

BAB III

KESESUAIAN MEKANISME PENGISIAN JABATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DENGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

3.1 Pembentukan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

Sejak dideklarasikannya rencana pemindahan ibu kota negara Indonesia melalui pidato Presiden (MPR) Republik Indonesia pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2021 dalam bingkai perayaan hari kemerdekaan Indonesia, Pemerintah mulai melakukan berbagai pengkajian berkaitan dengan Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara. Pemindahan ibu kota negara dinilai masih dapat dilakukan dalam sistem pemerintahan di Indonesia, karena pada dasarnya UUD NRI 1945 tidak mengatur secara tegas mengenai tempat kedudukan ibu kota negara. UUD NRI 1945 tidak ada satu pasal pun yang menyebutkan dimana dan bagaimana ibu kota negara Indonesia berada. Oleh sebab itu masih terdapat fleksibilitas yang tinggi untuk mengatur maupun memindahkan ibu kota negara Indonesia, akan tetapi rencana pemindahan ibu kota negara harus didukung dengan urgensi yang kuat dan mendasar tentang tujuan dan efektifitas fungsinya.⁵⁸

Mendukung rencana pemindahan ibu kota negara tersebut pemerintah telah menyusun naskah akademik berikut Rancangan Undang-Undang (RUU) Ibu Kota Negara. Naskah akademik RUU Ibu Kota Negara tersebut diserahkan pemerintah kepada DPR pada tanggal 29 September 2021, sehingga kemudian dalam kurun

⁵⁸ H. M Yahya, "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera", *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* 14, No. 01, 2018, hlm. 22.

waktu kurang dari 4 (bulan) masa kerja, DPR bersama pemerintah telah mengadakan beberapa rapat pembahasan terhadap RUU, hingga akhirnya disahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) pada 18 Januari 2022.

Penyusunan Undang-Undang ini pada dasarnya dilatarbelakangi dengan adanya urgensi perpindahan ibu kota negara dan belum adanya Undang-Undang yang mengatur secara khusus perihal Ibu Kota Negara. Selama ini Undang-Undangan mengenai Ibu Kota Negara melekat secara langsung dengan Undang-Undang yang mendeklarasikan fungsi ganda yang dimiliki Oleh Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, yakni sebagai Daerah Otonom Provinsi sekaligus sebagai Ibu Kota Negara. Melalui UU IKN dibentuk sebuah Ibu Kota Nusantara yang akan menjadi Ibu Kota Negara Baru Indonesia menggantikan peran Jakarta. Ibu Kota Nusantara itu sendiri merupakan satuan pemerintahan daerah yang memiliki sifat khusus, dan berkedudukan setingkat pemerintahan provinsi pada umumnya. Wilayah yuridisnya akan menjadi tempat Ibu Kota Negara Indonesia berkedudukan.

Hal ini yang kemudian mempertegas dibentuknya Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (Pemdusus IKN). Ibu kota negara merupakan sebuah kota yang dirancang sebagai pusat pemerintahan negara yang umumnya difungsikan sebagai pusat lokasi perkantoran dan tempat berkumpul para pimpinan pemerintahan. Atas dasar sifat dan peran yang dimilikinya ini penyelenggaraan pemerintahan pada ibu kota negara perlu mendapatkan sifat kekhususan. Pemilihan istilah nusantara sebagai nama daerah ibu kota dilatarbelakangi dengan sejarah Indonesia dimana ‘Nusantara’ menjadi istilah yang diketahui dunia sebagai padanan

makna kepulauan Indonesia. Penggunaan istilah Nusantara pada Ibu Kota Negara, diharapkan dapat lebih merepresentasikan keberagaman karakteristik Indonesia, yang akan menjadi dasar utama dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, menuju masa depan Indonesia maju, tangguh, dan berkelanjutan.⁵⁹

Pemdasus IKN merupakan satuan pemerintahan daerah tersendiri diluar dari wilayah yuridiksi Provinsi Kalimantan Timur. Ia dibentuk dengan memisahkan atau mengambil sebagian wilayah yang sebelumnya merupakan wilayah yuridiksi Provinsi Kalimantan Timur, untuk kemudian dialihkan menjadi wilayah yuridiksi Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU IKN, telah ditetapkan bahwa wilayah IKN akan terletak di bagian pulau kalimantan yang dulunya adalah bagian wilayah yuridiksi Provinsi Kalimantan Timur. Sebelum ditetapkannya pilihan bentuk pemerintahan pada ibu kota nusantara, pada naskah akademik UU IKN disebutkan terdapat empat pilihan bentuk pemerintahan daerah yang dapat diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara, diantaranya adalah:

- (1) Kawasan khusus yang berada dalam daerah otonom baru;
- (2) Kawasan khusus yang berada dalam Provinsi Kalimantan Timur;
- (3) Daerah otonom baru berbentuk provinsi; atau
- (4) Daerah Khusus Ibu Kota Negara.

Dengan berbagai pertimbangan yang dijabarkan dalam naskah akademik RUU IKN, kemudian dipilih pemerintahan dalam bentuk Daerah Khusus Ibu Kota Negara. Pilihan ini dianggap dapat lebih membuka peluang inovasi yang lebih besar

⁵⁹ H. M Yahya, *Op.Cit.*, hlm. 25.

dalam penyelenggaraan pemerintahan IKN. Salah satu alasan utama yang menjadi latar belakang ditetapkannya wilayah ibu kota negara dengan bentuk Pemdusus IKN diantaranya adalah dengan mempertimbangkan keadaan yang dialami Provinsi DKI Jakarta dalam menjalankan kedudukannya sebagai Ibu Kota NKRI sekaligus sebagai daerah otonom pada Tingkat provinsi yang selalu menghadapi permasalahan diberbagai bidang seperti halnya urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan yang membutuhkan penyelesaian secara sinergis melalui berbagai cara. Permasalahan tersebut muncul tidak hanya disebabkan karna peran Jakarta sebagai ibu kota negara, melainkan ia juga mengemban peran sebagai pusat semua aktivitas, yakni dalam bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.⁶⁰

Pada draf RUU awal yang diserahkan pemerintahan kepada DPR pada tanggal 29 September 2021 rencana bentuk pemerintahan ibu kota negara ini masih belum terlihat dengan jelas. RUU masih menggunakan nomenklatur Pemerintahan Khusus Ibu Kota Negara. Melalui penggunaan nomenklatur ini, dapat tersirat bahwa pada Ibu Kota baru ingin dibentuknya suatu wilayah/kawasan khusus yang pemerintahannya dijalankan secara langsung oleh pemerintahan pusat bukan pemerintahan daerah. Menghilangkan penerapan konsep pelimpahan kewenangan yakni sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang selama ini diberikan kepada seluruh pemerintahan daerah di Indonesia. Namun pada Rapat Panitia Kerja Pansus RUU Tentang Ibu Kota Negara tanggal 15 Desember 2021 DPR bersama dengan Pemerintah bersepakat untuk mengubah nomenklatur Pemerintahan Khusus Ibu

⁶⁰ Pemerintah Indonesia, Naskah Akademik RUU Ibu Kota Negara, KemenPPN/Bappenas, Jakarta, 2021, hlm. 100

Kota Negara menjadi Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Negara. Pilihan ini mungkin didorong agar selaras dengan ketentuan konstitusional berdasarkan Pasal 18B UUD NRI 1945 yang mengatur perihal pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang memiliki sifat khusus maupun istimewa yang ditetapkan oleh Undang-Undang.⁶¹

Mengenai penetapan nama suatu daerah untuk memegang status khusus atau istimewa, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya telah memberikan penafsiran bahwa penetapan bentuk pemerintah daerah yang bersifat khusus maupun Istimewa memiliki kriteria atau syarat yang berbeda. Daerah yang diberikan sifat khusus harus berdasarkan atas kenyataan dan kebutuhan politik yang disebabkan oleh posisi dan keadaannya mengharuskan pengaturan yang berbeda dari daerah lainnya. Sedangkan daerah yang ditetapkan sebagai daerah istimewa apabila ia memiliki keterkaitan dengan hak asal-usul dan sejarah sejak sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ibu Kota Negara merupakan institusi politik utama dalam struktur administrasi teritorial negara. Disebut sebagai institusi politik utama karena ia menjadi tempat dimana pusat pemerintahan negara berjalan, serta tempat dimana keputusan-keputusan kenegaraan diambil. Ibu Kota negara memiliki peran penting dalam merepresentasikan citra dan ideologi negara pada dunia internasional.

UU IKN mempertegas bahwa Pemdusus IKN mengemban fungsi sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadi tempat diaman pemerintah pusat diselenggarakan, serta sebagai tempat perwakilan negara asing

⁶¹ DPR RI, Laporan Singkat Rapat Panitia Kerja Pansus RUU tentang Ibu Kota Negara, Rapat Ke-3, tanggal 15 Desember 2021, di Ruang Rapat Pansus B DPR RI, diketuai oleh Saan Mustopa.

dan organisasi/Lembaga internasional di Indonesia. Peran dan fungsi penting yang dimiliki Pemdassus IKN mengakibatkan pada teritorial administrasi ibu kota negara diperlukan pengelolaan secara khusus yang berbeda dibandingkan dengan teritorial administrasi lainnya. Dengan demikian, untuk mengakomodir kebutuhan pemerintahan dalam menjalankan peran dan fungsinya, maka dipandang perlu untuk memberikan sifat kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan ibu kota negara yang lebih efektif dan efisien.

Pembentukan Pemdassus IKN selain sebagai penyediaan wilayah baru yang akan menjadi tempat Ibu Kota Negara baru Indonesia berada, pembentukan Ibu Kota Nusantara juga mengemban visi agar terwujudnya sebuah kota ideal yang dapat menjadi acuan (*role model*) bagi pembangunan dan pengelolaan kota-kota lain di Indonesia dan dunia. Visi besar ini bertujuan untuk mewujudkan Ibu Kota Nusantara sebagai:

1. Simbol identitas nasional yang dapat merepresentasikan keharmonisan dalam keragaman Indonesia dalam bingkai Bhineka Tunggal Ika;
2. Kota berkelanjutan di dunia, yang akan mencerminkan kenyamanan, keselarasan dengan alam, ketangguhan dengan penggunaan sumber daya alam secara efisien dan rendah karbon; serta
3. Penggerak ekonomi Indonesia di masa mendatang, dengan membuka peluang ekonomi untuk semua kalangan melalui pengembangan inovasi, teknologi, dan potensi.

Wilayah Pemdassus IKN berada diantara dua kabupaten, yakni Kabupaten Penajam Paser Utara yang terdiri dari kecamatan Penajam dan Sepaku, serta

Kabupaten Kutai Kartanegara yang terdiri dari kecamatan Loa Kulu, Loa Janan, Muara Jawa, dan Samboja. Pada wilayah IKN terdapat 51 wilayah administratif setingkat desa/kelurahan, yang terdiri dari 15 desa/kelurahan pada Kecamatan Sepaku, 1 desa/kelurahan pada Kecamatan Penajam, 21 desa/kelurahan pada Kecamatan Samboja, 5 desa/kelurahan pada Kecamatan Loa Janan, 2 desa/kelurahan pada Kecamatan Loa Kulu, dan 7 desa/kelurahan pada Kecamatan Muara Jawa. Wilayah IKN akan dibagi kedalam tiga wilayah perencanaan, yakni Kawasan Pengembangan IKN (KPIKN) seluas ± 199.962 ha, Kawasan IKN (KIKN) seluas ± 56.180 ha, dan Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP) yang berada dalam wilayah KIKN seluas ± 6.671 ha. KIKN terletak di antara dua kecamatan yakni Sepaku dan Loa Kulu. Terdapat 6 desa yang masih eksisting didalam KIKN baik untuk sebagian atau seluruh wilayahnya, diantaranya Desa Sukaraja, Tengin Baru, Karang Jinawi, Argomulyo, Sukomulyo, dan Semoi Dua. Sedangkan KIPP berada pada bagian selatan dari KIKN. Beberapa desa di Kecamatan Sepaku terhubung ke area KIPP ini, seperti Desa Pamaruan, Desa Bumi Harapan, dan Desa Bukit Raya.

