

# ANALISIS HUKUM TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA



M. RESKY ANANDA DARMA PUTRA  
B021181345



PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024

**SKRIPSI**

**ANALISIS HUKUM TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN  
DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA**

***LEGAL ANALYSIS OF THE GOVERNANCE SYSTEM OF  
THE SPECIAL CAPITAL REGION OF NUSANTARA***



Oleh:

**M. RESKY ANANDA DARMA PUTRA**

B021181345

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

# SKRIPSI

## **ANALISIS HUKUM TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA**

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Program Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh:

**M. RESKY ANANDA DARMA PUTRA**

**B021181345**

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**



LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS HUKUM TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN  
DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA

Disusun dan diajukan oleh

**M. RESKY ANANDA DARMA PUTRA**  
**B021181345**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk  
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi  
Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada hari Rabu, tanggal 12 Juni 2024

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P

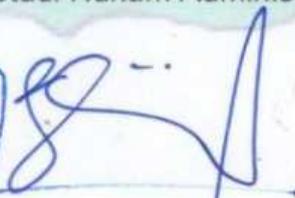
NIP. 19731231 199903 1 003



Fajlurrahman, S.H., M.H.

NIP. 19840713 201504 1 003

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.

NIP. 19790326 200812 2 002



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

Nama : M.RESKY ANANDA DARMA PUTRA  
Nomor Induk Mahasiswa : B021181345  
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara  
Judul : Analisis Hukum Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah  
Khusus Ibu Kota Nusantara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 15 Mei 2024

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003



Fajlurrahman, S.H., M.H.  
NIP. 19840713 201504 1 003





KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan

Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : M.RESKY ANANDA DARMA PUTRA  
N I M : B021181345  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Analisis Hukum Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah Khusus  
Ibu Kota Nusantara

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2024



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,M.H.,M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003



## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : M. Resky Ananda Darma Putra  
NIM : B021181345  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul "Analisis Hukum Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara" adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya ini tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 30 April 2024

Yang menyatakan

A handwritten signature in black ink is written over a red 10,000 Rupiah stamp. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'REPUBLIK INDONESIA', '10000', and 'MENTERI TEMPEL'. The serial number '6184EALX1356R2879' is visible at the bottom of the stamp.

M. Resky Ananda Darma Putra  
NIM. B021181345



## ABSTRAK

**M. RESKY ANANDA DARMA PUTRA (B021181345), Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, dengan Judul Skripsi, *Analisis Hukum Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*, dibawah bimbingan (Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P) selaku Pembimbing Utama dan (Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.) selaku Pembimbing Pendamping).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dan mengetahui pengawasan pemerintahan daerah IKN tanpa adanya lembaga legislatif.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analitis. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, artikel-artikel hukum dan hasil penelitian hukum yang berkaitan tentang objek penelitian.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) pada Pasal 23 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menyatakan dengan jelas bahwa dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, Kepala Otorita IKN akan diberikan kuasa sebagai pengguna anggaran/barang. Dan kemudian setelah dilakukannya pemindahan, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN. Kepala Otorita akan diberikan kuasa pengelolaan keuangan daerah. Yang mana jika merujuk pada UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, Pengguna anggaran/barang ialah menteri dan pengelola keuangan daerah ialah kepala daerah. Yang menjelaskan kedudukan Otorita IKN bergantung dengan tupoksi yang sedang dikerjakan. 2) mengingat salah satu sumber pendanaan untuk IKN bersumber dari APBN dan kedudukan Otorita IKN setingkat dengan kementerian, maka pengawasan akan dilakukan oleh DPR RI, melihat ada banyak pasal yang menyebutkan peran DPR di dalam UU IKN dan perubahannya. DPR melalui alat kelengkapan dewannya yang menangani bidang legislasi akan memantau dan meninjau pelaksanaan dari UU IKN sedangkan dewan yang menangani bidang pemerintahan akan mengawasi, memantau dan meninjau penyelenggaraan pemerintahan daerah IKN.



**Isi: Pemerintahan Daerah Khusus IKN; Kedudukan Otorita  
ngawasan Otorita IKN**

## ABSTRACT

***M. RESKY ANANDA DARMA PUTRA (B021181345), Faculty of Law, Hasanuddin University, with the thesis entitled "Legal Analysis of the Governance System of the Special Capital Region of Nusantara Regional Government," under the guidance of (Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P) as the Main Supervisor and (Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.) as the Assistant Supervisor.***

*This research aims to determine the position of the Nusantara Capital Region Authority (IKN) within the local government system in Indonesia and to understand the oversight of the IKN local government in the absence of a legislative body.*

*The research method used in this study is normative legal research utilizing legislative approach and analytical approach. Legal materials used consist of legislation, legal books, law journals, legal articles, and legal research results related to the research object.*

*The results of this study indicate that: 1) Article 23 paragraphs (1) and (2) of Law Number 21 of 2023 concerning amendments to Law Number 3 of 2022 concerning the Capital City clearly states that in the preparation, construction, and relocation of the Capital City, the Head of the IKN Authority will be empowered as the budget/property user. Subsequently, after relocation, in the implementation of the special regional government of IKN, the Head of the Authority will be empowered in managing regional finances. Referring to Law No. 17/2003 concerning State Finance, the budget/property user refers to ministers and regional finance managers refer to local heads, explaining the position of the IKN Authority depending on the tasks being carried out. 2) Considering that one of the funding sources for IKN comes from the State Budget and the position of the IKN Authority is equivalent to a ministry, oversight will be conducted by the Indonesian House of Representatives (DPR RI), given numerous articles outlining the role of the DPR in the IKN Law and its amendments. The DPR, through its legislative committee, will monitor and review the implementation of the IKN Law, while the committee overseeing governance will oversee, monitor, and review the administration of the IKN regional government.*



***ds: Special Capital Region of Nusantara; Position of IKN ty; Oversight of IKN Authority***

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur Penulis ucapkan sebesar-besarnya atas kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Analisis Hukum Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”, sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara, di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada kedua orang tua Penulis, (alm.) Ir. Surya Darmanto dan Abriyanti, Amd. Meskipun ayah Penulis tidak dapat menyertai Penulis hingga menyandang gelar sarjana. Namun, Penulis yakin bahwa kedua orang tua Penulis selalu mencurahkan kasih sayang yang tak terbatas, serta diiringi doa restu, jerih payah dan dukungan yang sangat berarti hingga menjadi sumber kekuatan Penulis dalam proses menyandang gelar sarjana.

