

TESIS

**PROBLEMATIKA PERATURAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBUKOTA NUSANTARA**



Oleh :

Nama Mahasiswa : Fikri Ilham Yulian

NIM : 20912018

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

HALAMAN PENGESAHAN



**PROBLEMATIKA PERATURAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBUKOTA NUSANTARA**

Oleh :

Nama : Fikri Ilham Yulian

NIM : 20912018

BKU : HTN/HAN

**Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada tanggal 22 Mei 2024**

Pembimbing 1

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

Yogyakarta, 29 Mei 2024

Penguji

Dr. Idri Rishan, S.H., L.L.M.

Yogyakarta, 28 Mei 2024

Penguji

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Yogyakarta, 3 Juni 2024

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



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

BUKTI PERSETUJUAN



HALAMAN MOTO & PERSEMBAHAN

“....ketahuilah sesungguhnya kehidupan dunia itu hanyalah permainan dan sendagaurauan. Karena itu, jangan sampai kamu larut di dalamnya. Kehidupan dunia ini juga merupakan perhiasan bagimu dan saling berbangga di antara kamu serta berlomba dalam kekayaan dan anak keturunan. Semua itu seperti hujan yang menumbuhkan tanam-tanamannya sehingga mengagumkan para petani; kemudian tanaman itu menjadi kering saat kemarau dan kamu lihat warnanya kuning kemudian menjadi hancur. Itulah permissalan bagi kehidupan dunia yang fana. Dan ketahuilah, di akhirat nanti ada azab yang keras bagi mereka yang ingkar dan ampunan dari Allah serta keridaan-Nya bagi orang yang beriman dan mematuhi ajaran-Nya. Dan kehidupan dunia yang sekarang kamu nik-mati tidak lain hanyalah kesenangan yang palsu.”

PERNYATAAN ORISINALITAS

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA MAGISTER HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Fikri Ilham Yulian, S.H.

No. Mahasiswa : 20912018

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul :

“PROBLEMATIKA PERATURAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBUKOTA NUSANTARA”

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Magister Hukum UII Yogyakarta. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisional), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan ‘penjiplakan karya ilmiah (plagiat)’;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Magister Hukum UII Yogyakarta dan Perpustakaan lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut, saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir menjawab, pembuktian, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis’ atau Tim’ Penguji Tesis Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan program Magister Hukum UII, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Magister Hukum UII.

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

Dibuat di Madiun
Pada Tanggal, 5 Mei 2024
Yang membuat pernyataan



(Handwritten signature)
(Fikri Ilham Yulian)

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kehadirat Allah Swt yang atas limpahan rahmatnya sehingga saya bisa menyelesaikan tugas akhir ini. Sholawat serta salam tak lupa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah mengantarkan kita semua dari zaman kegelapan sampai zaman terang benderang seperti sekarang ini.

Penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan tugas akhir ini jauh dari kata sempurna. Penulis mengharapkan saran dan masukan dari semua pihak terkait. Penulisan tesis ini penulis lakukan dengan dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karenanya penulis ucapkan terimakasih kepada :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., Sc.,Ph.D., Dekan Fakultas Hukum UII, Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, serta Kepala Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum UII, Ibu Prof. Dr. Sefriyani, S.H., M.Hum.
2. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing dalam menyelesaikan tugas akhir, yang senantiasa sabar membimbing sampai batas waktu terakhir masa studi penulis.
3. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum UII
4. Pihak staff serta pegawai di lingkungan Program Studi Hukum Program Magister FH UII

Penulis menyadari bahwa karya tulis ini tidak sempurna, penulis mengucapkan permohonan maaf dan memohon saran dan kritik dari pembaca guna lebih baiknya karya ini. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga amal baik bagi penulis. Aamiin.

Madiun, 5 Mei 2024



Fikri Ilham Yulian, S.H.

DAFTAR ISI

| | |
|--|----|
| HALAMAN PENGESAHAN | 2 |
| HALAMAN MOTO & PERSEMBAHAN | 4 |
| PERNYATAAN ORISINALITAS | 5 |
| ABSTRAK | 10 |
| BAB I PENDAHULUAN | 12 |
| A. Latar Belakang Masalah | 12 |
| B. Rumusan Masalah | 19 |
| C. Tujuan Penelitian | 19 |
| D. Manfaat Penelitian | 19 |
| E. Tinjauan Pustaka | 19 |
| 1. Desentralisasi Asimetris | 23 |
| 3. Teori Perundang-undangan | 32 |
| F. Metode Penelitian | 34 |
| 1. Jenis Penelitian | 34 |
| 2. Objek Penelitian | 34 |
| 3. Pendekatan Penelitian | 34 |
| 4. Sumber Data | 35 |
| 5. Cara Pengumpulan Data | 36 |
| 6. Cara Pengolahan dan Analisa | 36 |
| G. Sistematika Penulisan | 36 |
| BAB II TINJAUAN UMUM TEORI KEWENANGAN, TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN DESENTRALISASI ASIMETRIS | 38 |
| A. Teori Kewenangan | 38 |
| B. Teori Peraturan Perundang-undangan | 42 |
| C. Desentralisasi Asimetris | 55 |
| BAB III ANALISIS PROBLEMATIKA PERATURAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA | 61 |
| A. Sejarah pembentukan Otorita Ibukota Nusantara | 61 |
| B. Kekhususan Otorita Ibukota Nusantara | 64 |
| C. Problematika Peraturan Otorita Ibukota Nusantara dalam perspektif teori kewenangan dan ilmu perundang-undangan | 71 |
| D. Gagasan pengaturan pembentukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara | 79 |
| A. Kesimpulan | 81 |

| | |
|-----------------------------|----|
| B. Saran | 82 |
| DAFTAR PUSTAKA | 83 |

ABSTRAK

Otonomi khusus yang diberikan kepada Otorita Ibukota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Nusantara menimbulkan beberapa anomali. Pengaturan dalam Undang-Undang *a quo* menyetarakan Kepala Otorita Nusantara dengan Menteri dan menyetarakan Otorita Ibukota Nusantara (Pemerintahan Daerah Khusus) dengan Kementerian. Ditambah lagi kekhususan dalam Otorita Ibukota Nusantara tidak diadakan pemilihan umum daerah (pemilihan DPRD). Di sisi yang lain undang-undang *a quo* memberikan kewenangan Otorita Ibukota Nusantara membentuk peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah otorita, persiapan, pembangunan dan pemindahan ibukota baru. Tesis ini berusaha mengupas dua masalah utama. *Pertama*, bagaimana kedudukan produk hukum pemerintahan Otorita Nusantara dalam tinjauan teori peraturan perundang-undangan? *kedua*, Bagaimana desain pengaturan tentang peraturan otorita Ibu Kota Nusantara kedepan? Tesis ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data dari penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, buku, jurnal ilmiah dan sumber bacaan lain yang relevan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Peraturan Otorita Ibukota Nusantara tidak bisa disamakan dengan peraturan daerah tingkat provinsi dan tidak bisa disamakan dengan peraturan menteri, karakteristik lembaga yang membentuk peraturan ini memiliki perbedaan dari keduanya, disatu sisi otorita merupakan pemerintahan daerah setingkat provinsi akan tetapi tidak memiliki lembaga legislatif daerah, disisi yang lain Otorita Ibu Kota Nusantara disetarakan dengan kementerian namun tidak memiliki urusan tertentu sebagaimana kementerian yang lain. Peraturan Otorita Ibukota Nusantara merupakan peraturan pelaksana Peraturan Presiden semata, materi muatan yang diatur seharusnya tidak meliputi penyelenggaraan daerah.

Kata Kunci: Peraturan Otorita Ibukota Nusantara, Problematika

ABSTRACT

The special autonomy granted to the Nusantara Capital Authority in Law Number 3 of 2022 concerning the Nusantara Capital gives rise to several anomalies. The provisions in the a quo Law equate the Head of the Nusantara Authority with the Minister and equate the Nusantara Capital Authority (Special Regional Government) with the Ministry. In addition, the special feature of the Nusantara Capital Authority is that regional general elections (DPRD elections) are not held. On the other hand, the a quo law gives the Nusantara Capital Authority the authority to form regulations governing the implementation of regional authority government, preparation, construction and relocation of the new capital. This thesis attempts to examine two main problems. First, what is the position of the legal products of the Nusantara Authority government in reviewing the theory of statutory regulations? secondly, what will be the design of regulations regarding future regulations for the Indonesian Capital City Authority? This thesis is normative research that uses a statutory approach and a conceptual approach. The data sources for this research are statutory regulations that are related to this research, books, scientific journals and other relevant reading sources. The results of the research conclude that the Nusantara Capital Authority Regulations cannot be equated with regional regulations at the provincial level and cannot be equated with ministerial regulations, the characteristics of the institutions that form these regulations are different from the two, on the one hand the authority is a regional government at the provincial level but does not have a regional legislative institution , on the other hand, the Nusantara Capital Authority is equivalent to a ministry but does not have specific affairs like other ministries. The Nusantara Capital Authority Regulation is merely an implementing regulation of the Presidential Regulation, the regulated content should not cover regional administration.

Keywords: the Nusantara Capital Authority regulation, Problems

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kesepakatan politik pendiri bangsa perihal susunan organisasi negara jatuh pada pilihan konsep negara kesatuan (*unitary state/eenheidstaat*), sehingga rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI dalam Bab Bentuk dan Kedaulatan dinyatakan sebagai “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Hal tersebut memberikan pesan secara tegas bahwa negara ini bukanlah negara federal yang tersusun dari gabungan berbagai negara bagian yang memiliki kedaulatannya secara mandiri/kekuasaan asli, bukan pula negara konfederasi maupun negara superstruktural melainkan negara kesatuan. Indonesia merupakan negara yang dirancang sebagai negara yang memiliki pusat pemerintahan yang sentralistik, dibagi atas daerah-daerah kecil di bawahnya yang mendapatkan kekuasaan dari pemerintahan pusat. Pembagian kekuasaan tersebut disebutkan secara tegas oleh undang-undang.¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, penempatan susunan organisasi negara dalam Bab pertama menunjukkan bahwa konsensus *founding father* mengenai hal ini sangatlah penting. Ketentuan ini kemudian dikunci dengan pasal *unamendable provision* dalam Pasal 37 ayat (5) “*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*” yang menjadikan pasal

¹ Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta, BIP, 2008), hlm. 282.

tersebut semakin sulit untuk dilakukan perubahan. Meskipun demikian, perubahan mengenai Pasal 1 ayat (1) tetap dimungkinkan terjadi dengan terlebih dahulu melakukan perubahan terhadap Pasal 37 ayat (5) untuk tahap pertama, kemudian melakukan perubahan Pasal 1 ayat (1) di perubahan selanjutnya.²

Kompromi dari terpilihnya konsep kesatuan adalah dengan dihadirkannya konsep otonomi sebagai kanal terhadap aspirasi negara federal dari berbagai tokoh yang melihat adanya urgensi pengelolaan struktur organisasi negara harus dimulai dari susunan paling dasar, yaitu pemerintahan daerah. Aspirasi tokoh-tokoh pendiri bangsa tersebut tidak lepas dari suatu kenyataan bahwa keunikan dari bangsa ini yang terdiri berbagai macam kemajemukan, mulai dari kemajemukan suku, budaya, adat yang tersebar meluas ke seluruh penjuru negara kepulauan yang besar. Sebagai konsekuensi logis serta legisnya kompromi tersebut dihadirkannya Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan, “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.”³

Frasa “*dibagi atas*” menunjukkan bahwa kekuasaan asli berada pada pemerintahan pusat. Kekuasaan asli tersebut didistribusikan ke daerah provinsi, yang kemudian didistribusikan ke daerah kabupaten atau kota. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa prinsip utama yang dipegang dalam susunan organisasi negara Indonesia adalah *unitary state*. Kemudian kompromi terhadap konsep federal itu

² *Ibid.*

³ Pasal 18 ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kental sekali dirasakan dalam ayat berikutnya, yaitu: “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”⁴ Pemerintahan daerah diberikan kewenangan yang besar untuk mengurus sendiri berdasarkan asas otonomi. Menurut Soepomo konsep otonomi daerah diciptakan untuk menghindarkan dari upaya uniformisasi seluruh daerah menjadi *single model*. Otonomi daerah harus mampu menghargai asal usul dan karakteristik dari masing-masing daerah.⁵

Konsep otonomi daerah semakin jelas terbaca dalam rumusan Pasal 18 ayat (5) yang memberikan keleluasaan daerah untuk secara otonom mengurus urusan daerahnya. Dilanjutkan dengan ayat 6 yang memberikan instrumen pengelolaan urusan melalui fungsi legislasi dengan bunyi sebagai berikut: “*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”.

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto* yang berarti sendiri dan kata *nomos* yang berarti aturan/mengatur.⁶ Secara leksikal otonomi daerah dapat dipahami sebagai kewenangan atau keleluasaan daerah untuk membuat atau mengatur sendiri urusannya.

Konstitusi Indonesia juga mengenalkan konsep desentralisasi asimetris

⁴ Pasal 18 ayat (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraanya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 46.

⁶ I Nyoman S, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, , (Citra Utama, Jakarta, , 2005) hal. 39.

sebagai bentuk nyata dari penghargaan kekhususan dan keistimewaan dari masing-masing daerah. Konsep asimetris ini merupakan antitesis dari paradigma *fit to all*, dimana paradigm ini mensyaratkan adanya keseragaman dalam pemberian kewenangan pusat ke seluruh daerah. Konsep asimetris lebih menyoroti pada perbedaan sebagai sebuah komponen positif dalam kehidupan bernegara, sehingga hal tersebut perlu diberikan ruang untuk mengembangkan kehidupan masyarakat daerah dalam koridor membangun entitas negara. Konstitusi secara tegas menyatakan Pasal 18 A tentang hal ini. Selain konsep pelimpahan kewenangan yang dibuka kesempatan untuk berbeda berupa desentralisasi asimetris.

