

KONSEP OTORITA IBU KOTA NEGARA NUSANTARA SEBAGAI PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

Isnu Harjo Prayitno

Program Studi Ilmu Hukum S1, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

E-mail: dosen02130@unpam.ac.id

ABSTRACT

The birth of the National Capital of the Archipelago with the reason of avoiding the accumulation of business, political and social economic concentration in Jakarta as the National Capital during. However, the birth of the National Capital under the name Nusantara through the Authority Body with special authority and position has made its existence moot, especially from the perspective of Regional Autonomy and the Constitution. If we refer to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in Chapter VI concerning Regional Government there are articles 18, 18A and 18 B which provide basic legal norms related to regional government. None of the articles above explain the form of the Authority Body which is one of the bodies regulated as a form of Special Regional Government. So far, the Authority Body has been used to administer government from the center to a region for certain functions. According to Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital which is regulated in article 1 point 9 of the Authority Body, its authority includes the functions of Regional Government. Based on the background mentioned above, the problem can be formulated in the research entitled "Special Regional Government in the Form of Authority Bodies in the Implementation of the Archipelago National Capital in the Perspective of Regional Autonomy Studies", namely: 1) Analyzing and knowing the Archipelagic State Capital Authority regulated in the Law No. 3 of 2022 concerning the State Capital against the provisions in the written Constitution of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. 2) Analyze the application of the State Capital Authority as Special Regional Government for the State Capital in the perspective of the concept of regional autonomy. This research is a normative legal research using statutory approach (statute approach) and conceptual approach (conceptual approach). Normative legal research relies on secondary data originating from primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials related to laws and regulations as well as existing documents. The research data were analyzed through qualitative juridical analysis and the results were presented in an analytical descriptive manner.

Keywords: Authority Agency, State Capital, Regional Autonomy, Constitution

ABSTRAK

Lahirnya Ibukota Negara Nusantara dengan alasan menghindari penumpukan konsentrasi ekonomi bisnis, politik dan sosial yang ada di Jakarta selaku Ibukota Negara selama. Namun lahirnya Ibukota Negara dengan nama Nusantara melalui Badan Otorita dengan kewenangan dan kedudukannya yang spesial, menjadikan eksistensinya diperdebatkan terutama dari perspektif Otonomi Daerah dan Konstitusi. Jika kita mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah terdapat pasal 18, 18A dan 18 B yang memberikan norma hukum dasar terkait pemerintahan daerah. Dari pasal-pasal diatas tidak satupun menjelaskan bentuk Badan Otorita merupakan salah satu badan yang diatur sebagai bentuk Pemerintahan Daerah Khusus. Badan Otorita selama ini penggunaannya adalah untuk penyelenggaraan pemerintahan dari pusat pada suatu daerah untuk fungsi tertentu. Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang diatur dalam pasal 1 poin 9 Badan Otorita kewenangannya termasuk fungsi Pemerintahan Daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian yang berjudul "Pemerintahan Daerah Khusus Berbentuk Badan Otorita Dalam Penyelenggaraan Ibukota Negara Nusantara Dalam Perspektif Kajian Otonomi Daerah", yaitu : 1) Menganalisis dan mengetahui Otorita Ibu Kota Negara Nusantara yang di atur dalam UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara terhadap ketentuan dalam Konstitusi tertulis UUD NRI 1945. 2) Menganalisis penerapan Otorita Ibu Kota Negara sebagai Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara dalam perspektif konsep otonomi daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum

normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian hukum normatif bersandar pada data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada. Data penelitian ini dianalisis melalui analisis yuridis kualitatif dan hasilnya disajikan secara deskriptif analitis.

Kata Kunci: Badan Otorita, Ibu Kota Negara, Otonomi Daerah, Konstitusi

PENDAHULUAN

Kehadiran Badan Otorita sebagai pengelola dari Ibu Kota Negara Nusantara menimbulkan prokontra hingga kini. Pasalnya, konsep otorita selama ini lebih kepada pengelolaan dari Pemerintah Pusat terhadap suatu Kawasan Khusus yang terkait ekonomi bisnis ataupun sosial. Namun dengan lahirnya UU No.3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Badan Otorita memposisikan sebagai Pemerintahan Daerah Khusus yang langsung dibawah Pemerintah Pusat.