Penulis selaku manusia biasa menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, terdapat beberapa kekurangan karena keterbatasan pengetahuan dan pengalaman dari Penulis. Oleh karena itu, penulis menerima kritik dan saran terkait skripsi ini. Di kesempatan kali ini tidak luput pula bantuan dan dukungan dari beberapa pihak hingga skripsi

t terselesaikan. Maka dari itu, dengan segala kerendahan hati. mengutarakan terima kasih dengan setulus-tulusnya dan



penghargaan setinggi-tingginya kepada beberapa pihak yang penulis uraikan sebagai berikut:

1. Kepada Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para jajarannya.
2. Kepada Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan I, Ibu **Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.**, selaku Wakil Dekan II, dan Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan III.
3. Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Kepada Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P** dan Bapak **Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping penulis, Terima kasih telah senantiasa meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam mengarahkan serta membimbing penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Kepada Bapak **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.** dan Bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Penguji. Terima kasih atas segala ilmu, saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.



6. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala ilmu pengetahuan yang telah diberikan kepada Penulis.
7. Seluruh staff akademik, kemahasiswaan dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya yang telah diberikan kepada Penulis.
8. Kepada saudara kandung Penulis, Siti Tasya Febriyanti Rezkyah Ananda Darma Putri, Siti Meisya Fajarezky Ananda Darma Putri, Muh. Rasya Rizqullah Ananda Darma Putra, Siti Alya Felisyah Rezky Ananda Darma Putri, dan Siti Qanita Illahiya Ananda Darma Putri. Atas segala bentuk dukungan dan usahanya membantu Penulis hingga bisa menyelesaikan studi.
9. Kepada teman-teman HAN 2018 (HANDAL), terima kasih telah kebersamai Penulis dalam menempuh pendidikan, belajar bersama, dan berbagi pengalaman selama menempuh pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
10. Teman-teman HANcur yang selama ini saling berbagi pengetahuan dan informasi dan telah menjadi teman-teman yang setia. Annur Amin, S.H., Andi Indra Ramadhan, S.H., A. Nur Imamsyah, S.H., Sardil Mutaalif, S.H., Muh. Rizal, S.H., Dyno Thiodores, S.H., Alfi Syahri, S.H., Edi Darnadi Yusuf, S.H., Ryan Hidayat, S.H., Abdul adir, S.H., Fachry Baren, S.H, Yusdariant, S.H., Andi Muh. Ihram, an Laode Iswar.



11. Keluarga Formahan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih karena telah memberikan pengalaman yang luar biasa dalam berorganisasi.
12. Kepada keluarga besar dari Ayah saya. Penulis mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya karena telah menyemangati dan membantu Penulis dalam banyak hal selama ini.
13. Kepada keluarga besar dari Ibu saya. Penulis mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya karena telah membantu Penulis selama ini.
14. Sahabat setia Penulis, yaitu Moh. Gebhin Alsyach Dewa, S.S., S.H. serta keluarga. Dan tidak lupa, Ahriani Islamiati, S.S. Terima kasih karena selalu membantu dan mendukung Penulis dalam banyak hal.
15. Sahabat Penulis, yaitu Wildan Mujahid, S.Stat. dan Andi Nurul Amalia, S.Stat. Terima kasih karena telah membantu dan telah memfasilitasi Penulis dalam penyusunan skripsi ini.
16. Sahabat Penulis, yaitu Yusuf Majid, S.T. Fajar Syatie, S.E., Parabayu Saptanugraha, dan Andi Ikhawanul Amir. Terima kasih telah menjadi sahabat yang setia yang membantu serta mendukung Penulis.
17. Sahabat Penulis. Yakni Iccang, Acing, Nuge dan keluarga. Terima kasih karena telah bersedia memberikan banyak bantuan kepada penulis selama proses penyusunan skripsi ini.



18. Terima kasih kepada teman baik Penulis, Syarifah Sudirman dan Kurnia Salim. Hope you are doing well, guys. See you on top!
19. Kepada sahabat Penulis, Priscilla. Terima kasih karena telah memberikan support dan menjadi tempat sharing Penulis selama penyusunan skripsi ini.
20. Seluruh pihak dan rekan yang telah membantu Penulis menempuh pendidikan dan menyelesaikan skripsi ini, yang penulis tidak sempat menyebutkan satu persatu. Terima kasih telah membantu, mendoakan, dan membimbing Penulis.

Terakhir, Penulis menyadari bahwa tidak ada manusia yang sempurna dalam mengerjakan hal apapun terkhusus pada penulisan skripsi ini. Karena sesungguhnya kesempurnaan hanya milik Allah Subhanahu Wa Ta'ala. Maka dari itu, sekali lagi Penulis memohon maaf apabila dalam skripsi ini masih terdapat kekurangan yang masih perlu dilakukan perbaikan. Semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala senantiasa melimpahkan rahmat-Nya kepada kita semua serta membimbing dan memudahkan segala langkah kita untuk mencapai semua impian kita. Amin Ya Rabbal Alamin.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 25 April 2024

Penulis



## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>v</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>vi</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Keaslian Penelitian .....	9
F. Metode Penelitian .....	13
1. Tipe Penelitian.....	13
2. Pendekatan Penelitian.....	13
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	14
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	15
5. Analisis Bahan Hukum.....	16
<b>BAB II KEDUDUKAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA.....</b>	<b>17</b>
pengertian Otorita.....	17
pengertian Pemerintah dan Pemerintahan.....	18



1. Pemerintah .....	18
2. Pemerintahan .....	19
C. Sistem Pemerintahan.....	21
D. Pemerintahan Daerah.....	31
1. Pengertian Pemerintah Daerah.....	31
2. Prinsip/Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	31
a. Desentralisasi.....	31
b. Dekonsentrasi .....	32
c. Tugas Pembantuan .....	33
3. Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	33
4. Pengaturan Hukum Pemerintah Daerah .....	50
E. Analisis Kedudukan Otorita IKN dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	52

**BAB III PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH IBU KOTA NUSANTARA TANPA ADANYA LEMBAGA LEGISLATIF ..... 61**

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	61
B. Pengawasan .....	62
1. Pengertian Pengawasan.....	62
2. Jenis-Jenis Pengawasan .....	64
3. Manfaat Pengawasan .....	66
C. Pengawasan Politis/Pengawasan Legislatif .....	67
D. Pembatasan Kekuasaan Pemerintahan Daerah .....	70
E. Hubungan Kerja antara DPRD dan Kepala Daerah.....	74
F. Analisis Pengawasan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara Tanpa Adanya Pengawasan Lembaga Legislatif.....	77

**BAB IV PENUTUP ..... 89**



esimpulan .....	89
aran .....	90
PUSTAKA .....	93

## DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Halaman
<b>Tabel 1</b> Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 .....	<b>36</b>
<b>Tabel 2</b> Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 .....	<b>38</b>
<b>Tabel 3</b> Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 .....	<b>42</b>
<b>Tabel 4.1</b> Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 .....	<b>43</b>
<b>Tabel 4.2</b> Tingkatan dan Nomenklatur Wilayah Administratif Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 .....	<b>43</b>
<b>Tabel 5</b> Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 .....	<b>46</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tepat pada tanggal 16 Agustus 2019, di Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan di kompleks parlemen Senayan. Presiden Republik Indonesia dalam pidato kenegaraan, telah menyampaikan sekaligus meminta izin kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terkait rencana pemindahan Ibu kota Republik Indonesia ke Kalimantan Timur<sup>1</sup>. Lalu tepatnya pada 26 Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia dalam keterangannya memutuskan bahwa sebagian wilayah dari Penajam Paser Utara dan sebagian wilayah dari Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur akan menjadi lokasi pembangunan ibu kota baru Negara Republik Indonesia<sup>2</sup>. Rencana pemindahan ibu kota tersebut telah melalui kajian dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas RI). Presiden juga menegaskan bahwa nantinya ibu kota baru tersebut tidak hanya sebagai simbol identitas bangsa, tapi juga menjadi representasi kemajuan bangsa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rosiana Haryanti, "Pidato Kenegaraan Jokowi dan Wacana Pemindahan Ibu Kota", Kompas.com, 16 Agustus 2019, terdapat di <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/16/18493981/pidato-kenegaraan-jokowi-dan-wacana-pemindahan-ibu-kota>. (Diakses pada tanggal 9 Agustus 2022).

