

ARTIKEL

Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara

The Discrepancy in the Regional Government System for the State Capital Special Region (IKN) of Nusan- tara

Citation: Failaq, M. R. F., & Arelia, F. A. (2022). Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara. *JSKP: Jurnal Studi Kebijakan Publik*, 1(1), 57–69. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>

Naskah Diterima: 29 September 2022

Naskah Disetujui: 28 Oktober 2022

Naskah Diterbitkan: 30 November 2022

© Penulis



Ciptaan disebarluaskan di bawah [Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](#)

Kata Kunci: Ibu Kota Negara, Otorita IKN, Daerah Setingkat Provinsi, IKN Nusantara

Keywords: Local Government System, IKN Authority, Provincial Level Region, IKN Nusantara

Muhammad RM Fayasy Failaq ¹, Faraz Almira Arelia ²

^{1,2} Prodi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Universitas Gadjah Mada/Prodi Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga

[✉ fayasyfailaq2@gmail.com](mailto:fayasyfailaq2@gmail.com)

Abstrak: Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) dari Provinsi DKI Jakarta menuju daerah setingkat Provinsi IKN Nusantara yang tertuang dalam produk hukum Undang-Undang No. 3 tahun 2022 menggambarkan dinamika sistem pemerintah daerah di Indonesia. Permasalahan hukum dalam ibukota negara baru tersebut adalah status kedaerahan setingkat provinsi serta Otorita IKN sebagai pemerintah daerah disana. Untuk itu perlu dilakukan kajian dengan merujuk kepada aturan yang seharusnya (*das sollen*) untuk mengetahui kecocokan (relevansi) atau ketidakcocokkan (diskrepansi) sehingga konsep tersebut dapat diterapkan secara benar. Penelitian ini akan menggali jawaban tentang konsep kekuasaan dan kewilayahan pemerintah daerah secara konseptual dan yuridis disertai analisis pada IKN Nusantara. Jawaban dari penelitian ini akan sangat membantu perumus undang-undang untuk menimbang terkait konsep pemerintah daerah maupun status kewilayahan IKN Nusantara maupun daerah lain nantinya. Metode dalam penelitian ini adalah metode normatif dengan jenis penelitian kepustakaan. Adapun bahan hukum yang didapat akan dianalisis dengan metode kualitatif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah adanya ketidaksesuaian konsep kekuasaan dan kewilayahan pemerintah daerah khusus IKN yang terbukti dengan sistem daerah khusus setingkat provinsi yang tidak dikenal dalam pembagian wilayah di Indonesia sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, serta penerapan wilayah administrasi yang terlepas dari adanya daerah otonom di IKN yang tidak sesuai dengan konsepsi pemerintah daerah di Indonesia yang menganut sistem prefektur terintegrasi serta semangat otonomi daerah yang disuarakan pasca reformasi.

Abstract: *The relocation of the National Capital City (IKN) from DKI Jakarta to IKN Nusantara as stated in Act No. 3 of 2022 describes the dynamics of Indonesia's local government system. The legal issues are the regional status at the provincial level and the IKN Authority as the local government there. It is necessary to conduct a study by referring to the appropriate rules to determine the suitability or discrepancy so that the concept can be applied correctly. This research will explore answers about the concept of power and territoriality of local government conceptually and juridically accompanied by an analysis of IKN. The answers from this research will be very helpful for lawmakers to consider the concept of regional government and the territorial status of IKN Nusantara and other regions. The method in this study is normative with the type of library research. The legal materials will be analyzed by qualitative methods. This research concludes that there is a discrepancy between the concept of power and territoriality of the regional government specifically for IKN which is proven by the special regional system at the provincial level which is not known in the division of territory as stated in Article 18 paragraph (1) of the UUD 1945, as well as the application of administrative areas that are independent of the existence of an autonomous region in IKN that is not following the conception of local government which adheres to an integrated prefecture system and the spirit of post-reform regional autonomy.*

1. Pendahuluan

Diskursus mengenai bentuk negara adalah diskursus tentang struktur kekuasaan secara vertical (Budiardjo, 2007). Indonesia sendiri dalam pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bentuk negara adalah kesatuan yang merupakan unamendable provision dalam konstitusi. Hal ini diperkuat dalam pasal 37 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa negara kesatuan merupakan harga mati yang tidak dapat diubah. Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; Pertama, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dampak dari pada memilih negara kesatuan adalah adanya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal, namun ketika dipertemukan dengan pasal 18 UUD NRI 1945, prinsip negara kesatuan itu dilaksanakan dengan asas otonomi yang menjadikan daerah-daerah berhak untuk mengurus urusannya sendiri. Mahfud MD dalam Buku Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Sehingga, daerah-daerah mendapatkan hak yang datang dari, atau diberikan oleh, pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi (Mahfud MD, 2006). Otonomi daerah yang digunakan adalah untuk mengurangi corak sentralistik saat orde baru, serta masyarakat dan daerah diberikan kewenangan pembangunan sesuai dengan karakteristiknya masing-masing (Prabowo, 2020).

Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) dari Provinsi DKI Jakarta menuju daerah setingkat Provinsi Nusantara menggambarkan dinamika implementasi konsep tersebut. Sebelumnya upaya pemindahan ibukota negara sudah pernah diwacanakan beberapa kali, paling pertama adalah pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (1957) (Saputra et al., 2021). Adapun alasan pemindahan ibukota adalah: Pertama, populasi Pulau Jawa sudah terlalu padat dalam Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 2015 disebutkan bahwa 56,56 persen masyarakat Indonesia berada di pulau Jawa. Kedua, pertimbangan kontribusi ekonomi pada PDB di pulau Jawa yang sebesar 58,49%. Ketiga, krisis air bersih. Keempat, urbanisasi sangat tinggi dimana Jakarta pada tahun 2017 menjadi kota terpadat ke-9 di dunia. Kelima, ancaman bahaya bencana alam. Selain itu, ada dua pendekatan perpindahan ibu kota yakni pemerataan pembangunan dan perwujudan tata pemerintahan yang baik.