Indonesia juga menganut dan mengakui bentuk-bentuk otonomi yang khusus yang kemudian diatur dalam Pasal 18 B. Praktiknya sudah ada beberapa daerah yang mengamalkan Pasal 18 B tersebut. Sampai saat ini ada beberapa daerah otonomi khusus yang eksis secara legal. Pasal 18 B secara eksplisit menyebutkan bahwa pengaturan mengenai daerah khusus dan istimewa diatur dengan undang-undang. Artinya membutuhkan payung undang-undang untuk suatu daerah dapat dikategorikan sebagai daerah khusus atau daerah istimewa. Sebagai contoh adalah Daerah Istimewa Yogyakarta yang diberikan kewenangan istimewa diluar dari yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah⁷. Keistimewaan tersebut diberikan karena alasan sejarah dan hak asal-usul Yogyakarta, yang semua itu diatur dalam satu undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 13

⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta “*Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.*”

Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain Yogyakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan provinsi yang mendapatkan otonomi khusus yang dilegitimasi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Konsideran Undang-Undang ini secara jelas menyebutkan latar belakang pemberian otonomi khusus bagi Aceh karena dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh aspek ketahanan dan daya juang didasari adanya semangat nilai-nilai agama. Provinsi Papua dan Papua Barat juga mendapatkan otonomi khusus berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 jo UU No. 35 Tahun 2008, begitu juga DKI Jakarta yang kekhususannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang *a quo* secara eksplisit menyebutkan bahwa pemberian otonomi khusus untuk Provinsi Jakarta karena kedudukannya sebagai ibu kota negara.

Kekhususan juga diberikan Ibu Kota Nusantara. Ibu Kota Nusantara (Selanjutnya disebut Otorita Ibukora Nusantara) diberikan kekhususan dengan alasan yang sama dengan DKI Jakarta. Ibu Kota Nusantara merupakan pengejawantahan rencana besar pemerintahan Indonesia di masa Presiden Joko Widodo. Ibu Kota Nusantara merupakan ibu kota baru negara Indonesia yang direncanakan menggantikan DKI Jakarta. Merujuk pada Naskah Akademik RUU IKN, pembangunan ibu kota baru ini dalam rangka mewujudkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Tahun 2020-2024 yang salah satu muatannya adalah membangun tata kota yang berdaya saing dan berkelanjutan.

Derivat dari poin tersebut diantaranya sebagai berikut:⁸

1. Perwujudan Sistem Perkotaan (SPN) dengan kawasan metropolitan baru di luar Jawa yang didorong sebagai pusat pertumbuhan melayani Kawasan Timur Indonesia, dan kawasan metropolitan yang sudah ada untuk menjadi pusat berskala global
2. Percepatan pemenuhan Standar Pelayanan Perkotaan (SPP) untuk kota aman, nyaman, layak huni dengan menyediakan sarana prasarana dasar, ekonomi, kesehatan dan pendidikan, pemukiman dan transportasi publik
3. Perwujudan kota hijau yang berketahanan iklim dan bencana, dengan penataan ruang, penyediaan sarana prasarana berkonsep hijau dan berketahanan
4. Pengembangan kota cerdas yang berdaya saing, berbasis teknologi dan budaya lokal; serta
5. peningkatan kapasitas tata kelola.

Berdasarkan poin-poin di atas pemerintah melihat adanya urgensi pembentukan ibu kota baru sebagai ganti dari DKI Jakarta yang dinilai sudah tidak dapat lagi menjangkau kebutuhan-kebutuhan dasar dari uraian poin di atas. Secara resmi kemudian DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara pada 18 Januari 2022. Beragam respon bermunculan dari disahkannya undang-undang tersebut, mulai dari pihak yang menilai waktu yang tidak tepat karena bertepatan dengan kondisi pandemi covid-19 hingga yang merespon secara substantif materi muatan undang-undang *a quo*.

Poin penting yang menjadi sorotan dari Undang-Undang *a quo* adalah mengenai pemilihan kepala daerah atau kepala otorita yang tidak dilaksanakan menggunakan metode *election* melainkan dipilih langsung oleh presiden melalui pertimbangan DPR. Hal ini dinilai menghilangkan esensi dari pemilihan kepala daerah yang bersifat demokratis. Namun, yang lebih menimbulkan dinamika

⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, (Jakarta: 2021, Kementerian PPN/Bappenas). hlm.15.

perdebatan di kalangan publik maupun akademisi adalah mengenai posisi kepala otorita yang disetarakan dengan menteri. Hal ini menjadi sebuah kerancuan yang menghinggapi kehidupan ketatanegaraan yang telah ada. Seolah-olah ada semangat untuk menghidupkan kembali pemerintahan yang sentralistis. Selain dari pada itu, Jabatan Kepala Otorita ini juga melekat di dalamnya kewenangan sebagaimana kepala daerah yang lain, kepala otorita berhak membuat aturan, kepala otorita berhak membuat aturan pemungutan pajak dan lain sebagainya. Kewenangan besar dari kepala otorita tersebut tanpa diimbangi dengan mekanisme *check and balances* dari lembaga legislatif daerah, karena desain kelembagaan dari otorita Ibu Kota Nusantara ini menghapuskan DPRD dalam pemerintahannya, sehingga *an sich* semua kebijakan otorita Nusantara merupakan produk dari Kepala Otorita yang disamakan posisinya sebagai menteri.

Problematika posisi kepala daerah dan tidak adanya lembaga legislatif daerah sebagaimana disebutkan di atas menimbulkan satu masalah baru yaitu tentang kedudukan produk hukum daerah otorita. Kejelasan mengenai kedudukan peraturan perundang-undang produk otorita ibukota tentunya akan mempengaruhi bagaimana materi muatannya. Sebaliknya, ketika posisi peraturan otorita tidak memiliki kejelasan kedudukannya akan rawan sekali keliru dalam menyusunnya, sehingga menimbulkan permasalahan yang lebih kompleks. Dari kebaruan-kebaruan kekhususan daerah yang diatur dalam Undang-Undang 3 Tahun 2022 menarik untuk dikaji, apakah bisa produk hukum otorita kemudian memuat materi muatan sama dengan peraturan daerah, dan apakah bisa disamakan dengan peraturan menteri atau bahkan sama sekali merupakan peraturan perundang-

undangan jenis baru atau yang lainnya. Hal tersebut yang kemudian menjadikan penulis tertarik untuk mengulas hal permasalahan produk hukum otorita.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang relevan dirumuskan dalam penelitian ini: *pertama*, bagaimana kedudukan produk hukum pemerintahan Otorita Nusantara dalam tinjauan peraturan perundang-undangan? *Kedua*, Bagaimana desain pengaturan tentang peraturan otorita Ibu Kota Nusantara kedepan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, mengetahui kedudukan produk hukum pemerintahan Otorita Nusantara dalam menurut teori peraturan perundang-undangan.; *kedua*, Mengetahui bagaimana desain pengaturan tentang peraturan otorita Ibu Kota Nusantara kedepan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diorientasikan memiliki andil dalam pengayaan khazanah keilmuan hukum tata negara khususnya mengenai otonomi daerah dan peraturan perundang-undangan. Secara praktis diharapkan menjadi pertimbangan bagi pembentuk undang-undang dalam memperbaiki tata kelola pembentukan daerah baru dan kewenangannya.

E. Tinjauan Pustaka

Untuk menunjukkan letak perbedaan tulisan penulis dengan tulisan-tulisan lain yang memiliki kesamaan topik, dalam sub bab ini penulis akan sajikan

beberapa tulisan yang terkait dan akan penulis analisa letak perbedaanya. beberapa tulisan tersebut diantaranya sebagai berikut:

Tesis yang berjudul “Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara” yang ditulis oleh Nor Fadillah. Tesis ini menguraikan permasalahan politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN. Tesis ini mencoba menganalisis bagaimana politik hukum dari pembentukan undang-undang *a quo* dan menginventarisasi permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam undang-undang *a quo*. Kesimpulan dari tesis ini diantaranya: politik hukum pembentukan undang-undang IKN bersifat elitis karena didasarkan pada fakta pengaturan yang cenderung menitikberatkan kepentingan pemerintah pusat. Kesimpulan kedua dari tesis ini adalah terdapat 3 masalah dalam pengaturan dalam pengaturan di undang-undang *a quo* yaitu problem kelembagaan, administrasi dan substansi.⁹

Artikel Ilmiah dengan judul “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara” yang ditulis oleh Ervin Nugrohosudin. Artikel ini menganalisis tentang kedudukan kepala otorita dan dikaitkan dengan tujuan pembentukan daerah khusus otorita. Berdasarkan penelitian ini didapatkan hasil bahwa kedudukan kepala otorita tidak bisa disamakan dengan kepala daerah yang lain, karena dalam pengisian jabatannya tidak dilakukan secara pemilihan langsung atau *election* melainkan

⁹ Nor Fadillah, “Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022).

secara penunjukkan langsung atau *appointment* oleh Presiden berdasarkan pendapat dari DPR. Desain ketatanegaraan ini menurut penulis artikel diorientasikan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang visioner dan menjawab kebutuhan zaman.¹⁰

Artikel ilmiah yang ditulis oleh Andreas Tedy Mulyono, yang berjudul “Dinamika Hukum Konservasi Alam Sebagai Fenomena dalam Pembangunan Ibu Kota Negara.” Artikel ini mencoba menguraikan permasalahan tentang korelasi perkembangan konsep hukum konservasi antara hukum positif di Indonesia (Undang-Undang 3 Tahun 2022) *vis a vis* dengan konsep hukum internasional, serta tentang masalah konservasi apa yang perlu diidentifikasi jenis dan sifatnya. Berdasarkan artikel ini diperoleh hasil bahwa substansi pengaturan dalam undang-undang IKN mendukung birokrasi yang memiliki daya guna, antara pemerintahan pusat dan daerah khususnya dalam manajemen kawasan konservasi IKN.¹¹

Artikel Ilmiah yang ditulis oleh Bakhrul Amal dan Aditya Yuli Sulistyawan dengan Judul “Dinamika Ketatanegaraan Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Dalam Perspektif Hukum” penelitian ini merupakan penelitian yuridis/normatif yang menggunakan *hystorical approach* sebagai sebuah metode pendekatan. Artikel ini menyimpulkan bahwa pemindahan Ibukota dari Jakarta ke Pulau Kalimantan telah melalui analisa yang panjang dan cukup waktu dan melalui prosedur yang telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu melalui instrumen undang-undang. Penelitian ini juga menemukan kelemahan

¹⁰ Ervin Nugrohosudin, “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”, Vol.5 No.2 Tahun 2022, *Jurnal Legislatif*, 79-90.

¹¹ Andreas Tedy Mulyono, “Dinamika Hukum Konservasi Alam Sebagai Fenomena Dalam Pembangunan Ibu Kota Negara”, Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022, *Majalah Hukum Nasional*, 1-26.

dari perpindahan ibukota negara yaitu tentang keterlibatan publik dalam pengambilan keputusannya. Kebijakan pemindahan ini dinilai tidak mencerminkan kehendak publik secara luas.¹²

Artikel ilmiah yang ditulis oleh Torik Abdul Aziz Wibowo yang berjudul “Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara”. Artikel ini ditulis dengan menerapkan pendekatan peraturan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Artikel ini berusaha menguraikan bagaimana gagasan yang ada di balik konsep bentuk pemerintahan otonomi khusus yang diterapkan pada IKN. Dari penelitian dan analisa yang dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa IKN memang secara kebijakan didesain agar berada dalam kendali penuh pemerintah pusat. oleh karenanya seharusnya secara desain pemerintahan lebih tepat ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah pusat.¹³

Dari tulisan-tulisan tersebut menunjukkan bahwa terdapat kesamaan topik atau pembahasan dengan tesis ini, yaitu membahas topik yang sama tentang Ibukota Negara Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, namun titik tekan dari masing-masing tulisan menunjukkan heterogenitasnya masing-masing. Tulisan dari penulis lebih menitikberatkan pada problematika dari produk hukum otorita, dan bagaimana kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

F. Teori atau Doktrin

¹² Bakhrul Amal dan Aditya Yuli Sulistyawan, “Dinamika Ketatanegaraan Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Dalam Perspektif Hukum”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 51, Nomor 4, Oktober 2022, Hlm. 346-354.

¹³ Torik Abdul Aziz Wibowo, “Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara”, Volume 2, Nomor 2, Desember 2022, *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, 213-226.

1. Desentralisasi Asimetris

Otonomi daerah merupakan konsep yang cukup luas bisa dimaknai dari aspek ekonomi, politik, pembangunan sampai aspek hukum bahkan sampai pada aspek kebudayaan. Otonomi sendiri jika ditinjau dari segi bahasa berarti *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum/kekuasaan mengatur, kedua kata tersebut merupakan serapan dari bahasa Yunani.¹⁴ Adapun jika merujuk secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 6, dikatakan bahwa:¹⁵

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Jika ditinjau dari kacamata kewenangan, otonomi merupakan jangkauan pemerintahan daerah untuk melakukan swakelola atau mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Bahkan ada yang menyatakan secara lebih tajam otonomi daerah merupakan bentuk kebebasan atau kemerdekaan daerah untuk mengelola dan mengurus daerahnya sendiri, meskipun tidak bisa terlepas daerah konsep kebhinekaan, karena dalam pasal di atas juga disebutkan secara jelas “*dalam sistem Negara.....*” frasa dalam sistem itu mengandung maksud bahwa pengurusan sendiri urusan daerah oleh daerah otonom tidak boleh dilakukan semena-mena atau *abuse*. Koridor dalam mengelola sendiri pemerintahannya harus disandarkan pada cita-cita nasional. Pengelolaan otonomi daerah harus bersandikan pada aturan-aturan yang

¹⁴ Samsul Wahidin, 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar). Hal.3.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat 6

memiliki sifat nasional. Tidak boleh lepas dari kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya daerah memiliki kebebasan, akan tetapi kebebasan tersebut bersifat limitatif atau kebebasan yang tetap harus dipertanggungjawabkan baik internal maupun eksternal.¹⁶

Pada perspektif lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya adalah delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pemerintahan. Dari sisi pemerintahan, dalam arti pihak yang diperintah-konkretnya rakyat, maka otonomi daerah adalah pemerintah oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah yang menjadi otoritas Negara Kesatuan. Refleksinya adalah pemerintahan (tepatnya adalah Pemerintah Pusat) yang kemudian menjabarkan kehendak negara atas pengelolaan daerah itu adalah dengan berbagai kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan. Dalam kaitan ini, Pemerintah Daerah secara struktural berada di bawah Pemerintah Pusat.¹⁷

Otonomi daerah merupakan hal yang tidak mungkin bisa dipisahkan dari konsep negara kesatuan, tidak ada otonomi dalam negara federal, karena sejatinya otonomi daerah adalah konsep negara kesatuan yang menyerahkan atau memberikan kewenangan-kewenangan tertentu kepada sub pemerintahan yang lebih rendah tanpa dilekatkan kedaulatan kepadanya, dalam arti kedaulatan tetap

¹⁶ Samsul Wahidin, *Op.Cit.*, hlm.3.