<sup>2</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara, Ibu Kota Baru", terdapat di [/www.setneg.go.id/baca/index/penajam\\_paser\\_utara\\_dan\\_kutai\\_kartanegara\\_ibukota\\_baru](http://www.setneg.go.id/baca/index/penajam_paser_utara_dan_kutai_kartanegara_ibukota_baru), (diakses pada tanggal 11 Agustus 2022)

<sup>3</sup> Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Perencanaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, Nomor 10, hlm. 531.



Peristiwa pemindahan ibu kota negara bukanlah suatu hal yang tabu karena sebelumnya telah banyak dilakukan oleh beberapa negara, dengan alasan dan tujuan yang beragam. Baik itu dengan tujuan memecahkan masalah demi kebaikan negara maupun kemajuan bangsa dan negara. Sebagai salah satu contohnya:

1. Brazil, dikarenakan penduduk di Ibu kota terdahulu yaitu Rio de Janeiro sangat padat dan menimbulkan kemacetan yang parah sehingga ibu kota nya dipindahkan ke Brasilia.
2. Korea Selatan, pernah memindahkan ibu kotanya dari Seoul ke Sejong pada tahun 2004. Dengan alasan Seoul sangat dekat jaraknya dengan Korea Utara, sehingga dianggap lebih mudah untuk diserang.
3. Republik Rakyat China (Tiongkok), dikarenakan ibu kota tradisionalnya secara ekonomi memudar akibat kota pesaingnya, seperti Nanjing yang memudar oleh Shanghai<sup>4</sup>.

Dalam hal rencana pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia saat ini didasari oleh dua hal. *Pertama*, mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*Kedua*, sebagai bentuk upaya memperbaiki tata kelola wilayah Ibu Negara. Tata kelola wilayah Ibu Kota Negara bertujuan untuk



---

H. M. Yahya, "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera", Jurnal Studi a dan Masyarakat, Vol. 14, Nomor 01. 2018. hlm. 21.

mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan. Serta dapat menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia.

Perbaikan tata Kelola wilayah ini dilakukan dengan cara pemindahan ibu kota negara Indonesia, dari Jakarta ke Kalimantan tepatnya di wilayah Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara. Salah satu alasan yang menjadi pertimbangan Presiden Republik Indonesia memilih Kalimantan untuk menjadi lokasi ibu kota negara baru ialah dengan harapan dapat mendorong pengurangan kesenjangan dan meningkatkan pertumbuhan serta pemerataan perekonomian daerah di luar Jawa Khususnya di Kawasan Indonesia Timur<sup>5</sup>. Karena selama ini kegiatan perekonomian cenderung bersifat sentralistik di Jakarta dan di pulau Jawa. Alasan lain dari pemindahan ibu kota ialah dikarenakan setelah Bappenas RI melakukan pengkajian terhadap ibu kota saat ini, yaitu DKI Jakarta. Jakarta dianggap sudah tidak mampu mengemban peran sebagai Ibu kota.

Sebagai langkah awal dari keputusan pemindahan Ibu Kota Negara tersebut maka, disahkanlah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut dengan UU IKN) pada tanggal 15 Februari 2022 yang akan menjadi legitimasi dari Ibu

Negara.

---

Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Presiden Jokowi: Ibu Kota Baru di am Paser Utara dan Kutai Kartanegara", terdapat di [/www.setneg.go.id/baca/index/presiden\\_jokowi\\_ibu\\_kota\\_baru\\_di\\_penajam\\_p Utara dan kutai kartanegara](http://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_ibu_kota_baru_di_penajam_p Utara dan kutai kartanegara) (diakses pada tanggal 12 Agustus 2022)



Namun, dengan proses pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dianggap terbilang cepat karena hanya memakan waktu 43 hari, terhitung sejak 7 Desember 2021<sup>6</sup>. Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tersebut dinilai banyak mengandung hal yang perlu dikoreksi dan juga membawa beberapa hal yang dianggap baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Permasalahan *Pertama*, yaitu terkait dengan kurang jelasnya kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Jika mengacu pada Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Diatur bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Kemudian di Pasal 59 ayat (2), kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut dengan gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut dengan bupati dan untuk Daerah kota disebut dengan wali kota. Sehingga dapat kita ketahui bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk Daerah setingkat Provinsi disebut dengan Gubernur.

Sedangkan, jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut dengan UU IKN). Dijelaskan bahwa Ibu Kota Negara bernama Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan



---

<sup>6</sup>Fitria Chusna Farisa, "Belum Genap Sebulan Disahkan, Kini UU IKN Digugat ke Kompas.com, 03 Februari 2022, [//nasional.kompas.com/read/2022/02/03/05400041/belum-genap-sebulan-kini-uu-ikn-digugat-ke-mk/](https://nasional.kompas.com/read/2022/02/03/05400041/belum-genap-sebulan-kini-uu-ikn-digugat-ke-mk/). (Diakses pada tanggal 12 Agustus 2022).

pemerintah daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana yang ditetapkan dan diatur dengan undang-undang ini<sup>7</sup>. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b, dinyatakan bahwa dibentuklah Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Kemudian di Pasal 4 ayat (3) juga menjelaskan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Otorita Ibu Kota Nusantara juga akan dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara<sup>8</sup>, yang akan bertindak sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat dengan menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR<sup>9</sup>.