Ibu kota sendiri dalam perkembangan bernegara memiliki kedudukan yang bukan hanya sebagai penyelenggara pemerintah, tapi juga memiliki kedudukan strategis. Pertama, Ibu kota menjadi pusat dalam menentukan kebijakan pembangunan secara nasional. Kedua, Ibu kota menjadi lambang keberhasilan pembangunan suatu negara sehingga menjadi pembanding bagi daerah-daerah yang lainnya. Ketiga, Ibu kota negara memiliki peran penting dalam pembangunan citra secara Internasional, sehingga baik atau buruknya suatu ibu kota negara akan mempresentasikan negara tersebut (Herdiana, 2022).

Permasalahan yang timbul adalah tidak jelasnya definisi ibu kota, apakah sebagai *simbol* negara atau pusat pemerintahan secara keseluruhan. Kemudian, secara konstitusional tidak adanya pengaturan pemindahan ibu kota dalam peraturan perundang-undangan, penempatan ibu kota mendahului dari dasar hukumnya, dan minimnya pelibatan cabang kekuasaan lain selain eksekutif (Hadi & Ristawati, 2020). Adapun secara hukum, akibat daripada pemindahan ibukota tersebut, permasalahan yang paling sering dibicarakan adalah terkait status “kedaerahan setingkat provinsi” (lihat UU No. 3 tahun 2022) yang dimiliki oleh IKN Nusantara dan juga Otorita IKN yang menjadi pemerintah daerah disana. Untuk memperjelas jawaban atas permasalahan yang sering dibicarakan tersebut tentu perlu merujuk kepada dalil konstitusional dalam UUD NRI 1945 sebagaimana sudah tersebut pada paragraf sebelumnya serta konsep yang tertera dalam aturan yuridis pada peraturan perundang-undangan terkait.

Dalam Naskah Akademik UU IKN, disebutkan beberapa praktik negara lain yang melakukan pemindahan Ibu Kota yang dapat menjadi pertimbangan dari praktik

pemindahan Ibukota Negara Indonesia (Kementerian PPN/Bappenas, 2021). Pertama, Brasilia melakukan pemindahan ibu kota karena ibu kota awal terlalu padat sehingga dilakukan pemindahan ibu kota di daerah pedalaman. Brasilia menganut bentuk negara Federal, dan ibu kota berfungsi sebagai pusat administrasi pemerintahan. Kedua, Korea Selatan pada tahun 2004 melakukan pemindahan ibu kota negara dari Seoul ke Sejong. Korea Selatan menganut bentuk negara kesatuan dengan otonomi penuh, kota Sejong dalam hal ini menganut bentuk pemerintahan dengan otonomi khusus (Yahya, 2018). Ketiga, negara lain yang turut sukses memindahkan ibukota negaranya, salah satunya adalah Nigeria. Pada tahun 1991 ibukota negara tersebut berpindah dari kota pesisir Lagos menuju Abuja. Abuja dipilih berdasarkan pertimbangan lokasi yang lebih netral serta multi etnis dan kelompok agama yang terdapat disana. Abuja menganut bentuk negara federal, dengan 36 negara bagian serta satu teritorial ibukota negara Federal yakni Abuja (Pribadi & Utomo, 2021).

Dengan konsep yang asing dan baru yang diterapkan pada IKN Nusantara tersebut, maka pengkajian yang dilakukan dengan merujuk kepada aturan yang seharusnya (*das sollen*) untuk mengetahui kesesuaian (relevansi) atau ketidaksesuaian (diskrepansi) sehingga konsep tersebut dapat diterapkan secara benar. Penelitian ini akan menggali jawaban tentang konsep kekuasaan dan kewilayahan pemerintah daerah secara konseptual dan yuridis dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kemudian setelah mendeskripsikan konsep-konsep tersebut, pada dinamika ketatanegaraan IKN Nusantara, akan dilakukan analisis terkait status kekuasaan dan bentuk kewilayahan pemerintah IKN Nusantara. Jawaban dari penelitian ini akan sangat membantu perumus undang-undang untuk menimbang konsep pemerintah daerah maupun status kewilayahan ibu kota baru maupun daerah lain nantinya.

2. Metode

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Jenis penelitian ini dipilih karena permasalahan dalam tulisan ini mengenai norma yang terkandung dalam UU IKN, khususnya yang mengatur sistem pemerintahan daerah khusus IKN. Norma yang terkandung dalam UU IKN akan disinkronisasikan secara kualitatif dengan menghubungkan beberapa pisau analisis berupa teori-teori beserta praksisnya. Sumber primer dalam penelitian ini adalah UUD NRI 1945, Naskah Komprehensif Perubahan UUD, dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Konsep Kekuasaan dan Kewilayahan Pemerintah Daerah

Dalam pembahasan pemerintah daerah (pemda) terdapat beberapa dimensi ketika mengkajinya. Menurut Prof. Aries Djaenuri, setidaknya ada enam dimensi dari pemerintah daerah: Pertama dimensi sosial, kedua, dimensi ekonomi, ketiga, dimensi geografi. keempat, dimensi hukum, kelima, dimensi politik, keenam, dimensi administrasi ketika dikaitkan dengan Bab VI Pemerintah Daerah UUD NRI 1945, maka pembahasan pemda berada pada tiga dimensi menurut klasifikasi tersebut yakni dimensi geografi, politik, dan administrasi. Lebih sederhana, ketiga klasifikasi tersebut bisa dipetakan menjadi dua kelompok konsep pembahasan berdasarkan sistematika pasal 18 UUD NRI 1945. Konsep pertama yang dibahas adalah wilayah/teritorial (geografi) dalam pasal 18 ayat (1):

Pasal 18 ayat (1) 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.

