

BAB III

KONSEP IBU KOTA NUSANTARA

A. Sejarah dan Latar Belakang Pemindahan Ibu Kota Nusantara

Rencana pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia (IKN RI) ke Kalimantan Timur bukanlah isu yang muncul secara mendadak, melainkan telah melalui proses perencanaan yang cukup panjang. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mencatat bahwa tahap awal rencana ini telah dimulai sejak tahun 2017. Bahkan, Tim Visi Indonesia 2033 telah mengemukakan ide ini sejak 2008, jauh sebelum munculnya isu kemacetan dan kepadatan Jakarta sebagai alasan utama.¹ Gagasan tersebut didasarkan pada kepentingan jangka panjang bangsa Indonesia serta sebagai upaya membalik arah pembangunan nasional yang selama ini dianggap menimbulkan berbagai paradoks.

Gagasan pemindahan ibu kota juga berkaitan erat dengan dinamika pengelolaan wilayah Jakarta dan sekitarnya (Jabodetabek).² Salah satu tonggak penting dalam wacana ini adalah ketika Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso menghidupkan kembali gagasan megapolitan, yang sebelumnya telah dirintis sejak era Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961.³ Sutiyoso menyampaikan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lima usulan penting:

¹ Tim Visi Indonesia 2033, *Menuju Indonesia Masa Depan* (Jakarta: PT Gramedia, 2008), 56.

² Bappenas, *Rencana Induk Ibu Kota Nusantara* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2022), 15.

³ Republika, "Gagasan Megapolitan Sutiyoso Pernah Disampaikan ke SBY," *Republika.co.id*, diakses 8 Mei 2025, <https://www.republika.co.id/berita/gagasan-megapolitan-sutiyoso>.

integrasi kota-kota penyangga dalam bentuk kota mandiri, pemerataan lapangan kerja, pengadaan transportasi umum terpadu, penghentian pembangunan kota baru oleh swasta, dan revitalisasi Jakarta melalui konsep *urban renaissance*. Intinya adalah membentuk satu manajemen kawasan terpadu bernama Megapolitan.

Rencana pemindahan IKN kembali diperkuat oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo, baik dalam periode bersama Jusuf Kalla maupun Ma'ruf Amin. Meskipun sempat tertunda karena pandemi Covid-19 pada tahun 2020, komitmen politik terhadap proyek ini tetap kuat. Bahkan setelah Pemilu 2019, ide pemindahan IKN menjadi bagian dari ideologi pembangunan nasional dan desentralisasi pemerintahan. Menteri PPN/Kepala Bappenas, Suharso Monoarfa, menegaskan bahwa dukungan terhadap tim komunikasi dan koordinasi strategis tetap dianggarkan pada 2021. Di sisi lain, aspek politik dari proyek ini juga menunjukkan kemajuan signifikan setelah DPR secara resmi mendukung agenda tersebut dalam Rapat Paripurna pada 30 September 2020, berdasarkan laporan Panitia Khusus (Pansus) Kajian Pemindahan IKN.⁴

B. Landasan Yuridis Pembentukan Badan Otorita IKN

Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara secara yuridis didasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara serta Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Kedua regulasi ini menjadi dasar hukum yang mengatur kewenangan, struktur, dan

⁴ Prayudi Prayudi, "Aspek Politik Pemerintahan dari Rencana Pemindahan Ibukota Negara RI," *Kajian* 25, no. 3 (16 April 2023): 178.

fungsi Badan Otorita dalam seluruh tahapan pembangunan IKN, mulai dari perencanaan hingga pasca-pemindahan ibu kota.

Dari perspektif konseptual, Otorita IKN merupakan suatu entitas administratif yang menjalankan mandat tertentu dari pemerintah pusat.⁵ Struktur ini mencerminkan bentuk desentralisasi administratif terbatas, di mana pimpinan badan tersebut merupakan delegasi langsung dari pemerintah pusat. Model serupa pernah diterapkan pada masa Orde Baru melalui Otorita Batam, yang kala itu ditugaskan untuk mengelola bidang industri, perdagangan, dan pariwisata di wilayah Batam sebagai kawasan strategis nasional.⁶

Walaupun entitas seperti Otorita IKN tidak secara eksplisit diatur dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya, keberadaannya dapat dibenarkan melalui interpretasi terhadap Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang membuka ruang pengakuan terhadap kekhususan dan keistimewaan suatu daerah. Hal ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 yang menegaskan bahwa kekhususan tersebut dapat dibentuk selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi.