Kedudukan Otorita IKN sebagai lembaga yang setingkat kementerian makin dipertegas lagi di Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan lembaga setingkat dengan kementerian yang bertanggung jawab pada kegiatan



---

Pasal 1 ketentuan nomor 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara

Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Hal ini akan menimbulkan ketidakjelasan. Karena jika kita berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi seharusnya disebut dengan gubernur. Namun. Di dalam UU IKN yang bertindak sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara disebut dengan Otorita IKN yang dipimpin oleh Kepala Otorita IKN yang setingkat dengan menteri. Dengan dipimpinnya Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagai satuan pemerintah khusus setingkat provinsi oleh Kepala Otorita IKN yang setingkat dengan kementerian, tentunya akan menimbulkan pertanyaan dimanakah letak kedudukan Otorita IKN dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Permasalahan *Kedua*, terkait dengan pelaksanaan pengawasan terhadap kewenangan Otorita IKN. Jika menelisik pada UU Pemerintahan Daerah. dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>10</sup>. Selanjutnya juga dijelaskan di Pasal 57 UU Pemerintahan Daerah bahwa penyelenggara pemerintahan daerah baik itu setingkat provinsi, kabupaten/kota ialah

la daerah dan DPRD. Berdasarkan dari dua ketentuan pasal

---

Pasal 1 Ketentuan Nomor 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang rintahan Dserah.



diatas dapat kita ketahui bersama bahwa dalam pemerintahan daerah seyogianya terdapat unsur penyelenggara urusan pemerintahan yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Namun, kenyataannya di dalam UU IKN tidak terdapat satupun ketentuan ataupun pasal yang menyebutkan pembentukan maupun eksistensi dari DPRD. Bahkan didalam penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU IKN. Dinyatakan bahwa sebagai salah satu bentuk kekhususan dari Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara ialah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya hanya diselenggarakan oleh Otorita IKN tanpa keberadaan DPRD sebagaimana yang berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum. Padahal jika melihat tugas pokok, fungsi dan kewenangan dari Otorita IKN yang begitu luas, sangatlah berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Sehingga seharusnya dalam menjalankan tugas dan kewenangnya diperlukan adanya pengawas agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Apalagi jika mengingat salah satu fungsi dari DPRD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 96 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama yaitu: Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran dan Pengawasan. Dengan tidak adanya eksistensi dari DPRD lantas siapakah yang akan mengawasi pelaksanaan dari kewenangan dari Otorita IKN.



Dengan berdasarkan berbagai permasalahan diatas, serta aknya hal yang masih kurang jelas dan kurang sesuai di dalam

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ini. Tentu perlu dilakukan suatu penelitian lebih lanjut sesuai dengan kajian Ilmiah. Maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan ini dengan mengambil judul “**Analisis Hukum Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia ?
2. Bagaimanakah pengawasan pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara tanpa adanya lembaga legislatif ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.
2. Mengetahui pengawasan pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara tanpa adanya lembaga legislatif

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan agar hasil penelitian antinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan enulis mengenai Analisis Hukum terhadap Sistem Pemerintahan



Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Serta dijadikan referensi maupun rujukan bagi akademisi atau para mahasiswa hukum untuk melakukan dan melanjutkan penelitian yang berkaitan.

## 2. Secara Praktis

Sebagai suatu penelitian yang membahas dan menganalisis tentang Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Maka diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan serta memberikan masukan untuk pemerintah dalam pengaturan maupun implementasi dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022.

## E. Keaslian Penelitian

Setelah penulis berusaha menelusuri dan melakukan pencarian secara daring. Penulis belum menemukan adanya penelitian yang sama dengan topik ataupun isu yang sedang penulis bahas. Namun, ada beberapa jurnal yang berkaitan dengan topik dan isu yang sedang penulis bahas. Berikut beberapa jurnal yang memiliki topik dan isu yang terkait dengan penelitian penulis :

1. Jurnal IKAMAKUM, Vol. 2, No. 1 Tahun 2022. Dengan judul "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara) yang tulis oleh Jetter Wilson Salamony. Tulisan ini berfokus mengkaji



dan meninjau perubahan nomenklatur Kepala Daerah menjadi Kepala Otorita IKN yang diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 2022 (UU IKN). Juga mengkaji implikasi dari perubahan nomenklatur Kepala Daerah menjadi Kepala Otorita IKN di bidang Politik, Hukum dan Administrasi Negara. Serta membandingkan beberapa kota yang berstatus otorita di beberapa negara. Jurnal ini juga penulis gunakan sebagai jurnal acuan utama. Sehingga ada beberapa kesamaan dalam pembahasan. Namun, fokus pembahasan penulis lebih mengarah ke kedudukan Otorita IKN dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dan juga terhadap siapa yang akan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan Otorita IKN.

2. Jurnal Legislatif. Vol. 5 No.2, Juni 2022. Dengan judul “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, yang ditulis oleh Ervin Nugrohosudin. Tulisan ini berfokus mengkaji tugas, fungsi dan wewenang serta kekhususan dari Otorita IKN. Selain itu, tulisan ini juga mengkaji kedudukan Kepala Otorita berdasarkan UU IKN. Namun, dalam fokus pembahasan terkait kedudukan Kepala Otorita IKN belum dibahas secara komprehensif dan lebih berfokus mengkaji tugas, fungsi dan wewenang dari Kepala Otorita dan jurnal ini hanya berdasarkan pada UU IKN. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan pengkajian lebih lanjut dan lebih komprehensif terkait



kedudukan Otorita IKN. Serta tidak hanya mengkaji dari UU IKN. Namun, mengkaji juga dari aturan turunannya yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

3. Jurnal IKAMAKUM. Vol. 2, No. 1 Tahun 2022. Dengan judul “Konstitusionalitas Otorita IKN Ditinjau dengan Metode Penafsiran Berdasarkan Original Intent”. Yang ditulis oleh M. Aidil, Kurniawati Agustin, Dena Anggika Prayogo, Erwin Kurnia Aditama, dan Gatot Wicaksono. Tulisan ini lebih berfokus dalam mengkaji dan membandingkan beberapa ketentuan tentang Otorita IKN dengan beberapa ketentuan tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dimana dilakukan dengan metode penafsiran berdasarkan *original intent*. Meskipun sama-sama membahas tentang Otorita IKN. Namun, fokus pembahasan yang penulis bahas dengan tulisan diatas sangatlah berbeda. Yang dimana, penulis membahas terkait kedudukan Otorita IKN dan siapa yang akan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan Otorita IKN.

4. Jurnal Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. INFO SINGKAT. Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis. Vol. XVI, o.5/1/Puslit/Maret/2022. Dengan judul “Pengangkatan Kepala otorita Ibu Kota Negara dari Nonparpol : Perspektif Politik”. Yang



ditulis oleh Prayudi. Tulisan ini mengkaji berdasarkan perspektif politik terhadap pilihan Presiden dalam melakukan pengangkatan awal Kepala Otorita IKN dari kalangan nonparpol serta membahas implikasi dari pengangkatan figur nonparpol sebagai Kepala Otorita IKN. Meskipun topik pembahasannya yang diangkat juga terkait Otorita IKN. Namun, pengkajian permasalahannya berbeda. Yang dimana penulis dalam penelitian ini mengkaji kedudukan Otorita IKN dan siapa yang akan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan Otorita IKN.