Otorita Ibu Kota Negara Nusantara dapat mengambil seluruh kewenangan milik pemerintah pusat dan daerah, kecuali kewenangan penting dan strategis nasional yang tidak bisa diserahkan. Keleluasaan itu diberikan dinilai agar penyelenggara pemerintahan daerah khusus IKN dapat bekerja profesional, lincah, dan fleksibel dalam mendukung persiapan, pembangunan, pemindahan, serta penyelenggaraan pemerintahan di IKN.

Layaknya pemerintah daerah lain di Indonesia, Otorita Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara dibekali kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sesuai Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, Otorita IKN memiliki dua jenis kewenangan khusus, yakni kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Dalam kewenangan delegatif, akan ada sejumlah kewenangan dari kementerian/lembaga yang turut dilaksanakan Otorita IKN.

Kewenangan atributif merupakan kewenangan yang disebutkan dalam UU IKN. Ada delapan jenis kewenangan atributif dalam UU IKN, yakni terkait persiapan pembangunan (Pasal 12 Ayat 2 dan Pasal 36 Ayat 3), tata ruang (Pasal 15 Ayat 4), lingkungan hidup (Pasal 15 Ayat 4), pertanahan (Pasal 16 Ayat 4-8), penanggulangan bencana (Pasal 19), perpajakan (Pasal 24 Ayat 4), anggaran (Pasal 25 Ayat 1-2), serta barang dan jasa (Pasal 30 Ayat 1, Pasal 32 huruf b, dan Pasal 33).

Sementara kewenangan delegatif adalah kewenangan Otorita IKN yang dibutuhkan dalam rangka kegiatan persiapan pembangunan dan pemindahan serta penyelenggaraan IKN Nusantara. Kewenangan ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ada 32 jenis kewenangan yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, serta urusan pemerintahan pilihan yang bisa dipilih oleh Otorita IKN dalam menyelenggarakan pemerintahan. Selain itu, ada sejumlah kewenangan dari kementerian/lembaga yang juga akan diserahkan ke IKN.

Menurut Safrizal ZA selaku Direktur Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, semua kewenangan yang dibutuhkan oleh IKN, apakah kewenangan itu milik pemerintah (pusat), pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, diserahkan ke IKN, kecuali kewenangan strategis nasional yang tidak bisa diserahkan, di

samping urusan pemerintahan absolut memang tidak diserahkan.¹ Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sementara kriteria kewenangan yang tidak diserahkan bersifat strategis dan nasional, yang pelaksanaannya membutuhkan kebijakan dan penanganan khusus, kebijakan berskala internasional, serta mengikuti rezim UU Pemda yang bersifat khusus.

Rencananya ada enam rancangan peraturan pelaksana yang dibahas dalam forum itu, yakni Rancangan Peraturan Pemerintah (PP) Kewenangan Khusus Otorita IKN serta Rancangan PP tentang Pendanaan dan Penganggaran IKN. Kemudian Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional IKN, Raperpres Perincian Rencana Induk IKN, Raperpres Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di IKN, serta Raperpres Otorita IKN.

Beberapa kementerian/lembaga sudah menyerahkan kewenangan yang akan dilimpahkan kepada Otorita IKN. Kewenangan itu dinilai dibutuhkan oleh Otorita IKN, kecuali kewenangan strategis yang menurut kementerian/lembaga harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki IKN tidak terlalu banyak sehingga tak mengganggu konsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai tindak lanjut amanat UU Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Pemerintah segera menyusun Peraturan Pelaksana demi kelancaran pelaksanaan tugas Otorita Ibu Kota Nusantara dalam hal persiapan, pembangunan dan pemindahan serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Kewenangan khusus yang dirancang akan menentukan model tata kelola pemerintahan daerah khusus dalam kawasan Ibu Kota Nusantara sekaligus menciptakan ruang akselerasi bagi otorita Ibu Kota Nusantara dalam mengeksekusi tugas dan fungsinya. Dengan Kewenangan Khusus ini, Otorita Ibu Kota Nusantara dapat bekerja lebih maksimal serta mampu mengeksekusi urusan yang menjadi kewenangannya secara lebih cepat, fleksibel, dan berhasil guna. Kekhususan Otorita Ibu Kota Nusantara yang diatur di UU Nomor 3 Tahun 2022 antara lain bentuk pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi, namun kedudukan Kepala Otoritanya setingkat Menteri.