Konsep kedua yang dibahas adalah terkait segi kekuasaan pemerintah (segi politik dan administrasi) yang salah satunya dibahas dalam pasal 18 ayat (2):

Pasal 18 ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari segi wilayah/teritorial pemerintah daerah, menyorot pada bentuk dan pembagian wilayah yang melekat dengan jenis daerah otonom atau wilayah administratif seperti dalam bentuk-bentuknya antara lain: provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan lain sebagainya. Sementara dari segi kekuasaan pemerintah daerah (penyelenggaraan pemerintahan), berbicara terkait daerah otonom dan wilayah administratif dalam kaitannya dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

Pada konsep wilayah/teritorial berkaitan erat dengan pilihan bentuk negara kesatuan. Ketika suatu negara kesatuan bersifat sentralisasi, maka wilayahnya tidak terbagi dalam daerah otonom, contohnya Singapura dan negara kesatuan yang kecil jika ditinjau dari jumlah penduduk, luas wilayah, serta fragmentasi sosial dalamnya (Sulthan Syarif Kasim Riau, 2020). Sementara negara kesatuan yang desentralisasi memiliki daerah otonom seperti provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia, *departement* dan *commune* di Perancis, Prefektur di Jepang, dan lain sebagainya. Dalam negara kesatuan desentralisasi, dalamnya tidak hanya terdiri daerah otonom saja, di Perancis terdapat juga susunan pemerintahan administrasi murni berupa *arrondissement* (Nurcholis, 2011). Tentu saja pembagian dan bentuk wilayah dalam negara kesatuan tidak tetap, tergantung preferensi dari tiap negara.

Selanjutnya, elemen penting dalam konsep kekuasaan daerah adalah praktik desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi adalah salah satu sendi negara yang demokratis (Moonti, 2017). Sejak 2001, Indonesia memulai era baru dengan mengenal konsep tersebut dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dicabut dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Wicaksono, 2012b). Desentralisasi secara umum merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi yakni adanya ruang gerak yang memadai untuk kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (contohnya adalah pemerintah daerah/lokal) (Syamsuddin H, 2007). Desentralisasi pada segi tertentu sering disebut sebagai makna lain otonomi, atau oleh Riza Multazam disebutkan output daripadanya adalah otonomi daerah (Luthfy et al., 2020). Secara umum, memiliki dua tujuan, pertama untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, kedua untuk peningkatan partisipasi masyarakat (Nuradhawati, 2019). Sedangkan jika dilihat dari aspek politik, berfungsi untuk menekan rasa kekecewaan masyarakat yang berada di daerah terhadap sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat (Wicaksono, 2012a).

Sekalipun cukup mudah dipahami, beberapa pemaknaan masih remang-remang ketika diterapkan dalam dinamika penyelenggaraan pemerintah. Ada pihak yang memaknai desentralisasi sebagai desentralisasi politik (devolusi) sekaligus desentralisasi administratif (dekonsentrasi). Ada pihak yang memaknai hanya devolusi saja (Syamsuddin H, 2007). Pada pendapat lain, Riggs menyatakan bahwasanya desentralisasi mempunyai dua makna. Pertama adalah pelimpahan wewenang (*delegation*), mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi tetapi pengawasan tetap di pusat. Kedua adalah pengalihan kekuasaan (*devolution*), seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan sepenuhnya kepada penerima wewenang (Primanto A, 2020).

Menurut B.C. Smith desentralisasi merupakan metode terbaik untuk mengatur administrasi pelayanan publik yang bertumpu pada dua kategori utama yakni manfaat *locality* demokrasi lokal dan demokrasi nasional (Alamsyah, 2012). Disamping itu, Cohen-Peterson menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah salah satu bagian dari desentralisasi bersama dengan devolusi dan delegasi. Mereka memaknai

dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat (Primanto A, 2020). Memaknai dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi menggambarkan praktik saat ini yang mana daerah dengan desentralisasi sudah pasti menerapkan dekonsentrasi secara bersamaan.

Lebih jelas, secara ekspresif verbis dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum (pasal 1 ayat 9). Sementara desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi (pasal 1 ayat 8). Terdapat perbedaan yang jelas antara dekonsentrasi dan desentralisasi dalam klausa “*pelimpahan sebagian urusan...*” dan “*penyerahan urusan...*” pada dua pasal *a quo*.

Menurut Rondinelli, dekonsentrasi dibagi menjadi dua tipe. Pertama *field administration*, pejabat lapangan diberi keleluasaan untuk mengambil keputusan dalam merencanakan, membuat keputusan rutin dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan kondisi setempat. Kedua adalah *local administration*, semua pejabat di setiap tingkat pemerintahan merupakan perwakilan dari pemerintahan pusat, seperti dalam provinsi, distrik, kabupaten, dan lain sebagainya. Henry Maddick mengulas terkait dekonsentrasi tersebut yang turut menciptakan adanya wilayah administrasi (*field administration*) atau *local state government* (Syarif, 2020).

Ada atau tidaknya salah satu dari dua konsepsi tersebut mengakibatkan dan menentukan status kewilayahan di Indonesia apakah daerah tersebut merupakan daerah otonom ataukah hanyalah wilayah administratif saja. Desentralisasi dan dekonsentrasi ketika diterapkan secara bersama akan melahirkan daerah otonom, dengan ciri utama adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Sementara ketika suatu wilayah hanya menerapkan dekonsentrasi saja, status wilayah tersebut hanya wilayah administratif secara teritorial, contohnya adalah kecamatan atau wilayah administrasi kota/kabupaten di DKI Jakarta. Kecamatan sebagai wilayah administratif dapat dilihat dari peran Camat sebagai kepala pemerintahannya yang dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari serta bertanggungjawab kepada bupati/walikota (Nadeak, 2008). Sementara di Indonesia saat ini tidak mengenal praktik desentralisasi murni seperti di *county* dan *district* di Inggris yang mana kepala daerahnya bukan merupakan wakil dari pemerintah pusat (Nurcholis, 2011). Status wilayah daerah otonom di Indonesia identik dengan bentuk wilayah provinsi dan kabupaten/kota, sementara status wilayah administratif identik dengan bentuk wilayah kecamatan dan kelurahan. Pada sisi lain, daerah otonom dan wilayah administratif dipersatukan dalam praktiknya di provinsi yang merupakan wilayah administratif dari pusat serta kabupaten yang merupakan wilayah administratif dari provinsi.