Berdasarkan pada hasil pemaparan jurnal diatas, dapat dipahami bahwa penelitian yang dilakukan oleh Jetter Wilson Salamony, Ervin Nugrohosudin, M. Aidil, Kurniawati Agustin, Dena Anggika Prayogo, Erwin Kurnia Aditama, dan Gatot Wicaksono, dan juga Prayudi. Memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Karena dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian terkait Kedudukan Otorita IKN dalam sistem pemerintahan di Indonesia serta bagaimana pengawasan pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara tanpa adanya lembaga legislatif. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki perbedaan yang sangat mendasar dengan penelitian yang lainnya sehingga penelitian ini dapat bertanggungjawabkan keasliannya.



## F. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah tipe penelitian hukum normatif. Tipe penelitian hukum normatif biasa juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum teoritis. dikarenakan penelitian ini berfokus kepada kajian tertulis (data sekunder) seperti peraturan perundang-undangan, teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, dan hasil karya ilmiah para sarjana (doktrin). Penelitian ini juga hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis, sehingga penelitian ini berkaitan erat dengan studi kepustakaan (*library research*)<sup>11</sup>.

### 2. Pendekatan Penelitian

Ada dua pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini sebagai pondasi untuk menyusun argumentasi hukum dalam menyelesaikan isu hukum yang akan diteliti. *Pertama*, dengan cara menelaah undang-undang yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani atau lebih dikenal dengan metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)<sup>12</sup>. Dan yang *Kedua*, penulis juga menggunakan pendekatan analitis (*Analytical approach*) yang nantinya akan digunakan untuk menelaah dan



---

Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel Revisi*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 98.

Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, hlm. 133

menganalisis sistem hukum yang terkait dengan isu hukum yang akan diteliti<sup>13</sup>.

### 3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

#### A. Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara
6. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara
7. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.



---

Irwansyah, *Op.Cit*, hlm. 152-153.

8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa:

1. Buku-buku hukum
2. Jurnal hukum
3. Artikel ilmiah
4. Skripsi hukum

C. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian yang diteliti berupa situs/berita daring (online).

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian kali ini adalah dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mengumpulkan, membaca serta menelaah peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, dan berbagai publikasi daring (*online*) yang dianggap relevan dengan Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

5. Analisis Bahan Hukum



Setelah menginventarisasi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dibutuhkan selanjutnya penulis menelaah dan

melakukan analisis secara kualitatif terhadap bahan hukum yang telah diinventarisasi kemudian akan di deskripsikan secara baik dan jelas. Untuk mendapatkan kesimpulan yang akan digunakan untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian ini serta mencapai tujuan dalam penelitian ini.



## BAB II

### KEDUDUKAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

#### A. Pengertian Otorita

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Otorita adalah kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya atau bisa juga diartikan sebagai badan resmi yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengelola bidang kegiatan tertentu.

Karena pembahasan ini terkait Otorita, Sebelum itu, ada baiknya kita mengetahui definisi Otorita Ibu Kota Nusantara. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara:

“Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang ini.”

Sebagai satuan pemerintah yang setingkat provinsi seyogyanya Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara mempunyai kepala daerah, yang merupakan salah satu dari dua unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dan hal itu diatur di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dijelaskan tentang Otorita Ibu Kota Nusantara:



“Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.”

## B. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

### 1. Pemerintah

Definisi Pemerintah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ialah sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; penguasa suatu negara; atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara. Mengutip pendapat Inu Kencana Syafii, secara etimologis pemerintah dapat diartikan sebagai:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan memerintah. Yang mana terdiri dari dua unsur yaitu, rakyat dan pemerintah. Yang keduanya memiliki hubungan.
2. Setelah ditambah dengan awalan “pe-“ menjadi pemerintah berarti badan atau organisasi yang mengelola.
3. Setelah ditambah imbuhan “-an” menjadi pemerintahan, yang berarti tindakan, cara, ataupun perihal<sup>14</sup>.

Sedangkan, Pemerintah menurut Sadu Wasistiono dan Simangunsong ialah orang atau badan yang secara politik berikan kewenangan untuk memerintah suatu entitas tertentu,

---

Inu Kencana Syafii, 2019, *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 8-



atau sebuah cara dalam melaksanakan suatu proses memerintah, ataupun juga sebuah sistem kebijakan memerintah<sup>15</sup>.

Menurut pendapat Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam Ridwan HR, Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara sempit (*in the narrow sense*) dan luas (*in the broad sense*). Pemerintah dalam arti luas, meliputi semua alat kelengkapan negara, yang terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan dalam arti sempit pemerintah diartikan hanya cabang kekuasaan eksekutif saja<sup>16</sup>.

Sedangkan menurut SF Marbun dan Moh. Mahfud dalam Ridwan HR, Pemerintah dalam arti sempit adalah organ atau alat perlengkapan negara yang diberikan tugas pemerintahan atau menjalankan undang-undang. Sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan juga yudikatif<sup>17</sup>.



---

Sadu Wasistiono dan Simangunsong, 2015, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Press, Jatinagor, hlm. 88.

Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, hlm.

*Ibid*, hlm. 31.

## 2. Pemerintahan

Jika melihat definisi Pemerintahan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Sedangkan, definisi pemerintahan menurut Rahyunir Rauf, Pemerintahan adalah suatu organisasi atau lembaga yang diberikan legitimasi oleh rakyat untuk menjalankan kekuasaan (tugas) negara dalam suatu negara dan didukung fasilitas negara sebagai sarana penunjang penyelenggaraan pemerintahan<sup>18</sup>.

Sementara itu Taliziduhu Ndraha berpendapat Pemerintahan adalah gejala sosial, yang terjadi dalam hubungan antara anggota masyarakat, antara individu dan individu, antara kelompok dan kelompok, serta antara individu dan kelompok. Dalam Bahasa Inggris, pemerintahan disebut dengan *government* (dalam Bahasa latin *gubernare*, *Greek kybernan*, artinya *to steer*, mengontrol, mengemudikan atau mengendalikan). Sehingga pada awalnya lambang pada pemerintahan berbentuk kemudi kapal<sup>19</sup>.

Di Indonesia, definisi tentang pemerintah dan pemerintahan dibedakan. Khususnya dalam Undang-undang tentang



---

Rahyunir Rauf, 2018, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah : Desentralisasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan*, Zanafa Publishing, Pekanbaru Riau, hlm. 6.

Taliziduhu Ndraha, 1997, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 6-7.

Pemerintahan Daerah. Sehingga ada kata “Pemerintah” dan “Pemerintahan”. Mengutip pendapat Aminuddin Ilmar bahwa arti kata dari “pemerintah” dengan “pemerintahan” itu berbeda. Pemerintah berkaitan dengan suatu organ atau badan yang menjalankan fungsi pemerintahan. Sedangkan, arti Pemerintahan adalah suatu kegiatan menjalankan pemerintahan atau proses penyelenggaraan pemerintahan (*beestursvoering*)<sup>20</sup>.”