¹⁷ *Ibid.*

menjadi hak mutlak dari pemerintahan pusat.¹⁸ Bagir Manan dalam membahas teori organisasi negara menegaskan bahwa dalam otonomi daerah fungsi dari pemerintahan daerah adalah sebagai subsistem dari negara/pemerintahan pusat(*unitary state, eenheidsstaat*).¹⁹ Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (materi) otonomi adalah pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan hal tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelaskan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.²⁰

Pengaturan otonomi daerah jika diberlakukan sama antara daerah satu dengan yang lainnya tentunya akan menimbulkan ketidakadilan. Tentunya daerah-daerah memiliki kebutuhan yang beragam, maka paradigma yang perlu dibangun adalah paradigma yang menerima keberagaman. Paradigma uniformitas yang kemudian muncul dalam fenomena desentralisasi menjadi masalah dalam praktik pelaksanaannya, khususnya dalam negara yang memiliki kemajemukan multidimensional seperti Indonesia. Hal itu kemudian melahirkan paradigma baru tentang *asymmetric decentralization*, paradigma ini menekankan pada pengakuan, penghargaan terhadap kekhasan yang fundamental ada dalam daerah-daerah

¹⁸ Sesung Rusdianto. 2013. *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*. (Bandung:PT Refika Aditama).

¹⁹ Bagir Manan. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*. (Jakarta: Unsika.1995) Hlm.1.

²⁰ Sesung Rusdiantoro, *Op.Cit.*, hlm. 21

dengan tujuan bisa secara demokratis mengakomodir kepentingan rakyat dan mewujudkan kesatuan negara.²¹

Warsito, sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan pelaksanaan desentralisasi asimetris bukan semata-mata untuk melakukan transfer otoritas politik pusat ke daerah, namun yang terpenting dan paling penting adalah mengakomodasi perbedaan yang ada di daerah (*cultural diversity*).²² Desentralisasi asimetris ini memberikan sarana kepada daerah-daerah tertentu memiliki kewenangan-kewenangan khusus yang tidak dimiliki oleh daerah lainnya. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dan dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi khusus dalam negara dengan kasus separatis.²³

Hannum mengambil kesimpulan ada dua manfaat utama dari desentralisasi asimetris, diantaranya:²⁴ a) sebagai jalan keluar terhadap terjadinya konflik yang didasarkan pada etnis maupun konflik fisik lainnya. b) sebagai respon demokratis terhadap permasalahan kelompok minoritas yang kurang mendapatkan perhatian terhadap hak-haknya.

Seperti pisau bermata dua, di satu sisi bisa berdampak positif bagi kehidupan bernegara jika dijalankan dengan keinsyafan bersama antara pemerintah pusat dan daerah yang diberikan kewenangan desentralisasi asimetris, di sisi yang

²¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusamedia, 2014) hlm. 56.

²² *Ibid*, 60.

²³ *Ibid*, 61.

²⁴ *Ibid*, 64.

lain bisa menjadi kontraproduktif jika pemerintah daerah melampaui batas dalam menjalankan kewenangannya. Dampak negatif lain yang berpotensi muncul dari penerapan desentralisasi asimetris adalah timbulnya kecemburuan dari pemerintah daerah yang lain atau bahkan sampai menimbulkan beban kepada daerah lain.²⁵

2. Teori Kewenangan

Black's Law Dictionary mengartikan kewenangan sebagai kekuasaan yang sah; hak untuk berbuat dan memerintah; hak dan kekuasaan pemerintah untuk patuh pada aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. "*Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*".²⁶

Terdapat 3 komponen utama dalam teori kewenangan menurut Nur Basuki Winarno, diantaranya²⁷ *pertama*, komponen pengaruh adalah komponen yang menitik beratkan pada pengendalian perilaku subjek hukum yang memiliki kewenangan, agar perilakunya tidak melampaui wewenang. *Kedua*, komponen dasar hukum Setiap wewenang itu selalu dapat dirujuk dasar hukum yang melandasinya. *Ketiga*, Komponen konformitas Terdapat standar dalam setiap wewenang yaitu standar umum dalam semua wewenang dan standar khusus dalam untuk wewenang tertentu.

²⁵ *Ibid*, 65

²⁶Henry Campbell Black, M. A., *Black's Law Dictionary*, West Publishing CO. ST Paul, 1990, hlm.133.

²⁷ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65

Ide dasar dari kewenangan adalah asas legalitas, yang secara sederhana dimaknai seluruh kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah harus berlandaskan pada ketentuan hukum yang telah ada sebelumnya. Substansi dasar asas legalitas adalah wewenang/kewenangan.²⁸ Berdasarkan kewenangan yang ada dalam ketentuan hukum menjadikan dasar untuk pemerintah melakukan perbuatan atau Tindakan hukum yang bersifat publik.

SF Marbun membedakan istilah wewenang dan kewenangan. Kewenangan adalah bicara mengenai kekuasaan yang diformalkan suatu bidang pemerintahan tertentu baik yang berasal dari legislatif maupun dari kekuasaan yang lain, sedangkan wewenang merupakan objek atau bidang tertentu. Philipus M. Hadjon menjelaskan arti kewenangan secara yuridis adalah kekuasaan yang dihadirkan oleh undang-undang yang menimbulkan atau mengakibatkan akibat hukum tertentu dalam lingkup hukum publik.

Indroharto membagi sifat kewenangan menjadi 3 diantaranya adalah terikat, pilihan dan bebas.²⁹ Pengertian dari kewenangan yang bersifat terikat adalah manakala ketentuan yang mengatur tentang kewenangan tersebut menentukan bagaimana kapan dan Dalam keadaan apa kekurangan tersebut dapat dijalankan atau tidaknya kewenangan tersebut mengatur sedikit banyak tentang isi dan keputusan yang bagaimana yang harus diambil oleh pejabat yang berwenang. pengertian kewenangan pilihan atau fakultatif adalah manakala pejabat yang

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 100.

²⁹ *Ibid.*

diberikan kewenangan diberikan opsi untuk memilih melakukan atau tidak melakukan suatu keputusan atau bisa juga tidak ada kalimat imperatif yang mewajibkan untuk menerapkan suatu kewenangan bagi pejabat tersebut. Kewenangan bebas atau tidak terikat memiliki pengertian dasar hukum atau ketentuan yang mendasari memberikan keleluasaan atau kebebasan kepada badan atau pejabat yang untuk menentukan sendiri sejauh mana keputusan itu bisa diambil.

Indroharto lebih lanjut menjelaskan, ada tiga cara memperoleh kewenangan diantaranya:

1. Atribusi

Secara sederhana atribusi dapat dikenal sebagai sebuah pemberian kewenangan melalui instrumen undang-undang oleh pembuat undang-undang. Pemberian kewenangan melalui atribusi ini sangat identik dengan negara hukum yang berlandaskan pada asas legalitas di mana seluruh penyelenggaraan negara didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi kewenangan yang baru diberikan melalui pembentukan undang-undang, pembentukan undang-undang menciptakan suatu rumusan wewenang baru bahkan dirumuskan pula pelaksana dari wewenang yang baru tersebut.³⁰

Sumber kewenangan atribusi ini berasal dari pemerintah asli atau

³⁰ SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 138

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. dalam tatanan pemerintah pusat atribusi selalu dituangkan dalam bentuk undang-undang dasar atau Konstitusi, ketetapan MPR dan undang-undang, sedangkan dari pemerintah daerah bisa berwujud peraturan daerah atau Perda dan peraturan desa atau perdes.³¹ Ciri utama pelimpahan kewenangan berdasarkan atribusi ini adalah kewenangan bersifat asli atau bersumber langsung dari norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pejabat ataupun badan yang menerima kewenangan secara atribusi dapat menciptakan atau memperluas wewenang yang telah ada dengan tanggung jawab internal.³²

2. Delegasi

Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan atau wewenang yang berasal dari organ pemerintah kepada organ pemerintah yang lainnya. dalam delegasi kewenangan yang diberikan bukanlah kewenangan asli yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan namun merupakan kewenangan dari organ atau pejabat tata usaha negara itu sendiri. ciri utama dari delegasi adalah pelimpahan kewenangan disertai dengan tanggung jawab yang diserahkan secara sepenuhnya kepada penerima delegasi atau delegataris. instrumen yang digunakan untuk melakukan pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi adalah melalui peraturan perundang-undangan.³³ Philipus M. Hadjon memberikan rumusan syarat yang limitatif

³¹ Ibid

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 105

³³ SF Marbun, *Peradilan Administrasi op.cit.*, hlm. 139

terhadap pelaksanaan pelimpahan kewenangan berdasarkan delegasi diantaranya sebagai berikut: ³⁴

- a. Delegasi harus dilaksanakan secara penuh atau definitif hal ini mengandung arti bahwa wewenang yang telah didelegasikan atau yang telah dilimpahkan tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi delegasi.
- b. delegasi hanya bisa dilakukan apabila dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang menciptakan sebuah wewenang tersebut memberikan pintu untuk dilakukannya pelimpahan wewenang secara delegasi, artinya delegasi harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara *ekspresif verbis* membolehkan dilakukannya delegasi.
- c. delegasi harus dilaksanakan dalam jenjang atau hierarki jabatan yang seimbang secara horizontal bukan vertikal artinya tidak diperkenankan memberikan pelimpahan kewenangan dari atasan ke bawahan.

3. Mandat

Ridwan HR, menjelaskan perbedaan mandat dengan pelimpahan kewenangan yang lain, menurutnya mandat tidak lagi membicarakan tentang penyerahan wewenang maupun pelimpahan wewenang, dalam mandat yang terjadi adalah hubungan internal semata antara yang diberi mandat dan penerima mandat tanpa terjadi perubahan wewenang apapun. mandat terjadi dalam kondisi pemberi mandat merelakan atau mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang atau pejabat lain atas namanya (atas nama pemberi mandat).³⁵

Mandat sangat berbeda dengan pemberian kewenangan melalui

³⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2015), hlm 15.

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 106

atribusi dan delegasi. dalam Kedua jenis pemberian wewenang tersebut Terjadi peralihan tanggung jawab serta wewenang, namun dalam hal mandat sama sekali tidak terjadi peralihan wewenang dan tanggung jawab. sebagai contoh seorang bupati yang mengizinkan pegawainya mengambil keputusan atas namanya dalam lalu lintas administrasi tertentu, dalam relasi administrasi yang demikian wewenang Bupati untuk mengambil keputusan dalam hal yang sama tidak kemudian hilang bersamaan dengan itu Bupati masih memiliki tanggung jawab terhadap output keputusan yang dibuat oleh pegawai atau bawahannya.

3. Teori Perundang-undangan

Tulisan ini akan membahas mengenai problematika produk hukum dari pemerintahan otorita ibukota nusantara, maka diperlukan pisau analisis berupa ilmu tentang pembentukan produk hukum yang lazim dikenal dengan teori perundang-undangan. Burkhardt Krems, menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup substansi atau isi dari peraturan itu sendiri yang lazim disebut sebagai materi muatan, metode dan proses pembentukannya. Krems berpendapat bahwa pembentukan undang-undang bukanlah kegiatan yuridis semata, melainkan kegiatan yang membutuhkan banyak disiplin ilmu untuk mendapatkan formulasi produk perundang-undangan yang baik dan diterima masyarakat.³⁶

³⁶ Khalid, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Manhaji, 2014), hlm. 18.

Istilah perundang-undangan dalam berbagai literatur memiliki dua arus utama pengertian, diantaranya:³⁷ 1) perundang-undangan sebagai suatu proses membentuk aturan negara, baik peraturan di tingkat pusat maupun daerah; 2) perundang-undangan adalah peraturan negara yang dibuat oleh pembentuk peraturan yaitu pemerintah daerah maupun pusat. Adapun cakupan pembahasan dalam ilmu perundang-undangan meliputi proses pembentukan peraturan negara/peraturan perundang-undangan, maupun tentang produk peraturan perundang-undangan itu sendiri yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang membentuknya (lembaga negara yang dilekatkan kewenangan membentuk peraturan negara) baik di tingkat pusat maupun daerah.³⁸

Ilmu perundang-undangan memiliki ruang lingkup yang cukup luas, mulai dari norma hukum, jenis dan hierarki norma hukum, materi muatan norma hukum, fungsi, serta teknis pembuatan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya membahas asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁹

Menurut Putera Astomo mengutip pendapat Krems secara garis besar ilmu perundang-undangan dibagi menjadi dua garis besar:⁴⁰

1. *Gesetzgebung Theorie*, bertujuan mencari kejelasan atau hakikat yang bersifat kognitif.

³⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Peraturan Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 10.

³⁸ *Ibid.* 12

³⁹ *Ibid.* 17

⁴⁰ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 5-6.