3.2 Perbandingan Konsep Pembentukan Pemerintahan Daerah Khusus dan Istimewa di Indonesia

Pasca amandemen UUD NRI 1945, pengaturan mengenai pemerintahan daerah menunjukkan adanya penerapan sistem desentralisasi dan otonomi yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya secara mandiri. Dengan memberikam otonomi kepada daerah, maka fokus penyelenggaraan pemerintahan daerah akan selalu berada dalam dua hal, yakni menjamin keberhasilan pembangunan nasional serta memenuhi aspirasi masyarakat di daerah untuk lebih banyak kekuatan dalam mendukung pembangunan daerah. Konstitusi

Republik Indonesia meyakinkan adanya pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa. Pasal 18B Undang-undang Dasar 1945 mengatur bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian segala bentuk pemerintahan baik yang bersifat khusus dan istimewa selagi ia diatur/ditetapkan langsung oleh Undang-Undang maka negara wajib mengakui dan menghormati keberlangsungannya. Sejak Indonesia Merdeka hingga saat ini telah diakui setidaknya 4 daerah yg bersifat khusus atau istimewa diantaranya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Aceh, Otonomi Khusus Papua.

1) Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta

Sejak Indonesia merdeka Jakarta secara de facto di tetapkan sebagai ibu kota negara Indonesia, meski beberapa kali mengalami perpindahan untuk tetap menjaga keberlangsungan pemerintahan Indonesia. Penetapan Jakarta sebagai suatu daerah khusus ibu kota negara, baru secara tegas ditetapkan melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Seiring perkembangan landasan hukum penetapan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara berubah mulai dari UndangUndang Nomor 11 Tahun 1990, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999, hingga sekarang Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Atas peran dan kedudukan Jakarta sebagai ibu kota negara menjadi salah satu urgensi pemberian kekhususan dalam tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu tantangan kompleks sebagai dampak fungsi sebagai ibu kota negara, seperti urbanisasi, transportasi, lingkungan, keamanan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen khusus yang berbeda dengan daerah lainnya. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 telah memberikan beberapa kewenangan khusus DKI Jakarta sebagai ibukota negara, diantaranya bertanggung jawab untuk menetapkan dan menerapkan kebijakan yang berkaitan dengan tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, pengaturan penduduk dan permukiman, transportasi, industri dan perdagangan, pariwisata, serta menjaga dan mengembangkan budaya Betawi, serta budaya daerah lain yang ada di wilayahnya.⁶² Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, Undang-Undang menetapkan hal kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan di DKI Jakarta, berkenaan dengan pembagian wilayah, bentuk dan susunan pemerintahan, kewenangan dan urusan pemerintahan provinsi, kerja sama, tata ruang dan Kawasan khusus, protokoler, dan pendanaan. Adapun beberapa hal yang terkait dengan kekhususan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, meliputi:

1. Provinsi DKI Jakarta terdiri dari kota administratif dan kabupaten administratif.
2. Otonomi hanya diberikan pada daerah provinsi.
3. Gubernur dan wakil gubernur terpilih adalah pasangan calon yang menerima lebih dari 50% suara.
4. Jumlah DPRD maksimal 125% dari jumlah penduduk DKI Jakarta.

⁶² Baharudin, "Desain Daerah Khusus/ Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi", *Jurnal Masalah - Masalah Hukum* 45, No. 2, 2016, hlm. 86.

5. DPRD mempertimbangkan calon walikota/ bupati yang diajukan oleh gubernur.
6. Sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran, pemerintah DKI Jakarta dapat mengajukan penambahan dinas dan lembaga teknis daerah baru. Gubernur dibantu oleh setidaknya 4 (empat) orang deputy yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul gubernur untuk melaksanakan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya.
7. Presiden memiliki kewenangan dalam mengangkat dan memberhentikan sekretaris daerah atas usul Gubernur. Atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta, gubernur memilih pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi walikota atau bupati. Sedangkan wakilnya diangkat dan diberhentikan oleh gubernur tanpa pertimbangan dari DPRD Provinsi.
8. Atas usul walikota atau bupati, gubernur mengangkat camat dan wakil camat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
9. Lurah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan oleh walikota atau bupati atas dasar pendelegasian wewenang gubernur.
10. Pada wilayah kabupaten/kota terdapat dewan kabupaten/kota yang membantu walikota/ bupati menjalankan pemerintahan. Anggota dewan terdiri dari orang-orang yang diusulkan oleh Masyarakat untuk mewakili pemerintahan, dengan satu wakil dari setiap kecamatan. Usulan ini disetujui oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta dan kemudian ditetapkan oleh Gubernur.
11. Gubernur memiliki hak untuk menghadiri sidang kabinet yang berkaitan dengan Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

12. Adanya Badan Kerja Sama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Provinsi Banten yang bertujuan untuk menjalin Kerjasama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik serta keuntungan bersama.
 13. Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi DKI Jakarta memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah Ibukota Negara yang mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
 14. Gubernur memiliki hak protokoler, seperti mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan.
 15. Dana dalam rangka pelaksanaan kewenangan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber dari APBN ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- 2) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah daerah provinsi yang memiliki keistimewaan dalam menjalankan urusan pemerintahan dalam Republik Indonesia (NKRI). Keistimewaan diberikan sebagai kedudukan hukum dalam NKRI atas dasar sejarah dan hak asal usulnya. Sebelum lahirnya negara Indonesia, Yogyakarta merupakan wilayah yang telah memiliki Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai lembaga yang berpusat pada rakyat. Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 tepatnya pada tanggal 5 September 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII mengeluarkan Maklumat yang berisikan kehendak Yogyakarta menjadi bagian dari negara Indonesia. Kehendak tersebut kemudian dikukuhkan kembali dengan Piagam Kedudukan Presiden

Republik Indonesia (6 September 1945) yang menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam NKRI dengan status daerah istimewa. Pengakuan Yogyakarta sebagai daerah istimewa dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY yang kemudian terdapat perubahan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. Dalam rangka penyesuaian dan penegasan kembali sifat keistimewaan DIY, pada tahun 2012 di sahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Tujuan dari Pengaturan Keistimewaan DIY adalah untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan bagi masyarakat, menjamin kebhinnekaan, dan menetapkan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta, yang merupakan warisan budaya bangsa. Substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkat pemerintahan provinsi mengingat aspek yuridis, sosiologis, dan historis. Kewenangan istimewa mencakup tata cara pengisian jabatan, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang, pedanaan, serta tugas, wewenang, dan kedudukan gubernur dan wakil gubernur. Adapun beberapa hal yang terkait dengan kekhususan DIY, meliputi:

1. Kewenangan untuk mengajukan dan menetapkan Peraturan Daerah Istimewa setelah memperoleh persetujuan DPRD DIY dalam mengatur perihal penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan.
2. DPRD DIY bertugas dan berwenang menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur, serta membentuk Perda dan Perdais bersama Gubernur.
3. Calon Gubernur DIY harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono, sedangkan Calon Wakil Gubernur DIY harus bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Keduanya tidak diperbolehkan menjadi anggota partai politik.

4. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur, Berdasarkan pemberitahuan DPRD DIY mengenai berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.
5. DPRD DIY berwenang membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang berisikan dari wakil fraksi-fraksi.³⁵⁵
6. Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum yang menangani urusan pertanahan kewenangan pertanahan.
7. Sebagai badan hukum, Kasultanan dan Kadipaten memiliki hak milik atas tanah keprabon (tanah untuk bangunan istana dan kelengkapannya, tanah untuk makam Raja dan keluarganya, alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan) dan bukan tanah keprabon di seluruh wilayah DIY.
8. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten (Kagungan Dalem).
9. DPRD DIY dan Gubernur berwenang membentuk Peraturan Daerah Istimewa dalam rangka melaksanakan kewenangan istimewa dengan mengingat nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat dan memperhatikan masukan dari masyarakat.
10. Pendanaan dari APBN diberikan oleh pemerintah untuk penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sesuai dengan kemampuan keuangan negara

yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.

3) Provinsi Aceh

Aceh merupakan satu-satunya pemerintah daerah provinsi yang memiliki sifat ganda sebagai daerah bersifat istimewa dan khusus. UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi landasan penetapan aceh sebagai satuan pemerintah daerah yang bersifat istimewa, sedangkan UU Nomor Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang menjadi landasan penetapan Aceh sebagai daerah bersifat khusus. Menyesuaikan perkembangan undang-undang terkait pengkhususan diubah menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Penetapan Aceh sebagai provinsi yang istimewa dengan otoritas khusus dilatar belakangi dengan ciri khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi yang berasal dari pandangan hidup Islam yang menciptakan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal dalam perjuangan untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu musibah yang terjadi di Aceh mendorong persatuan potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka NKRI. Keistimewaan menjadi salah satu bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap perjuangan dan nilai hakiki masyarakat di daerah yang terpelihara secara turun menurun sebagai dasar spiritual, kemanusiaan, dan moral. Penyelenggaraan keistimewaan yang diberikan kepada pemerintah daerah Aceh diantaranya

mengenai kehidupan beragama, kehidupan adat, Pendidikan, serta peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Adapun beberapa hal yang terkait dengan keistimewaan Aceh, meliputi:

1. Pelaksanaan syariat islam bagi pemeluknya dalam kehidupan bermsayarakat dengan tetap menjaga kerukunan antarumat beragama. Syari'at Islam dimaksud meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam.³⁶⁴
2. Adanya kewenangan untuk membentuk lembaga agama diluar dari perangkat daerah.
3. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bernafaskan islam.
4. Adanya kewenangan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka pemberdayaan, pengembangan, dan pelestarian adat serta membentuk lembaga adat.
5. Menyenggarakan pendidikan yang berkualitas dan menambahkan materi muatan lokal sesuai syariat islam dalam kurikulum Pendidikan di daerah.
6. Melibatkan ulama dalam menetapkan kebijakan di Aceh.
7. Daerah diberikan kewenangan untuk membentuk badan independen yang berfungsi mengevaluasi kebijakan agar berada dalam koridor islami di berbagai bidang termasuk dalam bidang pembangunan, pemerintahan, kehidupan masyarakat, dan ekonomi.
8. Adanya kewenangan untuk mengelola dan menyelenggarakan ibadah haji sesuai PUU.

9. Segala bentuk pendanaan dalam pelaksanaan urusan keistimewaan berasal dari APBN dan APBD.

Adapun beberapa hal yang terkait dengan kekhususan Aceh, meliputi:

1. Pembagian daerah Kecamatan di Aceh dibagi menjadi Mukim, yang masing-masing terdiri dari Kelurahan dan Gampong. Mukim dipimpin oleh Imeum Mukim yang dipilih melalui musyawarah mukim. Sedangkan Gampong dipimpin oleh Keuchik yang dipilih secara langsung dari dan oleh masyarakat.
2. DPRA memberikan konsultasi dan pertimbangan atas rencana persetujuan internasional, Rencana pembentukan undang-undang, Kebijakan administrative pemerintah yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh.
3. Pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota serta dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah aceh diatur dengan Qanun Aceh.
4. Dalam menyelenggarakan keistimewaan di Aceh Kabupaten/kota diberikan wewenang menyelenggaraan urusan di bidang kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan dan penambahan muatan lokal sayriat islam, serta pelibatan ulama dalam menetapkan kebijakan.
5. Penyelenggara pemerintahan Aceh terdiri dari Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.

6. DPRA dan Gubernur memiliki wewenang untuk membahas dan memutuskan bersama Qonun Aceh.
7. DPRA dan DPRK memiliki kewenangan untuk menyetujui rencana kerja sama internasional maupun antar daerah atau pihak ketiga Pemerintah Aceh, mengevaluasi rencana legislasi DPR yang berhubungan dengan Pemerintahan Aceh, mengusulkan pembentukan Komisi Independen Pemiliha (KIP) Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan, membentuk badan kehormatan dan panitia legislasi DPRA/ DPRK.
8. Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota berikut wakilnya diselenggarakan oleh KIP dan Panwaslih.
9. Terdapat partai politik lokal yang dibentuk oleh penduduk Aceh, yang pengurusannya berkedudukan di ibukota Aceh.
10. Partai politik, Partai politik lokal, maupun perseorangan dapat mengajukan bakal pasangan calon Gubernur dan Bupati/ Walikota berikut wakilnya, serta DPRA dan DPRK.
11. Lembaga Wali Nanggroe adalah lembaga kepemimpinan adat yang independent yang bertanggung jawab untuk membangun dan mengawasi kehidupan lembaga adat. Termasuk sebagai lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.
12. Lembaga adat berfungsi sebagai tempat masyarakat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat, serta penyelesaian secara adat perkara sosial kemasyarakatan.

