya tanggung jawab secara langsung yang dilakukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi dalam hal penyediaan barang dan jasa sebagaimana yang diberikan oleh Canada kepada Quebec. *Keempat*, apa saja cakupan ketidaksimetrisan yang diberikan yakni menurut tingkat pemerintahan. Di dalam pengaturan ketidaksimetrisan terlihat tentang sejauh mana berlaku dengan beragam anatraa perjanjian bilateral dan praktik umum. Oleh karena itu diperlukan perbedaan antara ketidaksimetrisan di tingkat bawah dan di atas seperti Provinsi atau negara bagian. Jika dicermati, ketidaksimetrisan di tingkat local sepertinya dapat dengan mudah dijalankan seperti di Namibia, sedangkan di daerah yang mendapatkan asimetris menimbulkan permasalahan karena biasanya adanya tawar menawar yang dilakukan secara bilateral seperti di Rusia, Spanyol, dan Inggris.²³³

b) Praktik Asimteris di Basque Spanyol

Pemberlakuan asimetris di Spanyol dilakukan karena untuk merespon gejala *internal conflict* dengan melihat hubungan antara Spanyol dengan Basque yakni ketegangan antara pemerintah pusat dengan daerah di Spanyol. Perlawanan daerah ini dilakukan karena permintaan agar adanya pengakuan identitas yang

²³³ *Ibid*; hlm.90.

berlangsung sangat lama. Tuntutan tersebut sudah bermula pada tahun 1975 untuk membentuk struktur politik quasi federal yang mampu melakukan akomodasi pembentukan negara yang lebih kecil yang berlandaskan pada sejarah yakni Catalonia, Galician, dan Basque. Tuntutan tersebut membuahkan hasil karena saat ini Spanyol sudah mendapatkan otonomi yang berbeda-beda dengan tujuh belas regional yang tercantum di dalam konstitusi 1978. Namun pemberian otonomi ini dilakukan bertahap yakni tahun pertama proses pemberian otonomi khusus dilakukan secara bilateral yakni kepada Galicia, Catalonia, Andalusia, dan Basque baru setelahnya dilakukan serentak. Sampai saat ini perkembangan otonomi khusus yang masih dinamis adalah Basque Country atau Basque Autonomous Community dengan cakupan tiga provinsi dengan tradisi dan Bahasa menggunakan Bahasa Basque. Otonomi khusus ini dituangkan dalam Undang-Undang Tahun 1839 dan Undang-Undang Tahun 1876 dengan adanya aspek politik semi independent, namun pada tahun 1936 pemerintahan pertama dihapuskan oleh militer ketika perang saudara. Meskipun mendapat otonomi khusus, namun saat ini juga menimbulkan kontroversi karena adanya tuntutan hak mendapatkan kedaulatan. Sehingga meskipun Basque sudah mendapatkan pengakuan tentang kekhususan yang sudah diakui secara konstitusi, namun gerakan secara politik tetap terjadi untuk memperoleh pengakuan lebih tentang kedaulatan. Oleh karena itu, tuntutan tersebut disertai dengan perjuangan bersenjata dan terror sebagai bentuk upaya mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah nasional.²³⁴

c) Praktik Asimetris di Skotlandia Inggris

Wilayah Inggris bagian Utara ini menuntut haknya untuk mendapatkan kedaulatan yang lebih luas dengan proses politik yang sudah terjadi pada tahun

²³⁴ *Ibid*; hlm.92.

1987. Dalam hal tuntutan ini berlangsung pada tahun 1990 sehingga parlemen di Skotlandia memperoleh kewenangan control eksklusif yang berkaitan dengan urusan pertahanan, urusan luar negeri, urusan keamanan social, sebagai urusan moneter, pajak dan juga fiscal. Namun tuntutan yang paling kontemporer terjadi pada tahun 1998 karena Skotlandia memperjuangkan parlemen yang terpisah yang waktu itu beriringan dengan tuntutan Wales agar mendapatkan otonomi yang lebih luas. Kemudian, melalui *Act of Union 1707* aspek otonomi Skotlandia sangat besar yakni di dalamnya meliputi system hukum yang terpisah, adanya bank nasional, kewenangan untuk membangun gereja, Pendidikan, fungsi social, dan untuk melaksanakan pemerintahan lokal di tahun 1939 dibentuk Scottish Office. Adapun kewenangan pemerintahan lokal ini mencakup urusan yang berkaitan dengan system hukum, system Pendidikan, dan layanan radio. Setelah tahun 1998 Skotlandia mencontoh desain pemerintahan baru yakni eksekutif dan legislatif. Lembaga legislatif ini berbentuk unicameral dengan anggota 129 orang dengan kewenangan membuat regulasi. Untuk perwakilan Scotland di pemerintahan nasional adalah Secretary of State of Scotland duduk di cabinet UK yang memiliki kewenangan untuk mengatasi masalah. Hukum, Pendidikan, pembangunan ekonomi, statistic dan sebagainya. Sedangkan kewenangan yang dimiliki pemerintahan mencakup hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, stabilitas ekonomi, dan keamanan transportasi.²³⁵

3. Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia

a. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan pemerintahan yang berasal dari pemerintahan Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Paku Alaman

²³⁵ *Ibid*; hlm.93.

yang merupakan suatu entitas filosofis yang dibentuk dan didirikan oleh *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamegku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat yang pertama, Al-Awwal*.²³⁶ Pada zaman penjajahan Belanda Kesultanan Yogyakarta atau Kadipaten Paku Alaman dan Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaraan adalah kerajaan dengan pemerintahan sendiri dengan berdiri sendiri. Wilayah Surakarta dan Wilayah Yogyakarta dikenal dengan sebutan *De Vorstenlanden* yakni artinya daerah-daerah kerajaan atau juga biasanya disebut sebagai Praja Kajawen.²³⁷

Namun meskipun memiliki pemerintahan sendiri, pada masa Hindia Belanda kedudukan dan kewenangannya menggunakan kontrak politik yang akan diubah sesuai dengan pergantian raja, oleh karena itu tidak ada pengaturan dengan undang-undang. Di dalam kontrak tersebut, Belanda menyatakan bahwa memang mengakui adanya kerajaan dan memiliki hak untuk melaksanakan pemerintahan rumah tangga sendiri dengan istilah *zelfbesturende landshappen*. Selanjutnya pada masa Hindia Belanda tersebut adanya empat *zelfbesturende landshappen* yakni Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaraan. Kontrak tersebut mencakup dua macam yakni adanya kontrak Panjang dan pernyataan pendek dengan pengaturan bahwa kontrak Panjang berlaku untuk Kasultanan Yogyakarta dan Kasultanan Surakarta. Sedangkan untuk pernyataan pendek diberlakukan untuk Pakualaman dan Mangkunegaraan.²³⁸

²³⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.133.

²³⁷ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1984), hlm.25.

²³⁸ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.117,

Negara Indonesia memberikan kedudukan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dimulai sejak awal kemerdekaan. Hal ini terlihat pada tanggal 18 Agustus 1945 yang memberikan ucapan selamat kepada Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden saat memproklamkan kemerdekaan dan menyatakan akan mendukungnya. Di lain tempat yakni di Surakarta pada 18 Agustus 1945 ucapan selamat juga disampaikan oleh Susuhunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mangkunagoro VIII dan menyatakan akan mendukung Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 1 September 1945. Kemudian Presiden mengeluarkan Piagam Kedudukan bahwa Susuhunan Paku Buwono XII, KGPAA Mangkunagoro VIII, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Istimewa. Tidak hanya itu, berdasarkan Maklumatnya, Sunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mangkunagoro VIII menyatakan bahwa Surakarta Hardiningrat yang merupakan kerajaan merupakan daerah istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di Yogyakarta juga menyatakan bahwa sebagai daerah istimewa melalui amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pun demikian mengeluarkan amanat bahwa kedua penguasa Keraton dan Kadipaten di Yogyakarta menyatakan sebagai daerah istimewa.²³⁹

Pernyataan Hamengku Buwono IX pada 5 September 1945 untuk bergabung dengan Indonesia menjadi salah satu tambahan kekuatan untuk Soekarno dalam mendapat pengakuan dari luar negeri sebagai negara yang baru saja merdeka dan berdiri. Namun di sisi lain, keistimewaan di dalam maklumat tersebut merupakan imajinasi kebangsaan yang masih samar-samar, karena status keistimewaan ini diminta oleh pemerintahan lokal kepada pemerintahan pusat. Dalam hal ini dapat

²³⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.123.

dimaknai bahwa keistimewaan Yogyakarta dengan adanya penggabungan diri yang disertai dengan permintaan agar dianggap sebagai daerah istimewa terlihat beberapa factor yang melatarbelakanginya, yakni adanya factor otoritas kekuasaan lokal, sejarah, dan kesiapan pemerintahan, dan berhubungan dengan adanya imajinasi nasionalisme Indonesia yang belum terselesaikan. Selain itu adanya perebutan ruang politik yang terjadi antara komunalisme dan *societal* yang belum menemukan titik temu dalam ikut serta dalam putusan maklumat, sehingga terlihat bahwa keistimewaan menjadi jalan tengahnya.²⁴⁰

Pengaturan keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta jika dilihat dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta terdiri dari beberapa alasan. *Pertama*, alasan filofis yakni dilihat bahwa Yogyakarta adalah bagian integral dari proses sejarah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, alasan politis kesejarahan bahwa status keistimewaan Yogyakarta adalah pilihan politik yang dilakukan secara disengaja oleh Sultan Hamengku Buwono IX sebagai penguasa Kasultanan Yogyakarta dan KGPAA Paku Alam VIII sebagai penguasa Kadipaten Pakualaman dan bukanlah pemberian dari entitas politik nasional. Selain itu, Yogyakarta telah memberikan ruang wilayah dan penduduk yang nyata di awal berdirinya Indonesia, karena syarat berdirinya negara harus memenuhi empat unsur utama yakni rakyat, adanya wilayah, pemerintahan yang berdaulat, dan pengakuan kedaulatan oleh negara lain. Adanya Maklumat Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII menjadikan unsur-unsur terbentuknya negara menjadi konkret. Tidak hanya itu, Yogyakarta menjadi kekuatan penyelamat ketika Indonesia dalam situasi kritis

²⁴⁰ Ahmad Nashih Luthfi, dkk, *Keistimewaan Yogyakarta Yang diingat Dan Yang Dilupakan*, (Yogyakarta : Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2009), hlm.26.

mempertahankan kemerdekaan karena Yogyakarta dijadikan Ibu Kota Negara saat Jakarta tidak dapat dipertahankan karena adanya agresi militer Belanda ke-1 pada tahun 1948, dan Yogyakarta juga menjadi salah satu dari tiga daerah yang tetap menjadi bagian Indonesia ketika daerah lain menjadi pecah dan berubah menjadi bagian dari RIS. Alasan politis kesejarahan ini juga dilihat dengan pendirian UGM sebagai symbol nasionalisme dan identitas Indonesia, karena ternyata UGM yang didirikan pada tanggal 19 Desember 1949 tidak hanya sebagai pusat Pendidikan melainkan sebagai titik temu anak bangsa di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, eksistensi UGM tidak mungkin terwujud jika tidak ada visi keindonesiaan dan kebesaran jiwa dari Sultan Hamengku Buwono IX yang saat itu menjadi penguasa Yogyakarta.²⁴¹

Pengaturan pertama kali yang mengatur tentang Daerah Istimewa yakni pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yakni dengan mengecualikan dari Surakarta dan Yogyakarta karena wilayah kerajaan. Namun seiring berjalannya waktu setelah kemerdekaan, Kasultanan Yogyakarta tetap mendapatkan status daerah istimewa namun Surakarta tidak demikian karena adanya Gerakan Anti Swapradja di masa revolusi kemerdekaan yang dipelopori oleh kaum intelektual. Selain itu juga berdasarkan amanat pada 30 Oktober 1945 menyatakan Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaraan tidak bisa bekerjasama sebagaimana selayaknya yang dilakukan Kasultanan dan Kadipaten di Yogyakarta. Hal ini disebabkan karena Sri Mangkunegara tidak menerima fungsinya hanya sebagai wakil Kepala Daerah Surakarta dan merasa tidak terima karena di bawah Sri Sunan, sehingga beliau

²⁴¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta : Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, (Yogyakarta : Pinus Book Publisher, 2009), hlm.157.

menginginkan harus adanya Mangkunegaraan dijadikan sebagai daerah istimewa di bawah pimpinan Sri Mangkunegaraan, sehingga tentu tidak akan bisa terealisasinya daerah istimewa sebagaimana yang terjadi di Yogyakarta.²⁴²

Dari pengaturan tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa pemerintah belum memiliki design kebijakan otonomi daerah yang dapat berlaku menyeluruh dalam penataan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya dalam penataan daerah yang memang secara historis memiliki keistimewaan karena budaya dan adat istiadat yang perlu adanya pengakuan dan penghormatan sebagai keberagaman di Indonesia. Hal ini terlihat dari fenomena bahwa sebenarnya pengaturan tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mempunyai landasan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 namun pemerintah baru mempertegas kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta setelah enam puluh dua tahun keluarnya Undang-Undang Nomor 1950 yang mengatur tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Pengaturan tentang keistimewaan ini tentu saja penting karena untuk mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis, menjamin -bhineka-tunggal-ika, menjamin kesejahteraan masyarakat, pengakuan atas hak asal usul, melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten, dan untuk mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya. Adanya pengakuan keistimewaan merupakan bentuk perlunya melakukan penghormatan atas keberadaan entitas keberagaman di Indonesia.²⁴³

Keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta dapat dilihat dari beberapa bidang,

²⁴² Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm 133.

²⁴³ Anton Raharusun, *Op. Cit*; hlm.288.

misalnya dari bidang pemerintahan yakni yang berkaitan dengan proses pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Selanjutnya dilihat dari bidang pertanahan, dan bidang kebudayaan. Oleh karena itu, keistimewaan ini tentu harus dipertahankan, karena memang memiliki akar sejarah istimewa. Oleh karena itu setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diharapkan tidak menghilangkan nilai-nilai demokrasi dengan catatan bahwa misalnya di dalam pengangkatan kepala daerah yang berbeda dengan daerah lain namun orientasinya harus tetap mengarah kepada kesejahteraan masyarakat yang menjadi alasan pokok di dalam melaksanakan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan.²⁴⁴

Daerah Istimewa Yogyakarta secara *de jure* yakni sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 pada tanggal 3 Maret 1950. Undang-Undang ini didasarkan pada Undang-Undang Dasar tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menegaskan tentang nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta setingkat provinsi dan menetapkan organ-organ daerah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Ibu Kota Yogyakarta. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 kemudian dirubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950, kemudian diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. Untuk selanjutnya dalam rangka melengkapi kekurangan Undang-Undang tersebut, maka pada tanggal 31 Agustus 2012 Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang ini menekankan bahwa yang

²⁴⁴ Boedi Dewantoro, *Strategi Pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi : Visi Sosial, Ekonomi, dan Budaya, Legislatif Eksekutif Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta :Philoshopy, 2001), hlm.259.

dimaksud keistimewaan merupakan keistimewaan dalam hal kedudukan hukum Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilihat berdasarkan sejarah dan hak asal usul dengan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 untuk mengatur kewenangan istimewa yakni wewenang tambahan tertentu yang diatur dalam undang-undang.²⁴⁵

Dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, untuk pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur harus mempertimbangkan calonnya dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam. Kemudian, jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur masih sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, apabila tidak ada yang memenuhi persyaratan kecakapan dalam memimpin, jujur, amanah, dan didukung oleh rakyat maka masyarakat bisa mengusulkan calon dari luar keturunan Kasultanan atau Pakualaman. Selanjutnya dilihat berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur dipersempit yakni yang tercantum di dalam Pasal 18, yakni untuk Calon Gubernur harus berkedudukan sebagai Sultan Hamengku Buwono dan untuk calon Gubernur harus berkedudukan sebagai Adipati Paku Alam dengan menggunakan surat pengukuhan bahwa Sultan Hamengku Buwono berkedudukan di Kasultanan dan Adipati Paku Alam di Kadipaten.²⁴⁶

b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Pada masa orde lama, kekhususan yang diberikan kepada Jakarta

²⁴⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.153.

²⁴⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.155.

berdasarkan pada Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 Tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya yang dikuatkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 PNPS Tahun 1961 dan diubah lagi menjadi Penetapan Presiden Nomor 15 Tahun 1963. Pemberian kedudukan khusus kepada Jakarta menurut Penetapan Presiden ini didasarkan pada Daerah Jakarta yang merupakan daerah Swatantra Tingkat I yang dipimpin oleh Gubernur yang bertanggung jawab kepada Menteri. Oleh karena pembangunan semua berpusat di daerah Jakarta Raya sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka sebagai ibukota tentu saja perlu dijadikan kota teladan di Indonesia. Kemudian setelah mengalami perkembangan, adanay penegasan tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya dengan nama Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964. Kepala Daerah berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 15 Tahun 1965 berkedudukan sebagai Kepala Daerah DKI Jakarta yang berkedudukan sebagai Menteri. Setelah berlakunya UUD 1945 maka lahir pula Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada pasal 1 dan 2 menyatakan pemberian pengaturan yang berbeda ini tidak hanya karena sebagai Ibukota, melainkan karena merupakan kota internasional dengan padatnya penduduk menuju metropolitis. Daerah khusus diberikan juga karena kedudukannya sebagai pencetus Proklamasi Kemerdekaan yang akan menjadi pemersatu di Indonesia.²⁴⁷

Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagaimana Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 disebut Jakarta berhak mengurus sendiri masalah rumah tangganya. Namun ketika masa orde baru diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dalam penjelasannya

²⁴⁷ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.171.

menyatakan bahwa Jakarta sebagai Ibukota tentu menginginkan adanya susunan pemerintahan yang bisa menjamin dayaguna seluas-luasnya sehingga memungkinkan bahwa dalam wilayahnya Jakarta memiliki susunan pemerintahan yang berbeda dengan daerah tingkat I lainnya. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut maka keluarlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara, yang menyatakan bahwa Jakarta sebagai kedudukan pusat, merupakan daerah khusus yang setingkat dengan Provinsi yakni Daerah Tingkat I. Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden dengan dibantu oleh Wakil Gubernur, dan ditentukan adanya DPRD DKI Jakarta sebagai wakil rakyat.²⁴⁸

Selanjutnya pada masa reformasi, maka lahirilah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1999. Dalam Undang-Undang ini menyatakan bahwa otonomi daerah diletakkan di Provinsi dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta adalah Gubernur. Selain itu Jakarta memerlukan pengaturan khusus karena menjawab tantangan yang terjadi di Jakarta dengan pelayannya tepat, cepat dan terpadu. Selanjutnya karena mengalami perkembangan, setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak berlaku lagi dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka kedudukan status Provinsi DKI Jakarta diatur di dalam Pasal 227 undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni mengatur tentang kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai ibukota negara, tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat, keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah, dan Kawasan khusus menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu. Karena

²⁴⁸ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.173.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini berlaku maka Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tidak berlaku dan diganti menjadi Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.²⁴⁹

Daerah Khusus yang diberikan kepada Jakarta karena peranannya sebagai ibukota negara yang merupakan pusat segala aspek kehidupan nasional yakni seperti ideologi, politik, ekonomi, social, budaya, dan pertahanan dan keamanan. Pusat pemerintah negara yakni pusat dari badan-badan negara Indonesia, perencanaan dan juga pengarah pemerintahan negara yang pengawasannya dilakukan di Jakarta. Oleh karena Ibu Kota menempati posisi strategis yang dengannya menentukan kelangsungan hidup bangsa dan juga negara maka keamanan, ketertiban dan seluruh wilayah DKI Jakarta harus terjamin stabilitasnya karena merupakan cerminan dari seluruh aspek kehidupan nasional dan citra kepada dunia Internasional karena Jakarta menjadi corong dan gerbang utama Indonesia yang akan terus menjadi sorotan. Untuk melihat pengaturan daerah khusus yang diberikan kepada DKI Jakarta ini adalah dengan melihat sejarah, yakni pada tanggal 28 Agustus 1961 dengan dikeluarkannya Penpres Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Jakarta Raya dengan alasan dikeluarkannya yakni. *Pertama*, dinyatakan bahwa Jakarta sebagai Ibu Kota Negara sehingga harus dijadikan kota indoktrinasi, kota teladan, dan kota-kota yang menjadi cita-cita seluruh bangsa Indonesia. *Kedua*, Jakarta Ibu Kota Negara daerah Jakarta Raya perlu memenuhi syarat-syarat minimum dari kota internasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. *Ketiga*, demi tercapainya tujuan yang diharapkan maka Jakarta Raya haruslah diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah yang dikuasi oleh Presiden. Selanjutnya jika dilihat dari

²⁴⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm,180.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menyatakan bahwa pemerintah daerah memberikan otonomi khusus yakni kewenangan yang diberikan secara khusus kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dengan penamaan otonomi yang mengandung makna kebebasan rakyat untuk bisa mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat di daerahnya.²⁵⁰

Sebenarnya jika berkaca dari sejarah, jauh sebelum kemerdekaan Negara Republik Indonesia, Jakarta memiliki peranan penting menjadi saksi dari pasang surut sebelum kemerdekaan. Oleh karena itu, nama dari Jakarta juga beberapa kali mengalami perubahan yakni tahun 1945 nama Jakarta yakni Pemerintah Nasional Kota Jakarta. Selanjutnya Februari 1950 saat itu Ketika masa pemerintahan Pre Federal berubah lagi menjadi Stad Gemeente Batavia. Tidak berhenti disitu, pada tanggal 24 Maret 1950 mengalami perubahan lagi menjadi Kota Praj'a Jakarta kemudian tanggal 18 Januari 1958 kedudukan Jakarta sebagai Daerah swatantra diganti lagi menjadi Djakarta Raya. Saat itu, sebenarnya Jakarta masih menjadi bagian Provinsi Jawa Barat, namun pada 1959 menjadi daerah tingkat satu yang dikepalai oleh seorang gubernur. Tidak hanya disitu, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1961 jo Undang-Undang Nomor 2 PNPS Tahun 1961 status Jakarta berubah menjadi Daerah Khusus Ibukota (DKI). Pada tahun 1964 terbit pula Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 yang berisi tentang pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagai Ibukota Negara dengan sebutan Jakarta. Selanjutnya melalui adanya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 sebutan pemerintah daerah berubah menjadi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Setelah adanya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan

²⁵⁰ Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*; hlm.49.

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia menggantikan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999. Jakarta memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara sehingga memerlukan kekhususan tugas, hak, dan kewajiban serta tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.²⁵¹

Untuk melihat pengaturan kekhususan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat kita lihat di dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah, “Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud di dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”.²⁵²

Pemberian status kekhususan memang benar adanya dikarenakan berkedudukan sebagai Ibukota Negara. Sebagaimana yang dapat terlihat di dalam Pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa, “Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi yang mempunyai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia”.²⁵³ Selain menjadi daerah khusus yang memiliki fungsi untuk menjadi Ibukota Negara,

²⁵¹ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Malang : Setara Press, 2016), hlm.226.

²⁵² Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

²⁵³ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

Jakarta juga berkedudukan sebagai daerah otonom pada tingkat Provinsi yang diatur di dalam Pasal 4 yang kemudian ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) bahwa otonomi Provinsi Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi. Kemudian untuk wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi menjadi kota dan kabupaten administrasi dengan penjelasan bahwa wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi, wilayah kota atau kabupaten administrasi kemudian dibagi lagi menjadi kecamatan, dan kecamatan dibagi lagi menjadi kelurahan.²⁵⁴

Kewenangan pemerintah kotamadya dan kabupaten administrasi sebagai wilayah administrasi meliputi beberapa hal. *Pertama*, berhak untuk melakukan penyusunan dan penetapan kebijakan tentang pelaksanaan pemerintahan kotamadya atau kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan. *Kedua*, berhak untuk melakukan perencanaan dan juga pelaksanaan program penyelenggaraan jasa perkotaan, sarana, dan prasarana kotamadya atau kabupaten administrasi. *Ketiga*, dalam hal perencanaan program pelayanan kepada masyarakat. *Keempat*, berhak untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan masyarakat yang tidak didelegasikan kepada pemerintah kecamatan dan kelurahan. *Kelima* berhak melakukan pengawasan kegiatan pelayanan masyarakat. *Keenam*, melakukan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan agar terselenggaranya ketenteraman dan ketertiban. *Ketujuh*, memiliki wewenang dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintah kecamatan dan kelurahan. *Kedelapan*, perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. *Kesembilan*, pemeliharaan kelestarian lingkungan. *Kesepuluh*, pengelolaan sumber daya kelautan sesuai dengan kewenangan. *Kesebelas*, berhak untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan dan

²⁵⁴ Ni'matul Huda, *Op. Cit*; hlm. 267.

pengembangan wisata laut.²⁵⁵

Sedangkan kewenangan pemerintah kecamatan mencakup pelayanan masyarakat yang terdiri dari penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang masih dalam kewenangannya, pemeliharaan prasarana umum dan fasilitas pelayanan masyarakat, pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, dan pembinaan pemerintahan kelurahan. Selanjutnya jika dilihat kewenangan pemerintah kelurahan mencakup tentang pelaksanaan pelayanan masyarakat yang terdiri dari penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang memang menjadi wewenangnya, penyusunan dan penetapan kebijakan pemberdayaan masyarakat yang memang tumbuh berdasarkan inisiatif masyarakat, pemeliharaan terciptanya ketentraman dan ketertiban di wilayahnya dan adanya kewenangan untuk melaksanakan program dan kegiatan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat di daerahnya.²⁵⁶

Dalam hal kota administrasi atau kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota atau bupati yang dengannya dibantu wakil walikota atau wakil walikota atau wakil bupati yang merupakan PNS dengan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dan diangkat serta diberhentikan oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta. Dalam penyelenggaraannya menggunakan beberapa landasan asas yang diatur di dalam Pasal 9 ayat (2) bahwa, “Penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia”.²⁵⁷

Selanjutnya pasal 10 jo pasal 11 menyatakan bahwa, “Untuk ditetapkan

²⁵⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.178.