2. *Gesetzgebungslehre*, bertujuan pada tindakan/perbuatan/melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kaidah atau norma, dalam hal ini dibagi lagi menjadi tiga, antara lain:

- a. proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)
- b. metode perundang-undangan (*Gezet Gebung Method*)
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gezets Gebungstechnik*)

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji atau menelaah peraturan peraturan perundang-undangan sebagai objek dari penelitian.⁴¹ Adapun cakupan dari penelitian ini meliputi peraturan hukum konkrit yang sedang berlaku, peraturan hukum konkrit yang pernah berlaku dan bagaimana seharusnya peraturan hukum itu kemudian akan dibentuk.

2. Objek Penelitian

Objek kajian penelitian ini meliputi kewenangan Kepala Otorita Nusantara dalam membentuk peraturan dan kedudukan produk hukum otorita dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

3. Pendekatan Penelitian

Statute approach (pendekatan peraturan perundang-undangan) dan *conceptual approach* (pendekatan konseptual) menjadi pilihan penulis dalam melakukan penelitian ini. Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan

⁴¹ Muhammad Syamsudi, *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), 59-60.

pendekatan yang menggunakan berbagai peraturan perundangan-undangan yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang diangkat sebagai bahan kajian, dalam hal ini Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara beserta peraturan teknis yang mengikutinya dan Undang-Undang 12 Tahun 2011 Jo Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan dan segala peraturan-peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan. Untuk pendekatan konseptual akan menggunakan pendekatan-pendekatan teori, doktrin dan asas-asas yang berkaitan dengan isu hukum yang penulis angkat.⁴²

4. Sumber Data

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian pustaka (*library research*) yang menggunakan sumber data sekunder atau data-data yang tersedia dalam kepustakaan. Penelitian ini menggunakan sumber hukum primer yakni berupa peraturan perundang-undangan utamanya UUD NRI 1945, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berbagai UU Perubahannya, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara beserta peraturan teknis yang mengikutinya. Selain itu, penelitian ini menggunakan sumber hukum sekunder yang berupa karya ilmiah maupun penelitian sebelumnya yang digunakan untuk memberikan penjelasan dan elaborasi sumber hukum primer. Serta digunakan juga sumber hukum tersier yang memiliki fungsi untuk

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2017), 136-177.

memberikan penjelasan terhadap sumber hukum primer dan sekunder.

5. Cara Pengumpulan Data

Data-data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui penelusuran sumber-sumber keputastaannya yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan Indonesia dan berbagai karya ilmiah yang berkaitan dengan produk hukum badan otorita ibu kota negara nusantara.

6. Cara Pengolahan dan Analisa

Penelitian ini disusun untuk memperoleh evaluasi berbasis kebenaran koherensi berdasarkan data-data yang digunakan dalam penelitian ini. Sebagai sebuah penelitian hukum normatif (doktrinal), maka data tersebut diolah menggunakan teknik non-statistik yang disajikan dan dielaborasi secara naratif dalam penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, penulisan tesis ini akan penulis uraikan dalam bab ini, dengan maksud memberikan gambaran mengenai sistematika/alur berpikir dari karya tulis ini, dengan rincian sebagai berikut: Bab Pertama, merupakan Pendahuluan, yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan maksud penulisan, tinjauan pustaka, kerangka teori dan sistematika penulisan.

Bab Kedua akan mengulas kajian konseptual mengenai teori-teori yang berkaitan dengan isu hukum dari penulisan ini, diantaranya: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab ketiga mengulas mengenai konsep pemerintahan otorita dalam desain kelembagaan undang-undang IKN, kewenangan kepala daerah otorita dalam pembuatan produk hukum, dan materi muatan produk hukum kepala otorita.

Bab Keempat menguraikan problematika tentang kewenangan kepala otorita dalam pembentukan produk hukumnya, problematika kedudukan produk hukum kepala otorita dalam peraturan perundang-undangan

Bab kelima terdiri rekonseptualisasi desain kelembagaan kepala otorita beserta kewenangannya. Bab Keenam memuat kesimpulan dan saran dari penulis untuk perbaikan kedepannya.

BAB II

TINJAUAN UMUM TEORI KEWENANGAN, TEORI PERUNDANG- UNDANGAN DAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Teori Kewenangan

Hukum administrasi negara sangat erat kaitanya dengan negara hukum. Negara hukum selalu dicirikan dengan kepastian hukum. Kepastian hukum tidak bisa melepaskan dari asas legalitas. Asas legalitas ini yang paling berkaitan dengan hukum administrasi yang diwujudkan dalam asas *wetmatigheid van bestuur* kemudian berkembang dalam asas *rechmatigheid van bestuur*. Asas legalitas dalam hal ini mengandung pengertian bahwa seluruh tindakan badan atau pejabat negara harus didasarkan pada hukum baik yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis.⁴³

Para ahli menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi negara juga harus didasarkan pada hukum yang tidak tertulis, akan tetapi rumusan hukum tidak tertulis mana yang dijadikan acuan masih menjadi permasalahan. Rumusan AAUPL (asas-asas umum pemerintahan yang layak) sejauh ini yang paling bisa diterapkan, namun timbul pertanyaan selanjutnya apakah AAUPL sudah bisa menjadi representatif dari seluruh hukum tidak tertulis? Namun diluar dari perbedaan pendapat ahli tentang AAUPL sebagai hukum tidak tertulis, semua ahli bersepakat bahwa AAUPL merupakan dasar dari penyelenggaraan administrasi

⁴³ SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Jakarta: FH UII Press, 2018) hlm. 35.

negara.⁴⁴

Penggunaan asas legalitas dalam lalulintas hukum administrasi negara secara tegas juga telah diatur dalam Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara, Pasal 1 angka (2), "*Badan atau pejabat Tata Usaha Negara melaksanakan urusan Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*"⁴⁵ Dalam hukum administrasi negara penting sekali mengetahui dasar dieprolehnya kewenangan sebagaimana prinsip hukum menyebutkan *Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).

Asas legalitas merupakan cermin dari penerapan demokrasi dalam penyelenggaraan administrasi negara. Administrasi yang dijalankan berdasarkan undang-undang sama halnya dengan menjalankan pemerintahan berdasarkan pada amanah rakyat, karena undang-undang merupakan produk dari perwakilan rakyat yang dipilih secara demokratis oleh rakyat.⁴⁶

Asas legalitas sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi melalui berbagai cara, bisa diberikan oleh lembaga legislatif kepada administrasi negara melalui atributif, diberikan antar administrasi negara melalui delegasi dan melalui mandataris. Atribusi merupakan pemberian kewenangan langsung oleh pembuat undang-undangan kepada pemerintah.⁴⁷ Menurut Ridwan HR, kewenangan yang diperoleh secara atribusi merupakan kewenangan asli. Pengertian

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Administrasi

⁴⁶ SF Marbun, *Hukum Administrasi, Op Cit*, hlm. 80.

⁴⁷ *Ibid*

dari kewenangan asli sendiri adalah penerima kewenangan bisa menciptakan kewenangan baru atau dapat memperluas kewenangan yang sudah ada, dengan tanggungjawab melekat pada penerima wewenang tersebut (atributaris).⁴⁸ Menurut Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka (22)⁴⁹ “*Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.*” Pasal tersebut membatasi hanya dua jenis peraturan perundang-undangan yang bisa memberikan kewenangan secara atribusi, yaitu Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi negara dan Undang-Undang sebagai produk legislasi pemerintahan pusat. Keduanya merupakan produk hukum yang dibentuk oleh perwakilan rakyat secara langsung (lembaga legislatif).

Selain kewenangan yang secara langsung diberikan oleh undang-undang atau konstitusi, hukum administrasi negara juga mengenal istilah derivatif. Menurut Marbun, derivatif merupakan pelimpahan seluruh atau sebagian kewenangan yang dimiliki oleh pejabat atau badan pemerintahan ke badan atau pejabat pemerintahan lain. Derivatif ini bisa dilakukan dalam dua bentuk, yaitu melalui delegasi maupun mandataris.⁵⁰

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam paragraf sebelumnya bahwa derivasi bisa dilakukan melalui cara delegasi. Delegasi merupakan pemberian kewenangan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pejabat

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 105.

⁴⁹ *Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Angka 22.*

⁵⁰ SF Marbun, *Hukum Administrasi*, Op Cit, hlm. 80.

atau badan pemerintahan yang lebih rendah. Menurut ketentuan umum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, delegasi dimaknai sebagai berikut:⁵¹

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Pasal diatas mensuratkan bahwa delegasi dilakukan dengan melimpahkan kewenangan bersama dengan tanggungjawab terhadap kewenangan yang dilimpahkan kepada penerima kewenangan. Pasal 13 UU Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa penedelgasian hanya bisa dilakukan jika ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara limitatif pendelegasian itu hanya bisa ditetapkan melalui instrumen Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan/atau Perda.⁵²

Pemberian kewenangan lain yang bisa dilakukan oleh satu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat lain adalah mandat. Mandat merupakan serapan dari bahasa latin *mandae-atum* yang memiliki arti, memerintahkan, melimpahkan atau mempercayakan. Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pengertian mandat sebagai berikut:

Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Dari pengertian di atas, mandat hanya bisa dilakukan dari pejabat atau badan yang

⁵¹ Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Angka 23.

⁵² Pasal 13 ayat (2) huruf a, Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Berbeda dengan delegasi yang pelimpahan kewenangannya disertai dengan pelimpahan tanggung jawab dan dan tanggung gugat, dalam mandat tanggung jawab dan gugat tetap melekat pada pejabat pemberi wewenang. Mandat dicirikan dengan pejabat pemberi mandat tetap bisa melaksanakan kewenangannya. Pasal 14 ayat (5) secara eksplisit menyebutkan:

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari Pasal tersebut semakin menjelaskan bahwa dalam pelimpahan kewenangan dengan cara mandat, pemilik kewenangan masih bisa menjalankan kewenangan yang diberikan.

B. Teori Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian

Bagir Manan mengutip pendapat P.J.P Taq, menguraikan definisi dari peraturan perundang-undangan secara rigid dan tegas dalam beberapa poin penting diantaranya sebagai berikut: ⁵³

- a. Peraturan perundang-undangan selalu dituangkan dalam bentuk tertulis, karena peraturan perundang-undangan merupakan suatu keputusan tertulis, dalam hal ini peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai kaidah tertulis (*geschreven recht, written law*)
- b. Peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang padanya diletakkan suatu kewenangan yang sah dalam membuat peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat secara umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan sifat erga omnes atau

⁵³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1 Edisi Revisi: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Sleman: PT Kanisius, 2021), hlm 10.

mengikat secara umum, hal ini bukan berarti bahwa setiap norma yang dibuat dalam peraturan perundang-undangan harus diberlakukan kepadasesemua orang atau kepada khalayak umum, maksud dari kata mengikat secara umum adalah bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku secara khusus hanya terhadap peristiwa yang konkret atau terhadap individu tertentu saja.

- d. Peraturan perundang-undangan merupakan *wet in materiele zin*, Atau dapat diartikan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan aspek material dari sebuah undang-undang itu sendiri.

Maria Farida mengutip S.J Fockema Andreae, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan dapat dipahami memiliki dua makna, makna yang pertama bahwa perundang-undangan merupakan sebuah proses pembentukan suatu aturan atau peraturan negara baik yang dilakukan oleh satuan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Makna yang kedua perundang-undangan dimaknai sebagai seluruh produk peraturan tertulis negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dalam pemaknaan yang kedua Maksud dari perundang-undangan tidak lain adalah produk hukum tertulis itu sendiri yang berbentuk peraturan.⁵⁴ Sedangkan dalam pemaknaan yuridis yang tertuang dalam ketentuan umum Undang-Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksudkan sebagai perundang-undangan adalah aturan tertulis itu sendiri.⁵⁵ Adapun dalam kajian teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi pokok bahasan adalah tentang bagaimana proses pembentukan Peraturan perundang-undangan yang baik yang dapat mewujudkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Farida, membedakan lagi mengenai ilmu perundang-undangan dengan teori perundang-undangan. ilmu

⁵⁴ *Ibid*, hlm 3.

⁵⁵ Lihat Pasal 1 angka (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

perundang-undangan adalah sebuah ilmu yang memiliki tujuan pada pembuatan legislasi atau pembentukan peraturan yang bersifat normatif. Sedangkan teori perundang-undangan jauh melampaui daripada itu. Teori perundang-undangan berusaha meneropong lebih dalam tentang kejernihan dan juga makna yang bersifat kognitif mengenai peraturan perundang-undangan.⁵⁶

2. Landasan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya memiliki 3 (tiga) landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Ketiga landasan ini yang menjadi dasar bagaimana suatu peraturan perundang-undangan ini penting untuk diberlakukan. *Pertama*, Landasan Filosofis merupakan pandangan hidup suatu bangsa setidaknya berisi dengan nilai-nilai moral dari suatu bangsa. Moral dan etika pada dasarnya berorientasi pada cara pandang bagaimana menilai sesuatu antara baik atau tidak baik. Sehingga pandangan hidup suatu negara yang bernilai baik adalah pandangan yang wajib dijunjung tinggi oleh suatu negara. Nilai baik di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik sesuai dengan takaran suatu negara. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan menjadi sulit untuk diterapkan tidak akan ditaati maupun dipatuhi.⁵⁷

Dalam konteks berbangsa dan bernegara di Indonesia semua nilai yang ada terakumulasi dalam Pancasila. Karena pada dasarnya Pancasila merupakan

⁵⁶ Maria Farida, *Op cit.*, hlm.10.

⁵⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia (Bandung, Mandar Maju. 1998)*. hlm. 43

kesepakatan bersama Untuk menjadikan Pancasila sebagai pandangan hidup ataupun cita-cita bangsa. Sehingga hukum yang ada di Indonesia wajib menjadikan Pancasila sebagai rujukan agar peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. *Kedua*, landasan sosiologis, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan landasan sosiologis. Landasan sosiologis memuat ketentuan-ketentuan yang harus diatur sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sehingga masyarakat mampu menaati peraturan perundang-undangan yang dibuat. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak mengindahkan dan tidak memperhatikan landasan sosiologi maka dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut hanya akan menjadi huruf-huruf mati belaka dan tidak akan berguna oleh masyarakat. *Ketiga*, landasan yuridis, Landasan yuridis dapat diartikan pula sebagai landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis inilah yang menjadi titik tekan apakah suatu badan atau pejabat berwenang atau tidak berwenang dalam membentuk suatu peraturan perundang undangan.