13. Terdapat Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan bagi setiap umat muslim yang berada di Aceh dalam permasalahan di bidang hukum keluarga, hukum perdata, dan hukum pidana menurut syari'at Islam.
14. Dibentuk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang beranggotakan ulama dan ilmuwan muslim yang memahami agama Islam. Majelis ini memberikan fatwa yang digunakan sebagai alat pertimbangan pengambilan kebijakan pemerintahan.
15. Pemerintahan Aceh diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan dibidang tata ruang, komunikasi dan informatika, mengelola sumber daya alam, peruntukan lahan dan pemanfaatan ruang, peruntukan lahan dan pemanfaatan ruang, dan ketenagakerjaan.
16. Salah satu Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh dan PAD kabupaten/kota bersal dari dana zakat yang dikelola oleh Baitul Mal.³⁸⁶
17. Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota menjamin perlindungan hukum terhadap tanah-tanah wakaf, harta agama, dan keperluan suci lainnya.³⁸⁷
18. Pemerintah aceh memiliki kewenangan untuk memberntuk Majelis Pendidikan Daerah yang menjadi salah satu wadah partisipasi masyarakat di bidang pendidikan. 19) Dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dalam rangka menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di aceh.
19. Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun Syar'iyah berwenang membentuk unit Polisi Wilayahul Hisbah yang berada dalam Satuan Polisi Pamong Praja.

20. Pemerintah Aceh diberikan kewenangan untuk menetapkan bendera daerah Aceh, lagu himne Aceh, serta lambang daerah aceh sebagai cerminan keistimewaan dan kekhususan yang dimilikinya.

4) Otonomi Khusus Papua

Keberadaan wilayah pada provinsi papua telah mengalami beberapa kali Upaya pemekaran. Sebelumnya pemekaran dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1961 dalam bentuk daerah administratif. Namun setelah referendum rakyat Papua pada tahun 1969, terbentuk Provinsi Otonom Irian Barat (melalui UU 12 Tahun 1969) dan pada tahun 1999 dilakukan pemekaran untuk membentuk Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat (melalui UU 45 Tahun 1999). Sebelum amandemen UUD Tahun 1945, Penetapan Papua (Irian Jaya) sebagai daerah yang memiliki otonomi khusus telah direkomendasikan dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan dipertegas kembali dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.⁶³

Rekomendasi tersebut kemudian terealisasi dengan ditetepkannya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Melalui berbagai perkembangan serta permasalahan yang terjadi UU ini telah mengalami dua kali perubahan mulai dari UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 dan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU

⁶³ Muhammad Addi Fauzani, "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang tentang Pemekaran Daerah Provinsi Di Papua", *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, No. 3, 2023, hlm. 39.

Nomor 21 Tahun 2001 (selanjutnya disebut (UU Otsus Papua). Status otonomi khusus yang diatur dalam UU Otsus Papua berlaku bagi setiap provinsi yang berada dalam wilayah Papua. Saat ini wilayah Papua terdiri dari lima provinsi, yakni Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi Papua Selatan (UU Nomor 14 Tahun 2022), Provinsi Papua Tengah (UU Nomor 15 Tahun 2022), dan Provinsi Papua Pegunungan (UU Nomor 16 Tahun 2022). Pemberian status otonomi khusus pada setiap provinsi di wilayah Papua dilakukan sebagai salah satu bentuk Langkah afirmatif untuk menghilangkan kesenjangan serta berbagai konflik yang terjadi di wilayah Papua. Latar belakang sejarah integrasi Papua kedalam wilayah NKRI juga menjadi salah satu urgensi utama. Merujuk pada ketentuan menimbang yang terdapat dalam UU Otsus Papua, dapat dilihat bahwa pemberian otonomi khusus dilakukan dalam rangka:

1. Menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, khususnya penduduk asli Papua yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri.
2. Meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua untuk memenuhi rasa keadilan, kesejahteraan rakyat, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua.
3. Meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua dan memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain.
4. Memberikan upaya afirmasi dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya.

5. Mempercepat proses pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik, serta pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan di wilayah Papua.

Beberapa hal yang terkait kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Papua, yaitu:

1. Memiliki Bendera daerah dan lagu daerah sebagai lambang kebesaran dan simbol kultural.
2. Daerah Kabupaten/ Kota dibagi kedalam beberapa wilayah Distrik.
3. Badan legislatif Daerah Provinsi Papua disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), yang $\frac{1}{4}$ dari jumlah DPRD diangkat dari unsur Orang Asli Papua.
4. Majelis Rakyat Papua (MRP) dibentuk pada setiap ibu kota provinsi sebagai representasi kultural Orang Asli Papua (wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan) untuk melindungi hak-hak Orang Asli Papua.
5. Syarat khusus untuk dapat menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur merupakan orang asli Papua serta mendapatkan persetujuan dari MRP.
6. Untuk memprioritaskan Orang Asli Papua sebagai anggota, partai politik dapat meminta pertimbangan dan konsultasi kepada MRP.
7. Produk hukum daerah pada provinsi Papua terdiri dari Peraturan Daerah Khusus (Perdasus), Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), dan Keputusan Gubernur. Perdasus dibahas dan ditetapkan bersama oleh DPRD dan Gubernur atas pertimbangan dan persetujuan dari MRP, sedangkan Perdasi hanya dibahas dan ditetapkan bersama oleh DPRD dan Gubernur.
8. Dimungkinkan untuk membentuk Komisi Hukum *Ad Hoc* guna meningkatkan pelaksanaan dan pembentukan hukum di Provinsi Papua.

9. Pengaturan keuangan daerah memiliki kekhususan mulai dari adanya sumber penerimaan khusus dalam rangka otonomi khusus dan dana perimbangan.
10. Provinsi Papua dapat menerima bantuan dan/atau pinjaman dari luar negeri setelah setelah mendapatkan persetujuan dari DPRP dan Pemerintah.
11. Perekonomian Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan kepastian hukum bagi pengusaha, dan prinsip pelestarian lingkungan dan pembangunan yang berkelanjutan, yang diatur oleh Perdasus.
12. Pemerintah Provinsi Papua dapat melakukan penyertaan modal dengan BUMN dan perusahaan swasta yang berlokasi dan beroperasi di Papua.
13. Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban untuk memberikan pengakuan, penghormatan, perlindungan, pemberdayaan, dan pengembangan atas Hak ulayat masyarakat hukum adat maupun hak perorangan warga masyarakat hukum adat. Pemerintah daerah juga harus berperan sebagai mediator aktif dalam Upaya menyelesaikan sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana.
14. Pemerintah membentuk perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Provinsi Papua.
15. Seleksi untuk menjadi perwira, bintara, dan tamtama POLRI di Provinsi Papua dijalankan oleh POLDA Provinsi Papua dengan mempertimbangkan sistem hukum, budaya, adat istiadat, dan kebijakan Gubernur Provinsi Papua.

16. Diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat yang berwenang memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara warga masyarakat hukum adat.

17. Dibentuk suatu badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden untuk memastikan pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di wilayah Papua.

18. Kewenangan khusus juga diberikan dalam melaksanakan urusan di bidang keagamaan, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, kependudukan, ketenagakerjaan, Pembangunan keberlanjutan, lingkungan hidup, dan kehidupan sosial.

5) Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemdusus IKN diberikan kewenangan khusus atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintah daerah dalam menjalankan persiapan, pembangunan, pemindahan, dan penyelenggaraan Pemdusus IKN, yang diantaranya untuk memberikan izin investasi, kemudahan berusaha, serta memebrikan fasilitas khusus kepada pihak yang turut serta mendukung pembiayaan dalam menjalankan kegiatan persiapan, pemindahan, pembangunan, dan pengembangan ibu kota negara dan daerah mitra.

Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (Pemdusus IKN) selain memiliki fungsi sebagai Ibu Kota Negara, ia juga memiliki fungsi yang sama dengan pemerintahan daerah lainnya yakni menjalankan segala urusan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara. Dalam rangka pelaksanaan fungsi serta mewujudkan visi pembangunan dan pengelolaan Ibu Kota Negara, maka Pemdusus

IKN diberikan kekhususan dalam menyelenggarakan pemerintahannya (desentralisasi asimetris) yang diantaranya adalah:

1) Pengelolaan khusus di bidang Kelembagaan

Urusan Pemerintahan pada Pemdasus IKN hanya akan diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang disebut dengan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah otonom lainnya. Otorita Ibu Kota Nusantara sendiri juga merupakan suatu lembaga setingkat Kementerian yang diberikan tanggung jawab khusus untuk melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara serta menyelenggarakan pemerintahan di dalamnya. Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan kewenangan untuk menetapkan suatu peraturan (Peraturan Kepala Otorita IKN) untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau untuk melaksanakan tanggung jawabnya. Berbeda dengan Pemerintah Daerah Otonomi lainnya, Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Struktur organisasi dan pengisian jabatan Otorita Ibu Kota Nusantara berbeda dengan pemerintahan daerah lainnya, sebagaimana disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara serta kebutuhan penyelenggaraan Pemerintahan pada Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara terdiri atas:

- a. Sekretariat Otorita Ibu Kota Nusantara; Sekretraiat memiliki tugas untuk menjalankan koordinasi segala bentuk pelaksanaan program/kegiatan, memberikan dukungan administratif dan pembinaan, serta menjalankan

tata kelola organisasi pada seluruh unsur/perangkat dalam Pemdassus IKN. Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden berdasarkan usulan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

- b. Deputi Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara; Deputi mempunyai tugas membantu Kepala Otorita dalam melaksanakan kewenangannya dalam melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara, serta dalam menyelenggarakan Pemdassus IKN. Deputi akan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden berdasarkan usulan Kepala Otorita dengan mengutamakan keterlibatan unsur masyarakat lokal Kalimantan Timur.
- c. Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita Ibu Kota Nusantara. Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan diberikan tugas untuk memberikan pertimbangan dan advokasi hukum, menyusun peraturan dalam lingkup Otorita IKN, menyusun suatu perjanjian, melaksanakan pengawasan internal, koordinasi dan supervise untuk pemenuhan kepatuhan, serta mencegah pelanggaran dilingkungan Otorita IKN. Kepala Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan akan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden melalui usulan Kepala Otorita.

Selain dari tiga perangkat tersebut, Perpres Otorita IKN juga memberikan peluang untuk membentuk suatu Dewan Penasihat yang melaksanakan fungsi pendukung bagi Kepala Otorita dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di wilayah Pemdassus IKN.

2) Pengelolaan Khusus di Bidang Politik

Kekhususan Pemdasus IKN dalam bidang politik dapat dilihat dari tidak adanya DPRD, hal ini sebagai bentuk tidak adanya campur tangan praktik politik untuk penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, aspek politik hanya dilaksanakan di tingkat pusat. Salah satu bentuk pengecualian yang sangat berbeda dari pemerintahan daerah lainnya, dimana tidak adanya pemilihan umum untuk tingkat daerah yang pada daerah lain dilaksanakan untuk mengadakan pemilihan kepala daerah maupun DPRD. Ibu Kota Nusantara hanya menyelenggarakan pemilihan umum tingkat nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD. Selain itu, mekanisme pemilihan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah lainnya. Kepala Otorita IKN selaku kepala pemerintah daerah khusus IKN ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah melalui proses konsultasi dengan DPR. Berbeda dengan pemerintahan daerah lainnya yang pemerintah daerahnya yakni Gubernur dan Walikota dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum yang berasal dari unsur politik, gabungan partai politik, maupun perorangan.

3) Status Administrasi Khusus

Pemdasus IKN memiliki status sebagai daerah khusus yang terpisah dari daerah lainnya sebagai Ibukota Negara Indonesia. Susunan dan tata Kelola Pemdasus IKN serta pelaksanaan fungsi persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara diatur melalui peraturan presiden. Hal ini menggambarkan pada dasarnya pengelolaan pemerintah daerah khusus ibu kota nusantara berada dalam

pengelolaan langsung pemerintah pusat. Kepala Otorita menyampaikan laporan kepada Ppresiden secara berkala atau sewaktu-waktu perihal pelaksanaan tugas persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara. Pelaksanaan tugas dan fungsi Pmdasus IKN dijalankan dengan berpedoman pada Rician Rencana Induk Ibu Kota Nusantara yang telah ditetapkan oleh Presiden. Pedoman tersebut digunakan diantaranya untuk menetapkan suatu kebijakan, menyusun rencana kerja Pmdasus IKN dalam jangka panjang, menengah, maupun tahunan, menetapkan rencana pendanaan, penyediaan infrastruktur, melaksanakan pembangunan dan pengembangan Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra, serta melaksanakan pemantauan dan evaluasi.

Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pengendalian pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang dilakukan oleh kementerian/ Lembaga, Pemerintah Daerah Mitra, Badan Usaha Otorita, badan usaha lainnya, dan/ atau investor. Kewenangan khusus tersebut akan diatur Kembali dalam Peraturan Pemerintah setelah melalui proses konsultasi dengan DPR. Selain itu, Dalam menyusun dasar pelaksanaan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di wilayah Pmdasus IKN, Otorita IKN perlu terlebih dahulu persetujuan dari DPR. Melihat kekhususan-kekhususan tersebut, Pmdasus IKN pada dasarnya dijalankan dengan pertanggungjawaban langsung Presiden dibawah pengawasan DPR, berbeda dengan daerah lainnya yang bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan dibawah pengawasan DPRD. Hal ini dilihat pada konsep pelaporan yang berbeda.

4) Pengelolaan Khusus dibidang keuangan

Presiden sebagai pengelola keuangan negara menguasai kewenangannya kepada Kepala Otorita IKN untuk dapat menggunakan dan mengelola keuangan negara dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Dengan demikian Kepala Otorita IKN memiliki kewenangan untuk menggunakan anggaran maupun barang untuk pengelolaan Ibu Kota Nusantara. Pendanaan yang ditujukan untuk persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemdusus IKN akan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Ibu Kota Nusantara (APB IKN), dan sumber lain yang sah. APBN diberikan melalui penyertaan modal negara tambahan kepada badan usaha Otorita IKN. APB IKN terdiri dari Pendapatan asli IKN (Pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan asli lain yang sah), transfer pendapatan ke IKN; dan pendapatan lain yang sah. Pendapatan asli dan pendapatan lainnya yang sah digunakan untuk layanan masyarakat dalam penyelenggaraan Pemdusus IKN, sedangkan pendapatan transfer digunakan untuk pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Sumber lain yang sah tersebut dapat berasal dari kontribusi swasta, pembiayaan kreatif (*creative financing*), pajak khusus IKN atau pungutan khusus IKN, dan sumber lain yang ditetapkan undang-undang. Selain itu, dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, Otorita IKN dapat melaksanakan

pungutan penerimaan negara bukan pajak. Setelah pemindahan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dilaksanakan, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, menyerahkan pengelolaan keuangan daerah khusus IKN kepada Kepala Otorita IKN. Sebagai pengelola keuangan daerah, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dapat menetapkan APB IKN melalui Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara setelah mendapatkan persetujuan Presiden yang dibahas terlebih dahulu Bersama DPR. Persetujuan atas rancangan APB IKN, diberikan setelah Kepala Otorita IKN mengajukan Rancangan APB IKN berikut dengan penjelasan dan dokumen pendukungnya. Melihat dari berbagai desain pengaturan mengenai pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang telah eksisting sebelum UU IKN ditetapkan, pemberian sifat kekhususan maupun istimewa diberikan dengan latar belakang sejarah atas peran dari setiap daerah serta karakteristik daerah yang tidak bisa diberikan standard yang sama dengan daerah lainnya. Pemaksaan atas pengaturan dan standar yang sama akan memunculkan konflik dan disintegritas bangsa. Setiap kewenangan khusus dan istimewa yang diberikan, menjadi salah satu upaya untuk mendorong penyelesaian permasalahan yang terjadi di daerah. Dengan demikian kekhususan dan keistimewaan yang diberikan kepada masing-masing daerah juga berbeda, menyesuaikan kondisi dan karakteristik setiap daerah. Penentuan status memiliki alasan pembeda yang signifikan pada penghargaan terhadap asal-usul budaya yang telah berkembang sebelum kemerdekaan di Indonesia dan tetap diakui dan dijalankan hingga saat ini. Dilihat dari Daerah Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang bersifat istimewa, pada mulanya merupakan suatu pemerintahan mandiri yang memiliki wilayah, penduduk dan sistem pemerintahan dan hukum sendiri sebelum Indonesia merdeka.

Keberadaannya membawa peran penting dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Untuk itu sebagai bentuk pengakuan terhadap sistem yang sudah ada, negara memberikan keistimewaan kepada daerah tersebut, untuk tetap menjalankan sistem dengan tetap tunduk pada Pancasila dan NKRI. Sedangkan khusus yang diberikan kepada daerah lebih menekankan sebagai langkah atau Upaya afirmatif untuk mencapai tujuan pembangunan dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang membutuhkan tindakan khusus untuk penyelesaiannya.

3.3 Kedudukan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa Indonesia adalah negara dengan bentuk kesatuan yang tidak dapat dilakukan perubahan. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang memiliki ciri Nusantara dengan wilayah, batasan, dan hak tertentu. Thorsen V. Kalijarvi memaknai negara kesatuan adalah negara yang memiliki sentralisasi kekuasaan dalam arti seluruh kekuasaannya dipusatkan pada satu atau beberapa organ tanpa adanya pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan bagian lain di negara. CF. Strong menyatakan bahwa konsep negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau kekuasaan pusat tidak terbatas, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang pusat.⁶⁴ Soehino menjelaskan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak terdiri dari beberapa negara, akan tetapi hanya ada satu negara berdaulat. Dengan demikian di dalam negara kesatuan hanya ada

⁶⁴ Yohanis Anthon Raharusun, "Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Ditinjau dari Perspektif Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia", Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 44.

satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan tertinggi dalam hal pemerintahan negara.⁶⁵

A.V. Dicey berpendapat bahwa asas pembentukan negara kesatuan (*unitary state*) adalah unitarisme, yakni wilayah negara kesatuan merupakan satu kesatuan dalam satu pemerintahan yang berdaulat. Namun karena saat ini setiap negara memiliki wilayah yang luas, jumlah penduduk yang banyak, keragaman budaya dan semakin peliknya urusan pemerintahan. Akibatnya, sebagian besar negara kesatuan membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah, baik yang bersifat administratif maupun otonomi. Negara kesatuan yang membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah yang diberi kekuasaan untuk mengurus urusannya sendiri (otonom) disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*). Sebaliknya, negara kesatuan yang tidak membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah yang bersifat administratif belaka disebut negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*).⁶⁶

Prinsip Negara Kesatuan yang bersifat sentralistik rigid kini telah bergeser menjadi negara kesatuan yang lebih dinamis. Dapat dilihat dari perkembangan penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia yang terus mengalami perkembangan, mulai dari diterapkannya prinsip desentralisasi (*decentralize unitary state*) kemudian bergerak ke arah desentralisasi asimetrik (*asymmetrical decentralize*). Keduanya menjadi satu rangkaian kesatuan dalam asas

⁶⁵ Edie Toet Hendratno, "Desentralisasi Yang Mengarah Ke Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara Indonesia", Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006, hlm. 39.

⁶⁶ Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, No. 2, 2020, hlm. 306.

penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶⁷ Mengingat luas wilayah yang sangat besar yang terdiri dari 16.771 pulau baik pulau besar maupun kecil. Luas wilayah tersebut diiringi dengan kondisi karakteristik wilayah yang berbeda-beda, Indonesia menjadi salah satu negara kesatuan yang turut membagi wilayahnya menjadi beberapa pemerintahan daerah yang diberi kekuasaan oleh pemerintah pusat baik dengan cara penyerahan kewenangan maupun pelimpahan kewenangan, atau hanya sekedar tugas pembantuan. Untuk tetap mempertegas prinsip negara kesatuan yakni hanya terdapat satu kedaulatan dalam negara. UUD NRI 1945 juga menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan secara keseluruhan dipegang oleh Presiden.

Konsep mengenai pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada UUD NRI 1945 diatur dalam Bab tersendiri tentang Pemerintah Daerah, yakni sebagai mana yang termaktub dalam Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Pasal 18 mengatur perihal pembagian wilayah Indonesia secara vertikal kedalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masingnya diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya kecuali yang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat oleh Undang-Undang melalui penerapan sistem otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 juga mencerminkan penerapan sistem demokrasi hingga tingkat daerah di Indonesia, yakni dengan adanya DPRD sebagai bentuk representasi rakyat didalam pemerintahan yang dipilih secara langsung melalui sistem pemilihan umum. Semakin dipertegas pula dengan diperintahkannya pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dilakukan secara demokratis.

⁶⁷ Yohanis Anthon Raharusun, *Op.Cit.*, hlm. 683.

Pasal 18A mengatur tentang amanah pembentuk UU untuk mengatur perihal hubungan antara pemerintah pusat selaku pemegang kedaulatan utama penyelenggaraan pemerintahan dengan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, maupun kota) dengan menyesuaikan berlandaskan pada karakteristik khusus dan keragaman daerah. Hubungan tersebut juga berkenaan keuangan, pelayanan umum, sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Sedangkan Pasal 18B merupakan bentuk penghormatan dan pengakuan negara akan daerah-daerah yang memiliki alasan khusus dan keistimewaan, serta kesatuan masyarakat hukum adat atas hak tradisionalnya sepanjang masih diakui dan sesuai dengan prinsip NKRI. Bentuk pengakuan negara terhadap satuan daerah tersebut, dilaksanakan dengan dibentuk dan ditetapkannya Undang-Undang yang mempertegas kedudukannya.

Mengenai kedudukan dan keterkaitan setiap pasal dalam Bab tersebut, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran melalui putusannya mengenai hubungan antara Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat 1 perihal Pengaturan mengenai Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pada pertimbangan Mahkamah dalam putusan menyebutkan bahwa penting untuk menegaskan hubungan antara Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, apakah memiliki hubungan antara norma pokok dan norma tambahan, hubungan antara *lex generalis* dan *lex specialis*, atau hubungan antara dua norma konstitusi yang setara. Dari ketiga alternatif hubungan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa keduanya berada dalam hubungan yang setara dan tidak saling membawahi, dalam arti sama-sama berlaku secara mandiri, sehingga penerapan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) masing-masing dapat berlaku secara mandiri, tidak dapat dipertentangkan, dan tidak saling mengurangi keberlakuannya. Penafsiran tersebut diperkuat dengan

adanya perspektif teori *Verfassungsbegriff* Carl Schmitt, dalam makna absolut (*absolute sense of the constitution, absoluut begriff der verfassung*), yang menjelaskan bahwa undang-undang dasar merupakan suatu sistem tertutup (*closed system of higher and ultimate norms*), sehingga setiap pasal undang-undang dasar bersifat otonom sebagai norma (*norm of norms*).⁶⁸

Jika dilihat secara mandiri makna pengaturan untuk setiap pasal, maka secara garis besar Pasal 18 mengatur perihal pembagian wilayah/ daerah pada negara kesatuan republik indonesia, yakni dibagi kedalam daerah provinsi, dan kabupata/kota yang diberikan hak otonomi oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri (*symmetrical decentralize*). Pasal 18A mengatur perihal hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, yang dapat mengakomodir penerapan berbagai konsep desentralisasi sesuai dengan kebutuhan kekhususan dan keragaman daerah. Sebagaimana Treisman yang menggambarkan terminologi desentralisasi pada lima hal yang disalurkan pada berbagai tingkatan daerah yaitu sebagai berikut.⁶⁹

- A. otoritas pengambilan keputusan (*decision making decentralization*);
- B. otoritas penunjukan (*appointment decentralization*);
- C. pemilihan (*electoral decentralization*);
- D. sumber daya fiskal (*fiscal decentralization*); dan
- E. personal pemerintah (*personnel decentralization*).

⁶⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 11/ PUU-VI/2008, H Biem Benjamin (Pemohon) (2008), hlm. 98.

⁶⁹ D Treisman. *Defining and measuring decentralization: A global perspective*. Department of Political Science University of California, Los Angeles, 2002, hlm. 8.