Robert C. Fried dalam tipologi pemerintah daerah menjelaskan bahwasanya terdapat tiga tipologi yang memungkinkan kita agar dapat mengaitkan antara segi kekuasaan daerah dan segi teritorial daerah. Pertama adalah Sistem Fungsional yaitu adanya suatu pemerintahan namun tidak adanya suatu bentuk-bentuk wilayah (daerah otonom). Bisa diartikan sebagai suatu pemerintahan dalam wilayah administrasi tanpa adanya daerah otonom dalam suatu negara. Dalam sistem ini berlaku dekonsentrasi murni. Kedua adalah Sistem Prefektur Tak Terintegrasi yaitu adanya suatu sistem pemerintahan namun tidak terikat dengan suatu sistem wilayah (daerah otonom), terpisah antara praktik dekonsentrasi dan desentralisasi. Bisa diartikan sebagai suatu pemerintahan dalam wilayah administrasi yang terdapat daerah otonom namun terpisah antara keduanya. Konsep ini dipraktikkan pada instansi-instansi tertentu yang pembagian wilayah kerja sesuai dengan kebutuhan. Praktik desentralisasi dan dekonsentrasi ada namun dijalankan secara terpisah. Ketiga adalah Sistem Prefektur Terintegrasi yaitu adanya suatu sistem pemerintahan yang terintegrasi (dekonsentrasi

berbarengan dengan desentralisasi) dan terikat dengan sistem-sistem wilayah (daerah otonom), seperti pemda tingkat satu terikat dengan teritori provinsi dan pemda tingkat dua dengan teritori kabupaten dan kota. Bentuk ini yang diterapkan secara umum dalam konsep pemerintah daerah di Indonesia. Sistem prefektur terintegrasi ini menjadikan kepala daerah otonom berbarengan sebagai wakil dari pemerintah pusat (B Hoessein, 1978).

Tipologi pemerintah daerah Indonesia yang menganut sistem prefektur terintegrasi apabila diacu dengan pendapat A.F. Leemans tentang penentuan batas-batas wilayah administrasi, maka dalam hal penyelenggaraan dekonsentrasi, Indonesia menganut sistem *integrated field administration*. Batas-batas wilayah administrasi di Indonesia berhimpitan dengan wilayah dari daerah otonomi (*fused model*). Elemen jabatan juga diintegrasikan di tangan pejabat dan orang yang sama. Kepala Wilayah juga merangkap sebagai Kepala Daerah (dalam konteks gubernur) (Simanjuntak, 2015).

3.2. Daerah Otonom dan Wilayah Administratif Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 18 UUD 1945 pra amandemen menjelaskan bahwasanya terdapat pembagian daerah berdasarkan Daerah Besar dan Daerah Kecil. *“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.”* Dalam penjelasannya, disebutkan dan diakomodir pemisahan antara daerah otonom maupun daerah administratif, yakni: *“....di daerah-daerah yang bersifat otonom (streek dan locale rechts gemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang...”*.

Pasal 2 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang dicabut dan diganti dengan UU No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi wilayah besar dan wilayah kecil, yang mana setiap wilayah memiliki hak untuk mengurus setiap daerahnya masing-masing. Pembagian tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) menjadi tingkat I, tingkat II, dan tingkat III. Setelah UU No. 1 Tahun 1957 diganti menjadi UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah baru terdapat penjelasan mengenai wilayah tingkat I adalah Provinsi dan/atau Kotapraja, wilayah tingkat II adalah Kabupaten dan/atau Kotamadya, dan wilayah tingkat III adalah Kecamatan dan/atau Kotapraja.

Setelah amandemen, terdapat perubahan mendasar konsep pembagian wilayah. Pasal 18 ayat (1) secara jelas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) 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. Artinya terdapat pergeseran signifikan mengenai pembagian wilayah dari awalnya pembagian daerah hanya dengan wilayah I, II, dan III dan berdasarkan besar kecilnya wilayah menjadi setiap daerah tersebut bernama provinsi, kabupaten, dan kota. Menurut Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa Pasal 18 mengandung prinsip pembagian daerah secara hierarkis yang mana tercantum dalam ayat 1, sehingga Indonesia dibagi dalam provinsi-provinsi lalu provinsi tersebut dibagi pula menjadi daerah-daerah yang lebih kecil disebut sebagai kabupaten (Philipus M, 2004). Berdasarkan konstruksi undang-undang pemerintahan daerah, menempatkan provinsi dan kabupaten bukan hanya sebagai daerah otonom akan tetapi juga sebagai wilayah administratif.

Daerah Otonom berdasarkan Pasal 1 angka 12 UU 23/2014 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengurus dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bentuk dari daerah otonom ini dapat berupa provinsi, kota, dan

kabupaten. Daerah otonom sendiri seringkali dikaitkan dengan otonomi daerah, padahal dua hal tersebut terdapat perbedaan yang sangat signifikan. Otonomi Daerah mengacu pada Pasal 1 Angka 6 UU No. 23/2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara sederhana daerah otonom adalah wilayahnya atau daerah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya, sedangkan otonomi daerah adalah wewenang daerah tersebut. Sedangkan wilayah Administratif berdasarkan Pasal 1 angka 13 UU No. 23/2014 adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan. Pemerintah Pusat di Daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di Daerah.

Sehingga dapat dipahami dalam Pasal 4 UU No. 23/2014 mengenal konsep pembagian wilayah di Indonesia dengan daerah otonom dan wilayah administratif. Dalam Provinsi tersebut terdapat cakupan wilayah daerah kabupaten/kota, dan dalam wilayah kabupaten/kota terdapat cakupan wilayah kecamatan yang dipimpin oleh Camat. Hal ini selaras dengan Bab II mengenai pembagian wilayah negara yang secara tegas menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, kemudian kabupaten/kota dibagi atas kecamatan, dan kecamatan dibagi lagi atas kelurahan dan desa.

Dari penjelasan di atas, dapat dipahami perbedaan konsep daerah otonom dan wilayah administrasi. Dalam konsep kewilayahan di Indonesia wilayah administrasi tidak bisa berdiri sendiri tanpa daerah otonom. Artinya tidak bisa daerah hanya bersifat administrasi (menjalankan dekonsentrasi murni) tanpa berada dalam lingkup daerah otonom. Berkaca dari asal-muasal konsep tersebut, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 merekam bahwa terdapat wacana pemisahan antara wilayah administrasi dan daerah otonom. Hal ini diusulkan oleh Hobbes Sinaga dari F-PDIP melalui agenda pembahasan Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah dalam rapat amandemen UUD 1945 ke-4. Usulan perubahan tersebut sebagai berikut:

Ayat (1):" Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam daerah-Daerah Otonomi dan daerah-Daerah Administrasi yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Kemudian perbedaan daerah otonomi (daerah otonom) dan wilayah administrasi (daerah administrasi) disebut dalam ayat (3) dan ayat (4) usul tersebut berupa:

Ayat (3):" Daerah otonomi mempunyai Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Ayat (4):" Daerah administrasi dipimpin oleh Kepala Daerah Administrasi yang ditetapkan dan diangkat oleh Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Usulan itu didukung oleh Asnawi Latief dalam rapat lobi PAH I tanggal 29 Mei 2000 yang menyatakan bahwa pembagian negara menjadi pemerintahan otonomi dan administrasi. Usulan yang dikemukakan bahwa Pemerintahan Daerah dibagi pada Provinsi, ataupun juga Provinsi, Kabupaten, dan Kotamadya, dan Kota-kota Pemerintahan administrasi hampir sama. Dalam konsep ini pada intinya wilayah negara dibagi menjadi dua jenis yaitu jenis daerah otonomi dan daerah administrasi. Beberapa fraksi, salah satunya dari fraksi PG yang diwakili oleh Hatta Mustafa mengemukakan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah sudah bersifat otonomi dan administratif, sehingga sudah menyangkut wewenang dan juga asas dekonsentrasi atau pembantuan dan asas desentralisasi di dalamnya. Hal ini kemudian diamini oleh Hamdan Zoelva dari fraksi PBB yang menyatakan bahwa cukup daerah

otonom dengan asas dekonsentrasi, artinya daerah otonomi juga dianggap daerah administrasi misalnya gubernur memiliki tugas administrasi dari pusat yang diberikan kepada daerah provinsi. Usulan untuk tidak memisahkan daerah otonom dan daerah administrasi (wilayah administrasi) menggambarkan semangat otonomi daerah yang diangkat pasca reformasi. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Gregorius Seto dari fraksi PDKB bahwasanya usulan pemisahan tersebut menerobos otonomi dalam hal Pemerintah Pusat membentuk daerah administrasi sendiri.

Tentu menjadi rancu apabila daerah dibagi menjadi dua jenis yaitu daerah otonomi dan wilayah administrasi dalam rezim otonomi daerah, apabila sebuah daerah hanya menjadi wilayah administrasi maka ada hal-hal yang dilanggar seperti partisipasi politik daerah dan keterwakilan rakyat daerah dalam DPRD. Untuk itu Indonesia tidak menerapkan wilayah administrasi murni yang terlepas dari daerah otonom tertentu, terbukti dengan kota-kota di DKI Jakarta yang sekalipun berposisi sebagai wilayah administrasi akan tetapi tetap dalam lingkup daerah otonom provinsi DKI Jakarta. Konsepsi demikian disebut oleh Harjono dari fraksi PDIP ketika membahas topik pemerintah daerah sebagai “administrasi otonomi” yang mana daerah otonom memiliki daerah administrasi otonomi di dalamnya. Hal tersebut tergambar dalam ungkapannya:

“Kecamatan itu bukan daerah administratif lagi. Sekarang menjadi bagian perangkat dari Pemerintahan otonomi. Jadi tidak bicara kecamatan lagi. Tapi urusan-urusan pelaksanaan Pemerintahan administratif memang tidak bisa dihindari, karena persoalannya adalah persoalan wilayah yang luas. Oleh karena itu, bayangan kita, bayangan kami setelah berdiskusi itu daerah otonomi pun juga mempunyai Pemerintahan administrasi otonomi itu. Pemerintahan administrasi dari daerah otonomi itu. Katakan saja seperti walikota itu adalah bagian administrasi dari Pemerintahan otonomi DKI. Di samping itu Pemerintah Pusat pun juga punya Pemerintahan administrasi”.

3.3. Daerah Setingkat Provinsi dan Struktur Pemerintah Daerah IKN

Ibu Kota Nusantara menganut konsep kewilayahan baru yang berbeda dari ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945. Sebagaimana tersebut dalam pasal 1 ayat 2 UU IKN bahwasanya IKN adalah pemerintah daerah yang bersifat khusus dan setingkat provinsi. Secara singkat kita bisa memahami bahwasanya provinsi dan setingkat provinsi adalah hal yang berbeda. Selain itu bentuknya yang selain provinsi menggambarkan bahwasanya IKN bukanlah suatu daerah otonom. Hal ini kemudian diperjelas dalam penjelasan UU No. 3 tahun 2022 bahwa lahirnya UU ini dikarenakan belum adanya undang-undang khusus yang mengatur tentang ibukota negara dan selama ini Jakarta memiliki fungsi ganda sebagai ibukota pada sekaligus sebagai daerah otonom. Jakarta selain sebagai pusat keamanan dan pertahanan negara juga sebagai kota kosmopolitan, pusat industri dan sebagainya (Aziz, 2020).

Penentuan batas daerah pasti diperlukan dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang tentang pembentukan wilayah dan menciptakan kepastian wilayah administrasi pemerintahan secara sistematis dan terkoordinasi (Sulistiyono et al., 2014). Hadirnya wilayah baru IKN Nusantara yang setingkat provinsi membuat batasan wilayah Kaltim menjadi berubah, padahal secara teknis aspek terpenting dalam penegasan batas daerah adalah geodesi atau survey pemetaan (Sulistiyono, 2014). Perubahan batas daerah ini ditandai dengan berubahnya beberapa peraturan perundang-undangan yakni: Pasal 1 angka 3 UU No. 25 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Otonom Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur, Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, dan Kota Bontang, dan Pasal 3 dan Pasal 5 UU No. 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur. Sementara perbatasan IKN Nusantara adalah sebelah selatan berbatasan dengan

Kecamatan Penajam Kabupaten Penajam Paser Utara, Teluk Balikpapan, Kecamatan Balikpapan Barat, Kecamatan Balikpapan Utara, dan Kecamatan Balikpapan Timur Kota Balikpapan; sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Loa Kulu Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kecamatan Sepaku Kabupaten Penajam Paser Utara; sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Loa Kulu, Kecamatan Loa Janan, dan Kecamatan SangaSanga Kabupaten Kutai Kartanegara; dan d. sebelah timur berbatasan dengan Selat Makassar.