²⁵⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm. 179.

²⁵⁷ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta, pasangan calon gubernur dan wakilnya harus memperoleh suara lebih dari 50% dalam pemilihan umum kepala daerah secara langsung”.²⁵⁸ Sedangkan untuk anggota DPRD tercantum di dalam Pasal 12 ayat (4), “Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana yang ditentukan di dalam undang-undang”.²⁵⁹ Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Provinsi DKI Jakarta meliputi beberapa hal pokok yakni, “Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang tata ruang, sumber daya alam, lingkungan hidup, pengendalian penduduk dan pemukiman, transportasi, industry dan perdagangan, dan pariwisata yang dalam melaksanakan kewenangan dan urusan tersebut, Gubernur berkoordinasi dengan Pemerintah dan Pemerintah Daerah lain”.²⁶⁰

Namun sebagai Ibukota Negara, Jakarta yang menjadi pusat dari pemerintahan mengalami beberapa problem karena memang wilayah yang tidak luas namun harus dipadati dengan penduduk dengan perputaran yang sangat besar. Berbagai masalah di Jakarta dikarenakan karena landasan pengembangan kota lebih pada teknis dan ekonomis sehingga orientasi pembangunan pada realitanya menjadi dominasi oleh pemilik kapital sehingga masyarakat yang sebenarnya merupakan entitas utama malah termarginalkan. Selain itu, pesatnya Ibukota Jakarta juga yang disertai dengan pembangunan fisik mengakibatkan masyarakat menghadapi masalah yakni seperti kemacetan, banjir, polusi udara, sarana transportasi, kriminalitas, air bersih, Pendidikan, kesehatan, masalah

²⁵⁸ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

²⁵⁹ Pasal 12 ayat (4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

²⁶⁰ Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

pengangguran yang sebenarnya sulit diatasi oleh pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Hal ini juga karena ada beberapa kebijakan yang sebenarnya lebih mengutamakan kapitalis industrialis sehingga warga di tingkat bawah kurang diperhatikan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Tamagola bahwa siapapun yang akan menjadi Gubernur di Provinsi DKI Jakarta maka tidak akan mampu menyelesaikan permasalahan yang ada di Jakarta, karena selain melakukan pembenahan haruslah melalui birokrasi yang sebenarnya sudah sarat dengan kepentingan-kepentingan sehingga praktik kerja koruptif akan sering mendahulukan kepentingan kelompok dibandingkan kepentingan umum.²⁶¹

c. Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam

Otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang menjadi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Pemberian status ini dilakukan oleh Megawati pada tanggal 9 Agustus 2001 ketika di awal masa jabatannya sebagai Presiden. Dengan adanya Undang-Undang ini memberikan kewenangan kepada Provinsi Aceh untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya yang mencakup sumber ekonomi, menggali sumber daya alam dan juga sumber daya manusia, meningkatkan demokrasi dengan adanya peningkatan terhadap partisipasi masyarakat, memfungsikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam untuk dapat memajukan penyelenggaraan pemerintahan dengan berdasarkan syariat Islam. Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut mempertegas tentang otonomi khusus bahwa pelaksanaannya diletakkan pada daerah kabupaten dan kota. Tentu saja kekhususan yang dimiliki oleh

²⁶¹ Ni'matul Huda, *Op. Cit*; hlm.189.

Provinsi Nangroe Aceh Darussalam memberikan peluang agar bisa menyesuaikan struktur dengan Peraturan Daerah yakni Qanun. Dalam hal ini, Qanun bisa mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶²

Seiring dengan pemberian status otonomi khusus kepada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam maka perlu dibentuk Wali Nangroe dan Tuha Nangroe yang merupakan lembaga sebagai symbol dari pelestarian kehidupan adat budaya dan pemersatu masyarakat dan tidak merupakan bagian dari lembaga politik dan tidak pula lembaga pemerintahan. Selanjutnya Undang-Undang ini juga mengatur tentang hak pemilih yakni adanya hak untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, hak untuk melakukan pengawasan terhadap proses pemilihan, dapat mengajukan Kembali anggota DPRD, dapat mengajukan usulan kebijakan pelaksanaan pemerintahan daerah, dapat mengajukan usulan penyempurnaan dan perubahan Qanun dan juga hak untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran. Namun yang menarik ditemui di Nangroe Aceh Darussalam ini sehingga progresif dan menjadi pembeda dari daerah lain adalah dengan adanya hak recall terhadap anggota DPRD dan juga pengajuan untuk memberhentikan kepala daerah dan wakilnya sebelum berakhir masa jabatan. Selanjutnya untuk pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah dilakukan oleh Kapolri dengan harus memperoleh persetujuan Gubernur. Di Aceh juga adanya peradilan syariat Islam yang dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah yang merupakan bagian dari system peradilan nasional.²⁶³

Bencana alam yang menimpa Povinsi Nangroe Aceh Darussalam sepperti gemoa bumi dan tsunami yang terjadi pada tahun 2004 pada akhirnya

²⁶² Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.239.

²⁶³ *Ibid*; hlm.240.

menimbulkan kesadaran masyarakat wilayah Aceh untuk menumbuhkan solidaritas termasuk di dalamnya yang dilakukan oleh Gerakab Aceh Merdeka yang menginginkan adanya penyelesaian konflik secara damai dan bermartabat sesuai dengan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Padahal sebelumnya konflik antara pemerintah dengan GAM senantiasa terjadi bahkan Megawati berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 menyatakan bahwa Aceh mengalami kondisi darurat militer. Dalam ketatanegaraan Aceh diposisikan sebagai pemerintahan daerah dengan istimewa atau khusus didasarkan pada adanya karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh. Namun pemberian status ini dirasa kurang menjamin diberikannya keadilan. Sehingga meskipun banyak sekali upaya desentralisasi diberikan, namun tetap saja menimbulkan resolusi konflik. Hal ini dilihat sebelum adanya MoU di tahun 2005 berulang kali dikeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan keistimewaan atau kekhususan namun juga gagal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Darmasjah bahwa sebenarnya kegagalan resolusi konflik di Aceh ini tetap terjadi meskipun diberikan pengaturan istimewa atau khusus karena elite Gerakan Aceh Merdeka tidak diikutsertakan dalam pembahasan otonomi khusus yang dilakukan secara unilateral. Pada hakikatnya kebijakan desentralisasi asimetris dan otonomi khusus di Provinsi Aceh seharusnya menurut Dewi Fortuna Anwar haruslah dilengkapi dengan *human security approach*. Selain itu juga harus adanya upaya untuk memperbaiki hubungan pusat dengan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.²⁶⁴

Pada tanggal 1 Agustus 2006 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 diundangkan yang merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Undang-Undang ini lahir karena

²⁶⁴ *Ibid*; hlm.246.

sebagai tindak lanjut dari nota kesepahaman antara pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005. Di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam menggunakan istilah Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) untuk Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat provinsi, sedangkan untuk di tingkat kabupaten atau kota, menggunakan istilah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Selanjutnya perbedaan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dengan daerah lainnya adalah dalam penyebutan Komisi Pemilihan Umum yakni menggunakan istilah Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA/DPRK, pemilihan Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Aceh juga memiliki bendera, lambing, dan hymne daerah yang berbeda sebagaimana tercantum dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.²⁶⁵

Kekhususan lain yang dimiliki oleh Provinsi Nangroe Aceh Darussalam yakni tentang pembagian daerah yakni dibagi menjadi dalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan, dan gampong. Selanjutnya dalam hal rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh pemerintah dilakukan dengan harus berkonsultasi dan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Tidak hanya itu, penduduk Aceh dapat membentuk

²⁶⁵ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah : Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*, (Bandung : PT Refika Aditama), hlm.105.

partai lokal yang mempunyai hak untuk mengikuti pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten, mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Wakil Walikota di Provinsi Aceh.²⁶⁶

d. Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat

Wilayah di ujung Timur Indonesia ini merupakan daerah dengan kekayaan alam yang sangat melimpah terutama emas dan tembaga. Oleh karena hasil alam yang melimpah inilah menimbulkan persoalan, karena emas dan tembaga sebagian besar dibawa ke Amerika. Nama Irian merupakan singkatan dari Ikut Indonesia Anti Netherland, yang pada masa Belanda bernama Dutch Nieuw Guinea, sedangkan di Indonesia pada masa pemerintahan Gus Dur menggunakan nama Papua. Irian Jaya ini masuk dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 1 Mei 1963 melalui *United Nations Temporary Executive Authority*. Selanjutnya Agustus 1969 dilaksanakan Penentuan Pendapat Rakyat yang kemudian diserahkan pada Majelis Umum PBB. Kemudian Irian resmi menjadi wilayah Indonesia berdasarkan Resolusi Nomor 2504 pada tanggal 19 November 1969.²⁶⁷

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua diberikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Papua. Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia,

²⁶⁶ *Ibid*; hlm.106.

²⁶⁷ Syahda Guruh Langkah Samudera, *Menimbang Otonomi VS Federal : Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2000), hlm.193.

percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua di dalam rangka untuk menciptakan kesetaraan dan keseimbangan dengan Provinsi lain di Indonesia. Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dapat terlihat bahwa adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia, terjadinya pengabaian hak-hak dasar bagi penduduk asli yang diikuti dengan perbedaan pendapat tentang sejarah penyatuan Papua di Indonesia menimbulkan problem sehingga harus diselesaikan. Dalam penjelasan tersebut dikatakan bahwa selama ini penyelesaian masalah tersebut kurang menyentuh masalah terutama aspirasi Papua sehingga banyak sekali kebijakan yang seakan-akan seperti sentralistik, belum terciptanya kesejahteraan rakyat, dan belum nyatanya penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua.²⁶⁸

Status otonomi khusus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat ditetapkan pada masa Presiden Megawati Soekarno Putri pada November 2001. Pemberian status otonomi khusus ini didasarkan pada dua hal yakni karena adanya kesenjangan pembangunan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Salah satu kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi Papua dan Papua Barat adalah dilihat dari bentuk dan susunan pemerintahannya. Di Provinsi Papua dan Papua Barat pemerintahannya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) yang menjadi badan legislatif dan Pemerintahan Provinsi sebagai badan eksekutif. Hal ini dijelaskan di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang berbunyi, “Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRD sebagai badan legislatif dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif”. Peristilahan legislatif dan eksekutif mengandung arti bahwa pembagian kekuasaan negara atau

²⁶⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

bagian dari alat kekuasaan negara, yakni legislatif sebagai lembaga pembentuk undang-undang dan produk hukumnya adalah undang-undang. Sedangkan lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang.²⁶⁹

Pemberian otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang diberikan pemerintah pusat sebenarnya merupakan taktik pemerintah untuk menciptakan tali persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu dengan pemberian otonomi khusus menjadi payung hukum bagi terbangunnya pengakuan bagi Orang Asli Papua sehingga dapat menikmati hasil pembangunan secara adil. Tidak hanya demikian, dengan pemberian otonomi khusus tentu saja menjadi momentum bagi masyarakat Papua untuk keluar dari keterbelakangan dan juga ketertinggalan. Karena sekama ini masyarakat di Papua terbelenggu dalam rantai kemiskinan, kebodohan, ketertinggalan yang sangat drastis dengan daerah-daerah lain. Oleh karena itu dengan adanya otonomi khusus diharapkan dapat membawa perubahan kepada masyarakat Papua menuju kesejahteraan dan keadilan sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷⁰

Pada masa Presiden Megawati Soekarno Puteri dilakukan seruan pada tanggal 7 November 2003 yang ditandatangani secara bersama-sama oleh Gubernur Provinsi Papua yakni J.P. Salosa, Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Papua yaitu Tarwo Hadi Sadjuri, Pangdam XVIII/Trikora Mayor Jnederal Nurdin Zainal, dan Kepala Kepolisian Daerah Papua yakni Budi Utomo yang menyerukan beberapa hal. *Pertama*, sejak tahun 1963 Provinsi Papua sudah resmi menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga di jajaran wilayah Provinsi Papua berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di

²⁶⁹ Rusdianto, *Op.Cit*; hlm.101.

²⁷⁰ Edyanto, dkk, "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) Papua", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 5, No. 4, November 2021, hlm.1446.

Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, di wilayah Provinsi Papua tidak dibenarkan adanya kegiatan-kegiatan politik yang bertentangan dengan ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ketiga*, di wilayah Provinsi Papua diserukan bahwa seluruh masyarakat dan komponen-komponen masyarakat di Provinsi Papua tidak diperbolehkan untuk memperingati hari kemerdekaan Papua pada tanggal 1 Desember, tidak diperkenankan untuk melakukan pengibaran bendera Bintang Kejora atau symbol-symbol yang lain yang memang bertentangan dengan symbol yang sah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, apabila seruan ini dilanggar dan tidak ditaati di wilayah Provinsi Papua maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷¹

Berdasarkan otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua juga diatur di dalamnya tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai perwakilan kultural orang asli Papua dengan beberapa kewenangan untuk melindungi hak-hak asli orang Papua yang didasarkan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan adanya pemantapan terhadap kerukunan antar umat beragama yang di dalamnya meliputi wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan yakni sepertiga jumlahnya dari total anggota Majelis Rakyat Papua.²⁷²

Berdasarkan adanya otonomi khusus, Pemerintah Provinsi Papua harus melindungi hak dari kekayaan intelektual yang ada pada OAP (Orang Asli Papua). Selain itu pemerintah juga harus menjamin memberikan hak kepada masyarakat Papua untuk mendapatkan mutu Pendidikan yang baik sampai tingkat menengah dengan catatan harus dengan beban biaya yang sangat minimalisir, adanya

²⁷¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.286.

²⁷² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

pengakuan peradilan adat yang memang ada di Provinsi Papua yang biasanya berfungsi sebagai penengah apabila adanya permasalahan di lingkungan masyarakat hukum adat di Papua. Pemerintah juga harus memberikan hak kepada Orang Asli Papua dalam hal pemberian kesempatan dan diutamakan di dalam mencari pekerjaan di semua bidang pekerjaan sesuai dengan Pendidikan dan keahliannya. Di bidang peradilan, Orang Asli Papua berhak untu dapat diangkat sebagai hakim atau jaksa. Di samping itu, harus memberikan penanganan khusus terhadap pengembangan suku-suku yang terpencil di wilayah Papua yang memang belum mendapatkan pemerataan pembangunan.²⁷³

Provinsi Papua dapat membentuk Peraturan Daerah Khusus atau Perdasus yang akan dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua Bersama dengan Gubernur dengan adanya pertimbangan dan juga persetujuan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Papua. Selain Peraturan Daerah Khusus, di Provinsi Papua juga ada Peraturan Daerah Provinsi atau Perdasi yang dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua bersama-sama dengan Gubernur. Oleh karena itu, ada dua tingkatan produk hukum yang berlaku di Papua dan Papua Barat yakni Peraturan Daerah Khusus pada tingkat yang lebih tinggi dan Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum pada tingkatan yang lebih rendahnya.²⁷⁴

Namun sebenarnya pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua menimbulkan beberapa persoalan. *Pertama*, adanya substansi dalam Undang-Undang Otonomi Khusus namun menimbulkan konflik yang tidak terselesaikan terutama masalah bendera daerah dan lambing padahal sudah diakui di dalam

²⁷³ Altianua Uamang, dkk, Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah Nkri Di Pemerintah Kabupaten Mimika (Studi Pada Pengelolaan Dana Desa Distrik Jila Tahun 2016-2017), *Jurnal Reformasi* Volume 8 Nomor 1 Tahun 2018, hlm. 52.

²⁷⁴ Rusdianto, *Op.Cit*; hlm.103.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 namun tidak adanya rumusan lebih lanjut. *Kedua*, dalam pelaksanaannya untuk menyelesaikan permasalahan di Papua seringkali di dominasi oleh motivasi politik dibandingkan motivasi pembangunan. Contohnya peristiwa politik yakni demonstran, pemekaran, pengembalian otonomi khusus, dan Pilkada. *Ketiga*, perumusan tentang peraturan pelaksanaan otonomi khusus tidak sejalan dengan pengucuran dana otonomi khusus. Hal ini terlihat dari realita yakni Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua baru selesai setelah tiga tahun berjalan otonomi khusus, kemudian disusul Peraturan Daerah Khusus juga baru terealisasi setelah enna tahun otonomi khusus. Padahal sebenarnya sejak adanya otonomi khusus pada tahun 2002 pengucuran dana sangatlah banyak. *Keempat*, tidak dilakukannya evaluasi terhadap otonomi khusus Papua yang seharusnya dilakukan setiap tahun setelah evaluasi pertama pada tahun ketiga yang sudah diamanatkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus. *Kelima*, kebijakan otonomi khusus tidak mengandung partisipatif karena dijalankan di kota yakni kota dan kabupaten Jayapura sehingga banyak masyarakat di daerah yang tidak mengetahui tentang otonomi khusus.²⁷⁵

Sejalan dengan permasalahan yang terjadi dengan adanya otonomi khusus bagi Papua di atas, juga dapat dilihat bahwa memang masalah Papua juga sangat berkaitan dengan persoalan keadilan, karena selama berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia masih sangat jarang diperhatikan sehingga lebih sering dieksploitasi tanpa adanya manfaat bagi masyarakat Papua. Padahal seharusnya dengan sumber daya alam yang memadai Papua berhak untuk mendapatkan taraf hidup yang lebih baik dalam bidang pendidikan, terutama

²⁷⁵ Ni'matul Huda, *Op. Cit*; hlm.299.

kualitas Pendidikan di daerah dengan adanya beasiswa sehingga putera puteri daerah Papua dapat mengenyam pendidikan yang lebih baik. Namun sayangnya meskipun diberikan otonomi khusus, seakan-akan yang terjadi adalah otonomi daerah hanya merupakan “*lip service*“ karena aparat pemerintah di Papua nyatanya mayoritas bukan asli dari Irian sehingga urusan daerah banyak diatur langsung oleh pusat yang menyebabkan pemerintah daerah hanya bisa menjadi penonton terhadap penyelenggaraan pemerintahan.²⁷⁶

Beberapa permasalahan di Provinsi Papua meskipun sudah diberikan otonomi khusus namun tidak dapat terselesaikan sebenarnya disebabkan beberapa faktor. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Tim Kajian Papua LIPI yang melakukan penelitian bahwa akar permasalahannya ada empat. *Pertama*, proses integrasi wilayah Papua ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipandang pimpinan dan pendukung Papua Merdeka masih menimbulkan permasalahan. Oleh karena itu, Gerakan untuk Merdeka masih muncul pada tahun 1964 sampai saat ini. Perlawanan yang dilakukan Gerakan Merdeka di masyarakat Papua muncul baik dari politik maupun dengan perlawanan bersenjata. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya operasi militer dan beberapa kebijakan yang menimbulkan permasalahan. *Kedua*, adanya kekerasan negara serta adanya tuduhan terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia sehingga seringkali menimbulkan konflik yang tidak kunjung selesai. *Ketiga*, masih terjadinya kegagalan pembangunan di bidang Pendidikan, Kesehatan, dan ekonomi masyarakat karena masih sering terjadi konflik. Selanjutnya yang *keempat* adalah adanya marginalisasi dan efek diskriminasi terhadap Orang Asli Papua karena adanya migrasi massal ke Provinsi

²⁷⁶ Syahda Guruh, *Op. Cit*; hlm.294.

Papua.²⁷⁷

Dengan adanya pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebenarnya juga belum memberikan dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat Papua. Oleh karena itu setelah dilakukan evaluasi selama dua puluh tahun, maka dikeluarkannya Undang-Undang Otonomi Khusus jilid II yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 yang disahkan pada tanggal 19 Juli 2021. Di dalam Undang-Undang ini memberikan kewenangan khusus sebagai fondasi utama pembangunan di Papua. Oleh karena itu, dengan adanya Undang-Undang Otonomi Khusus Jilid II memberikan kewenangan dalam segala hal yakni di dalam artian di bidang pemerintahan dan bagaimana menjalankan pemerintahan yang dilandaskan pada kemanusiaan. Tidak hanya itu, di dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Jilid II juga disertai dengan dialog bersama tokoh-tokoh masyarakat di Papua agar menemukan solusi dari permasalahan dan konflik yang sejak dahulu sampai sekarang belum terselesaikan. Di satu sisi, pemberian otonomi khusus ini tentu saja juga dimaksudkan agar Provinsi Papua agar tetap menjadi bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷⁸

²⁷⁷ Rindang Mustikawati1 dan Arief Maulana, “Provinsi Papua Sebelum Dan Setelah 18 Tahun Pemberian Dana Otonomi Khusus”, *Jurnal Public Policy* Vol. 6 No. 2 (2020) Mei – Oktober, hlm. 81.

²⁷⁸ Suriadin, Analisis Resolusi Konflik Pasca Disahkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Jilid II Papua, *Jurnal Ilmu Politik Politeia*, 14 (2) (2022), hlm.94.

BAB III
POLITIK HUKUM DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022
TENTANG IBU KOTA NEGARA

A. Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara

Dalam upaya mengupas politik hukum dari peraturan perundang-undangan ada tiga cakupan yang dapat digunakan sebagai alat ukur. *Pertama*, dengan cara melihat dari arah resmi kebijakan negara atau garis resmi kebijakan yang diperoleh dengan membaca naskah Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. *Kedua*, dilihat dari proses legislasi yakni melihat tarik menarik kepentingan politik, sosial, dan budaya sehingga lahirnya peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, dilihat dari penegakan hukum ketika di lapangan.²⁷⁹ Dalam penelitian ini, untuk melihat politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara penulis memlimitasi pada aspek cetak biru atau arah kebijakan yang dilihat dari Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

1. Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

Daerah khusus merupakan kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat, misalnya Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena peranannya sebagai ibukota negara yang menjadi pusat segala aspek kehidupan nasional yakni dari ideologi,

²⁷⁹ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*; hlm.3.

politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan dan keamanan.²⁸⁰ Ibu Kota Negara merupakan wilayah khusus yang menjadi tempat terjadinya pusat pemerintahan dalam suatu negara bertujuan agar suatu negara memiliki tempat pemerintahan di wilayah Ibu Kota Negara yang dapat berjalan dengan efektif dan efisien.²⁸¹

Pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dirumuskan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa, “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”.²⁸²

Selanjutnya ditegaskan kembali di dalam Pasal 5 ayat (1) bahwa “Ibu Kota Nusantara berfungsi sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadi tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan pusat, serta tempat kedudukan perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi atau lembaga internasional”.²⁸³ Di dalam Pasal 5 ayat (5) menyatakan bahwa, “Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara menjalankan fungsi dan peran pemerintahan daerah khusus yang diatur dengan Undang-Undang ini, kecuali yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.²⁸⁴

Dalam Naskah Akademik disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Khusus diharapkan dapat membuka ruang gerak inovasi pemerintahan Ibu Kota Nusantara

²⁸⁰ Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*; hlm.48.

²⁸¹ Fikri Hadi Dan Rosa Ristawati, *Pemindahan Ibu Kota Indonesia Dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi*, (Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Tahun 2020), hlm. 536.

²⁸² Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

²⁸³ Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

²⁸⁴ Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

sekaligus tetap konstitusional. Di dalam Naskah Akademik memuat beberapa alasan mengapa bentuk pemerintahan Ibu Kota Negara yang baru adalah daerah khusus. Pengaturan ini dengan melihat di dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada pasal 18 B ayat (1) menyatakan bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.²⁸⁵ Pemerintah melihat bahwa dalam Pasal 18 B memberikan peluang untuk mengatur tentang bentuk dan susunan pemerintahan Ibu Kota Negara menjadi lebih eksklusif dan dapat diatur dengan Undang-Undang yang berlandaskan pada kekhususan dan keistimewaan daerah tersebut.

Jika dilihat dari naskah komprehensif, rumusan Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia secara filosofis menunjukkan bahwa politik hukumnya adalah berkaitan dengan penerapan desentralisasi asimetris dengan adanya penekanan terhadap menghargai, menghormati kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang diatur dengan undang-undang.²⁸⁶

Berdasarkan Naskah Akademik jika dilihat dari aspek cetak biru, pemerintah dalam merumuskan bentuk dan susunan pemerintahan Ibu Kota Negara dapat berlandaskan pada Pasal 18 B ayat (1) sebagai sebuah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus sehingga di dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara dapat mengatur beberapa hal misalnya tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Negara yang

²⁸⁵ Pasal 18 B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁸⁶ Kadek Cahya Susila Wibawa, “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia”, *Administrative Law & Governance Journal* Volume 2 Issue 3, August 2019, hlm.406.

ditunjuk oleh Presiden sehingga tidak ada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun berkaitan dengan keinginan pembentuk Undang-Undang Ibu Kota Nusantara yang mendasarkan pada Pasal 18 B yakni negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dengan meniadakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di satuan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara, menurut hemat penulis tidak sesuai dengan demokrasi politik lokal. Untuk menganalisis pemerintahan daerah khusus ini tentu dengan melihat perumusan Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga nantinya dapat diketahui tentang konsep mengenai apakah dengan diberikannya kebebasan kepada pemerintah pusat untuk mengatur kekhususan diperbolehkan untuk tidak memperhatikan dan pertimbangan demokrasi politik lokal di daerah khusus.