Meski demikian, menurut Prof. Zudan Arif Faturullah sebagai ahli dalam uji materi undang-undang terkait, tetap diperlukan kehati-hatian dalam perumusan dan implementasi kekhususan ini. Ia menegaskan bahwa pengaturan yang berbeda mengenai bentuk pemerintahan daerah tetap harus tunduk pada prinsip-prinsip

⁵ Otorita Ibu Kota Nusantara, *Rencana Strategis OIKN 2022–2024* (Jakarta: Otorita IKN, 2023), 18.

⁶ Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2012), 102.

dasar penyelenggaraan pemerintahan, seperti transparansi, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

C. Pertanggungjawaban Badan Otorita IKN

Secara normatif, pertanggungjawaban Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) secara hierarkis berada di bawah kewenangan Presiden, yang mana Kepala Otorita IKN bertanggung jawab langsung kepada Presiden.⁸ Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang menyebutkan bahwa Kepala Otorita IKN merupakan pemimpin Pemerintahan Daerah Khusus setingkat menteri, yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Posisi ini mengimplikasikan bahwa Kepala Otorita memiliki tanggung jawab administratif dan politik langsung kepada Presiden, mengingat statusnya yang setara dengan menteri dalam struktur pemerintahan pusat.

Akibat dari pengangkatan langsung oleh Presiden dan kemungkinan pemberhentiannya sewaktu-waktu, Kepala Otorita IKN memiliki tanggung jawab yang erat secara vertikal terhadap Presiden. Selain itu, dalam pelaksanaan tugas dan

⁷ Wahyu Laksana Mahdi, "Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 10 (31 Oktober 2022): 849.

⁸ Otorita Ibu Kota Nusantara, *Rencana Strategis OIKN 2022–2024* (Jakarta: Otorita IKN, 2023), 21.

kewenangannya, Kepala Otorita IKN dibantu oleh struktur organisasi yang masing-masing unitnya bertanggung jawab kepada atasannya secara administratif.⁹

Dari aspek hukum administrasi, bentuk pertanggungjawaban Otorita IKN dapat dilihat melalui tindakan-tindakan hukum dalam bidang pengaturan dan pelayanan publik. Hal ini diwujudkan melalui pembentukan berbagai instrumen yuridis seperti peraturan (regeling), keputusan (besluit), ketetapan (beschikking), dan kebijakan administratif (beleidsregel). Sebagai contoh, beberapa produk hukum yang telah ditetapkan antara lain Peraturan Kepala Otorita IKN Nomor 11 Tahun 2023 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lainnya bagi Pegawai, Nomor 1 Tahun 2022 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja, serta Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan IKN Timur.¹⁰

Pertanggungjawaban hukum Otorita IKN tidak hanya terletak pada keberadaan peraturan tersebut, melainkan juga pada bagaimana instrumen hukum tersebut disusun dan dijalankan, serta dampak yuridis yang ditimbulkannya. Penilaian atas kesesuaian tindakan administratif dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan norma hukum positif, termasuk penerapan prinsip kebebasan bertindak (freies Ermessen), menjadi tolok ukur akuntabilitas hukum. Hal ini dapat diuji melalui mekanisme peradilan apabila terdapat pihak yang merasa dirugikan secara materiil maupun immateriil.

⁹ Aris Rinaldi Mahasiswa dkk., "Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden Ditinjau dari Konsep Kedaulatan Rakyat," *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum UIN Malikussaleh* 11, no. 2 (2024): hlm. 123–124.

¹⁰ Fajar Afrizal & Siti Julianti, "Legal Drafting dan Transformasi Birokrasi dalam Pembentukan Peraturan Otorita IKN," *Jurnal Hukum Pro Justitia* 15, no. 1 (2024): 89–95.