Sedangkan Pasal 18B mengatur perihal pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan daerah yang memiliki kekhususan maupun keistimewaan dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mengakomodir bentuk daerah yang sudah ada di Indonesia hingga sebelum dilakukannya amandemen, sekaligus untuk menampung dinamika perkembangan kebutuhan di masa mendatang yang memerlukan ditetapkan suatu daerah dengan status khusus maupun istimewa. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) menjadi Undang-Undang yang menetapkan pembentukan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Secara tegas pasal 4 UU IKN menyebutkan bahwa “Dengan Undang-Undang ini dibentuk: a. Ibu Kota Nusantara sebagai Ibu Kota Negara”. Kemudian dalam ketentuan umum yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan ibu kota nusantara adalah “satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang”.

Berdasarkan pengaturan tersebut dilihat bahwa Ibu Kota Nusantara memiliki kedudukan khusus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ia berkedudukan sebagai pemerintahan daerah yang memiliki cakupan wilayah pemerintahan namun bukan merupakan pemerintahan daerah provinsi, melainkan di luar itu sebagai pemerintahan daerah khusus yang memiliki kedudukan yang setara/ setingkat dengan pemerintahan daerah provinsi. UUD NRI 1945 (hingga amandemen ke-4) tidak mengatur secara tegas perihal ibu kota negara, hanya pada Pasal 23G. Selain itu, pengaturan atau penyebutan istilah ibu kota negara juga pernah diatur dalam konstitusi Indonesia yakni pada Pasal 2 ayat 2 UUD 1945

(Sebelum Amandemen), Pasal 46 dan Pasal 68 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949. 454,455 Pasal 46 dan Pasal 68 UUD Sementara Republik Indonesia 1950. Terminologi dan konsep pengaturan yang digunakan dalam Konstitusi Indonesia berbeda-beda. UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD NRI 1945 (sesudah amandemen) menggunakan terminologi/istilah yang berbeda yakni ibukota dan ibukota negara. Kedua konstitusi mengatur mengenai peran ibu kota negara sebagai tempat diselenggarakannya sidang perwakilan rakyat dan lembaga negara berkedudukan.

Konstitusi RIS 1949 memberikan penegasan mengenai lokasi/tempat dimana ibukota berada dan peran ibukota sebagai kedudukan pemerintah. Konstitusi RIS juga membuka kemungkinan adanya pemindahan ibukota dalam keadaan darurat, dimana lokasi ibukota ditentukan oleh Pemerintah. Berbeda dengan UUD Sementara 1950, dalam pengaturannya tidak menyebutkan terminologi/istilah ibukota melainkan langsung menyebutkan peran dari Jakarta, yakni sebagai tempat Pemerintah berkedudukan dan yang mengenai kedudukan pemerintahan tempat diselenggarakannya sidang perwakilan rakyat. Sama halnya dengan Konstitusi RIS 194, UUD Sementara 1950 juga memungkinkan adanya pemindahan tempat kedudukan pemerintah dalam keadaan darurat yang lokasinya ditentukan oleh Pemerintah. UUD NRI 1945 tidak mengatur perihal kedudukan ibu kota dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, melainkan hanya mengenai sedikit peran dari ibu kota negara saja. Namun jika dilihat dasar mengingat UU IKN dicantumkan bahwa dasar pembentukannya ialah Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Dasar pengingat ini mempertegas bahwa wilayah ibu kota negara berada pada kedudukan pemerintahan daerah. Namun Pembentukan daerah

husus seperti ini merupakan Sejarah baru dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18 Ayat 1 UUD NRI 1945 maupun ketentuan yang terdapat pada penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Kedua pengaturan tersebut lebih menekankan pada hirarki pembagian tingkatan wilayah daerah yakni daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan daerah yang lebih kecil lainnya. Juga menegaskan bahwa setiap pemerintahan daerah memiliki peran dan kedudukan baik itu sebagai daerah provinsi, daerah kabupaten, maupun daerah kota.

Mengenai prinsip yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18B UUD NRI 1945, Philipus M Hadjon mengatakan bahwa mengandung pengakuan negara terhadap Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa baik itu di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Bagir Manan menyebutkan bahwa apa yang dimaksud istimewa dalam Pasal 18B ayat 1 UUD NRI adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputera, yang salah satunya adalah Daerah Khusus Istimewa Yogyakarta yang masih menerapkan sistem kesultanan Yogyakarta dan Paku Alam dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.⁷⁰ Pasal 18B ayat 1 UUD NRI disusun sesudah adanya pengakuan beberapa bentuk pemerintahan daerah yang bersifat khusus maupun Istimewa di Indonesia, yang diantaranya adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Provinsi Daerah Otonomi Khusus Papua. UUD NRI 1945 maupun UU Pemerintahan Daerah belum menjelaskan secara jelas maupun detail mengenai apa yang dimaksud dengan daerah yang bersifat khusus/ istimewa ini,

⁷⁰ Rusdianto Sesung, *Op.Cit.*, hlm. 54.

berikut unsur-unsur dan batasan yang harus dimiliki daerah untuk memperoleh sifat khusus/ istimewa.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan beberapa tafsir mengenai maksud yang terkandung dalam Pasal 18B. Melalui Putusan MK Nomor 81 Tahun 2010, mahkamah menyebutkan bahwa jenis dan lingkup kekhususan dan keistimewaan pada daerah yang bersifat khusus maupun daerah yang bersifat istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat berkaitan dengan hak asal usul yang masih tetap hidup dan diakui di daerahnya dan latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya suatu daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagai bagian dari Indonesia. Mahkamah berpendapat bahwa daerah lingkup pengaturan atas daerah istimewa adalah segala hak asal usul dan sejarah yang masih hidup dan diakui. Sedangkan lingkup pengaturan kekhususan bagi daerah yang bersifat khusus didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah. Segala lingkup pengaturan tersebut harus bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan. Dengan demikian pembentukan pemerintah daerah khusus ibukota apabila merujuk pada pengaturan dalam Pasal 18B dapat dinyatakan konstitusional atas dasar latar belakang pembentukan dan kebutuhan yang nyata akan penyelenggaraan pemerintahan di ibu kota negara, yang kemudian telah diatur dalam Undang-Undang.⁷¹

⁷¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No. 81/2010, Ketua dan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Papua, dkk (Pemohon), hlm. 39.

Apabila merujuk pada Pasal 18 ayat (1) yang mengatur mengenai pembagian wilayah/ daerah pada Ibu Kota Negara Indonesia, Pemerintah daerah khusus tidak memiliki landasan konstitusional yang jelas. Karena belum dikenal sebelumnya dalam pembagian wilayah Indonesia adanya suatu pemerintahan daerah yang tidak memiliki status sebagai daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Sampai sebelum UU IKN disahkan, daerah yang bersifat khusus maupun sifat istimewa yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang juga memiliki status sebagai satuan daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dimana untuk daerah Kabupaten/Kota letak khususnya/keistimewaan mengikuti daerah Provinsi sebagai hirarki diatasnya Indonesia. Adapun daerah khusus/istimewa tersebut diantaranya adalah:

1. Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia)
2. Provinsi Aceh (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh)
3. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Undang-undang (UU) tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta)
4. Provinsi Papua (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021).

Dari ke seluruh daerah yang bersifat khusus maupun istimewa tersebut memiliki kedudukan sebagai pemerintah daerah provinsi. Karena menggambarkan system pembagian pemerintahan secara berjenjang (vertikal) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat 1 UUD NRI 1945. Berdasarkan pengaturan ini provinsi, kabupaten, dan kota merupakan bentuk pembagian daerah NKRI yang memiliki hubungan kewenangan secara vertikal. Ketentuan ini pula yang dapat menunjukkan dimana kedudukan suatu daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dibentuknya Pemerintahan Daerah Khusus yang hanya memiliki kedudukan setara dengan provinsi namun ia bukan sebagai daerah provinsi, memunculkan paradigma struktur ketatanegaraan baru dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Pemerintah daerah yang sebelumnya dipahami secara hirarki hanya terbagi dalam pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, kemudian muncul adanya daerah dengan kedudukan setara namun tidak sebagai pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota, melainkan sebagai suatu daerah tunggal yang disebut dengan pemerintah daerah khusus/ istimewa. Pemerintah daerah khusus/ istimewa ini akan berada dalam pengawasan dan pengelolaan langsung Presiden (Pemerintah Pusat). Secara teoritik, pembagian kewenangan secara vertikal (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) merupakan konsekuensi atas bentuk negara kesatuan yang dimiliki Indonesia. Kekuasaan pemerintahan secara keseluruhan ada ditangan pemerintah Pusat. Konstitusi mengamanatkan dianutnya asas desentralisasi termasuk desentralisasi asimetrik, maka sebagian kekuasaan pemerintah diserahkan kepada daerah dengan semangat desentralisasi. Namun sebesar apapun luasnya pemberian kebijakan desentralisasi yang diberikan kepada

daerah, tanggung jawab utama atau akhir dari seluruh penyelenggaraan pemerintahan tetap berada pada Pemerintah Pusat.

Pada dasarnya jika dilihat melalui beberapa konsep status teritorial ibu kota negara yang diterapkan di beberapa ibu kota negara, terdapat setidaknya tiga model status teritorial administrasinya, yakni: distrik administrasi khusus yang terpisah dari teritorial lainnya, memiliki status ganda sebagai kota/ provinsi/ negara bagian; dan kedudukan status yang setara dengan kota lain di negaranya. Ketiga model tersebut diterapkan sesuai dengan karakteristik sistem pemerintahan yang dibangun dari masing-masing negara. Pasal 1 ayat (2) serta Pasal 5 ayat (2) dan (3) UU IKN menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara merupakan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi, dan dikecualikan dari satuan pemerintahan daerah lainnya. Dengan demikian ia masuk dalam kategori distrik administrasi khusus yang terpisah dari teritorial lainnya. Apabila disandingkan dengan kedudukan Ibu Kota Negara saat ini yakni Provinsi DKI Jakarta, dimana secara tegas dalam Pasal 4 UU 29 Tahun 2007 menetapkan bahwa Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah khusus yang memiliki fungsi sebagai ibu kota negara sekaligus daerah otonom pada tingkat provinsi.

UU IKN seolah hanya berfokus pada pembentukan pemerintahan khususnya saja, namun tidak mengindahkan konsep pembagian wilayah yang telah ditetapkan oleh konstitusi. Hal ini dapat menimbulkan permasalahan penafsiran atas konstitusi dalam Pemerintahan Daerah. Salah satu alasan utama yang menjadi latar belakang ditetapkannya wilayah ibu kota negara dengan bentuk Pmdasus IKN diantaranya adalah dengan mempertimbangkan keadaan yang dialami Provinsi

DKI Jakarta dalam menjalankan kedudukannya sebagai Ibu Kota NKRI sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi yang selalu menghadapi permasalahan diberbagai bidang seperti halnya urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan yang membutuhkan penyelesaian secara sinergis melalui berbagai cara. Permasalahan tersebut muncul tidak hanya disebabkan karna peran Jakarta sebagai ibu kota negara, melainkan ia juga mengemban peran sebagai pusat semua aktivitas, yakni dalam bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.

Melihat dari permasalahan yang menjadi latar belakang ditetapkannya Pemdassus IKN hanyalah pada permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ibu kota yang tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang, Tidak adanya pembatasan dan pembagian kewenangan yang jelas dalam mengelola ibu kota negara. Dengan demikian bukan dalam bentuk satatus territorial negaranya. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI mengamanatkan bahwa NKRI dibagi dalam daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pasal 18 A UUD NRI mengamantkan diperbolehkannya mengatur hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah sesuai dengan karakteristik melalui UU. Pasal 18B ayat (1) memberikan fleksibilitas pengaturan sistem pemerintahan daerah yang memenuhi kriteria sebagai daerah khusus dan istimewa, menyesuaikan kebutuhan spesifik masing-masing setiap daerah. Dengan demikian pada dasarnya tidak ada urgensi khusus dibentuknya status territorial baru pada wilayah ibu kota negara. Sebuah daerah provinsi dapat dibentuk dengan sebuah pemerintahan khusus sesuai dengan kebutuhannya sebagai ibu kota negara. Sistem pemerintahan dapat dibangun dengan tetap melibatkan Pemerintahan Pusat dengan batasan dan pembagaian pengelolaan yang tepat.