Kewenangan Khusus yang diberikan kepada Otorita Ibu Kota Nusantara dalam rangka mendukung dua tugas penting yakni pertama, persiapan, pembangunan dan pemindahan, kedua penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu kota Nusantara. Guna mendukung tugas pertama, kewenangan penting yang diberikan antara lain berupa perizinan investasi, kemudahan berusaha dan fasilitas Khusus sehingga memudahkan dan melancarkan pelaksanaan tugas Otorita. Pada tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara, akan diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan wajib dan pilihan serta urusan pemerintahan umum.

Salah satu strategi percepatan penyusunan PP Kewenangan Khusus ini, Kemendagri akan melakukan pendalaman substansi dengan melibatkan Kementerian Sektor terkait melalui diskusi tematik sehingga dirumuskan bentuk urusan yang akan didelegasikan

¹ Disampaikan dalam Konsultasi Publik Rancangan Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang digelar secara hidrida, Selasa (22/3/2022).

kepada Otorita Ibu Kota Nusantara dilandasi spirit yang sama bahwa Otorita harus diberi kewenangan yang luas dan terukur sehingga mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif, berdaya guna dan berhasil guna.

Sementara menurut Thomas Umbu Pati Bolodadi selaku Direktur Kawasan, Perkotaan, dan Batas Negara Kemendagri mengatakan, Otorita IKN juga bisa mengambil kewenangan yang tidak diatur dalam UU Pemda. Kewenangan itu tidak diatur karena perubahan perkembangan kekinian sehingga belum diatur pada saat pembuatan UU yang lalu, salah satunya tentang energi baru terbarukan.

Setidaknya ada 14 kementerian/lembaga yang menyerahkan secara tertulis rancangan kewenangan yang akan diserahkan kepada Otorita IKN. Kemendagri terus mendorong kementerian/lembaga memberikan kewenangan kepada Otorita IKN sesuai yang diatur dalam rencana induk. Namun, ada pula kewenangan kementerian/lembaga yang tidak akan diserahkan kepada Otorita IKN, salah satunya terkait konservasi karena membutuhkan kapasitas dan teknik khusus. Dalam konteks kewenangan delegatif, Kemendagri juga sudah mengangkut semua urusan pemda di tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk diserahkan kepada Otorita IKN. Pemberian kewenangan tersebut akan membuat Otorita IKN bisa bekerja lincah dan cepat tanpa mengganggu keberadaan 514 pemda yang lain.

Dari lima bab dalam RPP (Rencana Peraturan Pemerintah), salah satunya mengatur ketentuan peralihan. Setidaknya ada tiga hal yang diatur dalam ketentuan peralihan. Pertama, kementerian/lembaga wajib membentuk unit kerja sejak dimulainya operasionalisasi Otorita IKN untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang bersifat strategis nasional dan tidak dapat diserahkan kepada Otorita IKN. Kepala Otorita IKN melaksanakan kewenangan yang diserahkan oleh kementerian/lembaga paling lambat akhir 2022. Jika Otorita IKN belum dapat melaksanakan kewenangan yang diserahkan, kementerian/lembaga tetap melaksanakan kewenangan tersebut. Akan ada pendampingan pelaksanaan norma standar persyaratan dan kriteria oleh setiap kementerian/lembaga paling lama dua tahun.

Menurut Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Herman N Suparman, urusan yang dimiliki Otorita IKN lebih kurang sama dengan pemda lain. Namun, dengan kewenangan yang sangat luas, perlu dipertimbangkan daya dukung kapasitas sumber daya manusia dan infrastruktur. Ini penting agar kewenangan yang diambil bisa dijalankan secara optimal. Apalagi, sebagai sebuah lembaga yang baru, Otorita IKN perlu membuat peta jalan terkait kewenangan apa saja yang mesti diambil pada fase awal dan perlu diambil untuk mendukung proses persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN.

Di sisi lain, Otorita IKN juga bisa melebur beberapa urusan sehingga tidak perlu membuat unit teknis untuk menjalankan setiap kewenangan. Penggabungan bisa dilakukan jika salah satu kewenangan tidak memiliki beban terlalu berat dan masih saling berkaitan.