Jadi dapat kita ketahui bersama bahwa, Pemerintahan lebih merujuk pada bagaimana menyelenggarakan fungsi pemerintahan, Sedangkan kata Pemerintah lebih merujuk pada badan atau orang yang memerintah.

### C. Sistem Pemerintahan

Indonesia adalah negara yang menganut demokrasi, yang mana di dalam negara demokrasi pasti akan ditemukan kedaulatan rakyat. Dan sebagai bukti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Dalam konsep negara Demokrasi, umumnya pemerintahan dipegang oleh badan eksekutif atau yang biasa disebut dengan pemerintah. Sebagai pemegang kekuasaan dalam menjalankan roda



---

Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Aminuddin, Makassar, hlm. 35

pemerintahan sebuah negara, eksekutif bertanggung jawab penuh dalam pembangunan serta kemajuan negara di segala sektor<sup>21</sup>.

Sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial, maka presiden menjadi pusat kekuasaan eksekutif dan sekaligus menjadi pusat kekuasaan negara, sehingga presiden tidak hanya menjadi kepala pemerintahan (*chief of executive*) tetapi juga menjadi kepala negara (*chief of state*)<sup>22</sup>. Sebagai pimpinan tertinggi dalam pemerintahan (eksekutif tunggal), presiden dapat mengambil dan memutuskan kebijakan strategis yang amat menentukan secara cepat (*speed and decisiveness*).

Agar kekuasaan eksekutif tidak hanya berorientasi di pusat maka dilakukan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Istilah ini disebut juga *vertical division of power* yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal. Dikatakan vertikal karena pembagian kekuasaan berlangsung antara tingkat pemerintahan yang berbeda. Ada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (nasional) dan ada tingkat pemerintahan yang lebih rendah (daerah)<sup>23</sup>.

#### a. Pemerintah Pusat

Berdasarkan pada pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Pusat



Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah di Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia", Jurnal IKAMAKUM, Vol. 2, r 1, 2022, hlm. 497.

Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia – Pergulatan Ketatanegaraan iu Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 32

Jetter Wilson Salamony, *Loc.Cit.*

adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah pusat dalam hal menyelenggarakan pemerintahan juga wajib menetapkan kebijakan ataupun peraturan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang dilaksanakan secara nasional di seluruh wilayah di Indonesia, dengan pembagian tugas pemerintah pusat yang dibagi sebagai berikut.

1) Presiden

Secara eksplisit telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan dalam pemerintahan.

2) Wakil Presiden

Dalam melakukan tugasnya presiden akan dibantu oleh seorang wakil presiden. Yang mana tugas utama dari seorang wakil presiden ialah melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan kementerian<sup>24</sup>.

3) Menteri

Sebagai negara dengan sistem presidensial, Menteri di Indonesia bertindak sebagai pembantu presiden dalam menjalankan serta memimpin pelaksanaan tugas-tugas



---

Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, 2014, *Hukum Tata Usaha Negara dan n Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, cetakan kedua, Kencana-damedia Group, Jakarta, hlm. 118.

pemerintahan operasional sehari-hari di bidangnya masing-masing.

Dan untuk memastikan apakah kebijakan ataupun peraturan tersebut berjalan dengan baik maka perlulah dilakukan pengawasan secara terpadu oleh Menteri/Kepala Lembaga pemerintah nonkementerian.

b. Pemerintah Daerah

Telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Oleh karena itu, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU 23 Tahun 2014. Setiap Daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi dan wakil kepala daerah provinsi disebut gubernur dan wakil gubernur. Kepala daerah untuk kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten disebut bupati dan wakil bupati. Sedangkan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah kota disebut walikota dan wakil walikota.

Terkait pelaksanaan tugas dan kewenangan dari tiap kepala daerah akan dijelaskan masing-masing, dalam penjelasan sebagai berikut:



## 1) Gubernur

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Maka dari itu, dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas<sup>25</sup>:

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan *monitoring*, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD), rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD),



---

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang sebagai Wakil Pemerintah Pusat

anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;

- e. melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, gubernur selaku wakil pemerintah pusat memiliki wewenang<sup>26</sup>:

- a. membatalkan peraturan bupati/walikota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan



---

Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Sanaa Tugas dan Wewenang sebagai Wakil Pemerintah Pusat

- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan, gubernur selaku wakil pemerintah pusat juga memiliki tugas dan wewenang berupa<sup>27</sup>:

- a. menelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antardaerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melantik bupati/wali kota;
- e. memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh



---

Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang sanaan Tugas dan Wewenang sebagai Wakil Pemerintah Pusat

kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945;

- f. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 145; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat melaporkan pelaksanaan tugas dan wewenang kepada presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri<sup>28</sup>.

## 2) Bupati/Wali Kota

Bupati/Wali Kota adalah wakil Pemerintah di daerah kabupaten/kota yang dilantik oleh Gubernur dan bertanggung jawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Berdasarkan pada Pasal 65 UU Nomor 9



---

Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang sanaan Tugas dan Wewenang sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2014. Sebagai kepala daerah Bupati/Wali Kota mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Dengan UU Nomor 9 Tahun 2015, ketentuan di ayat (1) huruf f Pasal 65 dihapus. Yang mana sebelumnya di UU 23 Tahun 2014, mengatur bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dalam mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.

Dalam melaksanakan tugasNimatunya kepala daerah juga berwenang<sup>29</sup>:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketiga kepala daerah diatas masing-masing merupakan calon dari partai politik maupun perseorangan yang nantinya akan dipilih dalam pemilihan umum kepala daerah (PEMILUKADA).



---

Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang rintahan Daerah

## D. Pemerintahan Daerah

### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Berdasarkan pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya di Pasal 1 angka 3, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

### 2. Prinsip/Asas Pemerintahan Daerah

Dalam pemerintahan daerah, ada beberapa prinsip atau asas yang menjadi dasar pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, diantaranya sebagai berikut:

#### a. Desentralisasi

Secara harfiah desentralisasi berasal dari bahasa latin yakni *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat atau



menjauh dari pusat sebagai bentuk penyerahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah<sup>30</sup>. Definisi Desentralisasi menurut pasal 1 angka 8 Undang-Undang 23 Tahun 2014, ialah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Sedangkan Desentralisasi menurut Ni'matul Huda, ialah bukan hanya sekedar pembagian kewenangan, tapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan satuan tingkat yang lebih rendah. Dan dengan demikian, sistem desentralisasi bermakna pengakuan terhadap penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan<sup>31</sup>.

b. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur



---

Yusnani Hasyimzoem, dkk. 2019, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Depok, hlm.18.  
Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.85-

dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

c. Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

3. Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia

Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia telah mengalami proses perjalanan yang sangat panjang. Dimulai dari saat kemerdekaan Indonesia dan telah mengalami beberapa kali perubahan hingga sampai sekarang ini. Pemerintahan Indonesia telah mengalami perubahan bentuk kurang lebih delapan periode. Berikut penjelasan dari tiap periode:

1. Periode I (1945-1948)

Pada periode ini belum terdapat sebuah undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah secara khusus. Aturan yang digunakan ialah aturan yang telah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Selain aturan dari PPKI, aturan yang digunakan juga ialah Undang-Undang Nomor



1 Tahun 1945 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah (KND).

PPKI dalam rapatnya pada 19 Agustus 2019 menetapkan pembagian daerah dan penyelenggaraan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang telah ada. PPKI hanya menetapkan adanya KND di daerah untuk membantu tugas kepala daerah sebagaimana yang dilakukan di pusat dengan adanya Komite Nasional Indonesia (KNI) Pusat.