Sealain itu pemerintah daerah provinsi merepukan hirarki tertiting dalam pemerintahan daerah yang semakin memudahkan atau mendekatkan proses pelimpahan kewenangan langsung dari peresiden (pemerintah pusat).

3.4 Kedudukan Kepala Otorita Ibu kota Nusantara

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah pada Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (Pemdusus IKN) dilaksanakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN). Otorita IKN merupakan lembaga bagian dari pemerintahan pusat setingkat kementerian yang diberikan tugas oleh Undang-Undang untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah pada Pemdusus IKN, melaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara, serta melaksanakan pengembangan ibu kota negara dan daerah mitra ibu kota negara. Lembaga ini dipimpin oleh seorang Kepala Otorita IKN. Kepala Otorita IKN memiliki dua peran yaitu sebagai Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan sebagai pimpinan utama dalam lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara.

Mengenai kedudukan Kepala Otorita IKN, UU IKN memberi pengaturan dalam pada beberapa pasal, yaitu pada Pasal 5 ayat (4), Pasal 9 ayat (1), Pasal 10 Ayat (2), dan juga Pasal 33. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas UU IKN, terdapat perubahan mengenai kedudukan Otorita IKN. Pasal-pasal tersebut menegaskan beberapa hal mengenai kedudukan Kepala Otorita IKN:

Tabel 3.1 Kedudukan Kepala Otorita IKN

Undang-Undang	Pasal	Pengaturan	Peran
Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara	Pasal 5 ayat 4	“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat Menteri , ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”	- Kepala Pemdassus IKN - Pejabat Setingkat Menteri
	Pasal 9 ayat 1	“ Otorita Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita Nusantara dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”	Pemimpin lembaga Otorita IKN
	Pasal 10 Ayat 2	“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden sebelum masa jabatan berakhir.”	Pejabat yang diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden
	Pasal 33	“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan pengguna barang atas Barang Milik Negara dan aset dalam penguasaan yang berada dalam pengelolaannya”	Pengguna barang atas Barang Milik Negara dan aset
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Pasal 23 Ayat 1	“Dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, memberikan kuasa kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara selaku pengguna anggaran/ pengguna barang	Pemegang kuasa atas pengguna anggaran/ pengguna barang untuk IKN

Undang-Undang	Pasal	Pengaturan	Peran
		untuk Ibu Kota Nusantara”	
	Pasal 23 ayat (2)	“Setelah dilakukannya pemindahan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, menyerahkan pengelolaan keuangan daerah khusus Ibu Kota Nusantara kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara selaku kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara , termasuk untuk mewakili Otorita Ibu Kota Nusantara dalam kepemilikan kekayaan Ibu Kota Nusantara yang dipisahkan.”	- Pengelola Keuangan Daerah Khusus IKN - Kepala Pemerintahan Daerah Khusus IKN
	Pasal 25 Ayat 1	“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan sebagai pengguna anggaran/ pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran Ibu Kota Nusantara”	Pengguna anggaran/ pengguna barang
	Pasal 36 A Ayat (1)	“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan pengelola barang milik Otorita Ibu Kota Nusantara”	Pengelola Barang Miliki Otorita IKN

Melalui pengaturan diatas dapat disimpulkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara kedudukannya lebih condong kepada pejabat negara setingkat Menteri, menjadi bagian dari penyelenggara urusan pusat. Mempertegas kedudukannya tersebut, UU IKN menyebutkan bahwa Kepala Otorita IKN diberikan hak keuangan dan fasilitas yang setara dengan menteri. Pejabat setingkat

menteri merupakan pejabat yang kedudukannya setingkat dengan menteri. Ia bertugas membantu Presiden dalam melancarkan pelaksanaan tugas dan wewengangnya. Adapun pejabat negara yang memiliki kedudukan setingkat menteri yang ada di Indonesia selain Otorita IKN, sama halnya dengan Jaksa Agung (Pasal 19 UU 16 Tahun 2004), Panglima Tentara Nasional Indonesia (Pasal 13 UU 34 Tahun 2004), Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 8 UU 2 Tahun 2002), Sekretaris Kabinet (Pasal 1 dan 50 Perpres 55 Tahun 2020), Kepala Staf Kepresidenan Indonesia (Pasal 1 dan 16 Perpres 83 Tahun 2019), dan Kepala Badan Riset dan Inovasi Nasional (Pasal 1 dan 59 Perpres 78 Tahun 2021), yang semuanya bertanggung jawab langsung kepada Presiden.⁷²

Kesemuanya merupakan lembaga yang berada pada rezim Pemerintah Pusat, meskipun beberapa lembaga memiliki perwakilan atau perpanjangan tangan di daerah. Hal tersebut hanya pelimpahan kewenangan yang dilakukan dengan menerapkan asas dekonsentrasi. Kepala Otorita IKN memiliki tugas memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi Otorita IKN. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dalam hal tertentu DPR juga dapat melakukan pengawasan langsung. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara memegang jabatan selama 5 tahun dan dapat ditunjuk/ diangkat kembali untuk waktu yang sama. Namun dalam masa jabatan berjalan, Presiden memiliki kewenangan untuk memperhatikan Kepala Otorita IKN sewaktu-waktu dari jabatannya.

⁷² Monica Ayu Caesar Isabela, "Pejabat Setingkat Menteri", Kompas.com, 21 Juni 2022, tersedia pada <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/21/02000031/pejabat-setingkat-menteri>, diakses pada tanggal 19 Desember 2024

Melihat kewenangan Presiden tersebut menggambarkan bahwa kedudukan Kepala Otorita IKN berada langsung dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Kedudukan ini sangat berbeda dengan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang diberikan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Dengan peran sebagai wakil pemerintah pusat tidak mengubah kedudukannya menjadi bagian dari pemerintah pusat atau sampai dikatakan setingkat menteri. Gubernur tetap berkedudukan sebagai Kepala Daerah tingkat Provinsi. Gubernur hanya menjalankan kewenangan pemerintahan pusat yang dilimpahkan kepadanya dengan bertindak atas nama pemerintah pusat. Adapun kewenangan yang dilimpahkan pemerintah pusat kepada Gubernur diantaranya adalah pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di wilayah yuridiksinya.

Mengenai Jenis jabatan dalam negara, Jimly Asshiddiqie membedakan jabatan berdasarkan mekanisme pemilihannya yakni *political appointee*, *administrative appointee*, dan *elected official*. pejabat negara merupakan *political appointee*, yang artinya para pejabat negara itu diangkat atau dipilih karena pertimbangan yang bersifat politik. Sedangkan pejabat negeri merupakan *administrative appointee*, ia dipilih murni karena alasan administratif. Semua pejabat yang diangkat karena pertimbangan politik (*political appointment*) haruslah bersumber dan dalam rangka pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Karena rakyat pemegang kedaulatan tertinggi dalam bidang politik kenegaraan. Pejabat yang

diangkat atas pertimbangan yang demikian itulah yang biasa disebut sebagai pejabat negara yang dipilih atau *elected official*.⁷³

Saat ini jabatan politik tidak hanya berorientasi pada kedaulatan rakyat. Terdapat beberapa identifikasi jabatan politik berdasarkan mekanisme pemilihannya, yaitu:⁷⁴

1. Jabatan politik yang dipilih melalui pemilihan umum (*elected official*).
Jabatan ini adalah jabatan politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum (pemilu). Pemenang pemilu akan menduduki jabatan tersebut sampai akhirnya diperebutkan kembali pada pemilu berikutnya.
2. Jabatan politik yang dipilih oleh *elected official* (*political appointee*).
Political appointee adalah jabatan politik yang dipilih oleh presiden dan DPR. Dalam proses pemilihan, dengan mekanisme yang ada, presiden dan DPR keduanya terlibat bersama.
3. Jabatan politik yang dipilih/diangkat oleh *political appointee* (*political staf*).
Jabatan ini adalah jabatan politik yang dipilih oleh para *political appointee* untuk membantu pelaksanaan tugas mereka.
4. Jabatan di bawah presiden yang membutuhkan persetujuan politik DPR (*career ppointee*). *Career appointee* adalah kelompok jabatan yang secara hirarki berada di bawah presiden, namun dalam pengangkatannya membutuhkan persetujuan dari DPR.
5. Jabatan politik di lingkungan kekuasaan yudikatif (*judicative appointee*).
Judicative appointee adalah kelompok jabatan politik yang ada di beberapa

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 373.

⁷⁴ Dinoroy Marganda Aritonang, *Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2019, hlm. 84.

lingkungan peradilan, yakni hakim agung dan hakim konstitusi, dimana ada beberapa pihak yang terlibat dalam proses pemilihan yaitu presiden, DPR, komisi yudisial.

Melalui pendekatan mekanisme pemilihan, kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara masuk kedalam lingkup jabatan *political appointee*. Hal ini berdasarkan ketentuan bahwa Kepala otorita Ibu Kota Nusantara ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Sehingga dalam pemilihannya melibatkan secara bersama-sama kedua pejabat *elected official*, yakni Presiden dan DPR. Berbeda halnya dengan Kepala Daerah lainnya yang saat ini berdasarkan Undang-Undang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Sehingga Kepala Daerah tersebut masuk dalam kelompok jabatan *elected official*. Jika dilihat berdasarkan fungsi, peran, struktur organisasi, berikut latar belakang pembentukannya, maka kedudukan Kepala Otorita IKN lebih mengarah kepada fokus sebagai Kepala Badan Khusus dalam negara yang akan mengelola ibu kota negara. Kedudukannya akan setingkat dengan Badan pemerintah lainnya. Namun jika kita membaca secara kaku penetapan yang terdapat dalam UU IKN, Kepala Otorita IKN memiliki dua kedudukan utama yakni sebagai lembaga setingkat menteri dan sebagai kepala pemerintah daerah yang setara/setingkat dengan Kepala Daerah Provinsi.

3.5 Konstitusionalitas Mekanisme Pengisian Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara

Pasal 2 Ayat 2 UUD NRI 1945 menetapkan bahwa Indonesia merupakan negara berkedaulatan rakyat yang dijalankan oleh UUD. Pengaturan ini menjadi sumber legitimasi diterapkannya sistem supremasi konstitusi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Supremasi konstitusi dimaknai sebagai kekuasaan tertinggi yang diletakkan dalam UUD negara.⁷⁵ Ada tiga karakteristik utama yang dapat menunjukkan bahwa prinsip supremasi konstitusi dijalankan, yakni:

1. adanya perbedaan kedudukan antara norma hukum yang terkandung dalam konstitusi dengan norma hukum lainnya;
2. kekuasaan negara dijalankan dengan terikat atau berpedoman pada Batasan yang diatur dalam konstitusi; dan
3. adanya lembaga khusus yang memiliki wewenang untuk melakukan uji konstitusionalitas Undang-Undang serta menguji keabsahan tindakan hukum Pemerintah.⁷⁶

Ketiga prinsip tersebut telah diwujudkan dalam sistem pemerintahan indonesia. Dalam hal perbedaan antara Konstitusi dengan hukum lainnya, telah ditetapkan dalam hirarki peraturan perundangan-undangan di Indonesia, Dimana Konstitusi menjadi sumber legitimasi tertinggi dari peraturan perundang-undangan

⁷⁵ Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2020, hlm. 138.