Selain menentukan dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, landasan yuridis dapat berperan sebagai landasan untuk menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Dalam undang-undang Dasar 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan undang-undang. isi atau substansi suatu perundang-undangan harus sesuai dengan wadahnya. Hal inilah yang menjadi dasar

mengapa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Bagir Manan dalam Rosjidi mengatakan bahwa Dasar yuridis sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan: ⁵⁸

1. Keharusan Adanya kewenangan dari pembentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
 2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur.
 3. Keharusan mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.
 4. Keharusan Agar suatu peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
2. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Era modern ini, norma hukum dituangkan dalam sebuah peraturan tertulis. Norma sendiri dibedakan menjadi norma statis dan norma dinamis. Pembagian ini didasari manakah yang terlebih dahulu antara norma atau perbuatan manusia. Pertanyaan mendasarnya adalah, apakah perbuatan manusia diatur oleh norma (*the human behavior regulated by norms*) atau pada norma yang mengatur perbuatan manusia (*norms regulating human behavior*). Ketika validitas sebuah norma ditunjukkan dengan perbuatan manusia harus sesuai dengan pengaturan oleh norma, maka norma tersebut merupakan norma statis. Sebaliknya dalam norma yang dinamis, objeknya adalah aktivitas proses pembentukan dan pelaksanaan dari sebuah norma. Moral tergolong sebagai norma statis karena validitas dan kualitas

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 46

normanya dapat diderivasi secara logis dan langsung dari norma dasar tertentu. Sedangkan norma hukum merupakan norma dinamis. Karakter dinamis ini merupakan ciri khas utama dari norma hukum, karena norma dasar pada suatu sistem hukum adalah aturan dasar yang mengatur pembentukan norma-norma dalam sistem tersebut. Sehingga alasan validitas sebuah norma hukum ada pada norma lain yang lebih tinggi atau lebih dahulu diturunkan.⁵⁹

Uraian pada paragraf sebelumnya merupakan penjelasan terhadap pemikiran hierarki norma hukum (*stufentheorie*) yang lazim diketahui dikemukakan oleh Hans Kelsen. Pada mulanya pemikiran ini diilhami oleh muridnya sendiri, Adolf Merkl yang melihat bahwa sebuah norma memiliki dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Sisi wajah yang pertama bahwa sebuah norma bersumber dari norma yang ada di atasnya, dan sisi wajah lainnya sebuah norma menjadi sumber dari pembentukan norma di bawahnya.⁶⁰ pemikiran Merkl ini memunculkan hubungan antara norma satu dengan norma yang lainnya lagi dapat digambarkan layaknya sebuah hubungan “*superordinasi*” dan “*subordinasi*”, yang dapat diuraikan sebagai berikut:⁶¹

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- b. Norma yang dibentuk menurut peraturan tersebut adalah norma yang lebih rendah; dan
- c. Tatanan hukum dalam sebuah negara dipersonifikasikan sebagai sebuah tatanan norma dengan tingkatan yang berbeda-beda.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie & Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 93-96.

⁶⁰ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Terjemahan Somardi (Jakarta: Rimdi Press, 1995), 126.

⁶¹ Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 14-15.

Dengan demikian validitas sebuah norma dalam hierarki norma hukum bergantung pada norma yang lebih tinggi. Konsekuensi dari hal ini, semakin rendah kedudukan sebuah peraturan perundang-undangan dalam hierarki, maka akan semakin teknis dan rinci (*assessor*). Sebaliknya, semakin tinggi kedudukan norma akan semakin abstrak dan umum pengaturannya.⁶²

Teori ini kemudian diperinci oleh Hans Nawiasky yang lebih detil dalam membagi jenis-jenis norma secara hierarkis, sebagai berikut:⁶³

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).

Berdasarkan pembagian oleh Nawiasky ini kemudian Hamid S. Attamimi mengkontekstualisasikan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, sebagai berikut:⁶⁴

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c. *Formell Gesetz*: Undang-Undang;
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

⁶² Muin Fahmal, *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia, dalam Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Editor: Biro Pengkajian (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI & APHTN-HAN, 2017), 256.

⁶³ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), 39-40.

⁶⁴ Hamid Attamimi, *“Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”*, Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, 290.

Hierarki norma ini kemudian diatur secara tertulis dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tepatnya Pasal 7 ayat (1) UU PPP yang mengatur bahwa peraturan perundang-undangan Indonesia disusun secara hierarkis sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang /Peraturan Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan perundang-undangan diatas, pada ayat (2) juga diakui sebagai peraturan perundang-undangan, yakni peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara yang pembentukannya merupakan amanat peraturan yang lebih tinggi.

Penataan peraturan perundang-undangan sejara hierarkis dan berjenjang bertujuan untuk mewujudkan tertib hukum nasional yang memiliki sifat ajeg. Maksudnya terciptanya konsistensi pengaturan secara hierarki menjadi sangat penting demi terciptanya kepastian hukum yang berkelanjutan dalam tertib hukum kedepan.⁶⁵

3. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

Pembahasan tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, erat kaitanya dengan pembahasan dalam sub-sub bahasan di

⁶⁵ Aan Eko Widiarto, "Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", dalam *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Biro Pengkajian MPR RI dan APHTN-HAN, 2017), 21.

atas, Karena sangat erat kaitanya dengan ilmu perundang-undangan dalam arti sempit. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan digunakan sebagai *guidance* atau pedoman dalam rangka menyusun suatu peraturan perundang-undangan yang baik dengan kaidah-kaidah tertentu. Burkhard Krem Mengistilahkannya dengan istilah *Staats Zhe Rechts Setzung*, Menurutnya dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan negara meliputi berbagai macam hal diantaranya sebagai berikut:⁶⁶ (1) Isi; (2) Bentuk; (3) Metode; (4) Prosedur

Beberapa ahli memiliki diferensiasi dalam membahas dan menentukan entitas dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. ada yang membaginya dalam entitas diametral berupa asas formil dan materiil ada juga yang mencampurkan begitu saja beberapa asas dalam satu kelompok asas yang sama.

1. Van Der Flies

Van Der Flies, membedakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam asas-asas formil dan asas-asas materiil diantaranya sebagai berikut:

A. Asas-Asas Formil:

- 1) Asas kejelasan tujuan;
- 2) Asas pembentukan berdasarkan lembaga atau organ yang tepat;
- 3) Asas urgensitas pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan;
- 4) Asas konsensualisme

⁶⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia... Op.Cit.*, 252.

B. Asas-Asas Materiil:

- 5) Asas sistematika dan terminologi yang tepat;
- 6) Asas dapat diidentifikasi;
- 7) Asas Perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- 8) Asas kepastian dalam hukum;
- 9) Asas pemberlakuan hukum berdasarkan kondisi individu;

2. Hamid A Hamid. S. Attamimi

A. Asas Formil

- 1) Asas tujuan yang jelas;
- 2) Asas perlunya pengaturan;
- 3) Asas organ/lembaga yang tepat;
- 4) Asas materi muatan yang tepat;
- 5) Asas dapatnya dilaksanakan;
- 6) Asas dapatnya dikenali;

B. Asas Materiil:

- 1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara
- 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara
- 3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum
- 4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan sistem konstitusi

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur terkait asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut dimuat dalam Bab khusus yaitu Bab II tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 undang-undang *a quo*, memuat beberapa asas formil, meskipun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Pasal 5 adalah asas formil, namun hal tersebut dapat kita tafsirkan secara sistematis ketika membaca rumusan dalam Pasal 6 yang menyebutkan tentang materi muatan peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan asas-asas tertentu. Pasal 6 jelas mengatur tentang asas-asas materiil atau asas-asas yang harus ada dalam materi muatan peraturan perundangan, secara

akuntansi asas-asas dalam pasal 5 merupakan asas-asas formil. Adapun rincian asas-asas formil dalam undang-undang *a quo*, sebagai berikut:⁶⁷ Asas kejelasan tujuan;⁶⁸Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;⁶⁹ Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;⁷⁰ dapat dilaksanakan;⁷¹ kedayagunaan dan kehasilgunaan;⁷² kejelasan rumusan;⁷³ keterbukaan.⁷⁴ Adapun Asas-asas Materiil

⁶⁷ Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁸ Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁶⁹ Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

⁷⁰ Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

⁷¹ Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

⁷² Huruf e Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁷³ Huruf f Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya

⁷⁴ Huruf g Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

meliputi : Pengayoman;⁷⁵ kemanusiaan;⁷⁶ Kebangsaan;⁷⁷ kekeluargaan;⁷⁸ ke nusantaraan;⁷⁹ Bhinneka Tunggal Ika;⁸⁰ keadilan;⁸¹ kesamaan kedudukan dalam hukum;⁸² Ketertiban dan kepastian;⁸³ dan/ atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁸⁴ di luar dari yang disebutkan dalam pasal 6 tersebut, undang-undang a quo membuka peluang untuk diadopsinya asas materiil dalam pembuatan peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan bidang hukum peraturan

⁷⁵ Huruf a Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

⁷⁶ Huruf b Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

⁷⁷ Huruf c Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁷⁸ Huruf d Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

⁷⁹ Huruf e Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸⁰ Huruf f Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁸¹ Huruf g Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

⁸² Huruf h Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status social.

⁸³ Huruf i Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

⁸⁴ Huruf j Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

perundang-undangan yang bersangkutan.⁸⁵

4. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Peristilahan mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan awalnya dikenalkan oleh Hamid Attamimi pada Majalah Hukum Tahun 1979 dengan menggunakan istilah *het eigenaardig onderwerp der wet*. pada umumnya para ahli hukum tidak membatasi ruang lingkup atau materi muatan yang diatur dalam sebuah undang-undang. Kebanyakan ahli hukum berpendapat bahwa apa yang tidak boleh diatur dalam undang-undang adalah apa yang tidak dikehendaki untuk diatur itu sendiri. artinya masing-masing membentuk undang-undang bebas mengatur tentang ruang lingkup dari objek pengaturan itu sendiri. undang-undang Dasar 1945 juga tidak membatasi apa yang boleh dan tidak boleh diatur dalam undang-undang. Namun menurut Hamid Attamimi, materi muatan undang-undang merupakan suatu objek yang perlu dikaji lebih dalam, karena sangat erat kaitannya dengan karakteristik dari pembagian kekuasaan dalam negara, negara dan teori yang dianut dalam bernegara itu sendiri.⁸⁶ Maria Farida berpendapat, bahwa materi muatan suatu peraturan perundang-undangan adalah konsekuensi logis dari adanya pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Indonesia menganut adanya jenjang atau hierarki peraturan perundang-undangan yang dimulai dari undang-undang dasar sebagai sebuah konstitusi, sampai dengan peraturan daerah

⁸⁵ Ayat (2) Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

⁸⁶ Maria Farida, *Op. Cit.* 235.

tingkat kabupaten kota. Artinya setiap penjabaran dari peraturan perundang-undangan itu sendiri, memiliki lingkup materi muatan yang berbeda dan memiliki fungsi pengaturan yang berbeda. Apa yang diatur dalam undang-undang dan apa yang diatur dalam peraturan teknisnya tentunya memiliki cakupan yang berbeda.⁸⁷

Materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan, dapat dirujuk dari *rule of the game* pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam sebuah negara. Aturan yang sampai saat ini masih diberlakukan di Indonesia adalah undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang diubah dengan undang-undang nomor 15 tahun 2019 dan diubah dengan undang-undang Nomor 13 Tahun 2022. di dalamnya mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan beserta jenis dan materi muatan yang diatur.

C. Desentralisasi Asimetris

Memahami desentralisasi asimetris tidak bisa dilepaskan dari memahami makna atau terminologi dari desentralisasi itu sendiri. Desentralisasi Merupakan asas penyelenggaraan negara yang selalu dibandingkan dengan sentralisasi. Perbedaan mendasar antara konsep desentralisasi dan sentralisasi adalah ada atau tidaknya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan atau satuan pemerintahan dari yang tinggi ke yang rendah. Meskipun konsep ini masih tergolong sumir ketika dihadapkan dalam

⁸⁷ Maria Farida, *Op. Cit.* 235.

penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya.⁸⁸

Philip Mawhood,⁸⁹ mendefinisikan bahwa desentralisasi merupakan devolusi kekuasaan pemerintahan pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurut Henry Maddick, desentralisasi tidak melulu mengenai devolusi, melainkan meliputi dekonsentrasi. Menurutnya desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan baik kekuasaan itu secara spesifik diserahkan kepada pemerintah daerah maupun kekuasaan yang bersifat residual yang berasal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁹⁰

Menurut tingkat peralihan kewenangan desentralisasi daerah dapat dibedakan menjadi 4, diantaranya sebagai berikut:⁹¹

1. Dekonsentrasi, dekonsentrasi merupakan pendistribusian kewenangan hanya dalam Departemen atau badan di dalam pemerintahan pusat. badan-badan tersebut kemudian memiliki wakil-wakil di tataran daerah.
2. Delegasi kewenangan yang mengambil keputusan dan manajerial atas fungsi-fungsi tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat.
3. Desentralisasi yang berupaya menciptakan satuan pemerintahan daerah yang independen melalui jalur devolusi pemerintah pusat. pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau dengan cara membentuk satuan-satuan pemerintah baru yang berada di luar kontrol pemerintah pusat.
4. Bentuk desentralisasi melalui peralihan fungsi publik kepada lembaga-lembaga swasta atau non pemerintahan.

Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah desentralisasi dimaknai sebagai bentuk pelepasan diri pemerintah daerah dari pemerintah pusat. desentralisasi berasal dari kata dalam bahasa Latin yaitu: *de* (lepas) dan *centrum*

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 33.

⁸⁹ Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, (Chicester, UK: John Wisley and Sons, 1983), h. 23

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Op Cit.* Hlm. 33.