METODE

Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau biasa disebut penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka atau penelitian yang digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum. Bernard Arief Sidharta menjelaskan penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang lazim dilakukan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum, yang di Barat biasa juga disebut dogmatika hukum (*rechtsdogmatiek*).

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan untuk mengkaji permasalahan yang akan dibahas dengan metode penelitian hukum normatif ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan filosofis (*philosophis approach*) serta pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan perundang-undangan diperlukan dalam rangka menelusuri ratio legis dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pendekatan filosofis digunakan untuk memahami maksud dan tujuan dari dibentuknya Badan Otorita yang memiliki kewenangan dan kedudukan sebagai Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus. Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami secara presisi dan akurat berbagai konsep yang digunakan oleh prinsip hukum dalam undang-undang maupun doktrin para ahli hukum.

Teknik pengumpulan data dengan menggunakan studi dokumenter, yaitu studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada. Literatur yang digunakan untuk mengkaji dalam penelitian ini agar terhindar dari kekeliruan pandangan adalah yang berkaitan dengan konsep oligarki dalam pemilihan kepala daerah serentak. Selanjutnya bahan-bahan hukum dan literatur tersebut dikumpulkan melalui metode secara sistematis dan diberikan argumentasi hukum, penerapan hukumnya dan upaya pemecahan masalah hukumnya.

Teknik analisis data yang digunakan untuk mendapatkan kesimpulan atas permasalahan yang dikaji adalah melalui analisis yuridis kualitatif dan hasilnya disajikan secara deskriptif analitis, dengan gambaran hasil dalam bentuk bagan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*.

Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh own laws. Karena itu, otonomi lebih menitik-beratkan aspirasi daripada kondisi.² Koesoemahatmadja sebagaimana dikutip I Nyoman S berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain

² I Nyoman S, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005. Hal. 39.

mengandung arti perundangan (regeling), juga mengandung arti pemerintahan (bestuur). Namun demikian, walaupun otonomi ini sebagai self goverment, self sufficiency dan actual independence, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.³

Otonomi, menurut Manan sebagaimana yang dikutip Sondang P.S mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.⁴ Kemandirian, menurut Syafrudin, sebagaimana yang dikutip I Nyoman S bukan berarti kesendirian, bukan pula sendiri-sendiri karena tetap bhinneka tunggal ika, melainkan untuk memecahkan masalah-masalah daerahnya sendiri tidak selalu dan terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat.⁵ Otonomi daerah, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU. No. 32 Tahun 2004 dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah :⁶

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;⁷

Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah

³ Ibid. Hal. 40.

⁴ Sondang P.S, .2007. *Administrasi Pembangunan; Konsep Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta. Hal.10.

⁵ I Nyoman S, Op.Cit. Hal. 41.

⁶ H.A.W Widjaja, 2005. Op.Cit. Hal. 35.

⁷ Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003. Hal. 23.

tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority*, dan *self regulation* maupun horizontal karena daerah otonom memiliki actual independence. Indikator suatu daerah menjadi otonom setelah melaksanakan kebijakan otonomi daerah meliputi makna daerah itu telah secara nyata menjadi satuan masyarakat hukum, satuan unit ekonomi publik, satuan unit sosial budaya, satuan unit lingkungan hidup (lebensraum) dan menjadi satuan subsistem politik nasional.

Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

Dengan pernah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab.

Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.⁸ Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan otonomi daerah diperlukan komitmen yang kuat dari kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari pemerintah daerah juga di harapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial budaya yang secara terus menerus menyuburkan keharmonisan dan solidaritas antar warga.

Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manivestasi dari desentralisasi.⁹ Sebagai konsekwensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara dan bangsa, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya.

⁸ Ibid. Hal. 42.

⁹ Ibid. Hal. 50.

Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan yang ada.¹⁰ Perwujudan konsep desentralisasi pada tingkat daerah adalah otonomi daerah sehingga dengan demikian, otonomi daerah merupakan implikasi dari diterapkannya kebijakan desentralisasi dalam suatu negara.

Bayu Surianingrat sebagaimana dikutip I Nyoman S merumuskan otonomi daerah sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.¹¹ Hoessien sebagaimana dikutip Supian Hamim dan Indra Mukhlis A merumuskan otonomi daerah sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat.¹² Sedangkan Amrah Muslimin berpendapat bahwa otonomi berarti berpemerintahan sendiri sesuai paham catur praja yang meliputi fungsi membentuk perundangan (*wetgeving*), pelaksanaan undang-undang (*uitvoering*), kepolisian (*politie*) dan peradilan (*rechrsppraak*). Keempat fungsi ini dijalankan oleh daerah otonom dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat secara terbatas dalam bidang yang tidak dilaksanakan pemerintah pusat.