Dalam naskah akademik UU IKN, khususnya pada bagian evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan, Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 menjadi dasar dari penerapan konsep pemerintahan khusus ibukota negara. Disebutkan terdapat empat opsi yang dapat dipilih oleh pemerintah untuk dijadikan sebagai konsep ibukota baru. Pertama adalah daerah otonom baru berbentuk provinsi, kedua kawasan khusus di dalam provinsi Kalimantan Timur, ketiga kawasan khusus di dalam daerah otonom baru, dan keempat pemerintah khusus ibukota negara.

Opsi pertama, daerah otonom baru berbentuk provinsi, dasar hukumnya adalah pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6). Pemilihan bentuk ini akan disertai dengan hadirnya gubernur dan bupati/walikota, serta DPRD sebagai pemerintah baru di daerah otonom baru. Bentuk pemerintah daerah yang ini sesuai dengan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, namun harus didahului dengan membentuk Daerah Otonom Baru (DOB) sehingga prosesnya cukup rumit. Peran pemerintah pusat sendiri melakukan pembinaan sebagai sarana pemberdayaan agar daerah otonom itu dapat lancar dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya (Ilyas, 2012).

Opsi kedua, kawasan khusus dalam provinsi Kalimantan Timur, dasar hukumnya adalah Pasal 360 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemda yang menyatakan bahwasanya Pemerintah Pusat dapat membentuk kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional dalam wilayah provinsi atau kabupaten/kota. Dalam Pasal 360 ayat (2) huruf n UU *a quo* disebutkan bahwasanya kawasan tersebut dibentuk untuk kepentingan nasional lainnya dan diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemilihan bentuk ini akan menjadikan IKN sebagai wilayah administratif pemerintah pusat, berada di luar daerah otonom tingkat kabupaten/kota, namun tetap berada dalam daerah otonom provinsi Kalimantan Timur. Bentuk pemerintah daerah yang ini adalah yang paling cocok menurut penulis, serta sudah diterapkan di DKI Jakarta.

Opsi ketiga, kawasan khusus dalam daerah otonom baru. Dasar hukumnya adalah gabungan dari nomor 1 dan 2. Adapun langkah-langkahnya adalah dimulai dengan pembentukan provinsi baru terlebih dahulu, kemudian menetapkan provinsi baru tersebut sebagai IKN, dan terakhir membentuk kawasan khusus yang menjadi inti dari IKN oleh Pemerintah Pusat. Bentuk pemerintah daerah ini mungkin diterapkan karena kesesuaian dengan sistem pemerintahan daerah, namun yang paling rumit untuk dieksekusi.

Opsi ketiga, Pemerintahan Khusus Ibu Kota Negara, menurut naskah akademik Pasal 18B memberikan peluang untuk dibentuknya susunan pemerintahan IKN menjadi lebih eksklusif dan dapat diatur secara leluasa berdasarkan undang-undang. Namun melihat kepada konsep pemerintahan daerah IKN Nusantara yang bukan merupakan daerah otonom, maka opsi ini adalah pilihan yang tidak sesuai. Ada dua catatan penting: Pertama, dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak mengenal adanya wilayah administratif murni baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang terlepas dari suatu daerah otonom. Kedua, Pasal 18B UUD NRI 1945 mengatur terkait kekhususan dan keistimewaan pemerintahan daerah dalam suatu daerah otonom.

Kekeliruan penggunaan Pasal 18B UUD NRI 1945 sebagaimana tertera dalam poin empat tersebut juga tergambarkan dengan *original intent* pasal tersebut. Ali Marwan Hanan dari Fraksi PPP dalam usulannya mengatakan: "*Selengkapnyanya usulan Bentuk yang dimaksudkan pemerintahan khusus ini adalah juga pemerintahan daerah. Nah, kami mengusulkan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang artinya yang daerah yang akan bersifat*

istimewa itu adalah suatu daerah otonom, pemerintah daerah otonom. Jangan sampai nanti menimbulkan interpretasi ada bentuk pemerintahan yang lain selain daerah otonom atau pemerintahan yang lain.” Dapat dipahami bahwasanya maksud daripada kekhususan dan keistimewaan hanya ditujukan terbatas kepada daerah otonom saja. Memperkuat pendapat tersebut, Baharuddin Tahir menyebut makna dalam pasal 18B ayat 1 sebagai gagasan dari otonomi khusus. Menurutnya, maksud dari kawasan khusus dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah sebagai bagian wilayah dalam Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan (Thahir, 2018).

Konsep kekuasaan IKN dapat dilihat dari struktur pemerintahannya, IKN Nusantara menganut struktur yang berbeda dari konsep Pemerintahan Daerah dalam bab VI UUD NRI 1945. Hal ini terbukti sebagaimana yang tertera dalam pasal 1 ayat (10) UU IKN bahwa daerah khusus Ibu Kota Nusantara dikepalai oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai kepala pemerintahan. Lebih lanjut lagi dalam pasal 4 ayat (1) huruf b UU *a quo* disebutkan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara berposisi sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Sementara dalam pasal 1 ayat (2) UU *a quo* menjelaskan bahwa Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Apabila wilayah Ibu Kota Nusantara dinyatakan “setingkat provinsi” seharusnya kepala daerah tersebut merupakan gubernur sebagaimana ketentuan dalam pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “*Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.

Sebenarnya terdapat empat alternatif lembaga pemerintah daerah khusus IKN Nusantara, berupa: (1) Lembaga berbentuk otonom yang disebut badan yang mengadakan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN; (2) Lembaga berbentuk koordinasi dan pengendalian strategis; (3) Menjadikan kementerian/ lembaga tertentu sebagai koordinator pengembangan IKN; atau (4) Pengembangan ibukota baru dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi kementerian/ lembaga yang ada selama ini. Dari semua alternatif, dipilih lembaga berbadan khusus karena dinilai lebih banyak keunggulan ketimbang kelemahan dan mampu terbentuk dengan cepat serta mengintegrasikan permasalahan lintas sektor.

Menariknya dalam naskah akademik UU IKN, tujuan dari Kepala Otorita cenderung hanya berfokus untuk proses pembangunan ibu kota baru, bukan sebagai kepala pemerintahan daerah. Tergambarkan melalui frasa “*persiapan dan eksekusi pembangunan*.” Dinilai ideal karena merupakan bagian pemerintahan pusat yang melaksanakan persiapan dan eksekusi pembangunan serta berlanjut sebagai pengelola IKN. Apabila fokus utama untuk proses pembangunan, seharusnya Kepala Otorita tidak ditindaklanjuti sebagai kepala pemerintahan daerah. Apalagi dalam UUD NRI 1945, daerah provinsi dipimpin oleh Gubernur, begitu pula dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda.