Dalam perumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni pada 18 Agustus 1945, Soepomo memberikan penjelasan tentang adanya Daerah Istimewa dan Daerah Khusus Pemerintahan Daerah sebagai berikut.

“Di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah : Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah..”²⁸⁷

²⁸⁷ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.3.

Dalam rapat tersebut berdasarkan Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Buku IV Jilid 2 Tentang Kekuasaan pemerintahan Negara, 15 Juli 1945 Soepomo menyatakan bahwa jenis pemerintahan adalah kerajaan, dusun, nagari, marga, swaparaja dan kesultanan pada zaman Belanda diperbolehkan dijalankan. Pembahasan selanjutnya berkaitan dengan pengaturan daerah khusus terlihat dalam naskah komprehensif perumusan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni dalam pembahasan rapat PAH 1 BP MPR ke-32 17 Mei 2000, pendapat para anggota rapat tentang daerah istimewa dan khusus dirumuskan oleh Ali Masykur selaku Ketua rapat yakni sebagai berikut.

“Yang poin kedua ya! Negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Yang bersifat istimewa dan khusus. Khusus dan istimewa, ya sudah. Yang diatur dengan undang-undang. Oke di-print”.²⁸⁸

Selanjutnya dalam rapat ke 51 PAH 1 BP MPR ke-51 29 Juli 2000 dengan agenda pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 membahas Pemerintahan Daerah, Soetjipto yang membacakan pandangan akhir Fraksi F-PDI berkaitan dengan pemerintahan daerah.

“Dipertegas pula bahwa pada setiap daerah otonom memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Yang sangat penting adalah ketentuan bahwa negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya. Juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang pengaturannya lebih lanjut dengan undang-undang. Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis dan kemudian mengatur mengenai hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

²⁸⁸ Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Buku IV Jilid 2 Tentang Kekuasaan pemerintahan Negara 1945 Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2 Edisi Revisi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm.1245.

Ketentuan-ketentuan ini sangat berarti dalam rangka pembangunan daerah di seluruh Indonesia”.²⁸⁹

Pada rapat tersebut, Hamdan Zoelva dari F-PBB juga menyampaikan berkaitan dengan perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

“Negara juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang keberadaannya itu selanjutnya diatur dengan undang-undang. Menurut pemahaman kami dengan adanya ketentuan ini bisa saja muncul banyak daerah khusus dan daerah istimewa, asalkan daerah itu memang betul-betul terbukti memiliki kekhususan dan keistimewaan berdasarkan pertimbangan historis, budaya adat dan istiadatnya yang berbeda dengan daerah-daerah yang lainnya”.²⁹⁰

Pembahasan tentang pemerintahan daerah dilanjutkan pada Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-3 lanjutan yakni 12 Agustus 2000 dengan Agenda Pembahasan Materi Perubahan UUD 1945. T Syaiful Achmad dari F-Reformasi menyampaikan pendapat terhadap usulan Pasal 18 Ayat (5) dan Ayat (6) yakni sebagai berikut.

“Secara substansi kami sangat menghargai saudara-saudara kita dari PAH I yang telah menyusun pasal ini, bahkan juga sangat respon oleh Daerah Tingkat I yang kemarin juga kami mendapat beberapa telepon dan Daerah Tingkat I. Cuma kami di sini ingin beberapa pasal supaya isinya dan substansinya ini memang betul-betul nanti sesuai keinginan daerah. Jadi ada dua ayat, Ayat (5) dan (6). Kami usulkan Ayat (5) dan (6) ini yang pertama itu: “Negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya”. Kemudian satu lagi Ayat (6): “Negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Jadi supaya dua-dua Ayat ini (5) dan (6) mempunyai makna dan arti yang lebih khusus. Nah ini kami usulkan supaya dimasukkan dijadikan pasal sendiri, bab di Bab VI tetapi pasal-pasal sendiri”.²⁹¹

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG juga menyatakan pendapat mengenai rumusan Pasal 18 Ayat (6) sebagai berikut.

²⁸⁹ *Ibid*; hlm.1247.

²⁹⁰ *Ibid*; hlm.1317.

²⁹¹ *Ibid*; hlm.1321.

“Lalu yang kedua, tentang Ayat (6), kami mendukung Ayat (6) ini; negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan daerah diatur dengan undang-undang. Namun demikian, ini perlu penegasan-penegasan yang lebih eksplisit lagi, oleh karena itu dalam rangka, katakanlah menjawab tuntutan-tuntutan yang berada di daerah seperti di Aceh misalnya maka kami berpendapat bahwa ini perlu masuk dalam pasal tersendiri saja. Masuk Bab IV Pemerintahan Daerah tetapi dalam pasal yang tersendiri”.²⁹²

Selanjutnya dalam rapat Komisi A MPR 14 Agustus 2000 pasal 18 B dirubah menjadi Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah khusus yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.²⁹³ Untuk melihat kaitan antara kekhususan pengaturan suatu daerah dengan demokrasi lokal sebenarnya dalam sidang tersebut, pembicara dari F-KB, Ayip menyatakan pandangannya tentang Pasal 18 yang berkaitan dengan pemilihan umum yang dikaitkan dengan daerah otonom.

“Setiap daerah otonom mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Kalau memang kita ini tujuannya adalah sifatnya bersifat teknis maka kita ingin menjelaskan bahwa di dalam Pasal 3 ini setiap daerah otonom memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang terpisah dengan pemilihan DPR RI di pusat. Sebab kejadiannya seiring sekali antara orang-orang DPR Daerah dan DPR Daerah I dan II, dan pusat itu orangnya itu-itu juga. Sehingga kalau diadakan pemisahan diharapkan mereka itu punya kesadaran bahwa untuk pusat dan untuk Daerah Tingkat I dan Tingkat II mempunyai perbedaan-perbedaan. Oleh sebab itu saya minta apabila, sekali lagi apabila ini akan ditetapkan sebagai undang-undang teknis, Perubahan UUD 1945 Mengenai Pemerintahan Daerah ini disebutkan setiap daerah otonomi memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang terpisah dengan pemilihan DPR RI dan DPRD tingkat II, umpamanya”.²⁹⁴

Jika dilihat tentu saja dalam perumusan Pasal 18B tentang satuan daerah khusus dan istimewa tetap harus memperhatikan demokrasi politik lokal yakni dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini lebih terlihat dalam Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam

²⁹² *Ibid*; hlm.1326.

²⁹³ *Ibid*; hlm.1419.

²⁹⁴ *Ibid*; hlm.1331.

Rapat PAH I BPR MPR ke-30 5 April Tahun 2000, Rosniar menyampaikan bahwa usulan perubahan Pasal 18 bahwasanya rakyat daerah melalui wakil-wakilnya di DPRD dapat meminta pertanggungjawaban pemerintahan daerah atas bekerja sama sekurang-kurangnya sekali dalam setahun.²⁹⁵ Dengan demikian menunjukkan bahwa seharusnya memang ada keberadaan DPRD sebagai bentuk demokrasi politik lokal. Berkaitan dengan perumusan Pasal 18 yang mengharuskan adanya DPRD, untuk memperkuat argumentasi perlunya demokrasi politik lokal, kita bisa melihat tentang pemilihan kepala daerah yang disampaikan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB yang mempertanyakan pemilihan daerah untuk daerah khusus. Kemudian ditanggapi oleh Hatta Mustafa dari F-PG yang menyatakan bahwa.

“Secara umum barangkali gubernur, bupati dan walikota dipilih langsung oleh rakyat itu selanjutnya diatur oleh undang-undang sudah cukup untuk umum, tapi yang sifatnya lokal ada pemekaran wilayah lalu ada lagi memilih DPRD-nya, memilih bupatinya atau ada provinsi memilih DPRD tingkat I-nya memilih ini memang lokal untuk provinsi itu sendiri yang baru. Dan barangkali ini memang perlu mendapat perhatian untuk teman-teman kita yang akan membicarakan bab mengenai pemilihan umum itu”.²⁹⁶

Berdasarkan pemaparan di atas tentang perumusan Pasal 18B yakni tentang Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa menunjukkan bahwa memang diakuinya daerah khusus, namun secara eksplisit mengharuskan adanya DPRD, terutama jika kita kaitkan dengan pemilihan kepala daerah di atas melalui pemilihan umum, di mana disebutkan adanya memilih DPRD untuk tingkat lokalnya. Maksudnya dalam perumusan Pasal 18 tersebut, Hatta Mustafa dari F-PG menyatakan dalam pemerintahan daerah dilakukan pemilihan umum yakni untuk memilih gubernur,

²⁹⁵ *Ibid*; hlm.1154.

²⁹⁶ *Ibid*; hlm.1217.

bupati dan walikota serta adanya pemilihan DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan daerah keberadaan DPRD memang diakui. Oleh karena itu, seharusnya meskipun adanya pengaturan kekhususan terhadap daerah menurut penulis tetap harus adanya demokrasi politik lokal sebagaimana yang diharapkan dalam perumusan Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut. Hal tersebut dimaksudkan agar sesuai dengan semangat dari perjalanan otonomi daerah yang diharapkan dalam perumusan Pasal tentang Pemerintahan Daerah tersebut.

Berkaitan dengan diperbolehkannya memberikan status kekhususan kepada suatu daerah misalnya karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara menurut penulis tidak tepat jika tidak memperhatikan demokrasi politik lokal. Oleh karena itu, penulis melihat adanya kepentingan-kepentingan politik yang memang diterjemahkan ke dalam rumusan Pasal. Hukum memang sebenarnya merupakan titik temu kepentingan politik, karena hukum sangat berkaitan dengan politik sehingga produk hukum sebenarnya adalah hasil proses politik.²⁹⁷ Oleh karena itu, sebenarnya apabila adanya tarik menarik politik dalam produk hukum tidak bermasalah. Namun yang bermasalah apabila aspek politik lebih mendominasi atas hukum itu sendiri karena pada dasarnya politik dan hukum sebenarnya saling berkaitan yang menjadikan landasan dengan tetap memperhatikan bahwa hukum yang dibentuk dapat diimplementasikan di tengah masyarakat dalam upaya mencapai tujuan negara yakni mensejahterakan masyarakat. Namun apabila aspek politik lebih mendominasi dalam pembuatan produk hukum maka akan menghasilkan produk hukum yang konservatif dengan diwarnai kepentingan elitis.

²⁹⁷ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Loc.Cit*; hlm.43.

Pemberian status kekhususan kepada daerah namun menghilangkan unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentu saja jauh dari semangat perumusan Pasal 18 B. Status kekhususan dalam rapat-rapat perumusan tentang Pemerintahan Daerah, menekankan meskipun daerah diberikan status khusus namun tetap dengan ketentuan harus adanya demokrasi politik lokal, misalnya adanya DPRD untuk membuat peraturan daerah, dan adanya pemilihan kepala daerah yang bersifat demokratis. Dalam hal ini, menurut penulis pemerintah memang mengambil celah untuk mengatur kekhususan daerah yang dikarenakan berkedudukan sebagai Ibu Kota Negara dengan memanfaatkan peluang dalam Pasal 18 B, namun menyimpang dari rumusan Pasal yang menghendaki adanya demokrasi politik lokal dalam pemerintahan daerah di Indonesia.

Tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara tentu menciderai semangat otonomi daerah karena otonomi daerah bertalian dengan demokrasi oleh karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, diperlukan keberadaan badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis. Oleh karenanya penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dijalankan secara demokratis dengan cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Selain itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah mekanisme pemerintahan daerah tingkat lokal harus dengan badan perwakilan rakyat daerah dengan mekanisme yang demokratis pula.²⁹⁸ Dengan demikian meskipun adanya kekhususan tidak boleh menciderai semangat otonomi daerah yang menghendaki adanya badan lembaga perwakilan daerah yang akan menampung aspirasi masyarakat daerah.

²⁹⁸ Bagir Manan, *Op.Cit*; hlm.59.

Dalam merumuskan pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara ini, arah politik hukumnya mendasarkan pula pada dua putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama berkaitan dengan kriteria dan makna daerah khusus dan yang kedua berkaitan dengan hubungan antara Pasal 18 dengan pengaturan daerah khusus di dalam Pasal 18 B ayat (1). *Pertama*, yakni Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap UUD 1945. *Kedua*, Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk melihat makna daerah khusus, menurut penulis perlu untuk melihat pertimbangan Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap UUD 1945 yakni sebagai berikut.

“[3.18] Menimbang, Mahkamah terlebih dahulu mengemukakan pandangannya terhadap pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Menurut Mahkamah, lahirnya Pasal 18 B ayat (1) pada Perubahan Kedua atas UUD 1945 Tahun 2000, tidak bisa dilepaskan dari kenyataan adanya daerah-daerah khusus dan istimewa yang diakui dan diatur dalam undang-undang tersendiri pada saat itu, yaitu DIY, DI Aceh, dan DKI Jakarta. Di samping itu, karena semangat perubahan UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 maka norma yang terkandung dalam penjelasan diakomodasi dalam pasal

perubahan. Bagi para perumus perubahan UUD 1945, penjelasan Pasal 18 (sebelum) memiliki makna penting bagi pengakuan konstitusional atas keragaman system pemerintahan asli yang ada di daerah-daerah di Indonesia, antara lain desa di Jawa dan Bali, nagari Minangkabau, dusun dan marga Palembang. Penjelasan UUUD, “Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah istimewa”. Di samping itu, pengakuan kekhususan juga diperlukan bagi daerah yang bersifat khusus juga diperlukan dan ditetapkan secara khusus, seperti DKI Jakarta. Dengan demikian daerah istimewa atau khusus memiliki keistimewaan atau kekhususan dengan daerah lain. Makna pengakuan dalam Pasal 18 B ayat (1) termasuk pengakuan hak asal usul daerah berdasarkan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah. Artinya menurut Mahkamah, bila dapat dibuktikan dari asal-usul dan kenyataan sejarah, daerah tersebut memiliki sistem pemerintahan sendiri yang tetap hidup dan ajeg, tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan Undang-Undang. Dengan demikian, dapat saja suatu daerah khusus atau istimewa dibentuk berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, berbeda dengan daerah yang lain tunduk pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945, asal kekhususan dan keistimewaan tersebut berasal dari hak asal-usul dan kenyataan sejarah yang kemudian diakui dan ditetapkan dengan UUD, sebagai bagian dari NKRI”.²⁹⁹

“[3.19] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, walaupun UUD 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa dan kapan ditetapkan sebagai daerah khusus. Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal-usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya NKRI, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus terkait dengan kenyataan dari kebutuhan politik yang karena dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya”.³⁰⁰

“[3.20] Menimbang menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan undang-undang sangat terkait dengan hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, dan latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari NKRI. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam undang-undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan

²⁹⁹ Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap UUD 1945, hlm.39.

³⁰⁰ *Ibid*; hlm.40.

didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan”³⁰¹

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dalam hal memaknai daerah khusus, Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa meskipun di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak memberikan kualifikasi yang spesifik tentang suatu daerah dapat ditetapkan sebagai daerah khusus dan istimewa, namun diperbolehkan apabila suatu daerah khusus atau istimewa dibentuk berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, namun dengan kriteria yang berbeda dalam menentukan keistimewaan dan kekhususan daerah tersebut. Menurut Mahkamah, suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal-usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya NKRI sedangkan suatu daerah dapat diberikan kekhususan daerah ditentukan dari sejauh mana daerah itu memiliki kenyataan bahwa adanya kebutuhan politik yang menunjukkan bahwa karena posisi dan keadaannya mengharuskan diberikannya status khusus kepada suatu daerah yang pada hakikatnya tentu tidak bisa disamakan dengan daerah yang lain. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menyatakan status daerah khusus dapat diberikan kepada suatu daerah tanpa ada latar belakang kesejarahan, namun kekhususan kepada suatu daerah bersifat fleksibel yakni sesuai dengan kebutuhan nyata dari kebutuhan politik yang karena dan keadaannya mengharuskan daerah tersebut diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Sedangkan jika mencermati Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

³⁰¹ *Loc.Cit*; hlm.40.

Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi landasan pembentuk Undang-Undang IKN menyatakan bahwa norma yang diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) bersifat independent sehingga pengaturan daerah khusus yang mendasarkan pada Pasal 18 B ayat (1) tidak perlu terikat dengan Pasal 18 dalam dalil pemohon yang menyatakan bahwa kekhususan sebagai Ibu Kota negara yang menyebabkan dibenarkannya otonomi hanya pada tingkat provinsi DKI Jakarta tidak sesuai dengan prinsip kaidah hukum yang bersifat khusus berbeda dengan undang-undang yang bersifat umum sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

“[3.18] Dalam perkembangan dan pembangunan ekonomi sejak kemerdekaan tampak bahwa perbedaan potensi dan kemampuan daerah, didukung oleh keragaman budaya dan wilayah yang memiliki kekhususan dan atau keistimewaan tertentu, menyebabkan perbedaan peran dan kontribusinya dalam NKRI sehingga memerlukan pengakuan tersendiri. Akan tetapi, daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus diberlakukan ketentuan khusus yang diatur dengan undang-undang. Oleh karena Ibu Kota Jakarta yang berkedudukan sebagai Ibu Kota Negara diatur dengan undang-undang tersendiri sehingga selain tunduk pada UU No. 32 Tahun 2004 secara umum, namun diatur secara khusus dalam UU 29/2007 yang mempunyai landasan konstitusional dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945. Mahkamah penting untuk menekankan hubungan antara Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) yakni apakah hubungan antara norma pokok dan norma tambahan atau hubungan antara *lex generalis dan lex specialis* atau hubungan antara dua norma konstitusi yang setara. Mahkamah mengambil alternatif yakni hubungan norma konstitusi dalam Pasal 18 dengan norma konstitusi dalam Pasal 18 B UUD 1945, menurut Mahkamah keduanya berada dalam hubungan yang setara dalam arti sama-sama berlaku secara mandiri sehingga penerapan Pasal 18 B ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) masing-masing dapat berlaku secara mandiri sehingga tidak pada posisi yang perlu dipertentangkan”.

Jika dilihat dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam permohonan pengujian yang berkaitan dengan otonomi hanya pada tingkat provinsi DKI

Jakarta sehingga tidak sesuai dengan prinsip kaidah hukum dan bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan (2), Mahkamah menyatakan bahwa tidak bertentangan karena dapat berlaku setara dan tidak saling membawahi sehingga karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara, daerah tersebut dapat tunduk dengan undang-undang yang mengaturnya secara khusus. Namun, dalam hal ini penulis tidak sependapat jika dalil ini dijadikan sebagai rujukan di daerah khusus tidak adanya demokrasi politik lokal karena menciderai semangat otonomi daerah. Jika dilihat, meskipun di Ibukota Negara Jakarta otonomi hanya ditingkat Provinsi namun tetap masih adanya demokrasi politik lokal, yakni adanya DPRD untuk merepresentasikan rakyat, dan adanya pemilihan Gubernur yang dilakukan secara demokratis. Sehingga meskipun berlaku secara tidak terikat antara dua pasal tersebut karena kekhususan namun tetap mengedepankan demokrasi politik lokal yang ada di daerah.

Sejalan dengan pemaparan tersebut, penulis melihat dalam pertimbangan Mahkamah tentang diperbolehkannya memberikan pengaturan khusus kepada DKI Jakarta yang otonom pada tingkat Provinsi saja, dalam pertimbangannya salah satunya untuk menyelesaikan masalah administrasi karena beberapa alasan yakni sebagai berikut.

“[3.19] Pengaturan dalam pemberian status khusus terhadap DKI Jakarta diakui dan dihormati berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (8) UU 32/2004. Provinsi DKI Jakarta sesuai dengan UU 29/2007, dibagi ke dalam daerah kota administrasi dan kabupaten administrasi Kepulauan Seribu, yang walikota dan bupatinya ditunjuk. Susunan yang demikian didasarkan atas kebutuhan pengaturan bagi suatu wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk dan sumber daya keuangan yang besar, tetapi dengan batas administrasi yang kurang jelas. Kekhususan Jakarta sebagai ibukota negara memerlukan pengaturan yang juga bersifat khusus”.³⁰²

³⁰² Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29

Dengan demikian penempatan otonomi pada tingkat Provinsi saja dikarenakan wilayah yang terintegrasi jumlah penduduk dan sumber daya keuangan yang besar namun administrasi yang kurang jelas. Namun kendati demikian, di DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara masih adanya demokrasi politik lokal dengan keberadaan DPRD sebagai representasi rakyat daerah begitu pula dengan daerah istimewa yang lain dengan mendasarkan pada pasal yang sama yakni Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945. Terlebih jika melihat dari perumusan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang sudah dipaparkan sebelumnya, bahwa kekhususan memang dapat diberikan kepada suatu daerah karena kebutuhan nyata tanpa unsur kesejarahan yakni misalnya karena status sebagai Ibu Kota Negara, namun bukan berarti menghilangkan demokrasi politik lokal di daerah tersebut. Hal ini juga sesuai dengan semangat para perumus pasal tentang pemerintahan daerah yang memang terus mengemukakan adanya DPRD dalam pemerintahan daerah.

Misalnya terlihat dalam rapat PAH 1 BP MPR pada 5 April 2000, Rosnaniar dari F-PG mengusulkan rumusan Pasal 18 terakhir yakni pertama pemerintah daerah dibentuk oleh DPRD melalui pemilihan umum yang bebas, adil, dan demokrasi. Kedua, rakyat daerah melalui wakil-wakilnya di DPRD dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah atas bekerja sama sekurang-kurangnya sekali dalam 1 tahun. Ketiga, pemerintah daerah dan DPRD secara bersama-sama dapat membentuk peraturan daerah. Kemudian, rapat PAH 1 BP MPR, 29 Mei 2000, G. Seto Harianto dari F-PDKB juga menginginkan adanya DPRD yakni dalam rumusan di daerah yang bersifat otonom dibentuk lembaga perwakilan

rakyat daerah menurut aturan yang diatur dengan undang-undang. Dalam rumusan Pasal 18 B ayat 1 (sekarang sudah perubahan), juga dirumuskan berdasarkan atas latar belakang sejarah dan karena kekhususannya suatu daerah dapat memiliki pemerintahan daerah dengan otonomi khusus, dilanjutkan bahwa bentuk dan susunan pemerintah daerah otonom dan daerah otonomi khusus diatur dengan undang-undang dengan pembentukan provinsi yang harus disetujui oleh DPRD, DPR, dan DPD.³⁰³ Berkaitan dengan perumusan status istimewa dan khusus yang diperbincangkan di dalam rapat perumusan, tetap adanya rumusan pasal tentang keberadaan DPRD, misalnya terlihat lagi dalam rapat tersebut, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP yang menyebutkan materi muatan tentang daerah istimewa dan khusus pada ayat (2), sedangkan keberadaan demokrasi politik lokal pada ayat (4) yakni di daerah-daerah dibentuk pemerintah daerah yakni DPRD sebagai badan legislatif daerah yang diatur dengan undang-undang.³⁰⁴

Dengan menelisik perdebatan mengenai perubahan Pasal 18 yang dalam naskah komprehensif terhadap istilah daerah khusus atau istimewa sampai pada akhirnya menjadi pasal yang terpisah melewati perdebatan panjang tentunya menurut penulis sangat disayangkan apabila mengabaikan keberadaan demokrasi politik lokal karena perumus pasal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah tersebut menginginkan pelaksanaan pemerintahan daerah yang dapat berjalan efektif dan demokratis. Oleh karena itu, sangat kurang tepat jika pemerintah mendasarkan kekhususan sehingga hilangnya demokrasi politik lokal karena jika berkaca dari konsep pemerintahan daerah peran dan fungsi dari DPRD sangatlah fundamental untuk melaksanakan pemerintahan daerah. Terlebih tujuan desentralisasi adalah menciptakan kesejahteraan rakyat di tingkat lokal dan

³⁰³ *Ibid*; hlm.148.

³⁰⁴ *Ibid*; hlm.153.

dengan adanya DPRD dapat merespons kebutuhan masyarakat lokal.³⁰⁵ Oleh karena itu, dalam konsep pemerintahan daerah keberadaan DPRD merupakan salah satu jalan menuju pemerintahan daerah yang demokratis karena menampung kepentingan masyarakat daerah.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mahfud MD, bahwa politik hukum merupakan arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.³⁰⁶ Dengan demikian, pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara yang dalam hal ini berkaitan dengan pengaturan daerah khusus merupakan pembentukan hukum baru untuk mencapai tujuan negara. Jika dicermati politik hukum pembentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara terkait pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dalam Naskah Akademik, daerah tersebut mendapat kekhususan seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Provinsi DKI Jakarta perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena fungsinya sangat fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, pemberian status khusus kepada daerah IKN dikarenakan status dan kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara yang dikarenakan kebutuhan nyata tersebut membutuhkan pengaturan yang berbeda dengan daerah yang lainnya. Sebagaimana dalam putusan MK, bahwa pertimbangan Mahkamah yang memberikan jenis dan ruang lingkup kekhususan didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan

³⁰⁵ Muhadam Labolo, *Dinamika Politiik dan Pemerintahan Lokal*, (Bogor:Ghalia Indonesia, 2015), hlm.V.

³⁰⁶ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*; hlm.5.

kepada suatu daerah yang bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan kepada daerah yang bersangkutan.