Pada umumnya, wilayah di Indonesia dibagi menjadi provinsi-provinsi. Yang mana pada tiap-tiap provinsi terbagi lagi menjadi keresidenan-keresidenan. Tiap-tiap Provinsi dikepalai oleh Gubernur. Sedangkan keresidenan dikepalai oleh Residen. Dalam melaksanakan pemerintahan Gubernur dan Residen akan dibantu oleh KND. Terkait susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan berdasarkan pada kondisi yang telah ada. Maka dari itu, provinsi dan keresidenan hanyalah sebagai daerah administratif dan belum mendapatkan otonomi.

PPKI juga memutuskan selain adanya provinsi terdapat juga Kooti (*Zelfbestuurende Landshcappen/Kerajaan*) dan Kota (*Gementee/Haminte*) yang kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap dilanjutkan sampai diatur lebih lanjut. Wilayah-wilayah provinsi yang ada tersebut tidak mencakup wilayah-



wilayah Kooti. Wilayah Kooti berada di bawah pemerintah pusat baik secara langsung maupun perwakilan yang disebut Komisaris.

Tingkatan selengkapnya pada masa itu (secara berurutan dari pemerintahan daerah tingkat tertinggi ke tingkat terendah):

- 1) Provinsi;
- 2) Keresidenan;
- 3) Kabupaten/Kota;
- 4) Kawedanan;
- 5) Kecamatan; dan
- 6) Desa.

Otonomi Daerah baru diatur setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut mengatur bahwa ada tiga jenis daerah yang memiliki otonomi yaitu: Kerisedenan, Kota Otonom dan Kabupaten serta daerah lain yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta). Pemberian otonomi dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Yang bertindak sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah KND bersama dengan Kepala Daerah, dan dipimpin oleh Kepala Daerah<sup>32</sup>.



---

Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok n Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 5-7.

## 2. Periode II (1948-1957)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Pokok Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini merupakan undang-undang pertama yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum, ada dua jenis daerah otonom di Indonesia yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut juga dengan daerah istimewa.

Daerah otonom khusus yang diberikan nomenklatur “Daerah Istimewa” adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan kooti/daerah swapraja yang telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya. Masing-masing daerah otonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda, yaitu:

<b>Tingkatan Daerah Otonom</b>	<b>Nomenklatur Daerah Otonom Biasa</b>	<b>Nomenklatur Daerah Otonom Khusus</b>
Tingkat I	Provinsi	Daerah Istimewa Setingkat Provinsi
Tingkat II	Kabupaten/Kota Besar	Daerah Istimewa Setingkat Kabupaten
Tingkat III	Desa, Negeri, Marga, atau nama lain/kota kecil	Daerah Istimewa Setingkat Desa

**Tabel 1.** Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948



Kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 bertujuan untuk memperbaiki atau menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang disadari oleh pemerintah dari undang-undang sebelumnya. Yang mana dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tampak koreksi dalam hal sistem otonomi.

Undang-Undang ini menentukan bahwa yang bertindak sebagai legislatif daerah ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan yang bertindak sebagai eksekutif daerah ialah Dewan Pemerintah Daerah (DPD). UU Nomor 22 Tahun 1948 juga mengatur tentang pokok-pokok pemerintahan daerah di wilayah di Indonesia yang tersisa yaitu wilayah Sumatera yang meliputi: Aceh, Sumatera Utara bagian barat, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan bagian utara dan barat, Bengkulu, dan Lampung; dan wilayah jawa yang meliputi: Banten, Jawa Tengah bagian timur, Yogyakarta, dan Jawa Timur bagian barat (daerah Mataraman)<sup>33</sup>.

### 3. Periode III (1957-1965)

Pada periode ini Undang-Undang yang berlaku ialah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 22



---

*Ibid.* hlm. 7-8

Tahun 1948 dan Undang-Undang N.I.T. Nomor 44 Tahun 1950. Dalam Undang-Undang ini, ada dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa (daerah swatantra) dan daerah otonom khusus (daerah istimewa). Masing-masing daerah otonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda, yaitu:

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Daerah Swatantra Tingkat I/Kotapraja Jakarta Raya	Daerah Istimewa Tingkat I
Tingkat II	Daerah Swatantra Tingkat II/Kotapraja	Daerah Istimewa Tingkat II
Tingkat III	Daerah Swatantra Tingkat III	Daerah Istimewa Tingkat III

**Tabel 2.** Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957

Selain dua jenis daerah berotonomi diatas terdapat pula Daerah Swapraja. Yang merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah jaman Hindia Belanda dan Republik II (Pemerintahan Negara Federal RIS). Undang-Undang mengatur bahwa pemerintahan lokal memakai nomenklatur “Pemerintahan Daerah” yang dimana pemerintahan lokal terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Legislatif dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) sebagai Eksekutif.

Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan berdasarkan aturan yang telah ditetapkan oleh undang-undang



tersendiri. DPRD memilih Kepala Daerah dengan beberapa syarat-syarat tertentu dan akan disahkan oleh presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya untuk Kepala Daerah tingkat II dan III.

Sedangkan untuk Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dan pada jaman sebelum Republik dengan memerhatikan beberapa syarat tertentu dan diangkat oleh presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya untuk Daerah tingkat II dan III. Dan untuk Daerah Istimewa dapat diangkat juga Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah Istimewa.

Dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 diperkenalkan sistem otonomi yang berbeda jika dibandingkan dengan UU Nomor Tahun 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1948, yaitu sistem otonomi riil, yang mana dalam penjelasan umumnya disebut dengan "sistem rumah tangga nyata". Untuk lebih memahami latar belakang lahirnya konsep otonomi ini memang tidak lepas dari ketentuan Pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, yang berbunyi:



1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (*autonom*), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara;
2. Kepala daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri;
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Perubahan bentuk pemerintahan daerah dilakukan pada 1959 dan 1960 didasari oleh pemberlakuan kembali UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden di tahun 1959. Dengan tujuan untuk menyesuaikan dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.

Berdasarkan pada peraturan tersebut, pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah sebagai eksekutif dengan dibantu Badan Pemerintah Harian (BPH) sebagai pembantu sekaligus penasihat Kepala Daerah. Sedangkan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Legislatif. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I



dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II dengan syarat tertentu. Dalam peraturan ini, Kepala Daerah merupakan Pegawai Negara dan karenanya tidak dapat diberhentikan oleh Keputusan DPRD.