Disamping itu dalam UU IKN baik pada Bab III mengenai bentuk, susunan, kewenangan, dan urusan pemerintahan, hingga undang-undangnya secara keseluruhan tidak mengakomodir keberadaan DPRD sebagai perwakilan rakyat di sana. Secara konseptual ketiadaan DPRD tersebut baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota bertentangan dengan pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD. Sekalipun dianggap sebagai daerah khusus, ketiadaan DPRD tentu menerobos otonomi daerah yang salah satu wujudnya adalah pemerintah daerah yang dijalankan oleh rakyat atau adanya wakil rakyat di daerah. DPRD sendiri memiliki fungsi krusial dalam pemerintahan daerah yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Disamping itu DPRD juga memiliki tugas dan wewenang membentuk dan menyetujui Peraturan Daerah Bersama dengan kepala daerah, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah (Zarmaili, 2012).

Diskrepansi konsep kepala otorita dengan pemerintahan daerah tidak hanya berhenti pada tataran ini. Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN menggambarkan tingkat kelembagaan daripada pejabat Kepala Otorita: “*Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*”. Frasa “setingkat kementerian” dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa Kepala Otorita tidak setara kelas jabatannya dengan Gubernur yang berposisi sebagai kepala daerah tingkat provinsi. Secara sistematis justru hal tersebut bertentangan dengan Pasal 2 UU IKN yang menyebutkan daerah Ibu Kota Nusantara setingkat provinsi. Disamping itu dalam hal mekanisme pemilihan sebagaimana Pasal 5 UU IKN bahwasanya Kepala Otorita ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR tidak sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.

Terdapat dua frasa dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 terkait pemilihan kepala daerah yang perlu dicermati, frasa pertama “sebagai kepala daerah” dan frasa kedua “dipilih secara demokratis”. Frasa pertama yaitu “sebagai kepala daerah” menunjukkan daerah Provinsi yang dipimpin oleh kepala daerah seorang Gubernur, sementara Ibu Kota Nusantara yang dianggap setingkat dengan provinsi dipimpin oleh Kepala Otorita. Adapun frasa kedua yaitu “dipilih secara demokratis” menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan dengan mekanisme yang demokratis. Mahkamah Konstitusi telah melakukan penafsiran terkait frasa tersebut melalui putusan nomor No.072-073/PUU-II/2004 tanggal 22 Maret 2005. Bahwa pelaksanaan secara demokratis dalam pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan dengan dua cara, pertama; kepala daerah harus “dipilih” melalui proses pemilihan umum dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, kedua; pemilihan dilakukan secara demokratis oleh DPRD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Apabila struktur Pemda IKN dianggap sebagai pemerintah khusus dengan dasar hukum Pasal 18B UUD NRI 1945, maka perlu dipahami bahwa pasal tersebut -dalam hal mengatur mengenai pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah khusus- berkaitan langsung secara sistematis dengan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang harus memosisikannya (IKN Nusantara) sebagai daerah otonom sebagaimana daerah lainnya.

4. Kesimpulan

Konsep kewilayahan dan kekuasaan di Indonesia dipraktikkan dengan adanya daerah otonom yang didalamnya dijalankan desentralisasi beserta dekonsentrasi secara bersamaan. Contohnya pada provinsi yang mana di satu sisi berupa daerah otonom, di sisi lain merupakan wilayah administratif Pemerintah Pusat. Sementara IKN Nusantara dikonsepsikan berwujud wilayah administrasi murni yang lepas dari daerah otonom. Padahal dalam konsep kewilayahan di Indonesia, wilayah administrasi tidak bisa berdiri sendiri tanpa daerah otonom. Konsep pemisahan wilayah administrasi dan daerah otonom sendiri pernah diusulkan oleh Hobbes Sinaga dan Asnawi Latief namun ditolak dengan dua alasan: Pertama, tugas daerah administratif dalam praktiknya sudah dijalankan pada daerah otonom. Kedua, usul pemisahan daerah administratif (wilayah administrasi) dari daerah otonom menerobos semangat otonomi daerah yang saat itu disemarakkan. Apabila daerah dibagi menjadi dua jenis yaitu daerah otonomi dan wilayah administrasi dalam rezim otonomi daerah, dan hanya menjadi wilayah administrasi maka ada hal-hal yang dilanggar seperti partisipasi politik daerah dan keterwakilan rakyat daerah dalam DPRD.

Terdapat dua ketidaksesuaian sistem pemerintah daerah khusus IKN Nusantara: *Pertama*, pada Pasal 1 ayat 2 UU IKN disebutkan bahwasanya IKN adalah pemerintah daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang merupakan wilayah administratif murni dari Pemerintah Pusat. Menurut naskah akademik, Pasal 18B telah memberikan peluang untuk dibentuknya susunan pemerintahan IKN menjadi lebih eksklusif dan dapat diatur secara leluasa berdasarkan undang-undang. Namun terdapat kekeliruan

dalam memahami pasal tersebut yakni Indonesia tidak mengenal adanya wilayah administratif murni baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang terlepas dari suatu daerah otonom, dan Pasal 18B UUD NRI 1945 mengatur terkait kekhususan dan keistimewaan pemerintahan daerah dalam suatu daerah otonom, bukan wilayah administratif. *Kedua*, struktur pemerintah daerah IKN Nusantara berupa Kepala Otorita sebagai kepala daerah setingkat provinsi tidak sesuai dengan ketentuan pemerintah daerah tingkat provinsi yang seharusnya dipimpin oleh gubernur. Pada sisi lain Kepala Otorita IKN dalam Naskah Akademik UU IKN dirancang dengan penjelasan bahwa posisinya condong hanya menjadi kepala pemindahan ibukota, bukan kepala daerah. Ketiadaan DPRD serta mekanisme pengisian Kepala Otorita yang tidak demokratis karena dipilih oleh Pemerintah Pusat juga menggambarkan ketidaksesuaian konsep ini dengan struktur pemerintah daerah di Indonesia.