Pengaturan daerah khusus diperuntukkan mencapai tujuan negara yakni sebagai upaya memperbaiki tata Kelola wilayah Ibu Kota Negara yang merupakan upaya mewujudkan tujuan negara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.³⁰⁷ Selain itu, di dalam Naskah Akademik terlihat bahwa Ibu Kota Negara Republik Indonesia yang diharapkan adalah Ibu Kota yang mencerminkan identitas bangsa Indonesia. Adapun tujuan dari atau sasaran Ibu Kota Negara adalah sebagai kota berkelanjutan di dunia, Ibu Kota Negara sebagai kota penggerak perekonomian Indonesia di masa depan, dan Ibu Kota Negara sebagai identitas nasional.³⁰⁸

Berbicara tentang politik hukum daerah khusus Ibu Kota Negara, tentu saja arah kebijakan yang dibuat oleh pembentuk Undang-Undang sama dengan pemberian status daerah khusus untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Oleh karena itu, jika dilihat sejarah, ada beberapa pembatasan penetapan status daerah khusus kepada daerah agar tidak menimbulkan konflik. Hal ini terlihat dari rapat PAH 1 BP MPR yang tercantum di dalam naskah komprehensif proses dan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Di dalam rumusan tersebut, DKI Jakarta mendapatkan kekhususan karena keberadaannya sebagai Ibu Kota Negara, sehingga beberapa anggota fraksi menutup argumentasi dengan tetap mengakui satuan khusus dan istimewa agar adanya pembatasan terhadap daerah khusus. Politik hukumnya jika dilihat dari pembatasan kriteria daerah yang

³⁰⁷ Lihat Konsiderans Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

³⁰⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, hlm.29.

ditetapkan sebagai khusus karena pelaksanaan otonomi daerah sangat memperhatikan kepentingan nasional yang berpijak pada kerangka dasar politik hukum yakni untuk memajukan kesejahteraan umum.³⁰⁹

Dengan demikian melihat arah kebijakan pembentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara dengan melihat di dalam Naskah Akademik memang karena pertimbangan dengan cara memanfaatkan peluang Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai rujukan, maka menurut pembentuk Undang-Undang Ibu Kota Negara bentuk pemerintahan yang paling tepat untuk Ibu Kota Negara adalah pemerintahan khusus yang dijalankan oleh Otorita IKN dengan adanya ruang fleksibilitas membentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus sehingga dapat menampung visi dan misi kelembagaan Ibu Kota Negara sehingga tepat secara konstitusional karena memang adanya kenyataan dan kebutuhan politik sebagai Ibu Kota Negara baru.³¹⁰

Namun menurut hemat penulis, politik hukum pengaturan Daerah Khusus IKN lebih mencerminkan elitis dengan melihat indikator pendukungnya yakni proses pembuatan yang dilakukan secara sentralistik dan dominatif, muatannya menampung keinginan penguasa dan tidak aspiratif, dan tujuannya lebih kepada tujuan pemerintah yang rinciannya menimbulkan multitafsir.³¹¹ Hal ini terlihat dalam proses pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Nusantara juga tidak partisipatif sehingga banyak terjadinya penolakan sehingga pemberian status daerah khusus di IKN merupakan tarik ulur kepentingan politik. Selan itu dari muatannya sangat dominatif Pusat yang dalam hal ini terlihat dari konsep

³⁰⁹ Dianora Alivia, *Op.Cit*; hlm.163.

³¹⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara hlm.131.

³¹¹ Idul Rishan, *Op.Cit*; hlm.11.

sebenarnya jenis dan ruang lingkup status khusus yang sudah melewati perdebatan panjang ketika perumusan pasal perubahan dalam naskah komprehensif memang dibatasi karena politik otonomi daerah menghendaki pelaksanaan otonomi daerah yang sangat memperhatikan kepentingan nasional yang berpijak pada kerangka dasar politik hukum yakni untuk memajukan kesejahteraan umum. Namun jika mencermati daerah khusus Ibu Kota Nusantara menurut hemat penulis lebih menekankan pada sentralistik dan otoriter karena misalnya hilangnya demokrasi politik lokal dalam substansi Undang-Undang Ibu Kota Negara tentu saja sulit untuk dikatakan memperhatikan kepentingan nasional yang berpijak pada kesejahteraan umum misalnya Kepala Daerah disebut Otorita yang berfungsi sebagai perpanjangan tangan Pusat ditambah lagi hanya ada DPR sebagai pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus. Tujuannya sudah jelas untuk menjalankan misi Pemerintah Pusat sehingga aturannya banyak pula menimbulkan multitafsir.

Secara teoritis memang suatu kebijakan dibuat dan dikeluarkan karena adanya kebutuhan atau dibutuhkan atau yang sering disebut demi kepentingan umum untuk mencapai kesejahteraan umum. Namun di negara otoriter, tafsir kepentingan umum itu ada pada negara. Dengan demikian, negara mengklaim bahwa segala kebijakan yang dibuatnya semua demi kepentingan umum. Akan tetapi, dalam praktiknya negara seakan “maha mengetahui arti kepentingan umum”, namun ternyata apa yang dinamakan kepentingan umum itu adalah untuk kepentingan elite politik atau kroni-kroninya. Sedangkan dalam negara yang demokratis tafsir kepentingan umum adalah dikembalikan kepada rakyat yang

kemudian di wakili oleh lembaga legislatif sehingga nantinya kebijakan yang dibuat datang dari bawah (*bottom up*).³¹²

Dalam pengaturan daerah khusus ini juga disinyalir menciderai makna demokrasi, di mana representasi masyarakat lokal terciderai dan bahkan dalam pengaturannya dinyatakan bahwa tidak diperlukan adanya lembaga perwakilan di daerah karena sudah ada DPR (pusat) yang nantinya akan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini tentu saja sangat sentralistik, karena dalam tataran pemerintahan daerah tidak adanya lembaga perwakilan daerah dan besarnya dominasi pemerintah pusat. Menurut penulis, jika hanya ada DPR yang mengawasi pemerintahan di daerah khusus tentu saja akan sangat mudah menjalankan misi pemerintah pusat karena tidak adanya wakil-wakil dari masyarakat daerah yang lebih mengetahui kebutuhan di daerah. Politik hukum seharusnya mampu menjadi *legal framework* yang menjadi kerangka umum dalam memberikan bentuk dan isi dari pembentukan hukum baru seperti pengaturan Ibu Kota Nusantara sehingga pada akhirnya produk hukum yang tercipta tidak berdasarkan pada kepentingan elitis semata. Dengan demikian hukum yang seharusnya dibentuk adalah produk hukum yang seharusnya berlaku atau *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan yang berpijak pada politik hukum nasional.³¹³

Berbagai pengaturan di Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang bermasalah sebenarnya menurut penulis juga tidak sesuai dengan penerapan desentralisasi melainkan lebih tepat jika dikatakan sebagai dekonsentrasi karena desentralisasi hanya akan diperoleh apabila kewenangan mengatur dan mengurus

³¹² Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007), hlm. XVII.

³¹³ Deddy Ismatullah dan Ening Nurjanah, *Op.Cit*; hlm.26.

penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintahan yang lebih rendah yang bersifat otonomi sehingga bukan sekadar pemencaran kewenangan melainkan pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah.³¹⁴ Sedangkan dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah Pusat kepada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah dengan makna bahwa pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.³¹⁵

Jika dikorelasikan dengan pengaturan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara tentu saja menunjukkan bahwa lebih menekankan pada dekonsentrasi bukan desentralisasi, karena di Ibu Kota Nusantara tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan juga penyebutan Kepala Daerah sebagai Otorita. Terlebih di Ibu Kota Nusantara, Otorita dikonsepsikan sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat untuk melakukan persiapan, pembangunan, dan pemindahan serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus yang mana Otorita difungsikan sebagai alat Pemerintah Pusat yang nantinya menjalankan tugas dari Pemerintah Pusat di Ibu Kota Nusantara yang dikonsepsikan sebagai *City Manager* atau pengelola wilayah Ibu Kota Negara sebagaimana yang tercantum di dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara. Hal ini menunjukkan konsep Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus lebih tepat jika dikatakan sebagai alat-alat

³¹⁴ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.85.

³¹⁵ Joeniarto, *Op.Cit*; hlm.10.

perlengkapan bawahan yang ditugaskan untuk menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang terdapat di daerah.

Pengaturan pemerintahan daerah khusus IKN menurut penulis juga tidak sejalan dengan landasan politik hukum otonomi daerah, sebagaimana yang dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa politik hukum otonomi daerah harus didasarkan pada landasan filosofis yakni didasarkan pada demokrasi dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan. Oleh karena itu, politik hukum pemerintahan daerah harus berlandaskan pada politik hukum nasional yang didasarkan pada cita-cita bangsa yakni menuju masyarakat yang adil dan makmur. Hal ini dikarenakan konsep otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pula namun lebih dari itu otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument mewujudkan kesejahteraan umum.³¹⁶

Dengan demikian, daerah khusus dengan berbagai permasalahan dalam pengaturannya lebih tepat jika memang dilandasi kepentingan politik karena tentu jika dicermati sangat berseberangan dengan landasan politik hukum otonomi daerah yang konsepnya mencapai tujuan negara dengan memperluas pelaksanaan demokrasi, namun di daerah khusus Ibu Kota Nusantara malah seakan-akah menghilangkan semangat demokrasi, khususnya demokrasi politik lokal. Padahal keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan masyarakat di daerah sangat dibutuhkan.

³¹⁶ Bagir Manan, *Op.Cit*; hlm.3.

Melihat permasalahan dengan konsep pemerintahan daerah khusus, menurut penulis adanya tarik menarik kepentingan politik, karena hukum memang merupakan produk politik sehingga konfigurasi politik akan sangat menentukan hukum yang dibentuk atau diberlakukan di suatu negara. Konsep konfigurasi politik sebagai konstelasi kekuatan politik terdiri dari konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter, karena konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif sedangkan konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan produk hukum yang ortodoks atau konservatif.³¹⁷ Dalam hal ini, penulis melihat politik hukum daerah khusus Ibu Kota Nusantara lebih mencerminkan karakter produk hukum yang konservatif atau elitis, karena dalam pengaturannya lebih mencerminkan dominasi keinginan pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan, tidak adanya demokrasi politik lokal dan terlebih jika kita melihat berbagai permasalahan dalam proses pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara yang cukup memberikan gambaran bahwa karakter produk hukum yang konservatif.

2. Otorita Ibu Kota Nusantara

Eksekutor utama dalam keseluruhan Ibu Kota Nusantara di dalam Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara adalah Otorita Ibu Kota Nusantara yang dipimpin oleh seorang Kepala Otorita Ibu Kota Negara dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Negara. Otorita Ibu Kota Negara merupakan penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Hal ini dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (9) yang menyatakan bahwa, “Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan,

³¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*; hlm.30.

pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”³¹⁸.

Berdasarkan rumusan di dalam Naskah Akademik, filosofi bekerja pemerintahan Ibu Kota Nusantara adalah bekerjanya *city manager*, yang menunjukkan bahwa tugas dan fungsinya hanya mengelola kota dengan baik tanpa campur tangan politik. Otorita Ibu Kota Nusantara berwenang atas seluruh urusan pemerintahan sepanjang yang tidak terikat dengan urusan-urusan pemerintahan yang secara absolut menjadi urusan pemerintahan pusat yakni bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki otoritas penuh untuk memberikan dan melakukan inovasi untuk mengendalikan jalannya pemerintahan termasuk di dalamnya pengaturan, pembentukan, dan pengendalian wilayah yang menjadi kewenangannya.³¹⁹ Namun jika dicermati, dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara yang menjadikan IKN sebagai satuan pemerintahan daerah, maka keberadaan Otorita IKN tidaklah tepat karena kedudukannya sebagai pemimpin di pemerintahan daerah, karena dalam Naskah Akademik tersebut bekerja sebagai *city manager* tanpa campur tangan politik, sedangkan dalam konsep pemerintahan daerah tentu tidak hanya mengelola kota dengan baik namun menjalankan roda pemerintahan.

Dalam konsep pemerintahan daerah, pengaturan tentang Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tentu saja menimbulkan problematik. Konsep pemerintahan daerah adalah dijalankan oleh kepala daerah dan lembaga perwakilan rakyat daerah yang akan menjalankan roda pemerintahan

³¹⁸ Pasal 1 Ayat (9) Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN.

³¹⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, hlm. 82.

di daerah. Hal ini dapat kita lihat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) 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 Tahun 1945”. Pemerintah daerah dalam konsep pemerintahan daerah adalah kepala daerah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yakni Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi, Bupati sebagai kepala daerah tingkat kabupaten, dan Walikota sebagai kepala daerah di tingkat kota.

Kedudukan Otorita sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN setingkat Menteri juga disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian yang menyatakan bahwa Kepala Otorita IKN memiliki kewenangan luas karena kekhususan yang diberikan kepada Otorita IKN. Kekhususan IKN Nusantara menurutnya adalah Kepala Otorita IKN akan setingkat Menteri dengan bentuk pemerintahannya setingkat Provinsi yang mana Otorita diberi kewenangan luas untuk mempercepat proses pembangunan di daerah tersebut.³²⁰ Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara setingkat kementerian sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus jika dilihat dari konsep kementerian juga bermasalah. Ketentuan tentang Kementerian Negara diatur dalam Pasal 17 Pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 17 ayat (1), “Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara”. Pasal 17 ayat (2), “Menteri-

³²⁰ Tim detik.com, “Tito : Kepala Otorita IKN Setingkat Menteri : Pemerintahannya Selevel Provinsi”, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-5945664/tito-kepala-otorita-ikn-setingkat-menteri-pemerintahannya-selevel-provinsi> pada Senin 5 Desember 2022 pukul 14.02 WIB.

Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Selanjutnya Pasal 17 ayat (3), “Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Sedangkan di dalam ayat (4), “Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang”. Ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut mengandung makna bahwa Menteri sebagai pembantu Presiden . Dengan kata lain Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan.

Pengaturan lebih lanjut tentang Kementerian Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan, “Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Selanjutnya dilanjutkan dalam ayat (2), “Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian”. Pasal 2 menyatakan, “Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia”. Dengan demikian Menteri berkedudukan di Ibu Kota Negara yang nantinya bertugas membantu Presiden. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 bahwa, “Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”.

Dalam ketentuan tentang Kementerian ini menunjukkan bahwa Menteri hanya bertugas membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yakni diatur dalam Pasal 4 ayat (2), “Urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang nonneklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, urusan pemerintahan

yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah”. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1), “Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan”. Ayat (2), “Urusan pemerintahan dimaksud Pasal 4 ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, HAM, pendidikan, kebudayaan, kesehatan sosial, ketengakerjaan, industry, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, informasi, komunikasi, pertanian, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan”. Selanjutnya dalam ayat (3), “Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi rencana pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal”

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian menunjukkan bahwa Menteri adalah pembantu Presiden dalam urusan tertentu pemerintahan yang telah disebutkan di atas namun tidak menjadi Kepala Daerah. Bahkan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 juga menyebutkan bahwa Kementerian saling berhubungan dengan Pemerintah Daerah yakni dalam Pasal 26, “Hubungan antara Kementerian dan pemerintah dilaksanakan dalam kerangka sistem pemerintahan NKRI dengan memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian terlihat bahwa Kementerian berhubungan dengan Pemerintah

Daerah, yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni dalam Pasal 8 ayat (1) bahwa, “Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri/Kepala lembaga pemerintah nonkementerian”. Dengan demikian menunjukkan bahwa Menteri membantu Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Namun jika kita korelasikan dengan di Ibu Kota Nusantara, tentu saja tugas Otorita IKN sebagaimana di dalam Pasal 3 ayat (1) Perpres Nomor 62 Tahun 2022 bahwa Otorita IKN mempunyai tugas untuk kegiatan persiapan, pembangunan dan pemindahan IKN serta penyelenggaraan pemerintahan Daerah Khusus IKN dan pengembangan IKN serta daerah mitra tentu tidaklah sejalan terutama sebagai Kepala Daerah Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, karena konsep Menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden membidangi urusan yang sudah jelas diatur dalam Undang-Undang. Dengan demikian tentunya jangkauan Otorita IKN sangat luas sehingga tidak sesuai dengan konsep kementerian yang tertuang di dalam Undang-Undang Tentang Kementerian Negara.

Fungsi yang dilakukan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara yang diposisikan sebagai lembaga setingkat Kementerian sebagaimana yang tercantum di dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara juga sangatlah banyak. Hal ini terlihat dari rumusan Pasal 3 ayat (2) yakni sebagai berikut. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Otorita Ibu Kota Nusantara menyelenggarakan fungsi :

- a. pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Perincian Rencana

- Induk Ibu Kota Nusantara, dan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara;
- b. pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara;
 - c. melakukan perubahan terhadap Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara;
 - d. koordinasi, pengarahan, pemantauan, dan pengendalian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh kementerian, lembaga, Pemerintah Daerah, dan/ atau badan usaha dalam kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
 - e. menyusun strategi dan kebijakan operasional kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
 - f. penyusunan rencana kerja dan anggaran Otorita Ibu Kota Nusantara;
 - g. Penyusunan rencana anggaran pendapatan dan belanja Ibu Kota Nusantara;
 - h. penyusunan dan penetapan Rencana Detail Tata Ruang Ibu Kota Nusantara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Ibu Kota Negara;
 - i. pelaksanaan pelayanan perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra;
 - j. perencanaan, perekrutan, pengelolaan, dan peningkatan kapasitas sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya alam, keuangan, dan teknologi dalam rangka pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
 - k. perolehan dan pengelolaan terhadap tanah di Ibu Kota Nusantara, termasuk mengikat diri dengan setiap individu atau badan hukum atas perjanjian hak atas tanah;
 - l. pemberian persetujuan terhadap pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara;
 - m. perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta penanggulangan bencana di Ibu Kota Nusantara;
 - n. penyelenggaraan kehutanan, termasuk restorasi, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan hutan di Ibu Kota Nusantara;
 - o. pelaksanaan pemindahan pusat pemerintahan, pemindahan personel ASN, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta pemindahan perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi/lembaga internasional;
 - p. pelaksanaan koordinasi dengan kementerian yang urusan bidang keuangan negara atas pengelolaan barang milik negara yang sebelumnya digunakan oleh kementerian dan lembaga di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan/atau provinsi lainnya dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara;
 - q. pengembangan, pembinaan, pengarahan, dan pengawasan terhadap Badan Usaha Otorita dan/ atau badan layanan untuk melaksanakan kegiatan

- persiapan, pembangunan, dan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dan pengembangan Ibu Kota Nusantara serta Daerah Mitra;
- r. pelaksanaan dan pengelolaan kerja sama dengan badan usaha dalam rangka penyelenggaraan sarana dan prasarana di Ibu Kota Nusantara;
 - s. pengawasan terhadap badan usaha atas pelaksanaan perjanjian kerja sama dalam kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
 - t. pelaksanaan dan pengelolaan kerja sama dengan Pemerintah Daerah pada Daerah Mitra dan Pemerintah Daerah lainnya;
 - u. pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang diperlukan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
 - v. pengelola informasi dan dukungan teknis dalam pelaksanaan tugas dari Pemerintah Pusat atau pihak terkait lainnya;
 - w. penyelenggara infrastruktur dasar, infrastruktur pelayanan dasar sumber daya manusia, dan infrastruktur pembangunan sosial di Ibu Kota Nusantara berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara yang paling sedikit meliputi infrastruktur perumahan dan permukiman ; persampahan; pengelolaan air limbah; air; fasilitas umum dan fasilitas sosial; mobilitas dan konektivitas; energi; teknologi informasi dan komunikasi; kesehatan; pendidikan; dan ketenagakerjaan;
 - x. penyelenggaraan pembangunan sosial berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, dan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara;
 - y. pengembangan kawasan dan ekonomi di Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara;
 - z. pelaksanaan pelibatan masyarakat di Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra melalui kegiatan sosialisasi, musyawarah, dan/atau konsultasi publik atas kebijakan yang dibuat oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dan/ atau Pemerintah Pusat terkait dengan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.³²¹

Kewenangan yang dimiliki oleh Otorita IN tentunya sangat luas padahal Otorita Ibu Kota Nusantara yang akan menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagai kepala pemerintahan daerah khusus merupakan istilah yang tidak dikenal dalam pemerintahan daerah. Bagaimana mungkin pemerintah daerah dipimpin oleh Otorita IKN, sedangkan dalam konsep pemerintahan daerah Otorita tidak menyelenggarakan pemerintahan daerah karena konsep otorita hanya dikenal

³²¹ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara.

dalam pengelolaan kewenangan sektoral tentunya bukan kewilayahan dengan konsep yang memang fokus pada salah satu sektor tertentu. Dalam hal ini tampak sekali adanya kepentingan-kepentingan politik yang diterjemahkan ke dalam rumusan pasal, karena konsep Otorita memang tidak selaras dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia namun dipaksakan untuk menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Badan Otorita IKN adalah istilah baru dalam sejarah desentralisasi dan otonomi daerah, karena tidak pernah didapati istilah tersebut sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penulis menelusuri sejarah pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang NIT Nomor 44 Tahun 1950, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah namun memang tidak ditemukan istilah Badan Otorita sebagai Kepala Daerah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah. Badan Otorita memang dikenal dalam pemerintahan daerah, namun untuk mengelola Kawasan Khusus yang dibentuk pemerintah untuk kepentingan nasional.³²²

Berbicara tentang Badan Otorita di dalam pemerintahan daerah di Indonesia, memang benar adanya namun jelas bahwa badan ini hanya diberikan kewenangan untuk menjalankan satuan kecil dari urusan pemerintahan daerah yang memang difungsikan untuk mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memang sudah ada, bukan sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan

³²² Lili Romli, *Op.Cit*; hlm.26.

pemerintahan daerah seperti di Batam. Badan Otorita Batam tersebut berada di Kepulauan Riau berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam sebagai pengembangan daerah industri. Selain itu daerah lain yang ada Badan Otoritanya misalnya di Labuhan Bajo, Flores, Nusa Tenggara Timur yang dikenal dengan Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores yang sudah dibentuk tahun 2019 berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Selain itu juga adanya Badan Otorita Borobudur yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur. Namun lagi-lagi digarisbawahi kedua daerah ini memang adanya Badan Otorita, namun kedudukannya bukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.³²³

Namun jika dikorelasikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara yang dipaparkan sebelumnya, menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Badan Otorita Ibu Kota Nusantara tentu berbeda dengan konsep Otorita yang pernah berlaku yang fokus pada kawasan tertentu tanpa ikut serta menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sedangkan jangkauan wewenang Otorita Ibu Kota Negara meliputi banyak sektor yang berpengaruh terhadap hajat hidup orang banyak misalnya Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kewenangan khusus yakni pemberian akses dan kemudahan bagi pelaku usaha yang beroperasi di Kawasan Ibu Kota Nusantara, perizinan investasi, memberikan izin untuk melakukan penanaman modal di Kawasan Ibu Kota Negara, dukungan secara finansial bagi para pelaku usaha dengan

³²³ P. Sihombing dan Daniel Pradina Oktavian, "Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) Ditinjau Dari Perspektif Otonomi Daerah", *Jurnal Pendidikan dan Konseling* Volume 4 Nomor 5 Tahun 2022, hlm.1041.

memberikan fasilitas khusus untuk para pihak yang sudah turut serta mendukung proyeksi pemindahan IKN, dan melakukan pengelolaan asset dan keuangan. Selain itu Otorita IKN yang setingkat Menteri dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus juga diberikan kewenangan untuk memungut pajak di Kawasan IKN.

Hal ini tentu saja menarik namun seakan memperlihatkan kerancuan, karena pada hakikatnya konsep otorita adalah organisasi pemerintah pusat dengan pejabatnya yang memperoleh delegasi dari pusat agar bisa melaksanakan kewenangan tertentu sehingga otorita bukan daerah atau badan hukum. Otorita dalam hal ini hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Sementara itu, karena tidak merupakan badan hukum tidak boleh membuat keputusan atau kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik yang berkaitan dan berdampak pada kehidupan publik. Namun kerancuan ini terlihat dalam pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dilakukan oleh kepala otorita yang merupakan pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara dapat membuat peraturan bahkan memungut pajak sampai kepada retribusi.³²⁴

Otorita yang kedudukannya setingkat Menteri yang seharusnya tidak menjadi Kepala Daerah dalam konstitusi karena hanya sebagai Pembantu Presiden, namun dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara bertindak selayaknya Kepala Daerah, padahal sudah jelas menyalahi konsep Pemerintahan Daerah. Hal ini terlihat dari Otorita yang memungut pajak, bahkan peraturan turunannya sudah terbit yakni Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Pendanaan Dan

³²⁴ Fanisa Luthfia Putri Erwanti dan Waluyo, "Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum Yang Ditimbulkan", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 1, Nomor 1, hlm.52.

Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 pasal 42 ayat (1) menyatakan, “Dalam rangka pendanaan untuk Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, Otorita Ibu Kota Nusantara dapat melakukan pemungutan Pajak Khusus IKN dan atau Pungutan Khusus IKN di Ibu Kota Nusantara”.³²⁵ Selanjutnya di ayat (2), “Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah pengalihan kedudukan, fungsi, dan peran Ibu Kota Negara dari Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ke Ibu Kota Nusantara ditetapkan dengan Keputusan Presiden”. Di dalam ayat (3) tercantum “Pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis sebagai Pajak Khusus IKN dan Pungutan Khusus IKN di Ibu Kota Nusantara”. Adapun yang menjadi subjek pajak khusus Otorita Ibu Kota Nusantara ini tercantum di dalam Pasal 1 ayat (68) yakni, “Subjek Pajak Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Subjek Pajak Khusus IKN adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak Khusus IKN”.