⁹¹ *Ibid*, 34

(Pusat). Koesoemahatmadja memberikan pengertian desentralisasi sebagai bentuk pelimpahan kekuasaan dari pusat ke daerah-daerah. yang membedakan istilah *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) dan *ambtelijke decentralisatie* (dekonsentrasi/desentralisasi administratif). Yang menitikberatkan bahwa desentralisasi tidak lain adalah desentralisasi politik atau desentralisasi ketatanegaraan itu sendiri. Dalam desentralisasi kewenangan pemerintah pusat benar-benar beralih secara sempurna, berbeda halnya dengan dekonsentrasi pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangan aslinya. Dekonsentrasi tidak melibatkan rakyat.⁹² Hal ini kemudian diaminikan oleh R. Tresna, yang menyatakan bahwa apabila desentralisasi itu terjadi pemerintah pusat Kehilangan kewenangannya secara tetap atau permanen beralih kepada pemerintah-pemerintah daerah.

Amran Muslimin, secara tegas membatasi makna desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dari daerah tertentu, di mana dari pelimpahan tersebut menimbulkan hak untuk mengurus sendiri kepentingan rumah tangganya.⁹³

Sejak Indonesia merdeka, konstitusi telah mengakomodasi nilai-nilai desentralisasi. Bab IV undang-undang dasar 1945 Sebelum perubahan secara tegas mengatur adanya pemerintahan daerah secara asimetris atau diberlakukan berbeda

⁹² M. Laica Marzuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum* (Sekjen MK RI: Jakarta, 2006) hlm. 151.

⁹³ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Alumni: Bandung, 1986) hlm. 5.

dengan pemerintahan daerah yang lain. hal ini tercermin dalam Pasal 18 yang berbunyi: ⁹⁴

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.⁹⁵

Pasal 18 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan munculnya undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengakui eksistensi daerah-daerah istimewa kecuali Yogyakarta dan Surakarta. Meskipun pada akhirnya eksistensi keistimewaan Yogyakarta diakui melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang mengikutinya mulai dari undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 sampai undang-undang nomor 13 tahun 2012. Status keistimewaan juga diberikan kepada daerah Aceh atau Provinsi Aceh sekaligus diberikan otonomi khusus kepada Aceh. klausul Daerah Istimewa tentunya berbeda dengan otonomi khusus. Ni'matul Huda menjelaskan bahwa Daerah Istimewa berasal dari daerah-daerah yang sudah eksis dan memiliki keistimewaan sehingga negara hadir mengakui asal-usulnya sedangkan daerah khusus atau daerah otonomi khusus adalah daerah-daerah yang sengaja diberikan kekhususan oleh pemerintah pusat dengan latar belakang alasan

⁹⁴ Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (sebelum perubahan)

⁹⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 33 menyebutkan: "Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali Nagari Minangkabau Dusun Dan marga di Palembang dan sebagainya. daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal usul daerah tersebut".

politis.⁹⁶ Aceh sendiri memiliki kedua hak tersebut baik hak istimewa maupun otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat. Otonomi khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada Aceh dilatarbelakangi karena adanya konflik yang tidak berkesudahan yang menuntut kemerdekaan Nanggroe Aceh Darussalam. Daerah lain yang pernah mendapatkan kekhususan berdasarkan otonomi khusus diantaranya adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian berubah namanya menjadi provinsi Papua. Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang dilatarbelakangi karena menjadi provinsi di mana letak Ibukota negara berada sehingga membutuhkan pemerintahan yang bersifat khusus yang dapat menunjang teknis pelaksanaan pemerintahan di ibukota negara. Provinsi yang pernah juga mendapatkan otonomi khusus adalah Timor Timur, meskipun kemudian cita-cita dari pemberian otonomi khusus ini kemudian gagal dalam implementasinya,

Pemberian otonomi khusus kepada pemerintahan daerah pemerintahan daerah di Indonesia merupakan suatu keniscayaan dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia. mengingat setiap daerah di Indonesia memiliki keberagaman dan kekhasannya masing-masing yang satu sama lain seringkali tidak ditemukan titik temu untuk mengatur keseragaman. bahkan paradigma uniformitas ini seringkali mencederai atau menghilangkan kekhasan dari masing-masing daerah. Adanya otonomi khusus ini dalam rangka mewujudkan kepentingan nasional diantaranya untuk menjaga keutuhan negara. sebagai contoh dalam pemberian otonomi khusus di daerah Nanggroe Aceh Darussalam dan juga Irian Jaya. Dalam negara kesatuan

⁹⁶ Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 33.

seperti Indonesia yang memiliki corak keberagaman yang begitu majemuk sudah barang tentu membutuhkan paradigma ketatanegaraan yang bersifat asimetris.⁹⁷

Berbeda dengan status keistimewaan yang berasal dari asal usul suatu daerah yang memiliki kekhasan dan negara hanya bersifat mengakui otonomi khusus ini diberikan oleh negara yang sifatnya *top-down*. dalam hal ini otonomi khusus memiliki keniscayaan tantangan yaitu timbulnya kecemburuan sosial dari satuan pemerintahan daerah yang lain yang menginginkan mendapatkan kekhususan yang sama dengan daerah yang lain. apabila tren ini kemudian terjadi justru akan menyimpang prinsip-prinsip negara kesatuan yang telah disusun oleh *foundingfather*. Menurut Heintze, otonomi khusus harus diberikan batasan-batasan yang ketat Untuk menghindarkan dari penyalahgunaan diantaranya sebagai berikut:⁹⁸

1. Perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak kaum minoritas harus menjadi komitmen dari daerah yang mendapatkan otonomi khusus;
2. pemerintah otonomi khusus harus memiliki mekanisme yang memastikan hak-hak politik warganya terjamin;
3. Otonomi khusus harus mengedepankan kesejahteraan dan kemampuan keuangan untuk melaksanakan program-program pelayanan umum
4. pemerintah otonomi khusus dan pemerintah pusat Harus Memiliki *rule of game* dalam menghadapi konflik yang akan datang.

⁹⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 33.

⁹⁸ Ibid.

BAB III

ANALISIS PROBLEMATIKA PERATURAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA

A. Sejarah pembentukan Otorita Ibukota Nusantara

Pembangunan ibu kota baru ini dalam rangka mewujudkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Tahun 2020-2024 yang salah satu muatannya adalah membangun tata kota yang berdaya saing dan berkelanjutan.

Turunan dari poin tersebut diantaranya sebagai berikut:⁹⁹

1. Perwujudan Sistem Perkotaan (SPN) dengan kawasan metropolitan baru di luar Jawa yang didorong sebagai pusat pertumbuhan melayani Kawasan Timur Indonesia, dan kawasan metropolitan yang sudah ada untuk menjadi pusat berskala global
2. Percepatan pemenuhan Standar Pelayanan Perkotaan (SPP) untuk kota aman, nyaman, layak huni dengan menyediakan sarana prasarana dasar, ekonomi, kesehatan dan pendidikan, pemukiman dan transportasi publik
3. Perwujudan kota hijau yang berketahanan iklim dan bencana, dengan penataan ruang, penyediaan sarana prasarana berkonsep hijau dan berketahanan
5. Pengembangan kota cerdas yang berdaya saing, berbasis teknologi dan budaya lokal; serta
6. peningkatan kapasitas tata kelola.

Berdasarkan poin-poin di atas pemerintah melihat adanya urgensi pembentukan ibu kota baru sebagai ganti dari DKI Jakarta yang dinilai sudah tidak dapat lagi menjangkau kebutuhan-kebutuhan dasar dari uraian poin di atas. Secara resmi kemudian DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara pada awal tahun 2022, tepatnya tanggal 18 Januari 2022.

⁹⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, (Jakarta: 2021, Kementerian PPN/Bappenas). hlm.15.

Dalam naskah akademik Undang-Undang Ibukota Nusantara yang disusun oleh Kementerian PPN/Bappenas disebutkan bahwa ibukota negara yang akan dibangun harus memiliki paradigma kota modern dan berkelanjutan. Terminologi kota modern kemudian diderivasi dengan pengertian bahwa tata kelola dan pembangunan ibukota negara harus memiliki basis teknologi terbaru. Penggunaan teknologi dalam ibukota negara meliputi perencanaan, penataan, pengelolaan dan pemecahan masalah. Gagasan kota yang berparadigma kota modern ini dalam rangka memenuhi kebutuhan zaman yang serba cepat serba mudah berbasis ilmu pengetahuan.

Selain berparadigma modern, ibukota negara yang baru harus bisa mencerminkan kota yang berkelanjutan, maksud dari kota yang berkelanjutan adalah dalam perencanaan penataan pengelolaan dan pemecahan masalah di bidang perkotaan harus diorientasikan dan berpikiran maju ke depan memperhatikan generasi-generasi selanjutnya. *Sustainable Development Goals* (SDGs) tahun 2030, telah merinci maksud atau unsur-unsur dari sebuah kota yang berorientasi berkelanjutan. Kota yang berkelanjutan adalah kota yang memiliki tingkat keamanan yang baik, inklusif berketahanan dan berkelanjutan. Hal tersebut diwujudkan dengan pengaruh utama transportasi umum, perlindungan warisan alam dan budaya, menyiapkan mitigasi dan adaptasi terhadap bencana dan tentunya mengembangkan suasana kota yang bersih.

Dua paradigma ibukota negara yang telah disampaikan dalam paragraf sebelumnya secara *mutatis mutandis* akan mewujudkan ibukota negara berkelas internasional. Dalam perkembangannya ibukota-ibukota negara yang ada di dunia

memiliki peran dalam lalu lintas kehidupan internasional. Ibukota negara yang baru dicita-citakan mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan negara dalam hubungan diplomasi internasional.

Rencana membangun Ibukota yang memiliki paradigma modern dan berkelanjutan tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan mendesain kelembagaan ibukota negara yang mampu mengakomodir dan mempercepat alur birokrasi di ibukota negara. Dari berbagai kajian yang dilakukan oleh Bappenas mengajak berbagai *stakeholder* terkait, memperoleh kesimpulan bahwa diperlukan kelembagaan yang khusus yang mampu mengakomodir tujuan-tujuan pembangunan ibukota berparadigma modern dan berkelanjutan.¹⁰⁰

Pemerintahan daerah ibukota negara harus didesain khusus karena terdapat berbagai aspek yang tidak bisa disamakan atau disetarakan dengan pemerintahan daerah biasa. *Pertama*, pada aspek pembangunan, aspek pembangunan ibukota negara yang baru adalah kerja sama lintas sektoral yang memiliki resiko tinggi, Karena pembangunan ibukota baru ini membutuhkan berbagai disiplin urusan yang tidak bisa dikerjakan oleh pemerintah daerah biasa. *kedua*, aspek *Cross cutting issues* pembangunan ibukota baru ini dan pelaksanaannya ataupun penyelenggaraan fungsi ibukota melibatkan lintas batas hukum lintas batas dan fungsi kementerian-kementerian dan kelembagaan serta pemerintah daerah. *Ketiga*, aspek *Complex public Finance* pembiayaan ibukota negara merupakan pembiayaan yang rumit dan memiliki jangka waktu yang panjang, oleh karena itu

¹⁰⁰ *Ibid.*

dibutuhkan pengelolaan dan tata kelola yang lebih fleksibel yang mampu mengakomodir kebutuhan-kebutuhan pembangunan maupun penyelenggaraan ibukota negara baru. *Keempat*, aspek pengelolaan aset dan risiko, dan yang terakhir adalah kompleks organisasi, dalam aspek kompleks organisasi menurut penelitian dari Bappenas untuk mengelola pemerintahan ibukota negara yang didesain khusus ini, diperlukan satu otoritas pemerintahan yang didesain khusus memiliki mandat dan kewenangan tertentu. Pemerintahan Otorita tersebut diharapkan mampu menjadi organisasi publik yang memiliki kemungkinan untuk melakukan kerjasama dengan swasta dan berbagai pihak termasuk dengan pihak internasional. Desain kelembagaan yang disusun untuk memenuhi itu semua adalah pemerintahan khusus yang berbentuk otorita. Pemerintahan Otorita ini menjalankan fungsi sebagai *City Manager* atau sebatas pada pengelolaan jalannya ibukota negara sebagai pusat pemerintahan dari suatu negara. Pemerintahan Otorita ini merupakan bagian dari pemerintahan pusat. Pemerintahan otorita juga dijauhkan dari anasir-anasir politik yang berpotensi menghambat jalannya penyelenggaraan ibukota negara.¹⁰¹

B. Kekhususan Otorita Ibukota Nusantara

Pilihan konsep negara kesatuan (*unitary state/eenheidstaat*), sehingga rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dalam Bab Bentuk dan Kedaulatan dinyatakan sebagai “*Negara Indonesia ialah Negara*

¹⁰¹ *Ibid*

Kesatuan, yang berbentuk Republik". Hal tersebut memberikan pesan secara tegas bahwa negara ini bukanlah negara federal yang tersusun dari gabungan berbagai negara-negara bagian yang memiliki kedaulatannya secara mandiri/kekuasaan asli. Pasal tersebut menegaskan bahwa negara Indonesia bukan pula negara konfederasi maupun negara superstruktural melainkan negara kesatuan. Indonesia merupakan negara yang dirancang sebagai negara yang memiliki pusat pemerintahan yang sentralistik atau terpusat, dari pemerintahan yang terpusat tersebut dibagi atas daerah-daerah kecil di bawahnya yang mendapatkan kekuasaan dari pemerintahan pusat. Pembagian kekuasaan tersebut disebutkan secara tegas oleh undang-undang.¹⁰²

Kompromi dari terpilihnya konsep kesatuan adalah dengan dihadirkannya konsep otonomi sebagai kanal terhadap aspirasi negara federal dari berbagai tokoh yang melihat adanya urgensi pengelolaan struktur organisasi negara harus dimulai dari susunan paling dasar, yaitu pemerintahan daerah. Aspirasi tokoh-tokoh pendiri bangsa tersebut tidak lepas dari suatu kenyataan bahwa keunikan dari bangsa ini yang terdiri berbagai macam kemajemukan, mulai dari kemajemukan suku, budaya, adat yang tersebar meluas ke seluruh penjuru negara kepulauan yang besar. Sebagai konsekuensi logis serta legisnya kompromi tersebut dihadirkannya Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan, "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