Berdasarkan berbagai pemikiran teoritik tentang otonomi daerah, desentralisasi dan ukuran besaran pemberian otonomi daerah kepada daerah otonomi di atas, telah menjadi jelas bahwa formulasi maupun implementasi kebijakan otonomi daerah seyogyanya sudah mempertimbangkan berbagai input teoritik ini sehingga dapat dieliminir pedangkalan-pendangkalan makna otonomi daerah demi tercapainya tujuan desentralisasi itu sendiri.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.¹³ Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah tetapi juga mendorong otoaktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah maka rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan yang utama adalah berupaya memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat di wujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengurus dan mengatur serta mengembangkan daerahnya sesuai kepentingan dan potensi daerahnya.

Berdasarkan pokok-pokok pergeseran prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kerangka reformasi pemerintah ini, diformulasikanlah berbagai kebijakan implementasi otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

¹⁰ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009. Hal. 163.

¹¹ I Nyoman S, Op.Cit. Hal. 52.

¹² Supian Hamim dan Indra Mukhlis A, Op.Cit. Hal. 40.

¹³ Ekom Koswara K., Op.Cit. Hal. 26.

Daerah, yang telah diganti dengan UU. No.32 dan 33 Tahun 2004 dan yang terakhir UU No. 23 Tahun 2014.

Pada hakekatnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia dalam era reformasi merupakan pokok-pokok reformasi manajemen "pemerintah daerah".¹⁴ Secara substansial, reformasi pemerintah ditingkat sub nasional merupakan *planned change*, perubahan yang direncanakan atau *intededchange*, perubahan yang dikehendaki pada elemen-elemen utama pemerintah daerah. Perubahan itu dilakukan dengan sengaja dan secara sadar atau bersifat *artificialman made* dan tidak terjadi secara otomatis.

Konsep Pemerintah Daerah Khusus

UUD 1945 mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi yang menunjukkan kejelasan arah dengan dicanangkannya desentralisasi dengan otonomi seluas-luasnya, daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengelola rumah tangga daerahnya sendiri dengan prakarsa sendiri. Demi mewujudkan keadilan bagi daerah, selain adanya penyelenggaraan kewenangan otonomi seluas-luasnya, juga 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*".

Pengakuan terhadap daerah-daerah khusus dan istimewa membawa implikasi bahwa adanya daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa dalam hal tertentu dibandingkan dengan daerah lainnya, kekhususan dan keistimewaan daerah tertentu yang berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan khusus dan istimewa, misalnya Papua, Aceh, DIY.

Daerah khusus/istimewa dalam desain sistem Negara Kesatuan bukan tidak menyebabkan masalah, terdapat beberapa problem, yaitu: *Pertama*, UUD 1945 tidak dijelaskan secara rinci dan detail mengenai desain daerah khusus/istimewa dalam hal ini apakah hanya daerah setingkat Provinsi saja yang memperoleh status khusus/istimewa. *Kedua*, tidak dijelaskan kriteria daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang dapat dijadikan daerah khusus/ istimewa, problem ini masih menjadi pilihan politik pemerintah. *Ketiga*, dalam perspektif negara kesatuan, maka ketidakjelasan aturan dan kriteria pemberian status daerah khusus/ istimewa bagi daerah tertentu dapat menyebabkan adanya kecemburuan bagi daerah lain yang merasa memiliki sifat kekhususan dan keistimewaan.

Daerah otonomi khusus atau daerah maura swatantra adalah daerah di dalam suatu negara yang memiliki kekuasaan otonom, atau kebebasan dari pemerintah di luar daerah tersebut. Biasanya suatu daerah diberi sistem ini karena keadaan geografinya yang unik atau penduduknya merupakan minoritas negara tersebut, sehingga diperlukan hukum-hukum yang khusus, yang hanya cocok diterapkan untuk daerah tersebut.

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.

¹⁴ Ibid, hal. 27.