Pemungutan pajak di wilayah Ibu Kota Nusantara yang dilakukan oleh Badan Otorita Ibu Kota Negara menurut hemat penulis tidaklah relevan karena Otorita yang setingkat Menteri hanya membantu Presiden dalam urusan tertentu tidak sebagai Kepala Daerah yang memiliki hak di daerahnya untuk memungut pajak. Terlebih lagi karena sebenarnya daerah khusus Ibu Kota Nusantara ini tidak tepat jika diposisikan sebagai pemerintahan daerah sebagaimana yang sudah

³²⁵ Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

dipaparkan pada pembahasan sebelumnya karena konsepnya sebagai bagian dari pemerintahan pusat dan tidak sesuai dengan format pemerintahan daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah karena konsep otorita memang dikenal dalam konstitusi namun mengurus salah satu Kawasan seperti saat Badan Otorita Batam untuk mengelola Kawasan tertentu.

Menurut hemat penulis, kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai kepala pemerintahan dengan artian yang akan menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus tentu saja bermasalah jika ditempatkan setingkat kementerian. Dalam hal ini tentu kita bisa menitikberatkan dua konsep ini berbeda, bahwa pemerintah daerah (kepala daerah) tentu saja sangat berbeda dengan kementerian. Kepala daerah bertindak sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, sedangkan kementerian membantu Presiden untuk menyelenggarakan urusan atau membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Permasalahan selanjutnya terlihat di dalam rumusan Pasal 5 ayat (4) menyatakan bahwa Kepala Otorita diberhentikan oleh Presiden, yakni “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”.³²⁶ Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.³²⁷ Selanjutnya dalam peraturan turunannya, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara Oleh karena diangkat dan ditunjuk Presiden, maka kita lihat

³²⁶ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

³²⁷ Pasal 5 ayat (6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

dalam Pasal 10 ayat (3), “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Ketua Otorita Ibu Kota Nusantara bertanggung jawab kepada Presiden”.

Jika dicermati pengaturan pemerintahan daerah khusus yang diselenggarakan oleh Otorita IKN ini sarat akan kepentingan politik, bagaimana tidak konsep Otorita IKN tidak selaras dengan pemerintahan daerah ditambah lagi dengan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Padahal dalam tataran konsep sistem pemerintahan daerah, dalam pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat karena pemerintah daerah menjalankan otonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sehingga memilih kepala daerah melalui pemilihan umum menjadi salah satu bagian penting dari negara dan masyarakat yang demokratis, sehingga adanya kontrak sosial antara masyarakat dengan mereka yang diberikan mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang berasal dari perolehan suara saat proses pemilihan.³²⁸ Selain itu, pembangunan yang demokratis merupakan pembangunan nasional yang harus didasarkan pada aspirasi masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat sehingga semangat demokratisasi terlihat dari kehendak rakyat untuk menentukan kepala daerah sebagai pemimpinnya di daerah.³²⁹

Apabila Otorita IKN yang memang diposisikan sebagai kepala pemerintahan daerah, namun ditunjuk, diangkat, bahkan diberhentikan oleh Presiden tentu disinyalir adalah bentuk dari dominasi pemerintah pusat dalam membuat kebijakan negara. Tentu sudah bisa diyakini, bahwa karena ditunjuk,

³²⁸ Dede Mariana dan Caroline Paskariana, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2008), hlm.5.

³²⁹ Halimah Humayrah Tuanaya, “Kedudukan Hukum Penunjukan Aparatur Sipil Negara Sebagai Pengganti Kepala Daerah Dalam Otonomi Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 67/PUU-XIX/2021 20 April 2021”, *Jurnal Rechts Vinding* Volume 11 Nomor 2, Agustus 2022, hlm. 231.

diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden (Pemerintah Pusat), maka segala kebijakan yang akan dilakukan oleh Otorita IKN juga terpengaruh dengan campur tangan pusat yang berlebihan untuk menyukseskan misi elitis politik di pemerintahan daerah khusus yang baru.

Penulis menilai bahwa jika keberadaan Otorita IKN hanya difungsikan sebagai sektor kewenangan yakni dalam proses persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara namun tidak menyelenggarakan pemerintahan daerah, tentunya tidak akan menimbulkan persoalan bahwa ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden karena memang menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan. Terlebih jika dilihat dalam Naskah Akademik bahwa tujuan Otorita IKN adalah untuk melakukan pengelolaan Ibu Kota Nusantara yang maju, profesional, modern, cerdas dan inovatif. Namun apabila keberadaan Otorita IKN sebagai kepala daerah yang akan menyelenggarakan pemerintahan daerah tentu tidak tepat dan menciderai semangat otonomi daerah yang tercantum di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Terlebih lagi Otorita IKN dapat diberhentikan juga oleh Presiden dapat disinyalir nantinya tentu akan bekerja sesuai dengan keinginan pusat karena jika tidak maka mengancam kedudukannya dan bisa diganti.

Sejalan dengan pemaparan di atas, penulis berpandangan alasan mengapa Otorita IKN diposisikan sebagai setingkat kementerian dalam pemerintahan daerah khusus IKN yakni agar sesuai dengan pola kementerian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yakni dalam Pasal 22 Ayat (1), bahwa “Menteri diangkat oleh Presiden” kemudian dilanjutkan dalam Pasal 24 Ayat (2) bahwa, “Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden”. Dengan pola kementerian tersebut, pemerintah menilai diperlukannya posisi setingkat Menteri

agar sesuai dengan konsep kementerian. Namun dalam hal ini kembali penulis berpandangan bahwa disinilah letak kepentingan politik elitis tersebut, di satu sisi menempatkan posisi yang benar dari secara kelembagaan (diangkat dan diberhentikan oleh Presiden) karena memang lembaga kementerian, namun di satu sisi mengambil celah dan memasukkannya dalam pemerintahan daerah agar bisa melaksanakan misinya.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis menilai bahwa pemerintah pusat bermain halus dengan cara menjadikan posisi kelembagaan setingkat kementerian agar sesuai dengan konsep kementerian yakni diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dalam peraturan perundang-undangan, kemudian menerapkan konsep tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang tentu saja sangat berseberangan dengan semangat otonomi daerah. Dalam pemerintahan daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah berlandaskan pada semangat dan filosofi otonomi daerah yakni pelaksanaan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.³³⁰ Namun jika Otorita IKN yang didominasi pengaruh pusat karena ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah tentu tidak akan pernah bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat melainkan bekerja karena perintah dan kebutuhan pusat.

Dominasi kekuasaan oleh pemerintah pusat yang tidak diimbangi dengan keleluasaan daerah untuk bertindak otonom akan menghasilkan pemerintahan yang secara pelan tapi pasti menyeberang dari pemerintahan yang demokratis menuju ke otoriter. Proses menyeberang dari pemerintahan yang demokratis ke otoriter inilah yang dimaksud sebagai otokratisasi. Hal ini dapat kita lihat dari

³³⁰ Akmal Boedianto, *Loc.Cit*; hlm.5.

rezim yang mengatasnamakan di atas kertas berstatus “demokratis,” namun pada kenyataannya tanpa malu-malu secara terorganisir melakukan hal-hal yang biasanya hanya ditemui di negara-negara otoriter dalam sistem pemerintahannya. Dalam hal ini dapat dilihat dari penerapan aturan-aturan baru yang ternyata memperluas kewenangan negara dengan aturan-aturan, dan biasanya atas nama keamanan, pembangunan.³³¹ Namun proses yang ini terasa sulit disadari, karena demokrasi dan otokrasi dipadupadakan dalam politik kekuasaan di waktu yang bersamaan dan dilakukannya secara bertahap.³³²

Jika pemerintahan daerah khusus dikepalai oleh Otorita IKN setingkat kementerian dengan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden maka menurut hemat penulis penyelenggaraan pemerintahan daerah ini akan diwarnai dengan sentralistik karena didominasi oleh pemerintah pusat terlebih lagi tidak adanya lembaga perwakilan rakyat daerah di dalam pemerintahan daerah tersebut dan hal ini tentu sangat menciderai semangat otonomi daerah. Padahal otonomi sebagai instrument demokrasi menghendaki tingkah laku demokratik penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, segala bentuk otoritarian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dirubah menjadi lebih demokratis.³³³ Jika dilihat dari pengaturan Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus tentu saja sangat berseberangan.

Berkaitan dengan Otorita Ibu Kota Nusantara bahkan dengan proses yang cepat pula, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022

³³¹ Daniel Petz, dkk, *Damai Pangkal Damai Mengadang Otokratisasi: Refleksi Perlawanan Nirkekerasan di Indonesia dan Dunia 2021*, (Yogyakarta : *Institute of International Studies*, Universitas Gadjah Mada, 2022), hlm. 1

³³² Defbry Margiansyah, “Otokratisasi dan Populisme Otoriter dalam Rezim Demokrasi: Perbandingan antara India, Hongaria, dan Turki”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 11, No. 2 Tahun 2021, hlm.265.

³³³ Bagir Manan, *Op.Cit*; hlm,33.

Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita memegang masa jabatan selama lima tahun. Hal ini dirumuskan di dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama”.³³⁴ Selanjutnya di dalam ayat (3) menyatakan bahwa, “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden sebelum masa jabatannya berakhir”. Masa jabatan Otorita IKN di dalam Naskah Akademik Undang-Undang Ibu Kota Negara menyebutkan bahwa masa jabatan Otorita Ibu Kota Nusantara mengikuti masa jabatan Presiden karena pengendalian pelaksanaan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara akan semakin kuat karena Presiden dapat memonitor lebih dekat melalui Kepala Otorita Ibu Kota Negara. Dalam hal masa jabatan Otorita Ibu Kota Nusantara yang tercantum di dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, menurut penulis juga mengalami kerancuan. Hal ini dikarenakan dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara bahkan Peraturan Presiden sebagai aturan turunannya, masa jabatan Otorita IKN tidak mengatur secara spesifik maksimal masa jabatan kepala Otorita sebagai pemimpin di Pemerintahan Daerah Khusus. Padahal Otorita di dalam Undang-Undang diposisikan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah namun tidak adanya ketentuan masa diperbolehkan menjabat sehingga dapat terus untuk ditunjuk oleh Presiden pada periode berikutnya dengan masa jabatan yang sama. Sedangkan kepala daerah dalam pemerintahan daerah diatur dengan jelas

³³⁴ Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

pembatasan masa jabatan yakni di dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk sekali masa jabatan”.³³⁵ Bagaimana mungkin, Otorita yang diposisikan sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah namun tidak sesuai dengan konsep pemerintahan daerah yang tentu memiliki pembatasan masa jabatan.

Kedudukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara seperti adanya indikasi *executive heavy* yang mengandung makna bahwa sebenarnya Presiden memiliki kewenangan yang tidak terbatas. Hal ini menyebabkan legislatif dan yudikatif berada di bawah dominasi pengaruh Presiden. Dengan demikian menunjukkan bahwa eksekutif memiliki kewenangan lebih dibandingkan kekuasaan yang lain.³³⁶ Berkaitan dengan pola *executive heavy* pernah terjadi di dalam politik hukum di Indonesia, misalnya Presiden dapat dipilih kembali tanpa ada batasan periode, kemudian tidak adanya pula kontrol legislatif dan yudikatif terhadap eksekutif. Selanjutnya eksekutif merupakan pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya itu fungsi kontrol legislatif juga tidak berfungsi sehingga tidak dapat melakukan pemberhentian Presiden.³³⁷

Apabila kita kaitkan dengan kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai kepala pemerintahan daerah khusus tentu saja menarik, karena adanya sinyalir akan terjadinya refleksi *executive heavy*. Hal ini terlihat dari persamaan tidak

³³⁵ Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³³⁶ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta : Konstitusi Press dan Citra Media, 2006), hlm.13.

³³⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Persada, 1991), hlm.267.

terbatasnya masa jabatan antara Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Presiden dan Wakil Presiden sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni di Pasal 7, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Hal ini tentu saja memiliki kesamaan dengan Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

Berdasarkan kedua rumusan pasal tersebut yakni Pasal 7 UUD 1945 sebelum perubahan dan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022, apabila dikomparasikan tentunya menarik karena tidak adanya batasan masa jabatan. Pemberian kewenangan yang dilakukan oleh Presiden dengan cara ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden tanpa ada kejelasan tentang durasi masa jabatan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menjadi salah satu pengingkaran dan menciderai semangat konstitusionalisme dan reformasi yang memberikan pembatasan masa jabatan. Hal ini dilakukan karena pada dahulunya di masa Orde Baru adanya kekuasaan selama 32 tahun oleh Soeharto didasarkan pada Pasal 7 tersebut, sehingga rumusan pasal tersebut dirubah. Jika dicermati tentu saja dengan kekuasaan tanpa pembatasan masa jabatan ini dikhawatirkan akan menjadi potensi terjadi *executive heavy* ketika melaksanakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.³³⁸

³³⁸ Khulaifi Hamdani dan Ulvi Wulan, “Rezim *Executive Heavy* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara”, *Jurnal Legislatif* Volume 5 Nomor 2 Juni 2022, hlm.98.

Jika kita melihat Badan Otorita Ibu Kota Nusantara memang seperti adanya kepentingan-kepentingan politik di dalamnya, karena semua tersentralistik kepada Presiden, yakni sebagai lembaga setingkat kementerian karena ditunjuk oleh Presiden dan dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden. Kepala Otorita menduduki posisi tertinggi dalam pemerintahan daerah khusus bahkan tanpa melalui pemilihan umum seperti kepala daerah yang lain. Otorita Ibu Kota Nusantara seakan-akan menjadi alat untuk mempermudah jalannya pemerintah pusat untuk melakukan otokrasi dan melakukan misinya di daerah dengan mengatasnamakan pembangunan. Hal ini terlihat misalnya dari hanya adanya Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan yang melakukan pengawasan di wilayah Ibu Kota Nusantara tentu saja menimbulkan kekhawatiran bahwa kurang memadainya pengawasan tersebut terhadap Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat.

Arah kebijakan pembentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara tentang pengaturan daerah khusus dalam hal ini Otorita Ibu Kota Negara sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu Otorita Ibu Kota Nusantara yang menjadi penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara di dalam Naskah Akademik memiliki kekuatan yang lebih signifikan karena ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden. Hal ini dimaksudkan agar level Otorita Ibu Kota Negara menjadi setingkat kementerian sehingga dapat leluasa melaksanakan wewenang yang diberikan oleh Pusat. Hal ini didasarkan karena memang Otorita Ibu Kota Negara merupakan eksekutor utama dalam proses keseluruhan Ibu Kota Negara untuk mencapai sasaran Ibu Kota Negara.

Namun penulis menilai bahwa Otorita Ibu Kota Negara yang diposisikan sebagai kepala pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 juga menunjukkan sinyalir adanya indikasi sentralistik. Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara yang sangat tersentral kepada Presiden tentu tidak sejalan dengan prinsip otonomi daerah karena memang dalam hal ini pemerintah menempatkan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Jika kita lihat bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara yang merupakan perpanjangan tangan Presiden untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus tentu dikhawatirkan akan menghadirkan otoriterianisme di daerah. Padahal otonomi daerah dijadikan sebagai kebijakan strategis pengakuan daerah sebagai bentuk penguatan dimensi kebersamaan dalam bingkai negara kesatuan yang mengkonsepkan bahwa Pemerintah Pusat memberikan kewenangan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.³³⁹ Terlebih tidak adanya durasi masa jabatan dari Otorita Ibu Kota Nusantara yang akan menciderai demokrasi.

Penulis berpandangan bahwa arah kebijakan ini menimbulkan sistem pemerintahan daerah yang tidak demokratis, selain karena tidak sejalan dengan tataran konsep pemerintahan daerah juga sarat dengan kepentingan-kepentingan elite politik. Bagaimana tidak, kedudukan Ibu Kota Nusantara yang diposisikan setingkat kementerian tentu menyalahi konsep pemerintahan daerah, ditambah lagi ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden yang akan bekerja untuk kepentingan pusat pula. Tidak hanya itu, di dalam naskah akademik tersebut menyatakan bahwa alasan masa jabatan Otorita IKN adalah lima tahun agar Presiden dapat memonitor lebih dekat. Tentu hal ini sangat disayangkan, karena

³³⁹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm.11.

kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah yang seharusnya menjalankan roda pemerintahan daerah sesuai dengan keinginan dan kebutuhan di daerah, malah menjadi pemerintahan daerah yang berpuncak pada pemerintah pusat. Jika dikaitkan dengan pemberian status khusus, juga tidak sejalan menurut penulis karena pemberian kekhususan kepada suatu daerah karena kebutuhan nyata yakni sebagai Ibu Kota Negara namun tidak menjadi landasan segala penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dikendalikan oleh pusat, sebab dalam konsepnya desentralisasi asimetris pada hakikatnya menjamin masyarakat tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib daerah sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi, yang telah diberikan asimetris (perlakuan berbeda) dengan tetap kerangka negara yang berdaulat.³⁴⁰ Namun jika dilihat dari Otorita IKN tentunya tidak sejalan dengan salah satu tujuan dari pemberian desentralisasi asimetris terhadap suatu daerah karena semua penyelenggaraannya dipegang kendali oleh pusat bahkan tidak adanya lembaga perwakilan rakyat daerah.

Misalnya terlihat di dalam Naskah Akademik yang menyebutkan karakteristik Otorita IKN sebagai pengelola Ibu Kota Nusantara sehingga di dalam Ibu Kota Negara tidak perlu ada campur tangan politik praktis karena aspek politik sudah dilakukan di level pusat yakni persetujuan bersama Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sehingga tidak ada tidak adanya pemilihan umum di tingkat daerah.³⁴¹ Menurut penulis, hal ini tentu saja tidak cocok jika diposisikan dalam satuan pemerintahan daerah, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus sesuai dengan cita-cita politik hukum nasional yang berlandaskan

³⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.67.

³⁴¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, hlm. 27.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk mencapai tujuan nasional yakni kesejahteraan rakyat.³⁴²

Dalam pengaturan Otorita Ibu Kota Nusantara, penulis berpandangan bahwa memang politik hukum atau arah kebijakannya memuat kepentingan-kepentingan politik. Dalam konsepsi *sein*, Undang-Undang akan terus akan menjadi bagian dari determinasi kepentingan politik. Rezim pemerintahan yang demokratis, karakteristik produk hukumnya cenderung bersifat progresif di masyarakat dan proses pembentukannya secara kompetitif sedangkan rezim pemerintahan non demokratis karakter produk hukumnya cenderung elitis dan pembentukannya sentralistik.³⁴³ Banyaknya dominasi pemerintah pusat yang diposisikan dalam satuan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus sarat dengan kepentingan elitis, menjadikan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mengelola wilayah Ibu Kota Negara namun satu sisi di dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara menjadikan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai pemimpin pemerintahan daerah khusus tetapi diangkat, ditunjuk, dan diberhentikan oleh Presiden bahkan masa jabatannya lima tahun dengan alasan agar Presiden dapat lebih mudah memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus. Tentu hal ini tidak sejalan dengan semangat otonomi daerah dan juga demokratisasi di daerah sehingga pelaksanaannya lebih banyak mencerminkan kepentingan elitis politik semata.

B. Problematika Pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

1. Problem Kelembagaan IKN Dalam Konteks Pemerintahan Daerah

Pemberian status daerah khusus yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat tentunya tidak bisa hanya berlandaskan kepentingan elitis semata, melainkan

³⁴² Yusnani Hasyimzoem, dkk. *Op.cit*; hlm.18.

³⁴³ Idul Rishan, *Op.Cit*; hlm.8.

harus dalam rambu-rambu yang sesuai dalam konteks kenegaraan. Dalam pemberian status daerah khusus tentu harus menelisik konsep pemberian status khusus kepada suatu daerah sebagaimana dilakukan ketika perumusan Pasal 18 B tentang diakuinya keberadaan daerah yang bersifat khusus. Misalnya terlihat dalam rapat lanjutan Agustus 2000 Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menyatakan bahwa negara memang mengakui keberadaan daerah khusus yang diatur dengan undang-undang, namun perlunya penegasan-penegasan yang lebih lanjut.³⁴⁴ Dalam konteks ini tentu dapat dipahami bahwa keberadaan daerah khusus diperlukan penegasan dan batasan pemberian daerah khusus karena jika tidak maka daerah-daerah yang lain akan mengajukan diri sebagai daerah khusus yang akan menimbulkan perpecahan.

Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa dalam Pasal 18B ayat (1) mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau istimewa. Setelah dilakukan pencermatan terhadap Pasal 18B ayat (1) hasil perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menunjukkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Dalam hal negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah khusus didasarkan pada dua hal yakni harus bersifat retrospektif dan bersifat proaktif. Retrospektif mengandung arti bahwa daerah yang diakui tersebut harus sudah ada terlebih dahulu dari pernyataan pengakuan. Sedangkan bersifat proaktif yang berarti objek yakni daerah yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan. Hal ini menimbulkan perbedaan pendapat, bahwa pemberian status khusus bagi suatu daerah apakah satuan pemerintahan daerah yang dimaksudkan yang harus diakui

³⁴⁴ Mahkamah Konstitusi RI, *Loc.Cit*; hlm.1326.

dan dihormati oleh negara hanya satuan-satuan pemerintahan daerah sebelum tanggal 18 Agustus 2000 saja atau dapat pula bentuk-bentuk pemerintahan daerah yang baru. Dengan dua perbedaan pendapat ini ada yang menyatakan bahwa yang diakui dan dihormati hanya satuan pemerintahan daerah yang sudah ada sebelumnya namun ada juga yang berpendapat bahwa satuan pemerintahan daerah yang baru mendapatkan kekhususan termasuk diakui dan dihormati.³⁴⁵

Jika pemerintah mendalilkan pada pendapat kedua dengan mendasarkan pada asas proaktif bahwa objek yakni daerah yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan sebagai daerah khusus maka menurut penulis seharusnya daerah yang akan diberikan pengakuan tersebut dibentuk dulu. Artinya yang dilakukan oleh pemerintah adalah memberikan pengakuan khusus kepada suatu daerah, namun dengan cara dibentuk daerah yang menjadi objek tersebut kemudian baru memberikan pengakuan kekhususan kepada daerah itu agar nantinya pemerintahan daerah tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandemen memang tidak merinci secara jelas syarat suatu pemerintahan daerah bersifat khusus dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya menyebutkan bahwa pemerintahan daerah tersebut diatur dengan Undang-Undang, namun demikian mengandung makna bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mempercayakan kepada para pembentuk Undang-Undang untuk menetapkan apa dan bagaimana pemerintahan daerah khusus.³⁴⁶

Sejalan dengan pemaparan di atas maka seharusnya pemerintah dalam memberikan status daerah khusus kepada suatu daerah juga harus melihat dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan jenis dan ruang lingkup

³⁴⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit*; hlm.108.

³⁴⁶ Sirajuddin, dkk, *Op.Cit*; hlm.236.

kekhususan kepada suatu daerah. Hal ini terlihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan bahwa suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus terkait dengan kenyataan dari kebutuhan politik yang karena dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah yang lain. Sedangkan untuk jenis dan ruang lingkup kekhususan didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah yang bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan³⁴⁷.

Berdasarkan pemaparan di atas menunjukkan bahwasanya pemberian status khusus kepada suatu daerah memang dapat diberikan namun dengan memperhatikan kriteria dan ruang lingkup bahwa memang adanya latar belakang kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan bukan hanya keinginan elitis semata. Jika melihat dari Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara menurut penulis tentu diperbolehkan untuk mendapatkan kekhususan karena latar belakangnya adalah kebutuhan nyata untuk dijadikan sebagai Ibu Kota Negara, namun beberapa problem kelembagaan di dalamnya tentu saja

³⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

bermasalah. Seharusnya jika melihat dari kriteria dan ruang lingkup pemberian status daerah khusus harus benar-benar karena kebutuhan karena perannya sebagai tempat penyelenggaraan pemerintahan Ibu Kota Negara. Dengan demikian seharusnya adanya dibentuk daerah, baru diberikan kekhususan. Namun sangat disayangkan, pemberian status daerah khusus ini seakan-akan merupakan jalan cepat untuk menjalankan misi pembangunan Ibu Kota Nusantara namun menjadikan pemerintahan daerah sebagai alat untuk menyelesaikan misi tersebut. Hal ini misalnya terlihat dari Kepala Daerah yang disebut sebagai Otorita IKN yang setingkat Menteri.

Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, yakni “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 Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Selanjutnya dalam Pasal 8 juga disebutkan, “Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN adalah Otorita IKN”. Jika melihat konsep pemerintahan daerah, pemerintah daerah adalah yang menjalankan tugas dan fungsi dari pemerintahan daerah yakni Kepala Daerah meliputi Gubernur, Bupati, dan Walikota.³⁴⁸ Pemerintahan daerah menentukan bahwa pelaksanaan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah yang terdiri atas pemerintah daerah Provinsi atau gubernur dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota dengan masa jabatan lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya

³⁴⁸ Syahri Thohir, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pembentukan Organisasi Penyelenggara Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Deepublish, 2012), hlm. 24.

dibantu oleh wakil kepala daerah yaitu wakil gubernur untuk daerah provinsi dan wakil bupati atau walikota untuk daerah kabupaten/kota.³⁴⁹ Hal ini dalam konteks pemerintahan daerah tentunya mengalami kerancuan karena Otorita tidak dikenal sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Indonesia.

Status khusus dapat diberikan kepada daerah namun dengan mempertimbangkan beberapa prinsip sebagaimana dilihat dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Terhadap UUD 1945 menyatakan bahwa kekhususan dan keistimewaan suatu daerah dapat diberikan namun sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam hal tersebut, Zudan Arif Faturullah sebagai ahli pemerintah menyatakan meskipun kekhususan dan keistimewaan diperbolehkan dalam yuridis namun harus memperhatikan beberapa prinsip. *Pertama*, pengaturan kekhususan masih dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, pengaturan tentang kekhususan harus sejalan dengan tujuan negara yakni mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat setempat dan masyarakat luas. *Ketiga*, mempererat terjadinya pemerataan dan keadilan sosial. *Keempat*, memperkuat demokratisasi di tingkat lokal dan keenam adalah mewujudkan tujuan otonomi daerah.³⁵⁰

Berdasarkan prinsip pemberian status kekhususan tersebut terlihat bahwa Pemerintah Pusat tidak boleh sewenang-wenang memberikan status kekhususan kepada suatu daerah dengan tidak melihat kriteria, ruang lingkup, dan prinsip

³⁴⁹ Yusnani Hasyimzoem, Op.Cit; hlm. 97.