¹⁰² Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta, BIP, 2008), hlm. 282.

dengan undang-undang.”¹⁰³

Frasa “*dibagi atas*” menunjukkan bahwa kekuasaan asli berada pada pemerintahan pusat. Kekuasaan asli tersebut didistribusikan ke daerah provinsi, yang kemudian didistribusikan ke daerah kabupaten atau kota. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa prinsip utama yang dipegang dalam susunan organisasi negara Indonesia adalah *unitary state*. Kemudian kompromi terhadap konsep federal itu kental sekali dirasakan dalam ayat berikutnya, yaitu: “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”¹⁰⁴ Pemerintahan daerah diberikan kewenangan yang besar untuk mengurus sendiri berdasarkan asas otonomi. Menurut Soepomo konsep otonomi daerah diciptakan untuk menghindarkan dari upaya uniformisasi seluruh daerah menjadi *single model*. Otonomi daerah harus mampu menghargai asal usul dan karakteristik dari masing-masing daerah.¹⁰⁵

Konsep otonomi daerah semakin jelas kentara dalam rumusan Pasal 18 Ayat (5) yang memberikan secara eksplisit keleluasaan daerah untuk secara otonom mengurus urusan daerahnya, dilanjutkan dengan ayat selanjutnya yang memberikan instrumen pengelolaan urusan melalui fungsi legislasi dengan bunyi sebagai berikut: “*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas*

¹⁰³ Pasal 18 ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰⁴ Pasal 18 ayat (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰⁵ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraanya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 46.

pembantuan". Pasal 18 ayat 6 tersebut, sesuai dengan makna asli dari otonomi daerah itu sendiri. Kata otonomi berasal dari Bahasa Yunani yaitu, *auto* yang berarti sendiri, dan kata *nomos* yang berarti aturan/mengatur. Secara leksikal otonomi daerah dapat dipahami sebagai kewenangan atau keleluasaan daerah untuk membuat atau mengatur sendiri urusannya.

Konstitusi Indonesia juga mengenalkan konsep desentralisasi asimetris sebagai bentuk nyata dari penghargaan kekhususan dan keistimewaan dari masing-masing daerah. Konsep asimetris ini merupakan antitesis dari paradigma *fit to all*, dimana paradigm ini mensyaratkan adanya keseragaman dalam pemberian kewenangan pusat ke seluruh daerah. Konsep asimetris lebih menyoroti pada perbedaan sebagai sebuah komponen positif dalam kehidupan bernegara, sehingga hal tersebut perlu diberikan ruang untuk mengembangkan kehidupan masyarakat daerah dalam koridor membangun entitas negara. Konstitusi secara tegas menyatakan Pasal 18 A tentang hal ini. Selain konsep pelimpahan kewenangan yang dibuka kesempatan untuk berbeda berupa desentralisasi asimetris.

Indonesia juga menganut dan mengakui bentuk-bentuk otonomi yang khusus yang kemudian diatur dalam Pasal 18 B. Praktiknya sudah ada beberapa daerah yang mengamalkan Pasal 18 B tersebut. Sampai saat ini ada 5 daerah otonomi khusus yang eksis secara legal. Pasal 18 B secara eksplisit menyebutkan bahwa pengaturan mengenai daerah khusus dan istimewa diatur dengan undang-undang.

Rujukan utama untuk mengupas bagaimana struktur kelembagaan dan kewenangan khusus dari Otorita Ibukota Nusantara tidak lain adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Nusantara, sebelumnya telah dibahas

bahwa negara kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan yang kekuasaannya didistribusikan kepada pemerintah daerah. Kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut berlaku otonom dan urusan-urusan yang dikerjakan telah diatur secara rinci dalam undang-undang, akan tetapi ada daerah-daerah yang dikecualikan dari ketentuan-ketentuan tersebut. Pengecualian itu mengerucut pada dua kondisi yang pertama kondisi di mana daerah tersebut memang memiliki hak asal usul sehingga pada daerah tersebut dapat dilekatkan keistimewaan. Kondisi yang kedua adalah daerah yang sengaja diberlakukan secara khusus oleh pemerintah pusat untuk menjalankan kewenangan-kewenangan tertentu yang dikehendaki oleh negara. Ibukota Nusantara ini merupakan daerah yang dilekatkan kekhususan karena memiliki tujuan-tujuan tertentu dalam pembentukannya. Realitas pengaturan dalam undang-undang IKN menyatakan bahwa “*Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara adalah pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara.*”¹⁰⁶ Dari pasal tersebut secara *ekspresif verbis* pembentuk undang-undang menyatakan bahwa ibukota Nusantara diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang memiliki kekhususan. Secara lebih rinci kemudian diatur dalam Bab II tentang Pembentukan, Kekhususan, Kedudukan, Cakupan Wilayah dan Rencana Induk. Pasal 4 ayat huruf B menjelaskan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara adalah penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibukota Nusantara yang merupakan lembaga setingkat kementerian. Otorita Ibu Kota

¹⁰⁶ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022

Nusantara menjalankan urusan tertentu diantaranya adalah kegiatan persiapan ibukota baru, pembangunan ibukota, pemindahan ibukota lama ke ibukota baru sampai pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara. Kekhusuan lain dari Ibukota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah Ibukota Nusantara setingkat dengan kementerian. Konsekuensi logis dari pengaturan tentang posisi pemerintahan daerah disejajarkan dengan kementerian adalah pimpinan dari otorita ibukota juga di setingkat dengan menteri, akibatnya pengisian jabatan dari pimpinan otorita merupakan hak prerogatif presiden, tanpa pemilihan langsung oleh rakyat daerah. Pasal 5 ayat (3) menjelaskan bahwa otorita ibukota dikecualikan dari pemerintahan daerah lain dalam hal pemilihan umum. Pemilihan umum yang dilakukan hanya sebatas pemilihan umum pada tingkat pusat tanpa ada pemilihan umum daerah. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, yang dimaksudkan dengan pemilihan umum adalah pemilihan umum yang dilakukan untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum tingkat nasional adalah pemilihan umum yang meliputi pemilihan presiden, wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat tanpa ada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Artinya Otorita Ibu Kota Nusantara tidak memiliki lembaga legislatif daerah. Meskipun tidak memiliki lembaga legislatif daerah, kewenangan pembentukan peraturan untuk menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah tetap dimiliki oleh Otorita Ibukota Nusantara. Pasal 5 ayat (6) undang-

undang *a quo*, secara eksplisit menegaskan:¹⁰⁷

Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.

Pasal tersebut secara tegas dimaksudkan untuk memberikan wewenang kepada Otorita Ibukota Nusantara melakukan pembentukan peraturan. Kekhususan lain yang diberikan oleh undang-undang *a quo* adalah pemberian kemudahan investasi.¹⁰⁸ Ni'matul Huda menilai bahwa desain yang demikian justru merupakan bentuk pemerintahan daerah yang tidak memiliki otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945. Konstitusi mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan pada asas otonomi. Memaknai asas otonomi tersebut Ni'matul Huda memandang bahwa dari sudut pandang demokrasi otonomi dihadirkan dalam rangka mewujudkan partisipasi publik seluas-luasnya. Pengaturan IKN yang meniadakan pemilihan umum daerah dan Pilkada ini merupakan bentuk penyalpahan partisipasi publik, sehingga dalam IKN tidak ada otonomi daerah.¹⁰⁹ Jika merujuk kembali pada makna asli pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan

¹⁰⁷ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara

¹⁰⁸“Kekhususan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk antara lain kewenangan pemberian 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.” Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022.

¹⁰⁹Ni'matul Huda, *Desain Otorita Ibu Kota Negara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara*, dalam buku Jimly Asshiddiqie, dkk, *Dinamika Perkembangan hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Pasca Reformasi di Indonesia: Persembahan bagi 75 Tahun Dr. Harjono, S.H., MCL.*, (Jakarta: Petromindo.com, 2023). Hlm.140.

Daerah, DPRD merupakan unsur utama dari pemerintahan daerah.¹¹⁰ Memang sulit sekali menarik kesimpulan terdapat otonomi bagi daerah yang tidak ada mekanisme perwakilan kedaulatan rakyat didalamnya. Desain pemerintahan daerah otorita ini tidak bisa disamakan dengan desentralisasi asimetris pada daerah-daerah lainya, alih-alih disebut sebagai daerah desentralisasi, dengan menghilangkan proses pemilihan kepala daerah yang bersifat demokratis dan menghilangkan lembaga legislatif daerah sebagai sarana penyaluran aspirasi masyarakat daerah menjadikan makna desentralisasi tercerabut dari daerah otorita ini. Otonomi yang disusun dari kata *auto* dan *nomos* yang secara terminologi dimaknai sebagai pemerintahan yang dijalankan sendiri oleh rakyat/penduduk daerah menjadi hilang, tidak ada jalan bagi rakyat daerah otorita menyalurkan aspirasinya.

C. Problematika Peraturan Otorita Ibukota Nusantara dalam perspektif teori kewenangan dan ilmu perundang-undangan

Kewenangan otorita ibukota dalam membentuk peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan ibukota negara telah disinggung dalam sub bab sebelumnya. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (6), secara eksplisit pasal *a quo* menyebutkan:

Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.

¹¹⁰ Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Republik Indonesia 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 prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Pasal di atas menunjukkan bahwa otorita diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan. Kemudian dalam Pasal selanjutnya disebutkan:¹¹¹

Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, pembentukan peraturan Ibu Kota Negara selain mengenai pajak dan pungutan lain, serta pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara oleh Otorita Ibu Kota Nusantara diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 5 ayat (6) secara tegas memberikan kewenangan kepada Otorita IKN untuk membentuk Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, namun dalam Pasal 5 ayat (7) terjadi pendelegasian kepada Presiden untuk mengatur mengenai pembentukan Peraturan Otorita Nusantara. Jika ditinjau dari teori kewenangan terjadi kerancuan dalam munculnya kewenangan pembentukan peraturan tersebut. Disatu sisi undang-undang *a quo* secara atributif memberikan kewenangan itu, di pasal selanjutnya terdapat pendelegasian kepada lembaga lain.

Jika ditinjau dari penggunaan Perpres sebagai aturan lebih yang mengatur pembentukan peraturan otorita ini merupakan indikasi kuat untuk melakukan pendelegasian kepada presiden untuk mengatur, mengurus, dan mengendalikan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan risalah sidang pembentuk undang-undang peraturan pemerintahan yang membahas mengenai perbedaan Perpres dan PP. merujuk pada risalah sidang, alasan dibedakan antara Perpres dan PP seperti yang dikatakan (F-PD) PP digunakan *an sich* untuk menerjemahkan undang-undang, sementara untuk menunjang kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan

¹¹¹ Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Nusantara

perlu dikeluarkan aturan tersendiri. (F-PAN) melengkapi, karena presiden memiliki kekuasaan di bidang pemerintahan tentu memiliki kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengendalikan pemerintahan, diperlukan Perpres yang berisi pengaturan.¹¹²

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan Perpres memiliki kedudukan lebih rendah dibandingkan dengan PP. Berdasarkan pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, ada 3 karakteristik Perpres, pertama materi yang diperintahkan langsung oleh Undang-Undang (Delegasi), melaksanakan lebih lanjut PP (Delegasi) dan yang terakhir untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.¹¹³ Maria Farida juga membedakan secara tegas antara PP dan Perpres berdasarkan fungsinya PP semata-mata sebagai ketentuan lebih lanjut dari undang-undang sedangkan Perpres berfungsi untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, menyelenggarakan lebih lanjut dari ketentuan lainnya.¹¹⁴ Perpres lebih tepat jika digunakan sebagai penyelenggaraan pemerintahan. Artinya apa yang diatur dalam Pasal 5 ayat (7) merupakan bentuk delegasi pembentuk UU kepada Presiden untuk mengatur penyelenggaraan peraturan otorita berdasarkan kekuasaan pemerintahanya. Pembentukan peraturan otorita yang merujuk pada Perpres sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (7), dapat diartikan dengan Peraturan Otorita merupakan aturan lebih lanjut dari Perpres dalam hal

112 Miftah Faried Hadinatha, "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* (Vol 19 No. 2 - Juni 2022: 133-147). Hlm. 137.

¹¹³ Ibid

114 Maria Farida Indarti, "Ilmu Perundang-Undangan", (Yogyakarta: Kanisius, 2004) hlm.221-222.

menjalankan fungsi pemerintahan.