⁷⁶ Jutta Limbach, "The Concept of the Supremacy of the Constitution", *The Modern Law Review* 64, No. 1 2001, hlm. 3. dalam Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi* 7, No. 4. 2010, hlm. 10.

yang dibentuk dan berlaku. Keterikatan penguasa terhadap UUD juga tergambar dalam ketentuan yang menempatkan konstitusi sebagai batasan-batasan penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya. Mengenai tersedianya lembaga yang memiliki kewenangan dalam menguji konstiusionalitas, melalui Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 UUD NRI 1945 telah dibentuk Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan serupa.⁷⁷

Supremasi Konstitusi pada hakikatnya adalah prinsip yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang memiliki karakteristik berbeda dengan dengan hukum yang lebih rendah dan karenanya perubahan terhadapnya memiliki prosedur ketatanegaraan yang ketat. Doktrin Supremasi Konstitusi memiliki tiga konsekuensi diantaranya:

1. Kekuasaan legislatif dalam membuat undang-undang dibatasi oleh kaidah yang tercantum dalam konstitusi;
2. Harus ada kontrol terhadap undang-undang apakah penerapannya sesuai dengan kaidah konstitusi;
3. Undang-Undang yang bertentangan dengan konstitusi, dapat dinyatakan batal dan tidak sah.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan secara jelas bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, yang menunjukkan demokrasi sebagai prinsip pemerintahan di Indonesia. Menurut UUD NRI 1945, demokrasi adalah dasar pemerintahan. Pada dasarnya, konsep kerakyatan yang terkandung dalam Sila ke 4 Pancasila adalah inti dari

⁷⁷ Jimly Ashiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusi di Berbagai Negara*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006, hlm. 18.

demokrasi yang terkandung dalam konstitusi. Oleh karena itu, semua tindakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan dalam kerangka demokrasi yang mempertahankan kerakyatan. Cita kerakyatan menghormati suara rakyat dalam politik dengan memberi jalan bagi peran dan pengaruh besar rakyat dalam proses pengambilan keputusan pemerintah. Secara konstitusional, kerakyatan atau kedaulatan rakyat mengatur pemerintahan, termasuk pemilihan kepala daerah dan wakilnya.⁷⁸

Sejalan dengan pandangan Maurice Duverger dalam mengklasifikan negara dengan melihat bagaimana hubungan antara penguasa dengan rakyat yang diperintahnya. Hubungan ini dapat terlihat dengan jelas melalui bagaimana setiap pemilihan atau pengangkatan penguasanya. Maurice Duverger menyebutkan bahwa sistem pemilihan tersebut dapat dikelompokkan dalam dua cara yakni sistem otokratis dan sistem demokratis.⁷⁹ Sistem otokratis adalah cara atau sistem dimana rakyat tidak diikutsertakan dalam pengangkatan atau pemilihan orang-orang yang akan memegang kekuasaan pemerintahan negara.⁸⁰ Sedangkan sistem demokratis adalah suatu cara dimana dalam pengangkatan para penguasa rakyat diikut sertakan. Legalitas dan legitimasi pemerintahan sangat penting dalam struktur demokrasi modern. Suatu pemerintahan harus dibentuk sesuai dengan konstitusi, sehingga memiliki legalitas. Di sisi lain, pemerintahan harus dilegitimasi, sehingga tidak hanya legal tetapi juga dapat dipercaya. Sudah pasti akan timbul keraguan jika suatu pemerintah mengklaim dirinya sebagai pemerintahan demokratis, meskipun

⁷⁸ Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilu Lada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi* 16, No. 3, 2019, hlm. 663.

⁷⁹ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ke-IV, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 209

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 206-207.

pembentukannya tidak didasarkan pada hasil pemilihan umum. Dengan kata lain, setiap pemerintahan demokratis yang mengklaim dirinya berasal dari rakyat harus mematuhi hasil pemilihan umum sebagai ciri penting atau pilar utama sistem demokrasi modern. Ada tiga tujuan utama dari penyelenggaraan pemilihan umum, yaitu memungkinkan peralihan kepemimpinan pemerintahan yang tertib dan damai, memungkinkan pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, dan menjunjung tinggi hak asasi warga negara.⁸¹

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di tingkat daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan pemimpin dan wakil rakyat yang dianggap sebagai salah satu prosedur demokrasi yang penting, bahkan dianggap paling penting.⁸² Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan rakyat di daerah. Pemilihan kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah:

1. memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat, yang diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat;
2. pemilihan kepala daerah diharapkan didasarkan pada visi, misi, program, kualitas, dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan

⁸¹ Jimly Assiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi* 3, No. 4, 2006, hlm. 13.

⁸² Fitra Arsil, "Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa", *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, No. 4, 2012, hlm 564.

3. Pemilihan kepala daerah sebagai sarana yang menempatkan seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya berada di bawah control publik.⁸³

Setelah Perubahan UUD 1945, konstitusi menerapkan sistem demokrasi sampai ke tingkat pemerintahan daerah. Penerapan sistem demokrasi didorong dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di setiap Pemerintahan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dilaksanakannya pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan pemilihan secara demokratis. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 Ayat 3 dan 4 UUD NRI 1945. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) tersebut memunculkan perdebatan dalam penafsirannya frasa ‘dipilih secara demokratis’. Ada yang beranggapan dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih secara tidak langsung/perwakilan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dimaksud dengan ‘dipilih secara demokratis’ memiliki sifat yang sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat maupun pilkada tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD. Sama seperti pendapat Ni'matul Huda, kata demokratis digunakan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dengan dua arti, yaitu pemilihan langsung oleh rakyat dan pemilihan tidak langsung melalui DPRD, keduanya mengandung arti demokratis.

Jika dilihat dari risalah sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengenai pembahasan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, ditemukan bahwa para pembentuk konstitusi atau undang-undang dasar memang

⁸³ Ali Muhammad Johan, “Sistem Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris”, *Al-Qisth Law Review* 5, No.1, 2021, hlm. 82.

sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan secara demokratis. Selain itu, juga terdapat keinginan dari pembentuk undang-undang dasar untuk memberikan kesempatan kepada pembuat undang-undang mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerah, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis. Ini terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman budaya dan adat istiadat masyarakat di berbagai daerah yang berbedabeda.⁸⁴

Dengan pemilihan frasa ‘pemilihan secara demokratis’ maka memungkinkan pembentuk undang-undang mempertimbangkan mekanisme yang paling ideal diterapkan untuk pemilihan kepala daerah pada daerah tertentu. Dalam keputusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa baik menurut maksud awal maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya, istilah ‘dipilih secara demokratis’ dapat mengacu pada pemilihan secara langsung oleh rakyat atau DPRD. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kata demokrasi muncul akibat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Ada pendapat yang mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD, ada juga pendapat lain yang mengatakan bahwa rakyat tidak harus melakukan pemilihan secara langsung.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berasal dari gagasan bahwa sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan akan disesuaikan dengan kemajuan masyarakat dan keadaan di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk Undang-Undang dapat menetapkan sistem pemilihan kepala daerah yang diinginkan masyarakat. Ini akan

⁸⁴ Parbuntian Sinaga, “Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945”, *Binamulia Hukum* 7, No. 1, 2018, hlm. 21.

memungkinkan masyarakat untuk memilih antara sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan negara untuk menentukan sistem demokrasi yang diinginkan rakyat. Penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah terkait erat dengan kebijakan hukum yang dibuka oleh pembentuk Undang-Undang. Daerah tertentu lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat, sementara daerah lain lebih siap untuk menerapkan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan langsung, atau demokrasi langsung, maupun sistem pemilihan tidak langsung, atau demokrasi perwakilan, sama-sama termasuk dalam kategori sistem demokratis.

Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerah telah dijalankan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan UUD NRI juga membawa perubahan pengaturan dimana negara mengakui serta menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa, serta kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Pengaturan ini menjadi landasan penerapan teori desentralisasi asimetris yang dikemukakan oleh Tarlton dan John McGarry, yang mengatakan bahwa dalam situasi tertentu, diversitas dalam sebuah masyarakat mengekspresikan dirinya

secara politik melalui pemerintah yang dimilikinya, dalam berbagai tingkat kekhususan.⁸⁵

Konsep desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralisation*) pada dasarnya mengacu pada penerapan atau pemindahan kewenangan khusus kepada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara. Konsep ini dianggap sebagai solusi untuk masalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya dalam rangka mempertahankan eksistensi daerah dalam NKRI. Melalui pendekatan sistem, desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa diberikan sebagai respon Pemerintah (negara-bangsa) untuk mengakomodir aspirasi kemajuan dan pendemokrasian masyarakat dari tuntutan politik disintegrasi ke arah integrasi nasional untuk memperkuat rasa kebangsaan sehingga tidak terjadi disintegrasi bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan asimetrik lebih disebabkan pada alasan kesejahteraan, politik, dan budaya. Desentralisasi asimetris dapat dilakukan dalam hal desentralisasi asimetris politik, desentralisasi asimetris ekonomi, desentralisasi asimetris fiskal, atau desentralisasi asimetris administrasi. Pemilihan akan menerapkan desentralisasi asimetris dalam lingkup tertentu dilakukan dengan mempertimbangkan karakteristik khusus dari setiap daerah.⁸⁶

Meskipun pada dasarnya penerapan asas desentralisasi asimetrik belum dikenal secara gamblang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, namun pada dasarnya sudah diterapkan di Indonesia. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia.

⁸⁵ Yohanis Anthon Raharusun, *Op.Cit.*, hlm. 49.

⁸⁶ Ali Muhammad Johan, *Op.Cit.*, hlm. 75.

Beberapa daerah di Indonesia telah diberi status istimewa atau otonomi khusus, seperti yang ditunjukkan oleh beberapa undang-undang:

1. Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
2. Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Papua, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; dan
4. Aceh, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pengaturan ini menciptakan desentralisasi asimetris dengan mempertimbangkan karakteristik unik masing-masing daerah. Keempat provinsi ini telah menerima pengakuan legal formal dari negara. Dari keempat daerah tersebut, bentuk desentralisasi asimetris yang dimiliki oleh kesemuanya adalah desentralisasi di bidang politik. Penerapan sistem pemilihan kepala daerah yang berbeda-beda di setiap daerahnya menunjukkan adanya desentralisasi asimetris di bidang politik ini. Perbedaan itu dapat berupa syarat sebagai bakal calon, mekanisme pemilihan, penyelenggara pemilihan, penghitungan suara calon terpilih, dan lain sebagainya. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 mengisyaratkan bahwa penerapan desentralisasi asimetris yang didasarkan pada kekhususan dan keistimewaan setiap daerah, termasuk keragaman sistem pilihannya, tidak berarti tanpa batas. Sebaliknya, harus sejalan dengan prinsip demokratis.

Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945 tidak memberikan batasan atas penerapan desentralisasi asimetris. Namun harus tetap sejalan norma-norma yang terkandung dalam Pancasila (grundnorm) dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun demikian, berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 tidak cukup untuk menangani pemilihan kepala daerah. Secara khusus, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Jika dihubungkan dengan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, maka jelas bahwa keragaman (asimetris) sistem pemilihan kepala daerah, tidak dapat bertentangan dengan nilai demokrasi. Artinya, Secara konstitusional, daerah-daerah khusus dan istimewa dapat memiliki sistem pemilihan kepala daerah yang asimetris. Ini dapat dilakukan jika itu sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan pimpinan sebuah lembaga setingkat kementerian yang bertanggungjawab dan berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan persiapan, pembangunan, pemindahan ibu kota negara, serta menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus ibu kota nusantara. Selain itu, Otorita Ibu Kota Nusantara juga diberikan kewenangan khusus atas urusan pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan tanggungjawabnya.

Kepala Otorita IKN berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Daerah Khusus IKN yang memiliki kedudukan setingkat Menteri dimana ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Melihat dari pengaturan mengenai kewenangan, bentuk kelembagaan, dan proses penunjukan Kepala Otorita IKN, dapat dimaknai terdapat dua kedudukan yang dimiliki oleh Kepala Otorita IKN, yakni sebagai Kepala Pemerintah Daerah dan

Kepala Badan/Lembaga Pemerintah setingkat Menteri. Hal ini menggambarkan kerancuan kedudukan Kepala Otorita IKN sendiri apakah memang berkedudukan sebagai Kepala sebuah lembaga setingkat kementerian dalam hal ini Menteri, sehingga hanya Presiden yang memiliki hak prerogatif dalam pemilihannya, atau berkedudukan sebagai kepala daerah khusus sehingga proses pemilihannya harus dilaksanakan secara demokratis.

Pertama, mengenai kedudukannya sebagai kepala setingkat Menteri maka proses pemilihannya dapat merujuk pada ketentuan Pasal 17 Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 bahwa Presiden dalam menjalankan pemerintahan dibantu Menteri-Menteri yang diangkat dan diberhentikan langsung oleh Presiden (hak prerogatif Presiden). Pengaturan ini justru sejalan dengan Pasal 5 ayat (4) UU IKN, yang menyatakan bahwa Kepala Otorita IKN ditunjuk/diangkat oleh Presiden setelah melakukan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perbedaannya hanya terlihat pada perlu dilakukannya proses konsultasi antara Presiden dan DPR sebelum ditunjuk, diangkat, dan diberhentikannya Kepala Otorita IKN. Mekanisme konsultasi dimungkinkan hanya sebatas pelaksanaan prinsip *check and balances* saja antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sebagaimana diberlakukan dalam proses pengangkatan Duta Besar Indonesia dan menerima penempatan Duta Negara lain (pertimbangan DPR), dalam memberikan amnesti dan abolisi (pertimbangan DPR), serta pemberhentian dan pengangkatan Anggota Komisi Yudisial (persetujuan DPR).