³⁵⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.

pemberian status kekhususan kepada suatu daerah. Dengan demikian, seharusnya status khusus yang diberikan kepada daerah tidak malah berseberangan dengan tujuan untuk kemakmuran masyarakat, memperkuat demokrasi tingkat lokal dan mewujudkan tujuan otonomi daerah. Namun, kelembagaan di Ibu Kota Nusantara tentu saja berseberangan misalnya Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus dan tanpa adanya DPRD. Ibu Kota Nusantara yang diposisikan sebagai Pemerintahan Daerah tentu seharusnya juga harus sesuai dengan format kelembagaan dalam tatanan konsep pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Setelah dicermati perangkat daerah dalam konsep pemerintah daerah yang berlaku berbeda dengan perangkat daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Di dalam konteks pemerintahan daerah, untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yakni Sekretaris Daerah, sekretaris DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas Sekretaris Daerah, sekretaris DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan.³⁵¹ Susunan organisasi pemerintahan daerah ini tentu sangat berbeda dengan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Hal ini terlihat dari Pasal 3 dan 4 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yakni dalam Pasal 3 disebutkan, “Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dibantu oleh perangkat Otorita IKN”. Selanjutnya di dalam Pasal 4 menyebutkan, “Perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas Sekretaris Otorita IKN, Deputi Kepala Otorita IKN, dan Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita IKN.

³⁵¹ Yusnani, *Op.Cit*; hlm.103.

Menurut hemat penulis, dari sisi kelembagaan Otorita IKN ini tentu saja tidak sesuai dengan kelembagaan yang berlaku di pemerintahan daerah, sehingga sebenarnya menjadikan Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus adalah sebuah kerancuan.

Dengan demikian, setelah melihat konsep pemberian status kekhususan kepada suatu daerah dalam historis perumusan Pasal 18B UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa secara kelembagaan IKN bermasalah, karena seharusnya dalam pemberian status khusus kepada daerah pemerintah pusat tidak memiliki domain absolut. Hal ini mengandung artian bahwa untuk menentukan kekhususan suatu daerah harus dengan memperhatikan dan mempertimbangkan apakah masyarakat lokal di daerah membutuhkan status kekhususan tersebut karena seharusnya status khusus harus berasal dari *civil society* yang berangkat dari masyarakat lokal. Sebagaimana yang terjadi pada daerah-daerah lain di Indonesia banyak sekali yang menuntut keistimewaan dan kekhususan tetapi tidak dikabulkan oleh Pemerintah Pusat, namun yang menjadi masalah adalah di IKN diberikan kekhususan dengan segala pengaturan yang elitis misalnya pembentukan Badan Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus setingkat Menteri menunjukkan bahwa tentunya tidak berdasarkan keinginan masyarakat lokal untuk memperoleh status khusus tersebut melainkan keinginan Pusat yang seharusnya tidak boleh status khusus diberikan secara sepihak.

Dalam hal ini masyarakat lokal di IKN tidak dipertimbangkan aspirasinya karena bagaimana bisa dipertimbangkan aspirasinya sedangkan di Daerah Khusus IKN tidak memiliki DPRD yang seharusnya menjadi wakil masyarakat lokal untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Dengan demikian kepentingan-

kepentingan elitis pemberian status khusus kepada daerah IKN sangat terlihat jelas dalam hal ini karena tidak sesuai dengan tujuan pemerintahan daerah yakni dalam rangka pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Selain itu di wilayah IKN juga terdapat banyak sekali masyarakat adat yang menolak pemindahan Ibu Kota Negara terlebih karena tidak adanya DPRD sehingga aspirasi masyarakat tentu tidak terdengar dan bisa membahayakan hak-hak masyarakat adat di wilayah IKN sehingga seharusnya jika memang dijadikan Pemerintahan Daerah Khusus IKN harus adanya lembaga yang menampung aspirasi masyarakat adat di wilayah IKN agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dengan demokratis.

2. Problem Subtansi IKN Dalam Konteks Pemerintahan Daerah

Ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menurut penulis menimbulkan beberapa permasalahan dari konteks pemerintahan daerah. Hal ini juga terlihat dari adanya penyimpangan dari norma konstitusi di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sehingga secara subtansi menimbulkan kerancuan. Terlebih dahulu kita lihat dari subtansi pengaturan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara terlihat bahwa, “Ibu Kota Negara bernama Nusantara yang 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 Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”.³⁵² Selanjutnya Pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa, “Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah pemerintahan daerah yang bersifat

³⁵² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara”. Pasal 5 ayat (1), “Ibu Kota Nusantara berfungsi sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadi tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintah pusat, serta tempat kedudukan perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi/lembaga internasional”.³⁵³

Pengaturan pemerintahan daerah khusus dalam konteks pemerintahan daerah menimbulkan masalah menurut penulis karena di dalam Pasal 1 ayat 9 menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita IKN adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Dalam konteks pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah tentunya adalah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dan tidak mengenal adanya Badan Otorita. Status Ibu Kota Nusantara sebagai Pemerintahan Daerah Khusus dengan dikepalai oleh Badan Otorita tentu saja tidak tepat, karena Badan Otorita dalam konsep pemerintahan daerah dikenal sebagai pengelola Kawasan Khusus.

Kawasan Khusus merupakan konsep yang dipergunakan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat dengan fungsi tertentu dan dilokasi tertentu dengan prinsip pembentukan untuk mengutamakan kepentingan nasional yang bisa didasarkan pada kepentingan politik dan pertahanan keamanan, ekonomi, budaya dan lingkungan hidup.³⁵⁴ Dengan demikian, Kawasan Khusus tentu berbeda dengan Pemerintahan Daerah Khusus terutama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang dilakukan oleh

³⁵³ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

³⁵⁴ Baharuddin Thahir, “Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* Vol. 1, No. 2, November 2018, hlm.104.

Badan Otorita yang menyalahi konsep pemerintahan daerah yang sudah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam konteks pemerintahan daerah tentu saja ini sangat membingungkan. Meskipun pemberian status kekhususan kepada Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara ini karena memanfaatkan peluang Pasal 18 B Ayat (1) yang memberikan kekhususan kepada suatu daerah dengan berdasarkan rujukan melihat rumusan rapat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi bahwa pemberian status khusus dapat dilakukan kepada daerah karena latar belakang dan kebutuhan nyata politik sehingga memang diperbolehkan untuk diberikan status daerah khusus. Namun yang membingungkan jika diposisikan sebagai Pemerintahan Daerah terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus status Ibu Kota Nusantara sebagai satuan pemerintahan daerah khusus yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus IKN tentu status IKN tidak boleh dengan status IKN Otorita.

Di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, “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 otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”.³⁵⁵ Dengan demikian, jelas bahwa dalam konteks pemerintahan daerah di dalam Undang-Undang, pemerintahan daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, di Ibu Kota Nusantara

³⁵⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus adalah Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemberian keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya sendiri dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Ibu Kota Negara tentu tidak sejalan dengan pengaturan-pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara.

Dalam konteks pemerintahan daerah jika merujuk pada konstitusi yakni di dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.³⁵⁶ Selanjutnya di dalam Pasal 18 ayat (2), “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.³⁵⁷ Oleh karena itu, jika berangkat dari amanat konstitusi tentu saja Ibu Kota Nusantara jika memang dijadikan sebagai pemerintahan daerah maka dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, tetapi yang membingungkan pemerintahan daerah setingkat Provinsi, namun tidak sejalan dengan aturan di dalam Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4). Pasal 18 ayat (3), “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Selanjutnya pada ayat (4), “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Sedangkan di Ibu

³⁵⁶ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁵⁷ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kota Nusantara tidak adanya Gubernur, Bupati, dan Walikota serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam konteks pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah seharusnya sesuai dengan nomenklatur yang diatur dalam konstitusi yakni Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 18 ayat (4), “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Dengan demikian, meskipun pemerintah memanfaatkan peluang “status khusus” yang tercantum di dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bukan berarti melanggar konstitusi yang berlaku terutama dengan nomenklatur gubernur sebagai kepala daerah. Apabila Otorita dipilih sebagai sebutan untuk penyelenggara pemerintahan daerah, menurut penulis merupakan bentuk penyimpangan dari konstruksi pemerintahan daerah dan menyalahi Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pemerintah mendalilkan bahwa istilah Badan Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN diperbolehkan dengan memanfaatkan kekhususan yang diatur dalam konstitusi, yakni Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menurut penulis juga tidak tepat, karena meskipun mendapatkan kekhususan karena status daerah sebagai kedudukan Ibu Kota Negara bukan berarti menyalahi nomenklatur “kepala daerah” yang sudah diatur dalam konstitusi, dengan mengganti penyebutannya menjadi Otorita IKN. Padahal jika kita lihat DKI Jakarta mendapatkan status kekhususan karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara tetap tidak menyalahi nomenklatur penyebutan kepala daerah. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara, “Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selanjutnya disebut

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah Gubernur dan perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Provinsi DKI Jakarta”. Dengan demikian, tentu saja seharusnya meskipun mendapatkan kekhususan tetap mengikuti amanat konstitusi.

Apabila pemerintah memposisikan kedudukan Ibu Kota Nusantara sebagai daerah khusus dalam konteks pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 18 B ayat (1) bahwa Negara mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, namun pemberian asimetris terhadap daerah lain seperti DIY Yogyakarta, Papua, Aceh, DKI Jakarta masih sesuai dengan pengaturan yang diamanatkan dalam konstitusi, yakni bentuk pemerintahan daerah dalam bentuk provinsi, kabupaten dan kota dengan dikepalai oleh Gubernur, Bupati dan Walikota. Selain itu, konsep pemerintahan daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya. Sedangkan jika dikomparasikan dengan Ibu Kota Nusantara yang berbentuk pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara memang di dalam rumusan pasal 5 ayat (2) menyatakan dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, namun di dalam Naskah Akademik menyatakan pemerintahan daerah khusus adalah bagian pemerintah pusat yang akan melimpahkan kewenangan yang bersifat pengurusan dan pengaturan. Sedangkan peran dari pemerintah khusus Ibu Kota Nusantara berpola pada fungsi pengelolaan yang berasal dari pelimpahan wewenang dari Presiden secara penuh terkait pengelolaan wilayah Ibu Kota Nusantara. Presiden selaku pemberi mandat kepada pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara akan melakukan pengawasan yang dilakukan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, tentu makna mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tidaklah sejalan.

Terlebih di dalam rumusan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Ibu Kota Negara menyatakan bahwa untuk pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara berbeda dengan pemerintahan lainnya, “Dikecualikan dari satuan pemerintahan daerah lainnya, di Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional”.³⁵⁸ Hal ini tentu saja membingungkan karena kedudukan Ibu Kota Nusantara ditempatkan sebagai pemerintahan daerah namun unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan daerah yang mendapatkan status kekhususan dan keistimewaan. Hal ini semakin gamblang terlihat bahwa memang terjadi kerancuan kedudukan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagai pemerintahan daerah karena kelembagaan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara adalah sebagai pengelola (*city manager*) wilayah Ibu Kota Nusantara yang merupakan bagian dari Pemerintah Pusat yang diberikan mandat khusus melalui Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara.

Menurut penulis, karena hal inilah menjadi penyebab mengapa dalam konsep pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena sudah ada lembaga perwakilan pusat yakni DPR untuk melakukan pengawasan sehingga tidak perlu adanya DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota bahkan juga tidak sama dengan bentuk pemerintahan daerah lainnya dalam format pembagian Provinsi, Kabupaten dan Kota sesuai dengan amanat konstitusi. Namun permasalahan ini sangat pelik karena jika memang Ibu Kota Nusantara adalah bagian pemerintahan pusat dengan prinsip bahwa kendali tata Kelola Ibu Kota Negara pada pangkalnya ada pada Presiden sehingga Pemerintah Pusat/Presiden yang menjalankan fungsi pengaturan yakni peraturan perundang-undangan untuk menata kelola Ibu Kota Negara tentu

³⁵⁸ Pasal 5 ayat (3) Undang-Undan Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

tidaklah tepat jika kedudukannya sebagai pemerintahan daerah, karena sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan pemerintahan khusus Ibu Kota Negara hanyalah menerima mandat dari Presiden untuk mengelola secara penuh Ibu Kota Nusantara sebagaimana yang tercantum di dalam Naskah Akademik. Oleh karena itu, dapat ditarik benang merah sehingga jelas tidak memiliki kewenangan seperti pemerintahan daerah yang lainnya contohnya seperti DKI Jakarta yang mendapatkan kekhususan serupa karena status sebagai kebutuhan nyata politik sebagai Ibu Kota Negara namun masih dalam format pemerintahan daerah, karena memang masih menjalankan pemerintahan daerah seperti pemerintahan daerah yang lain. Pada hakikatnya memang adanya pemerintahan daerah merupakan sebuah penyempurnaan suatu ciri dari negara demokrasi yakni kebebasan.³⁵⁹

Secara substansi Kepala Daerah seharusnya dipilih secara demokratis sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Namun di Ibu Kota Nusantara Kepala Daerah ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden yaitu dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Ibu Kota Nusantara, “Otorita IKN dipimpin oleh Kepala Otorita IKN dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita IKN yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”. Dengan demikian, karena

³⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*; hlm.90.

ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden tentu bertanggung jawab kepada Presiden, meskipun berkonsultasi dengan DPR namun tentu dipengaruhi dengan kepentingan-kepentingan politik di pusat.

Pemerintah mendalilkan kepala daerah ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden karena kekhususannya sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara karena diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang kedudukannya sebagai wilayah kedudukan Ibu Kota Negara menurut penulis juga tidak tepat. Daerah Khusus Ibu Kota Negara Jakarta yang menjadi Ibu Kota Negara masih memiliki gubernur dan dipilih melalui pemilihan yang demokratis melalui pemilihan umum. Demikian terlihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara, “Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Selanjutnya di dalam Pasal 11 ayat (1), “Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih”. Perihal adanya pemilihan untuk kepala daerah tentu sejalan dengan semangat otonomi daerah agar terciptanya pemerintahan daerah yang sesuai dengan tujuan otonomi daerah yakni kesejahteraan umum.

Pemerintahan daerah menghendaki pemimpin atau kepala daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah dipilih melalui pemilihan yang demokratis. Dengan kelembagaan Otorita IKN sebagai kepala daerah khusus dengan langsung ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden tentu tidaklah dapat dikatakan pemilihan secara demokratis dalam konteks

pemerintahan daerah karena diambil alih semua oleh pemerintah pusat. Padahal dalam konteks pemerintahan daerah, tidak boleh adanya intervensi dari pemerintah pusat sehingga seharusnya daerah dapat memiliki kemandirian dan kebebasan sesuai kebutuhan di daerah.³⁶⁰ Dalam konsep pemerintahan daerah ini tentu saja sangat tidak sejalan bahwa Otorita IKN diposisikan sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan daerah namun dipegang kendali secara keseluruhan oleh Pemerintah Pusat lalu menimbulkan satu anomali bahwa sebenarnya tidak perlu ada pemerintah daerah jika semua dikendalikan oleh pemerintah pusat padahal IKN diberikan keleluasaan mengurus urusan sendiri urusan pemerintah sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus di dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara.

Oleh karena itu, berdasarkan pada penelaahan Naskah Akademik dan memahami rumusan Pasal di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menurut hemat penulis, kedudukan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagai pemerintahan daerah memang tidak sesuai format pemerintahan daerah yang diamanatkan dalam konstitusi, karena memang pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara merupakan bagian pemerintah pusat yang diberikan mandat untuk mengelola wilayah Ibu Kota Negara sehingga penamaan yang sesuai untuk format daerah khusus Ibu Kota Nusantara tidaklah diposisikan sebagai pemerintahan daerah khusus, melainkan sebagai kawasan khusus, karena di dalam pemerintahan daerah dikenal adanya kawasan khusus yakni di dalam Pasal 1 ayat (42) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yakni, “Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh

³⁶⁰ Lili Romli, *Op.Cit*; hlm.7.

Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian seharusnya dapat dijadikan Kawasan Khusus namun tidak menyelenggarakan pemerintahan daerah melainkan hanya menjalankan wewenang yang diberikan oleh Pusat contohnya seperti di Batam karena status IKN sebagai satuan Pemerintahan Daerah Khusus namun dipimpin oleh Badan Otorita menurut penulis adalah tidak tepat dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia.

Perumusan norma bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara setingkat kementerian juga tidak tepat secara substansi. Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus yang kedudukannya setingkat kementerian tentu saja sebuah kerancuan. Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, “Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Dalam konteks pemerintahan daerah, Menteri tidak bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah melainkan membantu Presiden. Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 5 ayat (3), “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh Menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu”. Dalam konteks pemerintahan daerah, Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 8 ayat (1), “Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan urusan

Pemerintahan oleh Daerah Provinsi dilaksanakan oleh Menteri/lembaga pemerintah nonkementerian”.

Dengan demikian tentunya lembaga kementerian dalam konsep pemerintahan daerah sebagaimana diatur pula dalam Pasal 1 angka 45 Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri yakni membantu Presiden dalam mengurus urusan pemerintahan, salah satunya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah Provinsi bukan malah sebagai kepala daerah yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus. Penulis berpandangan bahwa ini adalah sebuah kerancuan memposisikan Otorita IKN sebagai kepala pemerintahan daerah ditambah lagi kedudukannya setingkat kementerian.

Hal ini menunjukkan selain menyalahi nomenklatur kepala daerah juga menyalahi hakikat dari kelembagaan pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa Menteri sebagai lembaga pembinaan dan pengawasan bukan pemimpin dari pemerintahan daerah khusus. Terlebih lagi dalam konteks pemerintahan daerah, seharusnya Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Presiden melalui Gubernur sebagai pelaksanaan dari fungsi pemerintahan umum yang berlaku di pemerintahan daerah sebagai hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintah pusat.³⁶¹ Namun dalam kelembagaan IKN, Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus bertanggung jawab langsung kepada Presiden padahal di dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa Menteri hanyalah sebagai pembantu

³⁶¹ Josef Riwu Kaho, *Op.Cit*; hlm.12.

Presiden untuk membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam konteks pemerintahan daerah, Menteri seharusnya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah bukan menjadi Kepala Daerah yang notabene nya jelas-jelas menyalahi norma konstitusi.

3. Problem Administratif IKN Dalam Konteks Pemerintahan Daerah

Daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menimbulkan masalah administratif dalam konteks pemerintahan daerah. Sebagaimana yang diketahui bahwa dalam konteks pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah adalah kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang dipilih melalui pemilihan yang demokratis, namun di Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang merupakan satuan pemerintahan daerah khusus dalam penyelenggaraannya dilakukan oleh Otorita IKN dengan tidak adanya DPRD dan dipilih secara langsung oleh Presiden, menurut penulis telah menyalahi konstitusi dan pemerintahan daerah.

Dalam konsep Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, pemerintah selaku cabang eksekutif dikenal dengan istilah administrasi. Dalam negara kesatuan yang didesentralisasi administrasi terdapat di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah. Oleh karena itu daerah juga disebut sebagai jabatan yakni lingkungan pekerjaan tetap yang dibentuk atau diadakan dengan tugas dan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yakni tugas-tugas kenegaraan di daerah. Secara fungsional daerah otonom lahir dari pemencaran wewenang dari Pemerintah Pusat yang mengandung makna menjalankan urusan pemerintahan atau administrasi di daerah yang berkaitan dengan kewenangan pemerintahan

daerah dan perbuatan pemerintahan daerah dalam bidang publik.³⁶² Dengan demikian menunjukkan bahwa Pemerintah daerah seharusnya dapat menjalankan urusan administrasi di daerah yang berkaitan dengan bidang publik.

Pengaturan sistem Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN yang tidak sesuai dengan konsep sistem pemerintahan daerah tentu saja akan bermasalah dari segi administratif. Hal ini disebabkan kepala Otorita IKN sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus diberikan kewenangan pemerintahan daerah khusus namun kedudukannya setingkat dengan Menteri. Padahal Otorita hanyalah organisasi pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu dan bukan penyelenggara pemerintahan daerah. Dari segi administrasi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan menyebutkan Pasal 1 ayat (12) bahwa, “Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pasal 1 ayat (13), “Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di Daerah dan wilayah kerja Gubernur dan Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di Daerah”.

Dengan demikian jika dilihat bahwa sebenarnya Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang dipimpin oleh Badan Otorita setingkat Kementerian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tidaklah termasuk bagian dari

³⁶² Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2009), hlm.46.

satuan daerah otonom maupun wilayah administratif. Namun hal ini tentu saja menimbulkan problematik dalam konteks pemerintahan daerah, karena dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita IKN Pasal 2 menyatakan, “Otorita IKN merupakan lembaga setingkat Kementerian yang bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Nusantara serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN”. Dengan demikian, Otorita merupakan penyelenggara pemerintahan daerah khusus.

Dalam konteks Hukum Administrasi pemerintahan Daerah tentunya adanya pemencaran kekuasaan di tingkat pusat dan daerah. Sebagaimana pula yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatur adanya pemerintahan daerah yakni Provinsi, Kabupaten/Kota yang juga memang mengakui dan menghormati satuan daerah khusus, namun bukan berarti pembentukan daerah khusus IKN akan menyalahi konsep pemerintahan daerah yang sudah diatur di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam Naskah Akademik, Otorita IKN sebagai badan yang melakukan persiapan, pemindahan, pembangunan, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus. Sebenarnya secara administrasi jika hanya mengelola wilayah IKN yang mempersiapkan pemindahan dan pembangunan IKN tentu tidak bermasalah namun ketika sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus tentu tidaklah dibenarkan.

Pengaturan terkait Otorita dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Otorita adalah bagian dari Kawasan Khusus dan tentu bukan menyelenggarakan pemerintahan daerah melainkan menyelenggarakan urusan di Kawasan Khusus yang dikelola seperti misalnya Kawasan Pelabuhan, perdagangan bebas, Kawasan hutan lindung dan sebagainya yang diatur dalam

Pasal 360 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Oleh karena Otorita sebenarnya bukan badan hukum sehingga secara administrasi, Otorita IKN tidak diperbolehkan untuk membuat kebijakan yang berhubungan publik atau masyarakat di daerah seperti memungut pajak, retribusi dan membuat peraturan yang berdampak bagi publik atau masyarakat.

Namun di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menyatakan bahwa Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus dapat membuat kebijakan di Daerah Khusus IKN. Hal ini tercantum di dalam Pasal 5 ayat (6), “Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Nusantara”. Padahal dalam konteks pemerintahan daerah Otorita IKN yang tidak termasuk bagian dari badan hukum yang bisa menyelenggarakan pemerintahan daerah tidak diperkenankan membuat regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang memang memiliki hak untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Otorita IKN tidak boleh membuat kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat di daerah menurut penulis juga karena fungsinya sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat sebagaimana yang disebutkan dalam Naskah Akademik yang difungsikan sebagai *city manager* yang mengelola wilayah IKN dengan pertanggungjawaban langsung kepada Presiden karena ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Oleh karena itu, sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat menulis menilai bahwa fungsi yang

sebenarnya hanya tepat jika dalam proses persiapan, pemindahan, pembangunan dan pengelolaan namun tidak tepat ikut serta menyelenggarakan pemerintahan daerah karena jika sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tentu tidak akan menggunakan nomenklatur yang melanggar konsep pemerintahan daerah.

Dalam membuat Peraturan Daerah mekanisme Otorita IKN dengan Kepala Daerah untuk daerah otonom lainnya juga berbeda. Pembentukan Peraturan Kepala Otorita IKN dijelaskan dalam Bab VI Pasal 27 ayat (1), (2), (3), (4), dan Pasal 28 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasal 27 ayat (1) menyatakan, “Sekretaris Otorita IKN mengajukan usulan pembentukan Peraturan Kepala Otorita IKN kepada Kepala Otorita IKN dengan disertai konsep meliputi urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran, pokok pikiran, ruang lingkup, objek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan. Kemudian dalam ayat (2), “Dalam hal Kepala Otorita IKN menyetujui usulan pembentukan Peraturan Kepala Otorita IKN sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sekretaris Otorita IKN berkoordinasi dengan Kepala Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita IKN untuk menyusun rancangan Peraturan Kepala Otorita IKN”. Pasal 27 ayat (3), “Penyusunan rancangan Peraturan Kepala Otorita IKN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari setelah tanggal persetujuan usulan pembentukan Peraturan Kepala Otorita IKN”. Selanjutnya ayat (4), “Dalam melaksanakan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Kepala Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita IKN dapat mengikutsertakan kementerian dan/lembaga terkait, ahli hukum, praktisi, akademisi, dan/atau pihak lain yang memahami substansi yang akan diatur dalam rancangan Peraturan Kepala Otorita IKN”. Dalam Pasal 28 menyatakan, “Pembentukan Peraturan Kepala Otorita IKN dilaksanakan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan”.³⁶³

Proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut tentunya berbeda dengan konsep pemerintahan daerah yang berlaku yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Konstitusi memang mengamanatkan untuk membentuk peraturan daerah yakni diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam konteks pemerintahan daerah, dalam membuat kebijakan di daerah dilakukan oleh Kepala Daerah dengan DPRD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”. Selanjutnya Pasal 240 ayat (2), “Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah”.di dalam Pasal 241 ayat (2), “Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”.³⁶⁴

Pasal 242 ayat (1) menyatakan, “Rancangan Perda yang telah disetujui bersama DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda”. Kemudian untuk menyampaikan rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama tiga hari sejak tanggal persetujuan bersama. Selain itu Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri paling lama tiga hari sejak menerima rancangan

³⁶³ Pasal 28 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁶⁴ Pasal 240 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor registrasi Perda. Dalam hal ini Menteri memberikan nomor register paling lama tujuh hari sejak rancangan Perda diterima. Rancangan Perda yang sudah mendapat nomor register ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama tiga puluh hari sejak rancangan Perda disetujui oleh DPRD dan kepala daerah. Setelah melewati proses pengesahan kemudian dilanjutkan pengundangan Perda dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Jika dicermati tentu saja pola pembentukan Peraturan Daerah Khusus IKN berbeda dengan pola pembentukan Peraturan Daerah yang berlaku. Dalam konteks pemerintahan daerah, Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah agar adanya fungsi pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD sebagai perwakilan masyarakat di daerah.