Selain itu, negara mengakui dan menghormati hak-hak khusus dan istimewa sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Badan Otorita Sebagai Lembaga Pemerintah Pengelola Kawasan Khusus

Djohermansyah Djohan menjelaskan konsep Otorita merupakan organisasi pemerintah pusat yang pejabatnya mendapat delegasi dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu Otorita, bukan daerah atau badan hukum. Otorita memang tidak terdapat dalam Konstitusi, tapi terdapat teorinya.

Sementara daerah, merupakan kesatuan masyarakat hukum pada wilayah tertentu yang diberi hak untuk mengatur diri sendiri. Karenanya, daerah merupakan badan hukum (*recht person*) yang berhak bertindak secara hukum bagi dirinya sendiri. Kemudian memiliki hak/kekayaan dan kewajiban sendiri sebagai sebuah entitas politik.

Dia menekankan Konstitusi mengatur adanya pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kemudian adanya pemerintahan daerah khusus. Sementara Otorita dalam konteks ibu kota negara hanya menjalankan peran atau perpanjangan tangan pemerintah pusat. Namun lantaran bukan badan hukum, tak boleh membuat keputusan atau kebijakan bagi kepentingan publik. Seperti memungut pajak, retribusi, membuat segala regulasi yang berdampak terhadap publik.

Problemnya, pengaturan penyelenggaraan ibu kota negara dilakukan oleh kepala Otorita sebagai pemerintah daerah khusus berhak menetapkan peraturan bagi penyelenggaraan pemerintah daerah khusus IKN. Dia menilai konsep Otorita yang dituangkan dalam UU IKN terkesan campuran dengan konsep kepala daerah: gubernur, walikota/bupati yang bisa memungut pajak, hingga retribusi. Sehingga dapat dikatakan polanya hybrida.

Dalam sistem pemerintahan daerah memang dikenal otorita yang menjadi salah satu bentuk kawasan khusus. Tetapi, dia mengingatkan bentuk otorita sebagai kawasan khusus tidak menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Kewenangannya sebatas pada keterkaitan kepentingan kawasan khusus yang dikelola. Seperti kawasan pelabuhan dan perdagangan bebas; kawasan hutan lindung; kawasan taman laut; dan sebagainya.

KESIMPULAN

1. Di dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat 1 secara jelas hanya menyebutkan bentuk Pemerintahan Daerah adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Adapun Otorita terdapat pada UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab XVI Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara Pasal 360 ayat 2 huruf n. Kawasan khusus memang diperuntukkan untuk kepentingan nasional dan pemerintahan tetapi bukanlah menggantikan fungsinya sebagai Pemerintahan Daerah. Sehingga UU No.3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara kekhususan ini jikapun menyimpangi dari UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemda tetap melanggar ketentuan dari UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat 1.
2. Kosep Otorita yang digunakan pemerintah untuk Ibukota Negara dalam perspektif otonomi daerah bisa jadi mengacu kepada konsep otonomi khusus yang mana tidak seperti pemerintah daerah pada umumnya yang disesuaikan kebutuhan dan

kepentingan nasional. Tetapi dengan upaya menggabungkan konsep pemerintahan daerah dengan otorita merupakan konsep baru dan tidak memiliki dasar pihak konstitusinya. Sistem Pemerintahan Daerah yang sudah berjalan yang mendasarkan kepada otonomi daerah direduksi dengan adanya sistem otorita dengan dalih kepentingan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Baharudin, *Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 45, No.2, April 2016.
- Baharudin Tahir, *Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*, *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, Volume 1, No.2, November 2018.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2005.
- Charles Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (terjemahan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Ekom Koswara K., *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*, Yayasan Pariba, Jakarta, 2001.
- Hernan Tori, *Kebijakan Otonomi Daerah Dan Keadilan Dalam Mewujudkan Good Governance*, *Jurnal TAPIS*, Vol.7, No.12, Juni 2011.
- Huda Ni'matul, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, tersedia di website, diakses pada tanggal 17 Oktober 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi HTN FH UI, 2002.
- Supian H dan Indra M.A, *Manajemen Strategis Dalam Pembangunan*, Multi Grafindo, Pekanbaru. 2005.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.
- Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/berita/detail/kemendagri-kebut-selesaikan-pp-kewenangan-khusus-ibu-kota-nusantara>
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/03/22/otorita-ikn-leluasa-pilih-kewenangan>