Di sisi lain, pertanggungjawaban politik Otorita IKN ditujukan kepada Presiden dan masyarakat. Presiden berperan sebagai pihak yang mengevaluasi pelaksanaan kewenangan Otorita secara politis, terutama karena pengangkatan Kepala Otorita sepenuhnya berada dalam wewenangnya. Meskipun Kepala Otorita tidak dipilih melalui pemilu seperti kepala daerah lainnya, tanggung jawab politik terhadap masyarakat tetap relevan, mengingat Otorita IKN mengelola dana publik dan memegang peranan strategis sebagai pengelola ibu kota negara baru.

Selain itu, analisis terhadap sumber kewenangan Otorita IKN juga berkontribusi dalam menentukan bentuk pertanggungjawaban yang berlaku. Dalam hukum administrasi negara, terdapat tiga bentuk sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merujuk pada pemberian kewenangan asli dari undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, di mana ketentuan tersebut secara eksplisit dituangkan dalam norma hukum tertentu. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ lain tanpa menciptakan norma baru, sedangkan mandat merupakan pemberian izin kepada pihak lain untuk melaksanakan kewenangan atas nama pemberi mandat.¹¹

D. Kedudukan Badan Otorita dalam Sistem Ketatanegaraan

Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan entitas pemerintahan yang memperoleh mandat langsung dari Presiden, di mana Kepala Otorita ditunjuk tanpa melalui mekanisme pemilihan umum. Posisi otorita ini menimbulkan perdebatan karena tidak secara eksplisit diatur dalam konstitusi. Meskipun Pasal 18B ayat (1)

¹¹ Nabiyla Nadhir dkk., "Pertanggungjawaban Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Penyelenggaraan Tata Pemerintahan," *JURNAL USM LAW REVIEW* 7, no. 1 (8 Februari 2024): 173–76.

UUD NRI 1945 mengakui kemungkinan adanya bentuk pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa, namun bentuk konkret pemerintahan daerah tetap dijabarkan secara terbatas dalam Pasal 18A dan 18B, yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Bahkan, daerah khusus seperti Jakarta dan Yogyakarta pun tetap berbentuk provinsi.

Posisi Otorita IKN sulit disetarakan dengan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam sistem desentralisasi. Ambiguitas hukum ini menciptakan kebingungan konstitusional karena Otorita IKN tidak termasuk dalam kategori pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, tetapi juga tidak sepenuhnya berada dalam kategori kementerian atau lembaga negara konstitusional lainnya.¹²

Sejumlah pihak, termasuk akademisi dan politisi, mempertanyakan urgensi pembentukan otorita dalam konteks pemerintahan ibu kota baru. Beberapa di antaranya menilai bahwa pengelolaan wilayah seharusnya tetap mengikuti pola pemilihan umum sebagaimana berlaku di daerah lain. Oleh karena itu, diperlukan kejelasan yuridis untuk menentukan posisi Otorita IKN, apakah sebagai lembaga negara baru atau sekadar organ administratif di bawah kekuasaan presiden.¹³

Merujuk pada pendapat Prof. Jimly Asshiddiqie, struktur kelembagaan negara dapat diklasifikasikan dalam tiga lapis: pertama, lembaga yang secara eksplisit diatur dalam UUD; kedua, lembaga yang dibentuk melalui undang-

¹² Refly Harun, *Negara Hukum yang Membingungkan: Problematika Hukum Pembentukan Otorita IKN* (Jakarta: Forum Konstitusi, 2022), 45.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 123.

undang; dan ketiga, lembaga negara daerah. Sementara menurut Prof. Ni'matul Huda, terdapat kategori lembaga yang sepenuhnya dibentuk berdasarkan kebijakan presiden (*presidential policy*), di mana Otorita IKN dapat masuk dalam kategori ini karena bersumber dari kewenangan eksekutif secara penuh.¹⁴

Meski kewenangan presiden dalam membentuk otorita sangat kuat, prinsip konstitusional tetap harus dijaga, yaitu bahwa segala bentuk pengaturan dan kebijakan harus berorientasi pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu, kepastian hukum terhadap status, fungsi, dan posisi Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi sangat penting untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan potensi pelanggaran prinsip-prinsip demokrasi serta desentralisasi yang diatur dalam UUD NRI 1945.¹⁵

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 79.

¹⁵ Syarif Al-Hamid, Ade Firmansyah, dan Siti Khoiriah, "Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 53, no. 4 (30 Desember 2023): 757–58.