Sedangkan di Otorita IKN tidak adanya keterlibatan DPRD karena memang DPRD tidak ada dalam Pemerintahan Daerah Khusus IKN. Penulis berpandangan bahwa perihal ini tidak tepat karena ketiadaan DPRD dalam Pemerintahan Daerah Khusus IKN yang dipimpin oleh Otorita IKN yang diposisikan sebagai satuan pemerintahan daerah tentu membutuhkan lembaga perwakilan daerah untuk merepresentasikan kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan konsep pemerintahan daerah bahwa dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur daerah sesuai dengan prakarsa sendiri dalam bingkai otonomi daerah. Hal ini semakin menimbulkan ambiguitas karena di Pemerintahan Daerah Khusus IKN diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang IKN bahwa, “Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemerintahan Daerah Khusus IKN mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang”, namun ternyata dalam praktiknya diatur dan diurus oleh pemerintah pusat karena tidak adanya DPRD yang dapat melakukan pengawasan dan Otorita IKN yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat karena ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden tidak lagi dapat mengatur dan mengurus pemerintahan daerah sesuai kebutuhan daerah tersebut melainkan sesuai kebutuhan pemerintah pusat.

Kedudukan Ibu Kota Nusantara setingkat Provinsi namun tanpa adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentu saja bermasalah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah tentunya membutuhkan lembaga yang mampu merepresentasikan aspirasi rakyat karena lembaga tersebut merupakan salah satu unsur adanya pemerintahan daerah yang turut serta dalam urusan pengaturan dan pengurusan tentang urusan di daerah.³⁶⁵ Hal ini juga berangkat dari pengertian bahwa pemerintahan daerah merupakan perpindahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada lembaga pemerintah yang berbeda. Kewenangan ini dijalankan tentu dengan adanya penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat pemerintah daerah yakni pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai pemimpin dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah.³⁶⁶

Konstitusi juga mengatur dengan jelas tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Undang-

³⁶⁵ Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, (Bandung :Tarsito, 1982), hlm.18.

³⁶⁶ Koeswara. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Sembrani Aksara Nusantara, 2001), hlm. 8.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur jelas keberadaan DPRD, yakni di dalam Pasal 1 ayat (4), “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan daerah”.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah di atas tentu menunjukkan bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sangat dibutuhkan. Hal ini juga sejalan bahwasanya persoalan mendasar dalam perwakilan untuk memastikan tersalurnya aspirasi rakyat agar program-program pelayanan dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, perlunya lembaga perwakilan masyarakat sebagai wakil-wakilnya di tingkat lokal.³⁶⁷ Namun menarik jika dikorelasikan dengan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang diposisikan sebagai pemerintahan daerah namun menghilangkan lembaga perwakilan di daerah. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, “Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah Otorita Ibu Kota Nusantara”. Oleh karena itu dengan tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Ibu Kota Nusantara hanya ada pemilihan umum nasional. Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang

³⁶⁷ Anthon Raharusun, *Op.Cit*; hlm.179.

Nomor 3 Tahun 2022, “Dikecualikan dari satuan pemerintahan daerah lainnya, di Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional”.³⁶⁸

Selanjutnya dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, “Dikecualikan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemilihan umum, Ibu Kota Nusantara hanya melaksanakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD”.³⁶⁹ Dengan demikian jelas bahwasanya karena tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pemilihan umum yang dilakukan hanya untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD. Ketentuan tersebut benar-benar menghilangkan makna demokrasi dan semangat otonomi daerah yang mengharapkan adanya politik lokal yang mampu menjalankan roda pemerintahan daerah secara lebih baik.

Kelembagaan yang ditetapkan oleh pusat yang kemudian menjadi dasar aturannya menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri dengan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus tanpa adanya lembaga perwakilan daerah tentu tidak akan bisa melaksanakan *good governance* karena bekerja bukan sesuai dengan keinginan masyarakat di daerah melainkan malah sesuai dengan keinginan Pusat. Padahal dalam konteks administrasi pemerintahan daerah, Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi administrasi pemerintahan daerah harus berperan sebagai fasilitator dalam rangka efektivitas

³⁶⁸ Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

³⁶⁹ Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat di daerah.³⁷⁰

Pengaturan Otorita sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus setingkat kementerian tentu saja juga sangat menyulitkan hubungan pembinaan dan pengawasan daerah yang biasanya dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsep hukum administrasi pemerintahan daerah, seharusnya Kepala Daerah Provinsi (Gubernur) bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Kepala Daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) bertanggung jawab melalui Gubernur. Secara administrasi, hal ini tentunya sesuai karena Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Jika dicermati secara administrasi pemerintahan, maka prinsip-prinsip organisasi dan manajemen tentunya sangat tepat yang mana Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya agar nantinya DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.³⁷¹

Namun jika dilihat pengaturan Pemerintahan Daerah Khusus IKN yang dipimpin oleh Otorita IKN tentu menimbulkan kerancuan dan membingungkan mengenai hubungan antara Otorita IKN dengan Menteri, karena Otorita sebagai Kepala Daerah yang istilahnya tidak dikenal dalam Administrasi Pemerintahan Daerah dan hubungan administrasi pemerintahan yang menimbulkan ambiguitas

³⁷⁰ Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hlm.6.

³⁷¹ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1993), hlm.121.

karena Kepala Daerah yang seharusnya bertanggung jawab melalui Menteri, namun kedudukan Otorita sebagai Kepala Daerah Pemerintahan Daerah Khusus IKN setingkat provinsi namun diposisikan setingkat dengan Menteri yang seharusnya melakukan pembinaan dan pengawasan. Hubungan yang sebenarnya adalah Menteri sebagai Pembantu Presiden yakni melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah namun dalam hal ini Otorita setingkat Menteri malah dijadikan sebagai istilah dari penyebutan Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Dalam praktiknya tentu saja Pemerintahan Daerah Khusus IKN dikhawatirkan adanya tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah karena Daerah Khusus IKN memiliki pengaturan yang berbeda dengan daerah-daerah yang lain misalnya dari model Otorita IKN yang membuatnya setingkat kementerian. Secara administrasi tentu saja menimbulkan ambiguitas terutama pada regulasi yang dikeluarkan oleh Otorita IKN nantinya apakah dalam bentuk Peraturan Daerah atau Peraturan Menteri.

Permasalahan selanjutnya adalah karena Otorita IKN dalam konteks pemerintahan daerah bukanlah badan hukum melainkan lembaga yang menyelenggarakan Kawasan Khusus, maka secara administrasi tidak diperkenankan untuk membuat kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat daerah seperti memungut pajak dan retribusi daerah. Namun yang menimbulkan masalah di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Otorita IKN diperkenankan untuk melakukan pemungutan pajak. Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 24 ayat (4), “Dalam rangka pendanaan untuk penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Otorita IKN dapat melakukan

pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara”. Selanjutnya dalam Pasal 24 ayat (5), “Pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis sebagai pajak khusus dan atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (4)”.

Menurut hemat penulis jika dicermati secara administratif, Otorita tentu tidak dibenarkan memungut pajak dan retribusi daerah karena konsep Otorita pada dasarnya adalah badan atau lembaga yang dibentuk Pemerintah Pusat di mana pejabatnya mendapatkan delegasi dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu otorita bukan bagian dari daerah ataupun badan hukum. Dengan demikian, karena prinsipnya hanya sebagai delegasi dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kepentingan pusat di Kawasan tertentu maka Otorita IKN seharusnya hanya menjalankan perannya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat yang tidak dapat mengatur kepentingan-kepentingan masyarakat daerah. Otorita menurut penulis hanya tepat untuk mengurus persiapan, pembangunan, pemindahan namun tidak menyelenggarakan pemerintahan daerah karena tidak memenuhi syarat kesatuan masyarakat hukum atau daerah otonom yang bahkan dipilih dan diangkat oleh Presiden tanpa adanya DPRD kemudian memungut pajak tentu adalah kekeliruan. Selain itu menurut penulis hal ini juga sudah menciderai semangat pemberian desentralisasi asimetris yakni agar daerah dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri sesuai dengan kebutuhan nyata di daerah bukan kebutuhan nyata pemerintah.

C. Alternatif Gagasan Pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

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. Pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara ini tentu saja menimbulkan problem sebagaimana yang sudah penulis paparkan sebelumnya. Berangkat dari kualifikasi daerah khusus Ibu Kota Nusantara sebagai pemerintahan daerah namun keluar dari format dan rambu-rambu pemerintahan daerah sebagaimana yang sudah dituangkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tentunya membutuhkan pengaturan yang lebih baik. Oleh karena itu, penulis mencoba memberikan alternatif gagasan terkait pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menjadi beberapa point yakni sebagai berikut.

1. Perbaikan Kelembagaan IKN

Dalam pemberian status daerah khusus Pemerintah Pusat seharusnya memegang prinsip bahwa suatu daerah memang dapat diberikan kekhususan dengan adanya latar belakang kebutuhan nyata daerah tersebut sehingga harus diberikan kekhususan. Namun dalam hal ini Pemerintah Pusat tidak boleh melakukan secara sepihak atau memiliki domain absolut pusat tanpa mempertimbangkan kebutuhan nyata masyarakat lokal, karena status khusus harus berasal dari kebutuhan dan keinginan masyarakat di daerah bukan hanya keinginan dan kebutuhan Pemerintah Pusat sehingga sifatnya tidak boleh *top down* melainkan harus *bottom up* yakni adanya keinginan masyarakat daerah untuk mendapatkan kekhususan dan setelahnya Pemerintah Pusat yang memberikan konfirmasi terhadap keinginan tersebut, sehingga bukan sepanjang

pemerintah pusat menghendaki adanya status khusus sesuai dengan keinginannya semata, melainkan benar-benar diinginkan masyarakat di daerah.

Penulis berpandangan, pemberian status daerah khusus kepada IKN memang diperbolehkan karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara namun tentu juga tidak boleh keluar dari rambu-rambu pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah Khusus yang sesuai menurut penulis adalah dengan mengimplementasikan pengaturan yang sudah ada di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Seharusnya dibentuk dulu daerah Provinsi, baru setelahnya diberikan status kekhususan.

Dengan demikian, penulis berpandangan bahwa karena pemberian status kekhususan harus sesuai dengan latar belakang kebutuhan nyata misalnya karena dijadikan wilayah Ibu Kota Negara maka juga harus sesuai dengan tujuan pemberian kekhususan yakni salah satunya mewujudkan tujuan otonomi daerah. Pemerintah Pusat juga tidak dapat sewenang-wenang memberikan status khusus karena akan memicu daerah-daerah yang lain untuk mengajukan diri menjadi daerah khusus. Oleh karena itu, secara kelembagaan harus dibentuk dulu daerah otonom baru setelahnya diberikan kekhususan. Dalam pengaturan ini diperlukan pembentukan daerah yang baru di Provinsi Kalimantan Timur. Ketentuan ini tentu saja sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni pada Pasal 31 ayat (4), “Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional”. Pada Pasal 32 (1), “Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) berupa pemekaran Daerah, penggabungan Daerah”. Dilanjutkan ayat (2) “Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan Daerah

provinsi dan pembentukan Daerah kabupaten/kota”. Setelah pembentukan daerah baru tersebut baru diberikan kekhususan kepada daerah tersebut karena kedudukannya sebagai tempat Ibu Kota Negara.

Dengan adanya pembentukan daerah baru tentu akan sesuai dengan amanat konstitusi karena merupakan implementasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 18 sehingga di dalam Provinsi tersebut nantinya tercukupinya unsur penyelenggara pemerintahan daerah yakni adanya kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setelah itu, di dalam Provinsi Ibu Kota Nusantara tersebut nantinya akan dibentuk Kawasan Khusus. Pengaturan ini memanfaatkan peluang di dalam Pasal 360 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa Pemerintah Pusat dapat membentuk Kawasan Khusus yakni bagian wilayah dalam Daerah Provinsi dan atau Daerah kabupaten atau kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Kawasan khusus yang akan diperuntukkan dalam Ibu Kota Negara mendasarkan pada Pasal 360 ayat (2) huruf n Undang-Undang Pemerintahan Daerah yakni Kawasan untuk kepentingan nasional.

Jika dicermati mengapa perlunya dijadikan sebagai Kawasan Khusus, karena memang pengelolaan Ibu Kota Nusantara perlu dijadikan sebagai bagian Kawasan Khusus untuk dapat melaksanakan sasaran dan tujuan Ibu Kota Nusantara. Berdasarkan konsep yang tercantum di dalam Naskah Akademik, sebenarnya konsep Ibu Kota Nusantara yang dipimpin oleh Otorita IKN hampir mirip dengan Otorita Batam yang merupakan lembaga pemerintah yang mengelola Pulau Batam tentunya ini hampir sama dengan Otorita Ibu Kota Nusantara yang dilihat dari Naskah Akademik, bahwa pemerintahan Ibu Kota

Nusantara dilaksanakan sebuah otorita yang merupakan bagian pemerintah pusat dengan filosofi kerjanya sebagai *city manager*, di mana tugas dan fungsinya hanya mengelola kota dengan baik tanpa campur tangan politik.³⁷² Adanya tugas dari pemerintah Pusat kepada Otorita tentu saja hanya membidangi untuk Kawasan Khusus IKN yakni sebagai lembaga yang mengurus proses persiapan, pemindahan, pembangunan, dan pengelolaan wilayah IKN, namun penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus dilakukan oleh Kepala Daerah dibantu dengan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Menurut penulis, setelah proses pemindahan IKN sudah selesai maka Otorita IKN fokus untuk mengelola wilayah IKN sesuai dengan tujuan dari Undang-Undang IKN bahwa untuk memperbaiki tata kelola wilayah Ibu Kota Negara agar tiga sasaran IKN juga tercapai yakni kota simbol identitas nasional kota berkelanjutan di dunia, dan kota sebagai penggerak ekonomi Indonesia di masa depan. Dengan demikian substansi Otorita sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus harus dihilangkan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus dapat berjalan sesuai dengan konteks pemerintahan daerah.

Penulis berpandangan bahwa keberadaan Badan Otorita tidak perlu dihilangkan, namun fokus difungsikan sebagai *City Manager* yang tercantum dalam Naskah Akademik. Kelembagaan Otorita IKN difungsikan untuk mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan proses persiapan, pemindahan, dan pembangunan serta pengelolaan wilayah di Ibu Kota Nusantara sebagai Otorita yang selama ini pernah ada di Indonesia, namun tidak ikut menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Hal ini dikarenakan Otorita memiliki kewenangan dan

³⁷² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, hlm.82.

kedudukan yang berbeda dengan Kepala Daerah. Misalnya Otorita yang pernah ada di Indonesia seperti di Batam yang merupakan lembaga pemerintah pusat yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan pembangunan Pulau Batam. Oleh karena itu, di dalam Pemerintahan Daerah Khusus IKN nantinya dipimpin oleh Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dengan demikian secara kelembagaan pemberian status kekhususan kepada suatu daerah benar-benar karena kebutuhan nyata sebagai Ibu Kota Negara bukan menjadi alat bagi pemerintah pusat menjalankan misinya dengan mengatasnamakan Pemerintahan Daerah sehingga secara kelembagaan masih adanya Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana daerah-daerah yang lain.

Selain itu penulis berpandangan bahwa di Ibu Kota Nusantara diperlukan adanya lembaga yang mampu mempresentasikan aspirasi masyarakat adat yang nantinya berfungsi untuk menjembatani keinginan masyarakat adat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena di Penajam Paser Kalimantan Timur. Hal ini dikarenakan di wilayah Ibu Kota Nusantara ada dua puluh satu komunitas suku adat yang terdiri atas sembilan belas komunitas suku adat di Penajam Paser Utara dan dua suku adat di Kutai Kartanegara sehingga sebagaimana yang dipaparkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara jumlah masyarakat adat di Ibu Kota Nusantara berjumlah dua puluh ribu jiwa.³⁷³ Dengan jumlah yang sangat banyak

³⁷³ Danu Damarjati, “IKN Nusantara Tanpa DPRD, Bagaimana Suara Masyarakat Adat Bisa Didengar?”, *last modified* 03 Februari 2022. <https://news.detik.com/berita/d-5914015/ikn-nusantara-tanpa-dprd-bagaimana-suara-masyarakat-adat-bisa-didengar>.

tersebut tentunya dibutuhkan sejenis LAD IKN (Lembaga Adat Daerah IKN) yang merupakan representasi kultural masyarakat adat yang memiliki kewenangan tertentu dalam upaya melakukan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat di Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Lembaga Adat Daerah IKN ini mirip dengan Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua dengan berdasarkan penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan hidup beragama.

Lembaga Adat Daerah IKN menurut penulis juga dengan pola MRP sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yakni mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus IKN yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur, memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Daerah Khusus IKN yang menyangkut perlindungan masyarakat adat, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat yang umumnya berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat, dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur terkait perlindungan hak-hak masyarakat adat. Selain itu LAD IKN ini berhak untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi terkait hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan hak masyarakat adat, meminta peninjauan kembali Peraturan Daerah Khusus IKN atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak masyarakat adat di Daerah Khusus IKN. Pembentukan LAD IKN ini menurut penulis sebagai kelembagaan Pemerintah Daerah IKN dimaksudkan untuk melaksanakan berbagai urusan dan kewenangan dalam

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN agar lebih demokratis sehingga adanya wadah yang menjembatani aspirasi masyarakat adat di Daerah Khusus IKN.

2. Perbaikan Substansi Undang-Undang IKN

Pengaturan substansi Daerah Khusus dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara sebagai satuan Pemerintahan Daerah Khusus menurut penulis juga diperlukan perbaikan agar tidak menyalahi konstitusi dan konsep pemerintahan daerah. Ketentuan Pemerintahan Daerah Khusus yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dan b yakni, “Ibu Kota Nusantara sebagai Ibu Kota Negara dan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwasanya Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus.

Apabila Otorita sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus namun kedudukannya ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dengan kedudukan setingkat Menteri serta merupakan perpanjangan tangan Pusat tentu saja tidak sesuai dengan konsep satuan pemerintahan daerah. Seharusnya substansi Undang-Undang IKN disesuaikan dengan Pemerintahan Daerah yang lain dengan penyebutan Kepala Daerah sebagai pemimpin dalam pemerintahan daerah dan adanya DPRD sebagai unsur penyelenggaraan daerah sehingga pemerintahan daerah dapat berjalan secara demokratis dan adanya pemilihan umum tingkat lokal.

Pemerintahan Daerah Khusus yang sesuai menurut penulis adalah dengan mengimplementasikan pengaturan yang sudah ada di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni adanya Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan

Kota. Dengan demikian, Kepala Daerah dalam hal ini Otorita IKN seharusnya sesuai dengan nomenklatur yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni dengan sebutan Gubernur untuk Provinsi, Bupati untuk Kabupaten, dan Walikota untuk Kota. Hal ini dikarenakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, sehingga tidak bisa dikatakan sebagai setingkat dengan Menteri karena menyalahi konstitusi yakni selain melanggar ketentuan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentunya juga melanggar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah tidak dapat dijadikan setingkat dengan Menteri karena Menteri membantu Presiden untuk membina dan mengawasi pemerintahan daerah bukan menjadi kepala daerah sebagaimana yang tercantum di dalam ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Menurut hemat penulis, pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara secara substansi harus sesuai dengan dengan konsep dasar di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pengaturan ini tentunya berlandaskan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian setiap daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki Pemerintah Daerah yakni Kepala Daerah. Penyebutan Kepala Daerah ini juga sesuai dengan konstitusi yakni Gubernur, Bupati dan Walikota sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4)

bahwasanya “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.³⁷⁴

Dengan demikian, dalam Pemerintahan Daerah Khusus tidak dipimpin oleh Otorita IKN namun oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota). Apabila sudah diselenggarakan oleh Kepala Daerah tentu secara kelembagaan sama dengan pemerintahan daerah yang berlaku, yakni Gubernur sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Bupati atau Walikota bertanggung jawab melalui Gubernur. Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) sebagai Pemimpin dalam Pemerintahan Daerah tentunya baru sesuai dalam konteks pemerintahan daerah karena dalam sistem pemerintahan daerah tidak mengenal Otorita sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah. Nantinya Kepala Daerah dan DPRD beserta perangkat daerah akan menyelenggarakan Pemerintahan Daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah. Oleh karena itu rumusan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” baru dapat terlaksana apabila dipimpin oleh Kepala Daerah bukan Otorita yang notabene hanya perpanjangan tangan pusat. Selain itu untuk masa jabatannya seharusnya juga sama dengan yang ditentukan oleh konstitusi yakni lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

³⁷⁴ Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

3. Penataan Hubungan Administrasi Pemerintahan

Hubungan Administrasi Pemerintahan di Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara tentunya membutuhkan perbaikan agar terciptanya hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang baik. Pengaturan Pemerintahan Daerah Khusus IKN tentunya bermasalah karena Kepala Pemerintahan Daerah Khusus adalah Otorita IKN setingkat dengan Menteri yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Secara administrasi tentunya bermasalah, karena Otorita bukanlah badan hukum sehingga tidak dapat membuat kebijakan yang berdampak pada kehidupan masyarakat daerah. Karena kedudukannya setingkat Menteri, tentu membingungkan dari segi pemerintahan daerah, karena pada praktiknya dalam pemerintahan daerah Menteri merupakan pembantu Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga dalam hal ini Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada Menteri. Namun dalam Pemerintahan Daerah Khusus yang setingkat Menteri tentu akan menyulitkan hubungan antara Pusat dan Daerah karena Menteri yang seharusnya melakukan pembinaan dan pengawasan sebagai perwakilan dari pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah malah menjadi Kepala Daerah yang notabene perpanjangan tangan dari pusat. Hal ini menurut penulis akan mengacaukan hubungan pusat dan daerah karena yang akan tercipta adalah hubungan antara Pusat dan perpanjangan tangan pusat tanpa memperhatikan kepentingan di daerah.

Seharusnya dengan pemberian desentralisasi akan terciptanya pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah. Dengan demikian seharusnya, daerah

yang menerima penyerahan wewenang bersifat otonom dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas.³⁷⁵ Namun jika dilihat dari Undang-Undang IKN memang satuan Pemerintahan Daerah Khusus diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri, namun dipimpin oleh Otorita IKN yang merupakan perpanjangan tangan Pusat yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setingkat kementerian tentu saja bermasalah. Selain itu Otorita IKN secara administrasi tentu saja tidak diperbolehkan untuk memungut pajak dan retribusi daerah.

Alternatif gagasan yang dapat penulis berikan adalah karena pemerintahan daerah khusus ini seharusnya adalah satuan pemerintahan daerah yang memiliki Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dengan adanya keberadaan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka hubungan antara Pusat dan Daerah dapat berjalan sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Hubungan antara Kepala Daerah dengan Menteri diperbaiki dari konsep Otorita yakni Kepala Daerah (Gubernur) memiliki hubungan dengan Menteri, yakni Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Selanjutnya hubungan Kepala Daerah dengan DPRD adalah sejajar sebagai mitra dalam penyelenggaraan pemerintah sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, "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

³⁷⁵ Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam otonomi*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003), hlm 40.

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945”.

Keberadaan DPRD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus tentu saja sebagai bentuk pengaturan yang mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, “Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Selain itu juga agar sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni dalam Pasal 1 ayat (4), “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”. Keberadaan DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah tentu sesuai konsep bahwa nantinya dapat membuat Peraturan Daerah sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 18 ayat (6) bahwa, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Selain itu Pemerintah Daerah bersama DPRD nantinya membuat peraturan daerah sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwasanya, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Hal ini sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah bahwa kepala daerah menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan

menetapkan RKPD. Hubungan yang paling fundamental adalah dalam membuat kebijakan pemerintahan daerah yakni Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan upaya bahwa DPRD tetap bisa mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Dalam menjalankan urusan pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama membuat kebijakan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berkaitan dengan hubungan Kepala Daerah dengan Presiden di Ibu Kota Nusantara sama dengan format pemerintahan daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah mempunyai dua fungsi yakni sebagai kepala daerah otonomi yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat. Secara hierarki kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sesuai dengan Bab III Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sehingga Presiden merupakan penanggung jawab tertinggi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah negara.³⁷⁶ Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan Bupati atau

³⁷⁶ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Op.Cit*; hlm.10.

Walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sesuai Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini Gubernur juga diberikan kewenangan seperti pemerintahan daerah yang lain untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya sebagai upaya menyelenggarakan pemerintahan daerah yang baik sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Dalam desain pengaturan kelembagaan di Ibu Kota Nusantara hubungan antara Kepala Daerah (Gubernur) dengan Presiden menurut hemat penulis masih dalam format Undang-Undang Pemerintahan Daerah yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yakni membantu Presiden sebagai wakil dari pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan. Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 91 ayat (1), “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan oleh daerah Kabupaten, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat”.