Kedua, mengenai kedudukannya sebagai Kepala Pemerintahan Daerah, apabila merujuk pada konstitusi maka pengaturannya harus tunduk pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 ialah “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih

secara demokratis”. Pengaturan mengenai Kepala Otorita IKN dalam UU IKN memiliki kontradiksi dengan pengaturan UUD NRI 1945 apabila dilihat secara harfiah atau gramatikal, karena proses pemilihan yang dilakukan tidak mencerminkan secara demokratis, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah dengan adanya proses konsultasi antara Presiden dan DPR ini dapat mencerminkan proses pemilihan secara demokratis, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Mahkamah konstitusi dalam putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016 memutus mengenai konstitusionalitas makna proses konsultasi dalam proses pembentukan peraturan lembaga independen. Dimana proses konsultasi dalam pembentukan peraturan merupakan sebuah mekanisme biasa dalam rangka menampung masukan sekaligus konfirmasi terhadap norma yang akan diatur lebih lanjut.

Hasil konsultasi yang diperoleh tidak dapat mengikat atau menjadi suatu kewajiban yang dipaksakan untuk ditandaklanjuti oleh institusi yang berwenang membentuk peraturan. Dalam proses konsultasi kedudukan setiap anggota yang terlibat dalam konsultasi dianggap setara. Pada proses konsultasi dimungkinkan terjadi tidak ditemukannya kesepakatan, tidak tercapainya sebuah keputusan yang bulat atau bahkan tidak ada kesimpulan sama sekali. Hal ini dapat menyebabkan kewenangan tidak dapat dilaksanakan, sehingga memungkinkan adanya kekosongan peraturan. Apabila dikaitkan dengan proses pemilihan kepala Otorita IKN, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat 4 UU IKN bahwa ia ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Mengenai makna berkonsultasi dengan DPR, penjelasan pasal 5 ayat 4 UU IKN menyebutkan bahwa yang dimaksud adalah berkonsultasi melalui alat

kelengkapan DPR yang diberikan wewenang untuk melaksanakan proses penunjukan dan pengangkatan Kepala Otorita IKN. Hal ini tidak menunjukkan secara jelas bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung. Sifat konsultasi yang tidak memiliki keterberikatan tidak dapat dimakanai sebagai suara representasi rakyat. Terlebih dalam proses konsultasi kedudukan setiap anggota yang terlibat dalam konsultasi (DPR dan Presiden) dianggap setara. DPR menjelma sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang memiliki hak untuk mengambil keputusan, sebagaimana yang dimaksud dengan pelaksanaan demokrasi tidak langsung. Sifat setara juga dapat menimbulkan adanya ego sektoral, yang mengakibatkan tidak terlaksananya proses pemilihan dengan baik.

Proses pemilihan Kepala Pemdassus IKN/ Otorita IKN selalu digenerisasi dengan alasan bentuk kekhususan yang diberikan kepada Pemdassus IKN. Pada Pemdassus IKN hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional, yaitu untuk melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD. Ini merupakan salah satu bentuk pengecualian Pemdassus IKN dari satuan pemerintahan daerah lainnya. Pengecualian dan pembedaan tersebut merupakan eksklusifitas yang diberikan kepada Pemdassus IKN sebagai pemerintah daerah yang bersifat khusus. Namun Jika dilakukan penafsiran gramatikal terhadap ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) Pejabat Daerah yang harus dipilih melalui mekanisme yang demokratis hanyalah Gubernur, Walikota, dan Bupati selaku kepala pemerintah daerah. Sedangkan Kepala Otorita tidak berada dalam bentuk yang sama dengan Kepala Daerah tersebut. Akan tetapi jika dilihat secara fungsi dan wewenangnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai Kepala Pemerintah Daerah Khusus IKN, maka ia memiliki peran yang sama dengan

Gubernur. Sehingga pada dasarnya pengaturannya pun tetap tunduk pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 pemilihannya tetap harus mengindahkan proses pemilihan secara demokratis.

Melihat lebih lanjut mengenai konstitusionalitas suatu peraturan dapat ditinjau melalui pandangan atau penafsiran Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam setiap putusannya. Hal ini sejalan dengan pandangan teori supremasi konstitusi dimana badan peradilan merupakan cabang kekuasaan negara yang mempunyai otoritas tertinggi untuk melakukan penafsiran konstitusi atau dikenal dengan *judicial supremacy*.⁸⁷ Berkaitan dengan kedudukan pemerintah daerah ibu kota nusantara yang memiliki sifat khusus, terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memutus perihal konstitusionalitas terhadap UU tentang Pemerintah Daerah dan UU tentang DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia:

1. Putusan MK Nomor 072-073/PUU II/2004 Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: memutuskan bahwa pembentuk undang-undang memiliki wewenang untuk menentukan apakah pemilukada akan dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menetapkan sistem pemilukada yang berbeda untuk setiap daerah, sesuai dengan konteks ketentuan yang dibahas dalam UUD 1945. Tidak ada alasan bahwa pemilukada harus dilakukan secara langsung di Jakarta, Yogyakarta, atau Papua. Ini menunjukkan keragaman masyarakat Indonesia dalam hal adat, struktur, dan tingkat kesiapan.

⁸⁷ Richard H Fallon, "Judicial Supremacy, Departmentalism, and Rule of Law", *Texas Law Review* 96, 2018, hlm. 486-487.

2. Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 Pengujian UU 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Agar dapat dilakukan penyesuaian dengan perkembangan negara untuk menentukan sistem demokrasi yang diinginkan rakyat, juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di seluruh negeri. Hal ini merupakan undang-undang resmi yang dibuka oleh pembentuk undang-undang.
3. Putusan MK No. 11/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia: Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan bahwa karena hubungan antara norma konstitusi dalam Pasal 18 dan norma konstitusi dalam Pasal 18B UUD 1945 adalah setara dan tidak saling membawahi, penerapan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18 dapat berlaku secara independen tanpa mengurangi satu sama lain keberlakuannya. Penafsiran tersebut diperkuat dengan dari perspektif teori *Verfassungsbegriff* Carl Schmitt, dalam makna absolut (*absolute sense of the constitution, absoluut begriff der verfassung*), yang menjelaskan bahwa undang-undang dasar merupakan suatu sistem tertutup (*closed system of higher and ultimate norms*), sehingga setiap pasal undang-undang dasar bersifat otonom sebagai norma-norma (*norm of norms*). Karena adanya

kedudukan norma konstitusi yang setara antara Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dengan pasal 18B UUD 1945. menyimpulkan bahwa pembagian wilayah Provinsi DKI Jakarta ke dalam daerah kota administrasi dan kabupaten administrasi Kepulauan Seribu, yang walikota dan bupatinya ditunjuk yang diatur dalam UU, dianggap tidak bertentangan dengan konstitusi. Kekhususan Jakarta sebagai ibukota negara memerlukan pengaturan yang juga bersifat khusus. Susunan ini didasarkan pada kebutuhan untuk mengatur sebuah wilayah yang terintegrasi dengan banyak penduduk dan sumber daya keuangan, tetapi dengan batas administrasi yang kurang jelas.

4. Putusan 37/PUU-XIV/ 2016 Pengujian UU 29 Tahun 2007 tentang Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia: Penentuan persyaratan dalam proses pemilihan kepala daerah pemerintah daerah khusus merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy dan optionally constitutional*) sehingga tidak bertentangan dengan konstitusi.

Berdasarkan beberapa pandangan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam putusannya tersebut, dipahami bahwa dalam konsep pemerintah daerah dikenal adanya perbedaan antara Pemerintah Daerah pada umumnya dengan pemerintah daerah bersifat khusus maupun istimewa. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 menjadi landasan konstitusional atas pemerintahan daerah yang tunduk pada pengaturan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan pemerintah daerah bersifat khusus maupun istimewa menjadikan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI sebagai landasan konstitusional. Satuan pemerintah daerah bersifat khusus maupun istimewa memiliki aturan *lex specialis* dari UU tentang Pemda yang mengatur perihal kekhususan dan keistimewaan yang diberikan kepadanya.

Hubungan norma yang terkandung dalam Pasal 18 dan Pasal 18B UUD NRI 1945 berada dalam kedudukan yang setara dan tidak saling membawahi. Setiap norma berlaku secara mandiri dan tidak berada dalam posisi yang dapat dipertentangkan sehingga tidak saling mengurangi keberlakuannya. Pengaturan dalam Pasal 18 maupun Pasal 18B UUD NRI 1945, pada dasarnya ditujukan untuk penguatan sistem desentralisasi yang menjadi amanat reformasi. Sebagaimana Smith dan Dahl mengatakan bahwa terdapat beberapa syarat dalam mewujudkan *local accountability, political equity, and local responsiveness* diantaranya daerah harus memiliki kekuasaan yang jelas memiliki pendapatan daerahnya sendiri, memiliki lembaga perwakilan rakyat, dan adanya kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum.⁸⁸

Pada dasarnya pemilihan kepala pemerintah daerah yang tidak dilakukan melalui pemilihan secara langsung sampai saat ini masih berlangsung khususnya pada daerah yang memiliki status khusus dan istimewa, yakni pada Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota/ Kabupaten Administratif pada Provinsi DKI Jakarta. Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta diduduki oleh yang sedang bertahta sebagai Sultan Hamengkubuwono (Gubernur) dan Adipati Paku Alam (Wakil Gubernur). Namun dalam pengangkatanya tetap melibatkan DPRD untuk memberikan penetapan dengan memastikan terpenuhinya syarat sebagai calon gubernur dan wakil gubernur. DPRD DIY berwenang membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sama halnya dengan

⁸⁸ Agus Riyanto, "Calon Independen dalam Pemilihan Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia", Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 34.

sebagaimana diterapkan pada pemilihan Walikota/Bupati di wilayah Kota/Kabupaten administratif DKI Jakarta dimana diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari PNS yang memenuhi syarat sebagai kepala daerah. Dari kedua mekanisme tersebut terdapat prosedur/ mekanisme yang tetap melibatkan entitas perwakilan rakyat daerah didalamnya. Hal ini merupakan bentuk menjamin akuntabilitas proses pemilihan dan pengangkatan kepala pemerintah daerah (pejabat daerah). Tingkat akuntabilitas proses pemilihan kepala daerah dapat mempengaruhi rasa percaya dan legitimasi kepala daerah terhadap masyarakat. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan rakyat di daerah. Pemilihan kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah:

1. Memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat, yang diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat;
2. Pemilihan kepala daerah diharapkan didasarkan pada visi, misi, program, kualitas, dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
3. Pemilihan kepala daerah sebagai sarana yang menempatkan seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya berada di bawah kontrol publik.⁸⁹

Berdasarkan beberapa pertimbangan seperti adanya dua kedudukan yang dimiliki oleh Kepala Otorita IKN, makna proses konsultasi yang tidak mengikat dan tidak mencerminkan demokrasi, tidak adanya akuntabilitas dalam proses

⁸⁹ Ali Muhammad Johan, *Op.Cit.*, hlm. 82.

pemilihan, maka dapat disimpulkan adanya dua syarat konstiusionalitas atas proses pemilihan Kepala Otorita IKN. Merujuk pada pengaturan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, Proses Pemilihan Kepala Otorita IKN dianggap ‘konstitusional’ apabila kedudunya hanya sebagai Kepala Lembaga yang memiliki kedudukan setingkat Menteri. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945, yang merupakan hak prerogatif presiden dalam memilih para Menteri yang membantu kinerjanya. Pelaksanaan konsultasi dapat dilakukan dalam rangka penerapan proses *check and balances*. Proses Pemilihan Kepala Otorita IKN dianggap ‘inkonstitusional’ apabila ia berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Daerah. Kehendak reformasi membawa proses demokrasi diterapkan sampai pada tingkat daerah. Rakyat tetap menjadi pemegang kedaulatan dalam pemerintahan daerah, ia memiliki hak untuk terlibat dalam setiap pengambilan keputusan/ kebijakan pemerintahan daerah.