Di sisi lain, dalam undang-undang Otorita Ibukota Pasal 5 ayat (3) secara implisit memberikan pesan bahwa tidak ada lagi lembaga legislatif daerah di Otorita ibukota. Artinya, peran daerah otorita sebagai daerah yang disetarakan dengan provinsi untuk membentuk Peraturan Daerah sudah tidak dimungkinkan lagi. Pembentuk undang-undang tidak menghendaki adanya lembaga legislatif daerah sama halnya tidak menghendaki adanya pembuatan peraturan daerah. Padahal jika ditelaah lebih jauh pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu wujud dari otonomi daerah itu sendiri.¹¹⁵ Menurut Burkhad Krems, dalam pembentukan peraturan perundang-undang perlu diperhatikan mengenai bentuk dari peraturan perundang-undangan. Burkhard Krem mengistilahkannya dengan istilah *Staats Zhe Rechts Setzung*. Menurutnya dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan negara meliputi berbagai macam hal diantaranya sebagai berikut:¹¹⁶ Isi; Bentuk; Metode; dan Prosedur. Keempat unsur tersebut sangat berkaitan satu dengan yang lain. Unsur bentuk peraturan erat sekali kaitannya dengan isi atau materi muatan dari suatu peraturan itu sendiri. Dalam peraturan otorita ini merupakan aturan yang dibentuk oleh otorita Ibukota Nusantara yang merupakan pemerintahan daerah bukan sebagai kepala daerah. Produk hukum daerah yang diatur dalam undang-undang 12 tahun 2011 hanya Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sementara Peraturan Daerah dalam undang-undang *a quo* hanya

¹¹⁵ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

¹¹⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Peraturan Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.252.

bisa dibentuk oleh kepala daerah bersama dengan DPRD. “*Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur*”¹¹⁷

Bentuk peraturan sangat erat kaitanya dengan materi muatan yang diatur dalam suatu peraturan perundangan-undangan. Hamid Attamimi pada majalah hukum Tahun 1979 dengan menggunakan istilah *het eigenaardig onderwerp der wet*. Pada umumnya para ahli hukum tidak membatasi ruang lingkup atau materi muatan yang diatur dalam sebuah undang-undang. Kebanyakan ahli hukum berpendapat bahwa apa yang tidak boleh diatur dalam undang-undang adalah apa yang tidak dikehendaki untuk diatur itu sendiri. Artinya, masing-masing membentuk undang-undang bebas mengatur tentang ruang lingkup dari objek pengaturan itu sendiri.¹¹⁸ Jika Peraturan daerah provinsi jelas memiliki ketentuan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 termasuk boleh mengatur mengenai ketentuan pidana. Sementara itu dalam Pasal 4 ayat (1) huruf (b) Undang-Undang 3 Tahun 2022 menyebutkan bahwa “*Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara.*”¹¹⁹ Jika disamakan dengan kementerian otorita ibukota bukan merupakan kementerian negara, karena dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa susunan organisasi kementerian dipimpin oleh seorang menteri dan memiliki unit-unit yang ditentukan

¹¹⁷ Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹¹⁸ Maria Farida Indrati, *Op. Cit.* hlm. 234.

¹¹⁹ Pasal 4 ayat (1) huruf (b) Undang-Undang 3 tahun 2022

secara khusus.¹²⁰ Sehingga tidak tepat jika peraturan otorita ibukota disamakan dengan Peraturan Menteri. Undang-Undang Kementerian Negara juga secara tegas mengatur bahwa menteri adalah pembantu presiden yang memimpin kementerian, sedangkan dalam Undang-Undang Ibukota Negara Kepala Otorita Ibukota Nusantara merupakan kepala daerah khusus.¹²¹ Kepala otorita bukan membawahi kementerian negara.

Terdapat dua Pasal dalam UU IKN yang mengatur tentang penyetaraan dengan menteri atau kementerian. Pasal pertama adalah Pasal 4 ayat (1) huruf (b), “*Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara.*”¹²² pasal ini menyamakan tingkatan pemerintahan daerah khusus Ibukota Nusantara dengan kementerian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia setingkat memiliki arti sama tingkatnya, padan kata dari setingkat adalah setara atau sejajar.¹²³ Jika ditafsirkan secara gramatikal arti dari setingkat dengan kementerian adalah posisi Otorita Ibu Kota Nusantara sama tingkatnya dengan kementerian negara. Sementara susunan

¹²⁰ Susunan organisasi Kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) terdiri atas unsur: a. pemimpin, yaitu Menteri; b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal; c. pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal; d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan f. pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (2) Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri atas unsur: a. pemimpin, yaitu Menteri; b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal; c. pelaksana, yaitu direktorat jenderal; d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; dan e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.

¹²¹ Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Nusantara”

¹²² Pasal 4 ayat (1) huruf (b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Nusantara

¹²³ Setingkat */se-tingkat/ n* satu tingkat; ~ **dengan** sama tingkatnya (dengan); setaraf (dengan); sejajar (dengan); ~ **demi** ~ berangsur-angsur naik; (bertambah) sedikit demi sedikit. (KBBI/Kamus Besar Bahasa Indonesia). <https://kbbi.web.id/tingkat>

organisasi dari Otorita Ibukota Nusantara sendiri adalah pemerintahan daerah.

Terdapat juga pasal yang menyebutkan bahwa Kepala otorita disetarakan dengan menteri. Pasal 5 ayat 4 yang mengatur tentang kekhususan Ibukota Nusantara secara eksplisit menyebutkan:

“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.”

Dalam Penjelasan Pasal *a quo* sebagai salah satu bentuk kekhususan dijelaskan, “*Kepala daerah di Ibu Kota Nusantara tidak dipilih melalui pemilihan umum namun ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dengan sebelumnya berkonsultasi dengan DPR.*” Penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa titik tekan penyetaraan dengan menteri adalah pada pengisian jabatan kepala daerahnya, yang ditunjuk diangkat dan diberhentikan sebagaimana menteri. Pengisian jabatan kepala otorita dilakukan dengan *appointment* bukan dengan *election* sebagaimana yang dilakukan di satuan pemerintahan daerah yang lain.

Dua pasal di atas semakin jelas menunjukkan bahwa penyetaraan otorita dan kepala otorita setingkat kementerian dan menteri bukan dimaknai sebagai penambahan kementerian baru, atau menjadikan Otorita Ibukota sebagai kementerian negara, namun lebih menekankan pada proses pengisian jabatan dan garis koordinasi dalam penyelenggaraan tugas otorita. Konsekuensi logis dari hal itu adalah bahwa output produk hukum Otorita Ibukota Nusantara yang diatur dalam Pasal 5 ayat (6) tidak bisa disamakan dengan Peraturan Menteri.

Kembali pada aturan dalam undang-undang yang mengatur tata cara

pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara tegas mengatur jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Mulai dari UUD NRI 1945; Tap MPR; Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Daerah Kabupaten. Masing-masing jenis peraturan perundang-undang tersebut mempunyai kedudukan atau hirarki yangurut. Artinya kedudukan atau hirarki tersebut menentukan kekuatan dari masing-masing aturan. Asas hukum yang paling lekat menjelaskan hirarki tersebut adalah *lex superior derogat lex inferior*. Hukum yang lebih superior mengalahkan hukum yang di bawahnya. Artinya jika terdapat pertentangan norma hukum antara yang diatur dalam dua jenis peraturan yang berbeda maka yang digunakan adalah jenis aturan yang memiliki hirarki yang lebih tinggi. Jika diterapkan menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, apabila terdapat norma yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 maka norma yang berada dalam hirarki yang dibawahnyalah yang harus menyesuaikan. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 tersebut tidak, maka peraturan Otorita tidak masuk dari salah satu dari jenis-jenis peraturan dalam hirarki.

Peraturan Otorita Ibukota Nusantara bukanlah peraturan daerah provinsi maupun peraturan yang masuk dalam ketujuh jenis peraturan perundang-undangan dalam hirarki. Peraturan Otorita juga tidak bisa disamakan dengan peraturan menteri, karena penyetaraan pada kementerian hanya pada proses pemeliharaan kepala otorita dan pada garis dekonsentrasi dalam hubungannya dengan presiden. Peraturan otorita hanyalah peraturan kebijakan yang menjalankan Peraturan

Presiden sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang IKN.

D. Gagasan pengaturan pembentukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara

Seperti yang dijelaskan dalam sub bab sebelumnya, bahwa UU IKN ini memiliki berbagai macam persoalan yang perlu segera diselesaikan. Problem kelembagaan otorita IKN yang disebut sebagai pemerintahan daerah setingkat provinsi namun tidak memiliki lembaga legislatif daerah dan dipimpin kepala otorita yang diangkat dan diberhentikan presiden. Hal ini merupakan bentuk upaya sentralisasi pemerintahan daerah. Hal ini kemudian menjadikan bias apakah produk hukum yang dihasilkan berupa Peraturan Otorita bisa disejajarkan dengan Perda atau Permen atau bahkan bukan keduanya.

Problem berikutnya muncul ketika melihat realita pengaturan dalam Pasal 5 ayat (6) jo (7) UU IKN, kewenangan pembentukan disebutkan secara jelas untuk membentuk peraturan otorita namun pembentukannya harus mengikuti ketentuan yang diatur oleh Presiden melalui Perpres. Artinya terdapat inkonsistensi pembuat undang-undang dalam mengatur perihal pemberian kewenangan pembentukan Peraturan Otorita. Mengingat Perpres memiliki fungsi sebagai bentuk aturan yang digunakan sebagai penyelenggaraan fungsi pemerintahan presiden.

Dari berbagai urain masalah diatas, mulai dari hilangnya sifat otonom dari daerah otorita yang dicirikan tidak adanya lembaga legislatif daerah sampai pada pembentukan peraturan otorita yang digantungkan pada pengaturan dalam Perpres maka sudah seharusnya materi muatan dari peraturan otorita dibatasi. Dalam Pasal 5 ayat (6) menyebutkan:

“Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.”

Pasal tersebut harusnya diubah dengan menghapuskan ketentuan mengenai kewenangan pembentukan peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Peraturan otorita sejatinya merupakan peraturan pelaksana dari Perpres yang hanya bisa mengikat kedalam pemerintah otorita saja. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa materi muatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan daerah merupakan materi muatan yang harusnya diatur dalam peraturan daerah. Seperti bunyi pasal berikut:¹²⁴

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.

Demi mewujudkan konsistensi bernegara di Indonesia sudah seharusnya Undang-Undang IKN direvisi. Agar tidak ada lagi penyanderaan semangat otonomi daerah yang diwujudkan dengan pengaruh penuh dari Presiden dalam penyelenggaraan suatu daerah. IKN harusnya konsisten hanya sebagai *City Manager* yang memenuhi kebutuhan ibukota saja tidak mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹²⁴ Pasal 14 Undang-Undang 12 Tahun 2011

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penulis melakukan penelitian dan analisis terhadap problematika Peraturan Otorita Ibukota Nusantara diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang-Undang IKN lahir sebagai upaya mewujudkan pemerataan pembangunan nasional menghadirkan berbagai persoalan, desain otorita yang diklaim sebagai daerah otonomi khusus, nyatanya justru menghilangkan esensi otonomi itu sendiri. Pasalnya otonomi daerah yang dicirikan dengan adanya lembaga legislatif daerah justru dihilangkan dari desain ibu kota baru. Pemilihan Umum Daerah ditiadakan. Desain seperti ini tentunya menggerus nilai desentralisasi.
2. Kewenangan Otorita untuk membentuk Peraturan Otorita diatur secara bias dalam Pasal 5 ayat (6) dan ayat (7), secara eksplisit Pasal 5 ayat (6) memberikan kewenangan pada pemerintahan otorita untuk membentuk Peraturan Otorita, namun didelegasikan kepada Presiden untuk membentuk Perpres yang mengatur pembentukan Peraturan Otorita, padahal Perpres merupakan instrumen Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.
3. Peraturan Otorita tidak bisa disamakan dengan Peraturan Daerah karena dalam penyusunan Peraturan Daerah harus dibuat oleh lembaga legislatif daerah bersama Kepala Daerah, sehingga Peraturan Otorita seharusnya

tidak mengatur mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otorita Ibukota Nusantara, berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang 12 Tahun 2011 penyelenggaraan daerah hanya merupakan materi muatan dari Peraturan Daerah saja.

B. Saran

Demi menjaga konsistensi hukum ketatanegaraan di Indonesia khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sudah seharusnya Pasal 5 ayat (6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara diubah dengan menghapuskan penyelenggaraan negara sebagai materi muatan Peraturan Otorita, mengingat Peraturan Otorita merupakan peraturan yang hanya merupakan peraturan pelaksana dari Perpres semata.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Administrasi

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa
Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan

Buku

Ashiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*,
Jakarta, BIP, 2008.

Asshiddiqie, Jimly dkk, *Dinamika Perkembangan hukum Tata Negara & Hukum
Administrasi Pasca Reformasi di Indonesia: Persembahan bagi 75 Tahun Dr.
Harjono, S.H., MCL.*, (Jakarta: Petromindo.com, 2023

Astomo, Putera, *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*,
Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Attamimi, Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam
Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Pascasarjana Universitas
Indonesia, 1990.

Black, M. A., Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing CO. ST
Paul, 1990

- Fahmal, Muin, *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia, dalam Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Editor: Biro Pengkajian, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI & APHTN-HAN, 2017.
- M. Hadjon, Philipus, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2015.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Peraturan Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Jimly Asshiddiqie & Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif, Terjemahan Somardi* Jakarta: Rimdi Press, 1995.
- Khalid, *Ilmu Perundang-undangan*, Medan: Manhaji, 2014.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, Jakarta: Unsika.1995
- Marbun, SF *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015.
- Marbun, SF *Hukum Administrasi Negara I*, Jakarta: FH UII Press, 2018.
- Mawhood, Philip, *Local Government in the Third World*, Chicester, UK: John Wisley and Sons, 1983.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekjen MK RI: Jakarta, 2006.

- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana, 2017.
- Muslimin, Amrah, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni: Bandung, 1986.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* Bandung, Mandar Maju. 1998.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Rusdianto, Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*. Bandung: PT Refika Aditama, Rusdianto.
- Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2010
- Syamsuddin, Aziz, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Syamsudin, Muhammad, *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*, Jakarta: Kencana, 2021.
- Wahidin, H. Samsul, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Winarno, Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008

Artikel Ilmiah dan Sumber lain

- Bakhrul Amal dan Aditya Yuli Sulistyawan, “Dinamika Ketatanegaraan Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Dalam Perspektif Hukum”, Volume 51, Nomor 4, Oktober 2022, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*.
- Fadillah, Noor, “Politik Hukum Daerah Khusus Ibukota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”, Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2022

- Hadinatha, Miftah Faried “Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia* (Vol 19 No. 2 - Juni 2022: 133-147)
- Huda, Ni’matul, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia, 2014.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Jakarta :2021, Kementerian PPN/Bappenas.
- Mulyono, Andreas Tedy, *Dinamika Hukum Konservasi Alam Sebagai Fenomena Dalam Pembangunan Ibu Kota Negara*, Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022, *Majalah Hukum Nasional*,
- Nugroho Sudin, Ervin, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara*, Vol.5 No.2 Tahun 2022, *Jurnal Legislatif*.
- Wibowo, Torik Abdul Aziz, “Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara”, Volume 2, Nomor 2, Desember 2022, *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*