Dengan demikian karena Kepala Pemerintahan Daerah Khusus adalah nomenklatur Kepala Daerah sesuai dengan sistem pemerintahan daerah, maka di Ibu Kota Nusantara diperbolehkan untuk memungut pajak dan retribusi daerah. Sebagaimana dalam Pasal 284 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, “Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan”. Selanjutnya dijelaskan Pasal 285 ayat (1), “Sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah,

hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah”.

Oleh karena itu penulis berpandangan bahwa adanya perbaikan dari lembaga, substansi dan hubungan administrasi pemerintahan daerah di Pemerintahan Daerah Khusus agar sesuai dengan konteks pemerintahan daerah tentunya agar hubungan antara pemerintah pusat dan daerah juga dapat berjalan sesuai dengan semangat desentralisasi, sehingga Daerah Khusus IKN dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah menurut prakarsa dan kebutuhan daerahnya sendiri yang dipimpin oleh Kepala Daerah bukan Otorita yang semuanya tersentralisasi dari Pusat. Tidak kalah pentingnya juga adanya DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang nantinya membuat peraturan daerah bersama kepala daerah. Pemerintah daerah merupakan pihak yang jauh lebih mengerti mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang ada di daerah, sehingga sudah sepatutnya kewenangan dalam mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak diambil alih semuanya oleh Pusat dengan Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus. Porsi pemerintah pusat dalam hal ini akan lebih tepat jika hanya sebatas evaluasi yakni adanya pembinaan dan pengawasan sehingga hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak hanya bersifat *top down* melainkan *bottom up* sesuai dengan tujuannya otonomi daerah yakni untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan memperhatikan asas kepentingan umum sehingga tolok ukur pemerintah pusat maupun daerah adalah kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Selain itu, juga dengan memperhatikan asas motivasi maka tindakan dan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah akan jelas tujuannya, yakni

memberikan kesejahteraan kepada masyarakat luas bukan hanya kepada kelompok tertentu.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022.

Politik Hukum Daerah Khusus IKN berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 lebih mencerminkan politik hukum elitis atau konservatif karena dalam pengaturannya lebih mencerminkan dominasi keinginan pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan dan menyukseskan misi pembangunan di Ibu Kota Negara dengan mengatasnamakan Pemerintahan Daerah Khusus. Hal ini terlihat dari pengaturan Daerah Khusus IKN yang sangat sentralistik dengan menghilangkan demokrasi politik lokal padahal dalam Perumusan Pasal 18 B UUD 1945 kekhususan dapat diberikan dengan tetap mempertahankan demokrasi politik lokal. Dominasi Pemerintah Pusat terlihat pula dari Otorita IKN sebagai Kepala Daerah IKN yang notabeneanya istilah tersebut tidak dikenal dalam Pemerintahan Daerah yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan Presiden dengan posisi setingkat Menteri sehingga Otorita IKN menjadi alat untuk menjalankan misi Pemerintah Pusat di Ibu Kota Nusantara.

2. Problematika Pengaturan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

Problematika pengaturan Daerah Khusus IKN terdiri dari tiga aspek. *Pertama*, problem kelembagaan IKN dalam konteks pemerintahan daerah. *Kedua*, problem substansi IKN dalam konteks pemerintahan daerah. *Ketiga*, problem administrasi IKN dalam konteks pemerintahan daerah. Dari aspek kelembagaan, pemberian status khusus kepada suatu daerah tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang karena adanya batasan jenis ruang lingkup status kekhususan

sehingga Pemerintah Pusat tidak memiliki domain absolut. Daerah Khusus IKN juga bermasalah karena tidak adanya kelembagaan seperti yang digariskan dalam Pemerintahan Daerah yakni tidak adanya Gubernur, Bupati, dan Walikota melainkan Otorita yang tidak dikenal dalam konteks Pemerintahan Daerah dan tidak adanya lembaga yang mampu merepresentasikan kultural masyarakat adat di wilayah IKN.

Kedua, secara substansi perumusan norma dalam Pemerintahan Daerah Khusus IKN terdapat kerancuan karena menyalahi nomenklatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Misalnya dalam perumusan istilah Kepala Daerah menjadi Otorita dengan posisi setingkat Menteri. Padahal dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Menteri sebagai pembantu Presiden dalam membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Ketiga, dalam administrasi pengaturan Daerah Khusus IKN bermasalah karena Pemerintahan Daerah Khusus IKN setingkat Provinsi namun tidak adanya DPRD melainkan hanya ada DPR sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tidak adanya DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah tidaklah tepat dalam konteks pemerintahan daerah. Selain itu Otorita IKN setingkat Menteri sebagai Kepala Daerah bermasalah, karena Menteri seharusnya melakukan pembinaan dan pengawasan Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah bukan menjadi kepala daerah.

3. Alternatif Gagasan Pengaturan Daerah Khusus IKN

Perbaikan pengaturan Daerah Khusus IKN terdiri tiga aspek yakni secara kelembagaan, substansi, dan administrasi. *Pertama*, secara kelembagaan, Pemerintah Pusat tidak memiliki domain absolut untuk memberikan status khusus

kepada daerah melainkan harus dengan mempertimbangkan kebutuhan dan keinginan masyarakat daerah bukan hanya kepentingan Pusat semata, karena pemberian status khusus seharusnya bersifat *bottom up* bukan *top down* agar sesuai dengan tujuan pemerintahan daerah yakni untuk memberdayakan dan pembangunan masyarakat daerah. perlu dibentuk daerah otonom di Provinsi Kalimantan Timur setelahnya baru diberikan status khusus karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara. Dengan adanya pembentukan daerah baru maka sesuai dengan pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 karena di dalam Provinsi tersebut nantinya tercakupinya unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Setelah itu, di dalam Provinsi Ibu Kota Nusantara dibentuk Kawasan Khusus yang akan dikelola oleh Otorita IKN. Selain itu juga dibentuk LAD IKN (Lembaga Adat Daerah IKN) sebagai representasi kultural untuk melindungi hak-hak masyarakat adat di wilayah IKN yang menjembatani aspirasi masyarakat adat agar lebih demokratis. *Kedua*, secara substansi perumusan norma di dalam pengaturan Daerah Khusus IKN perlu perbaikan yakni harus sesuai dengan nomenklatur UUD 1945 dalam penyebutan Kepala Daerah. Perumusan norma Kepala Daerah setingkat Menteri juga dirubah. *Ketiga*, secara administrasi maka di Pemerintahan Daerah Khusus IKN harus adanya DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah. Selain itu, Kepala Daerah dengan Menteri harus sesuai format pemerintahan daerah yakni Menteri membina dan mengawasi Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

B. Saran

1. Diperlukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, yang dilakukan dengan cermat dan hati-hati terkait Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN sehingga Otorita

IKN hanya difokuskan untuk melakukan persiapan, pembangunan, pemindahan, dan pengelolaan Ibu Kota Negara namun tidak ikut serta menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Selain itu diperlukan pengaturan lebih lanjut mengenai Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara dengan tetap sesuai dengan format Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

2. Diharapkan kepada pembentuk Undang-Undang dapat lebih memaknai pemberian status kekhususan tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang sesuai keinginan Pemerintah Pusat melainkan harus melihat kriteria, jenis, dan ruang lingkup kekhususan karena akan memicu daerah lain meminta kekhususan. Hal ini harus dilandasi dengan memahami secara kolektif perumusan Pasal 18 B mengenai negara mengakui dan menghormati adanya daerah khusus dan putusan MK terkait jenis dan ruang lingkup bahwa kekhususan dapat diberikan sesuai dengan kebutuhan nyata yang mengharuskan pemberian status khusus dengan tidak menghilangkan pengaturan-pengaturan pemerintahan daerah yang ada di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 misalnya demokrasi politik lokal.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2002.
- Abdurrahman. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta : Media Sarana Press, 1987.
- Abintoro. *Politik Hukum Indonesia*. Yogyakarta : Laksbang Grafika, 2019.
- Achmad, Yulianto dan Mukti Fajar. *Dualisme Penulisan Hukum*. Yogyakarta : Fakultas Hukum Muhammadiyah, 2007.
- Adisubrata, Winarna Surya. *Otonomi Daerah di Era Reformasi*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 1999.
- Adisubrata, Winarna Surya. *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia Sejak Proklamasi Sampai Awal Reformasi*. Semarang : CV. Aneka Ilmu, 2003.
- Alam, Syamsu Andi dan Faried Ali. *Studi Kebijakan Pemerintahan*. Bandung : PT Refika Aditama, 2012.
- Ali, Hasbi dan Abdul Latif. *Politik Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika, 2019.
- Amin, Fadillah. *Penganggaran di Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Teoritis, Normatif, dan Empiris*. Malang : UB Press, 2019.
- Asikin, Zainal dan Amiruddin. *Pengantar Metode Penulisan Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010.
- Boedianto, Akmal. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*. Yogyakarta : Laksbang Pressindo, 2010.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar- Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Persada, 1991.
- Busrizalti. *Hukum Pemerintahan Daerah : Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Yogyakarta : Total Media, 2013.
- Dewantoro, Boedi. *Strategi Pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi : Visi Sosial, Ekonomi, dan Budaya, Legislatif Eksekutif Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta :Philoshopy, 2001.

- Dillah, Philips dan Suratman. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung : Alfabeta, 2015.
- Dirdjosisworo, Soedjono. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Rajawali, 1984.
- Fadjar, Abdul Mukhtie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.
- Fahmi, Sudi. *Hukum Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Total Media, 2009.
- Fuady, Munir. *Metode Riset Hukum Pendekatan Teori Dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia, 2007.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Gunung Agung, 1967.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Pendekatan Sejarah Hukum dan Teori Kekuasaan*. Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta : Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*. Yogyakarta : Pinus Book Publisher, 2009.
- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah : Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*. Malang : Setara Press, 2012.
- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press, 2017.
- Hamidi, Jazim dkk. *Teori dan Hukum Perancangan Peraturan Daerah*. Malang : UB Press, 2012.
- Haris, Syamsuddin dkk. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Jakarta : LIPI Press, 2006.
- Haris, Syamsuddin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press, 2015.
- Hayimzoem, Yusnani dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematika*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005.

- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta : FH UII Press, 2010.
- _____, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung : Nusa Media, 2013.
- _____, *Desentralisasi Asimetris Dalam Nkri : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus*. Bandung : Nusa Media, 2014.
- Indra, Mexsasai. *Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2015.
- Joeniarto, R. *Perkembangan Pemerintah Lokal : Menurut Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku dengan Pelaksanaan di Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jakarta : Bumi Aksara, 1992.
- Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung : Alumni, 2004
- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*. Jakarta : Rajawali, 1998.
- Kaloh, J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta : PT Asdi Mahasatya, 2002.
- Kaloh. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika, 2009.
- Kansil, Christine S.T.dan C.S.T Kansil. *Pemerintahan Daerah di Indonesia : Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*. Jakarta : Sinar Grafika, 2002.
- Kementerian PPN/Bappenas, *Nakah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, Juni 2021.
- Koeswara. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Sembrani Aksara Nusantara, 2001.
- Labolo, Muhadam. *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2015.
- Lubis, Marzuki. *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan Tentang DPRD dan Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung : Mandar Maju, 2011.

- Lubis, Solly. *Serba Serbi Politik Dan Hukum*. Bandung : Mandar Maju, 1989.
- Lutfi, Mustafa dan Jazim Hamidi. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Malang : UB Press, 2011.
- Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta Yang diingat Dan Yang Dilupakan*. Yogyakarta : Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2009.
- Mahkamah Konstitusi RI. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Buku IV Jilid 2 Tentang Kekuasaan pemerintahan Negara 1945 Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2 Edisi Revisi*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Manan, Abdul. *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta Timur : Kencana, 2018.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2008.
- Mahfud, MD, Moh. *Membangun Politik Hukum : Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- _____, *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta : LP3S, 2001.
- _____, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontraversi Isu*. Jakarta : Rajawali Pers, 2012.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004.
- Muqaddas, M. Busyro dkk. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. Yogyakarta : UII Press, 1992.
- Muslimin, Amrah. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung : Alumni, 1986.
- Nurjanah, Ening dan Deddy Ismatullah.. *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*. Bandung : Remaja Rosdakarya, 2018.
- Paskariana, Caroline dan Dede Mariana. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta : Graha Ilmu, 2008.

- Petz, Daniel dkk. *Damai Pangkal Damai Mengadang Otokratisasi: Refleksi Perlawanan Nirkekerasan di Indonesia dan Dunia 2021*. Yogyakarta : *Institute of International Studies*, Universitas Gadjah Mada, 2022.
- Poerwokoesoemo, Soedarisman. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1984.
- Prasetyo, Teguh. *Pengantar Ilmu Hukum*. Depok : Raja Grafindo Persada, 2019.
- Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan Badan Pengkajian MPR. *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta : Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1991.
- Raharusun, Anthon. *Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetris Di Yogyakarta, Aceh Dan Papua Dalam Periode 1950-2012*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2014.
- Rahayu, Sri Ani. *Pengantar Pemerintahan Daerah : Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta : Sinar Grafika, 2018.
- Ramadhan, M. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia : Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2013.
- Ridwan. *Hukum Administrasi di Daerah*. Yogyakarta : FH UII Press, 2009.
- Rishan, Idul. *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta : FH UII Press, 2020.
- Ristawati, Rosa dan Fikri Hadi. *Pemindahan Ibu Kota Indonesia Dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi*. Surabaya : Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Tahun 2020.
- Romli, Lili. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007.
- Rosidin, Utang. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung : CV Pustaka Setia, 2015.
- Sabarno, Hari. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta : Sinar Grafika, 2007.
- Safi'i, H.M. *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik*. Malang : Averroes Press, 2007.

- Samudera, Syahda Guruh. *Langkah Menimbang Otonomi VS Federal : Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2000.
- Santoso, Lukman Az. *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015.
- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Sesung, Rusdianto. *Hukum Otonomi Daerah : Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*. Bandung : PT Refika Aditama, 2001.
- Sibuea, Hotma P. *Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan*. Jakarta : Erlangga, 2017.
- Siragih, Juli Panglima. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003.
- Sirajuddin, Dkk. *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang : Setara Press, 2016.
- Sirajudin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Malang : Setara Press, 2016.
- Soehino. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta : Liberty, 1980.
- Soemantri, Sri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara..* Jakarta : Rajawali, 1981.
- Solihin, Dadang dan Deddy Supriady Bratakusumah. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Sugandha, Dann. *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung : CV Sinar Baru, 1981.
- Sujamto. *Cakrawala Otonomi Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika, 1993.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2012.
- Supriatna, Tjahya. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta : Bumi Aksara, 1993.

- Surianingrat, Bayu. *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*. Jakarta : Aksara Baru, 1980.
- Syadzily, Ace Hasan. *Desentralisasi, Otonomi dan Pemekaran Daerah di Indonesia*. Jakarta : Prenadamedia Group, 2019.
- Syafiie, Inu Kencana. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, 1994.
- Syafruddin, A. *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung : Mandar Maju, 1991.
- Syafrudin, Ateng. *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*. Bandung : Tarsito, 1982.
- Syafrudin, Ateng. *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung : Mandar Maju, 1991.
- Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002.
- Syueb, Sudono. *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*. Surabaya : Laksbang Mediatama, 2008.
- Taufik, Muhammad dan Sarman. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, 2011.
- Thalhah, H.M. *Hukum Otonomi Daerah dan Desentralisasi di Indonesia*. Yogyakarta : Total Media, 2010.
- Thohari, A. Ahsin dan Imam Syaukani. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2004.
- Thohir, Syahri. *Hukum Pemerintahan Daerah : Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pembentukan Organisasi Penyelenggara Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Deepublish, 2012.
- Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1991.
- Wahyono,Padmo. *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*. Jakarta : Ghalia Indoneia, 1982.
- Widarta, I. *Cara Mudah Memahami Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Pondok Edukasi, 2005.
- Widjaja, A.W. *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*. Jakarta : Rajagrafindo Persada, 1992.

Widjaja, H.A.W. *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, 1998.

Wijaya, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

JURNAL

Aji, Alan Bayu. Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Reformasi. *Jurnal Renaissance* 2, Nomor 2 Juli Tahun 2017.

Alivia, Dianora. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia. *Jurnal RechtIdee*, 14 Nomor 2, Desember Tahun 2019.

Angraini, Fauziah Suci. Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Artikel Ilmiah. Malang, Program Sarjana Hukum Universitas Brawijaya Tahun 2013.

Edyanto, dkk. Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) Papua. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, 5, Nomor 4, November Tahun 2021.

Fatmawati, Nur Ika. “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan Di Indonesia”. *Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 10 Nomor 3 Tahun 2018.

Fauzi, Moh. Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia Pada Era Otonomi Daerah (Studi Atas Otonomi Hukum di Provinsi Aceh). *Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman*, 24 Nomor 1 Juni Tahun 2016.

Indah. Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Hukum* 9, Nomor 2, Desember Tahun 2014.

Margiansyah, Defbry. Otokratisasi dan Populisme Otoriter dalam Rezim Demokrasi: Perbandingan antara India, Hongaria, dan Turki. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 11 Nomor 2 Tahun 2021.

Marpaung, Lintje Anna. Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum (Suatu Telaah Dalam Perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia). *Jurnal Pranata Hukum*, 7 Nomor 1 Januari Tahun 2012.

Maulana, Arief dan Rindang Mustikawati. Provinsi Papua Sebelum Dan Setelah 18 Tahun Pemberian Dana Otonomi Khusus. *Jurnal Public Policy*, 6 Nomor 2 Tahun 2020.

Nugrohosudin, Ervin. Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Legislatif* 5 Nomor 2 Juni Tahun 2022.

- Nurfurqon. “Ardika Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”. *Jurnal Khazanah Hukum*, 2 Nomor 2 Tahun 2020.
- Pradina Daniel dan P. Sihombing. Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) Ditinjau Dari Perspektif Otonomi Daerah. *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, 4 Nomor 5 Tahun 2022.
- Pratama, Andhika Yudha. “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi”. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28, Nomor 1, Tahun 2015.
- Rahman, Azura Adawiyah dkk. Analisis Regulasi Kewenangan Bidang Pertanahan Di Kota Batam. *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 14, Nomor 1, Januari Tahun 2021.
- Rahman, Faiz dan Dian Agung Wicaksono. Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Negara Hukum*, 11 Nomor. 2, November Tahun 2020.
- Rasyidin. “Penerapan Desentralisasi Asimetris Pasca Mou Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik di Provinsi Aceh”. *Journal Of Government And Social Science*, 1 Nomor 1 Tahun 2015.
- Ristawati, Rosa dan Fikri Hadi. Pemindahan Ibu Kota Indonesia Dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 17 Nomor 3 Tahun 2020.
- Sugianto, Bambang. Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal* 15, Nomor 3, Bulan September, Tahun 2017.
- Suharno. Telaah Kritis Perspektif Sosiologis dan Politik Hukum Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Civics*, 1 Nomor 2 Desember, Tahun 2004.
- Suriadin. Analisis Resolusi Konflik Pasca Disahkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Jilid II Papua. *Jurnal Ilmu Politik Politeia*, 14 Nomor 2 Tahun 2022.
- Susanto, Sri Nur Hari. “Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks Negara Kesatuan”, *Administrative Law And Governance Journal*, 2 Nomor 4 Tahun 2019.
- Thahir, Baharuddin. Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 1 Nomor 2, November Tahun 2018.

Tuanaya, Halimah Humayrah. Kedudukan Hukum Penunjukan Aparatur Sipil Negara Sebagai Pengganti Kepala Daerah Dalam Otonomi Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 67/PUU-XIX/2021 20 April 2021. *Jurnal Rechts Vinding*, 11 Nomor 2, Agustus Tahun 2022.

Uamang, Altianua dkk. Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah Nkri Di Pemerintah Kabupaten Mimika (Studi Pada Pengelolaan Dana Desa Distrik Jila Tahun 2016-2017). *Jurnal Reformasi*, 8 Nomor 1 Tahun 2018.

Waluyo, dan Fanisa Luthfia Putri Erwanti. Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum Yang Ditimbulkan. *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, 1 Nomor 1 Tahun 2022.

Wibawa, Kadek Cahya Susila. Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, 2 Nomor 3, Agustus Tahun 2019.

Wulan, Ulvi dan Khulaifi Hamdani. Rezim *Executive Heavy* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara.. *Jurnal Legislatif* 5, Nomor 2 Juni Tahun 2022.

TUGAS AKHIR

Alvionita, Hesti. “Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom di Indonesia”. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2014. Program Sarjana Ilmu Hukum.

Maulidi, Agus Muhammad. “Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi”. Tesis Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, 2021. Program Ilmu Hukum.

Nurbaningsih, Enny. “Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)”. Disertasi, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2011.

Ubaidillah, Ibnu. “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi Terhadap Pasal 13 huruf e Tentang Kewajiban Parpol)”. Tesis Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, 2017. Program Ilmu Hukum.

Utami, Rizki Putri. “Dinamika Kekhususan Provinsi Dki Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara”. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hidayatullah Jakarta 2018. Konsentrasi Kelembagaan Negara.

Wahab, Abdul. "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Studi Kasus Undang-Undang Nomor 9 Hukum". Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2011. Program Magister Program Pascasarjana Fakultas Hukum Kekhususan dan Kehidupan Kenegaraan.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara.

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita IKN.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2008 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Batam.

Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap UUD 1945.

Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.

WEBSITE

DPR RI. “UU IKN Sebagai Landasan Hukum Ibu Kota Baru. *Last modified* 18 Januari 2022. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37053/t/uu+ikn+sebagai+landasan+hukum+ibu+kota+baru>.

DPR RI. “Setujui RUU IKN Jadi UU. *Last modified* 18 Januari 2022. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37041/t/dpr+setujui+ruu+ikn+jadi+uu>.

PANRB. “Presiden Jokowi Lantik Kepala Dan Wakil Kepala Otorita IKN”. *Last modified* 11 Maret 2022. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dari-istana/presiden-jokowi-lantik-kepala-dan-wakil-kepala-otorita-ikn>

Tim detik.com. “Tito : Kepala Otorita IKN Setingkat Menteri : Pemerintahannya Selevel Provinsi”. *Last modified* 5 Desember 2022. https://news.detik.com/berita/d-5945664/tito-kepala-otorita-ikn_setingkat-menteri-pemerintahannya-selevel-provinsi



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Nor Fadillah, S.H.
2. Tempat Lahir : Tanjung Kedabu
3. Tanggal Lahir : 08 April 1999.
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Hobby : Memasak, Membaca, Menulis, dan Berdiskusi.
6. Alamat Asal : Jalan Parit Jawa, RT 02 RW 05 Tanjung Kedabu,
Rangsang Pesisir, Kepulauan Meranti, Riau.
7. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Tukiran
Pekerjaan : Petani
 - b. Nama Ibu : Sarmiaten
Pekerjaan : IRT
8. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN 14 Desa Tanjung Kedabu
 - b. SMP : SMPN 3 Rangsang Pesisir
 - c. SMA : MAN 1 Kabupaten Kepulauan Meranti
 - d. SI : Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
9. Riwayat Organisasi
 - a. Kepala Divisi Advokasi Forum Anak Pesisir Tahun 2021.
 - b. Sekretaris Umum II Forum Lingkar Pena Riau Tahun 2019.
 - c. Sekretaris Divisi Politik dan Sosial IPMKRP Tahun 2019.
 - d. Kepala Divisi Bidang Riset dan Keilmuan Hukum Tahun 2019.
10. Pengalaman
 - a. Narasumber Webinar KASATHUM HMJ HTNS UIN Suska Riau Tahun 2022.
 - b. Narasumber Hari Pancasila di Pondok Pesantren Darul Fikri Riau Tahun 2022.
 - c. Narasumber Webinar Kiat-Kiat Menulis Puisi FLP Riau Tahun 2021.
 - d. Narasumber Webinar *Inspiring Motivation* Kopais Riau Tahun 2021.
 - e. Narasumber Sharing Session HIMSA Tahun 2021.

- f. Narasumber Bincang Inspirasi Komunitas Muda Inspiratif Tahun 2021.
- g. Narasumber Webinar Pendidikan Strategi Belajar di Masa Pandemi Tahun 2021.
- h. Narasumber *Catching Up With* Duta Pemuda Indonesia Tahun 2021.
- i. Narasumber Webinar Intensif Kepenulisan Tahun 2021.
- j. Narasumber Webinar Aktualisasi Peran Generasi Muda Tahun 2021.
- k. Narasumber Seminar Umum Muslimah Tahun 2021.

11. Riwayat Prestasi

- a. Juara II Membaca Puisi Hari Kartini Tingkat Provinsi Riau Tahun 2021.
- b. Juara II Menulis Puisi Tingkat Nasional di Universitas Sumatera Utara Tahun 2021.
- c. Juara I Baca Puisi Tingkat Umum Provinsi Riau Tahun 2021.
- d. Juara I Debat Hukum Tingkat Nasional Tahun 2019.
- e. Juara II Debat Konstitusi Syariah Tingkat Nasional di UIN Sumatera Utara.
- f. Juara II Debat Hukum Pelangi Komunikasi Tahun 2019.
- g. Duta Pemuda Indonesia Provinsi Riau Tingkat Nasional.
- h. Juara I Menulis Opini Tahun 2018.
- i. Juara III Menulis Essay Tahun 2018.
- j. Penulis Buku *Aku, Kau dan Semesta, Atas Nama Takdir, dan Pesan Dari Langit* .

Yogyakarta, 31 Desember 2022
Yang Bersangkutan,

Nor Fadillah, S.H.