Implikasi dari penelitian kami adalah secara teoritis dapat memperdalam pemahaman terkait konsep pemerintah daerah di Indonesia khususnya terkait singgungan dan batasan terkait wilayah administratif dan daerah otonom di Indonesia. Kemudian secara praktis: *Pertama*, Pemerintah dan DPR agar dapat mendapatkan pertimbangan untuk merevisi Undang-Undang No. 3 tahun 2022 untuk mengakomodir praktik desentralisasi dan otonomi daerah dengan mengubah status daerah setingkat provinsi menjadi provinsi baru. Kemudian menjadikan Kepala Otorita sebagai Gubernur IKN Nusantara yang dipilih secara demokratis disertai kehadiran DPRD kembali sebagai wakil dari rakyat yang ada di daerah; atau. *Kedua*, Pemerintah dan DPR dapat merancang pada opsi lain, kawasan khusus Ibu Kota Negara yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dapat dijadikan salah satu bagian dari IKN dengan catatan wilayah tersebut berada dalam teritorial daerah otonom tingkat provinsi. Konsepsi kawasan khusus tersebut dapat berbentuk wilayah administrasi pusat yang menjadi teritori khusus dari gedung-gedung lembaga negara sebagaimana rancangan tata ruang Ibu Kota Negara.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada para pihak yang terlibat dalam penelitian ini. Terima kasih kami ucapkan juga kepada Bina Praja Press Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri Kementerian dalam Negeri yang memfasilitasi kepenulisan penelitian kami melalui program of penulisan jurnal *JSKP Volume 1 Number 1 (November 2022)*.

REFERENSI

- Alamsyah, M. N. (2012). Bayang-Bayang World Trade Organization (Wto) Dalam Kebijakan Desentralisasi Indonesia The Influence Of World Trade Organization (Wto) In Indonesian Desentralization Policies.
- Aziz, N. L. L. (2020). Relokasi Ibu Kota Negara : Lesson Learned Dari Negara Lain. *Jurnal Kajian Wilayah*, 10(2), 37. <https://doi.org/10.14203/jkw.v10i2.827>
- B Hoessein. (1978). Penentuan Batas-Batas Wilayah Administrasi/Daerah Otonom: Suatu Pemikiran Berorientasi Pada Pembangunan.
- Budiardjo, M. (2007). Dasar-dasar ilmu politik. Gramedia Pustaka Utama.
- Hadi, F., & Ristawati, R. (2020). Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 17(3), 530–557. <https://doi.org/10.31078/jk1734>
- Herdiana, D. (2022). Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik. *Jurnal Transformative*, 8(1), 1–30. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1>
- Ilyas, H. (2012). Construction And Observation Central Government In Order To Management Local Government Pursuant To Local Government.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). IBU KOTA NEGARA.
- Luthfy, R. M., Risantiano, A. Y., Alamsyafi, M. Z., & Nuraini, H. (2020). Perbandingan sistem hukum federalisme di Amerika Serikat dengan otonomi daerah di Indonesia (Vol. 201). Duta Media Publishing.
- Mahfud MD. (2006). Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi. Pustaka LP3ES.
- Moonti, M. R. (2017). Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Roy Marthen Moonti (Vol. 19, Issue 2).
- Nadeak, H. (2008). Implementasi Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun.
- Nuradhawati, R. (2019). Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia. In *Jurnal Academia Praja (Vol. 2)*.
- Nurcholis, H. (2011). Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah. *Journal of Government and Politics*, 2(2), 297–328. <https://doi.org/10.18196/jgp.2011.0017>
- Philippus M. (2004). Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan. BPHN UNAIR.

- Prabowo, H. (2020). Regional Autonomy Oversight Models in Denmark and Zimbabwe and Alternative Regional Autonomy Oversight Model in Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 12(1), 64–74. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.64-74>
- Pribadi, D. S., & Utomo, S. (2021). Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi dalam Perspektif Persaingan Usaha (Vol. 02).
- Primanto A. (2020). Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat Indonesia. Citra Intrans Selaras.
- Saputra, S. D., Gabriel J, T., & Halkis, M. (2021). Analisis Strategi Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Pertahanan (Studi Kasus Upaya Pemindahan Ibu Kota Negara Dari Dki Jakarta Ke Kutai Kartanegara Dan Penajam Paser Utara) Strategy Analysis Relocation Of The Capital City Of Indonesia From Defense Economic Perspective (Case Study Of Relocation Of The Capital City From Dki Jakarta To Kutai Kartanegara And Penajam Paser Utara). In 192 | *Jurnal Ekonomi Pertahanan I (Vol. 7)*.
- Simanjuntak, K. M. (2015). Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia Policy Implementation Decentralization Government In Indonesia.
- Sulistyono, D. (2014). Penyelesaian Sengketa Batas Laut Antara Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Dengan Provinsi Kepulauan Riau Dispute Resolutions Sea Border Between The Province of Bangka Belitung Islands in Riau Islands Province.
- Sulistyono, D., Nuryadin, D., & Hadi, A. S. (2014). The Evaluation of Region Emphasis Team (Case Study in Lampung Province and East Kalimantan Province). <http://sumutpos.co/2012/02/26367/tim-kemendagri->
- Sulthan Syarif Kasim Riau. (2020). Model negara Kesatuan Republik di Era Reformasi Mahmuzar. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 50, 302–316.
- Syamsuddin H. (2007). Desentralisasi dan Otonomi Daerah. LIPPI Pres.
- Syarif, M. (2020). Optimalisasi Pemutakhiran Kode Dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan (Wap) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Capital Kebijakan Ekonomi, Manajemen Dan Akuntansi*.
- Thahir, B. (2018). Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia.
- Wicaksono, K. W. (2012a). Barang Publik Dan Eksternalitas Pada Era Otonomi Daerah Public Goods And The Era Of Regional Autonomy Externalities.
- Wicaksono, K. W. (2012b). Problematika Dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia Desentralization Problems And Challenges In Indonesia.
- Yahya, H. M. (2018). *Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera*. 14, 21–30. <https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1>
- Zarmaili. (2012). Desentralisasi Dan Korupsi Pada Pemerintah Provinsi Jambi Decentralization And Corruption In The Government Of Jambi Province.