BPH sendiri terdiri dari tiga sampai lima anggota kecuali yang berasal dari anggota DPD sebelumnya. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Penyesuaian pada tahun 1960 juga dilaksanakan dengan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Peraturan mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah. Dalam aturan ini pula diatur bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR. Adapun masa jabatan Kepala Daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR<sup>34</sup>.

#### 4. Periode IV (1965-1974)

Pada periode ini Undang-Undang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebelumnya, yaitu menggantikan UU Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Merujuk pada Undang-Undang



---

*Ibid.* Hlm. 9-11.

ini secara umum hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah.

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Provinsi/Kotaraya
Tingkat II	Kabupaten/Kotamadya
Tingkat III	Kecamatan/Kotapraja

**Tabel 3.** Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965

Undang-Undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “pemerintah daerah”. Pemerintah daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengelola rumah-tangga daerahnya di mana pemerintahan lokal terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Legislatif dan Kepala Daerah dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian sebagai Eksekutif.

Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta anggota BPH adalah 5 tahun. Kepala Daerah adalah pegawai negara sekaligus menjadi wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Maka dari itu, Kepala Daerah harus menjalankan politik pemerintah serta bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.

Dalam Undang-Undang ini secara tegas tidak lagi mengakomodasi daerah-daerah dengan otonomi khusus dan secara sistematis berusaha menghapuskan daerah otonomi



husus tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 88 UU Nomor 18 Tahun 1965<sup>35</sup>.

5. Periode V (1974-1999)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang ini menggantikan UU No. 18 Tahun 1965 yang dinyatakan tidak dapat diimplementasikan. Dan merujuk pada Undang-Undang ini membagi Indonesia hanya menjadi satu jenis Daerah Otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan Wilayah Administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Daerah Tingkat I (Dati I) / Daerah Khusus Ibukota/ Daerah Istimewa
Tingkat II	Daerah Tingkat II (Dati II)

**Tabel 4.1** Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974

Tingkatan	Nomenklatur Wilayah Administratif
Tingkat I	Provinsi/Ibukota Negara
Tingkat II	Kabupaten/Kotamadya
Tingkat IIA	Kota Administratif
Tingkat III	Kecamatan

**Tabel 4.2** Tingkatan dan Nomenklatur Wilayah Administratif Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974

Daerah tingkat I memiliki nama dan batas yang sama dengan wilayah provinsi atau ibukota negara. Ibukota daerah tingkat I adalah ibukota wilayah provinsi. Dan untuk nama batas




---

*Ibid.* Hlm. 11-13.

daerah tingkat II juga sama dengan nama wilayah dan batas wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Sementara itu, untuk ibukota daerah tingkat II adalah ibukota Wilayah Kabupaten. Untuk penyebutan Wilayah Administratif dan daerah otonom disatukan.

Pada periode ini, otonomi daerah lebih berfokus pada daerah tingkat II. Untuk melaksanakan pemerintahan daerah, dibentuklah sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah. Dalam periode ini, Kepala Daerah merupakan pejabat negara dan bukan lagi pegawai negara. Dan Kepala Daerah menjabat dengan masa jabatan 5 (lima) tahun, terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat sekali lagi, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD tingkat I dengan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri, yang nantinya akan diangkat oleh Presiden dan untuk Wakil Kepala Daerah Tingkat I berasal dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Sedangkan, Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya akan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dan untuk Wakil Kepala



Daerah Tingkat II juga berasal dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan<sup>36</sup>.

#### 6. Periode VI (1999-2004)

Pada periode ini Undang-Undang yang berlaku ialah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974. Undang-Undang ini kemudian menyatukan daerah otonom dengan mengakui kekhususan dari beberapa daerah yakni Aceh, Jakarta, serta Yogyakarta dan satu tingkat wilayah Administratif. Ada tiga jenis daerah otonom pada periode ini yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Ketiga jenis daerah tersebut memiliki kedudukan yang setara dan tidak terdapat hierarki daerah otonom.

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintahan Daerah saat itu terdiri dari Badan Legislatif Daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Badan Eksekutif Daerah yaitu Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Yang dimana Pemerintah Daerah dan DPRD bekerja sebagai mitra dan berkedudukan sejajar, sehingga tidak ada yang lebih tinggi kedudukannya<sup>37</sup>.



#### Periode VII (2004-2014)

---

*Ibid.* Hlm. 13-15.

*Ibid.* Hlm. 15

Pada periode ini Undang-Undang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 karena dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan. Undang-Undang 32 Tahun 2004 ini kemudian membagi Indonesia hanya menjadi satu daerah otonom. Dengan berdasarkan pada konsep negara Kesatuan Republik Indonesia yang membagi daerah menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota.

Negara juga mengakui kekhususan/keistimewaan dari empat daerah yakni Aceh, Jakarta, Papua dan Yogyakarta. Sebagai bentuk pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya selama masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip negara kesatuan.

<b>Tingkatan</b>	<b>Nomenklatur Daerah Otonom</b>
Tingkat I	Provinsi
Tingkat II	Kabupaten/Kota

**Tabel 5.** Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004

Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai



unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dan untuk Kepala Daerah, memiliki nomenklatur yang berbeda-beda tergantung dari daerah yang dikepalainya. Untuk kepala daerah provinsi disebut dengan Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut dengan bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota.

Dalam Undang-Undang ini juga diatur bahwa Gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat untuk wilayah provinsi yang bersangkutan, sekaligus bertanggung jawab kepada presiden. Juga diatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis yang berdasarkan pada asas langsung, umum, jujur, bebas, rahasia, dan adil.

Namun, dalam perkembangan selanjutnya diadakan perubahan kedua atas UU 32 Tahun 2004 melalui Undang-Undang 12 Tahun 2008 yang disebabkan karena ada beberapa hal yang belum diatur didalam UU 32 Tahun 2004 serta beberapa hal yang dijadikan pertimbangan demi mewujudkan amanat UUD NRI Tahun 1945, yaitu<sup>38</sup>:

1. Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah mengalami perubahan terkait kebolehan calon perseorangan untuk



---

*Ibid.* Hlm. 15-17.

mengikuti Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Yang sebelumnya diatur bahwa pengusulan calon kepala daerah dilakukan hanya melalui satu “pintu”, yaitu partai politik<sup>39</sup>.

2. UU 32 Tahun 2004 juga belum mengatur tentang mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh wakil kepala daerah, apabila kepala daerah yang bersangkutan meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya; dan
3. UU 32 Tahun 2004 juga belum mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

#### 8. Periode VIII (2014-sekarang)

Pada periode ini, Undang-Undang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 karena dianggap sudah tidak relevan dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.



---

HAW Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka 'Isasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Rajagrafindo da, Jakarta, hlm. 119

Tujuan perubahan yang signifikan terhadap undang-undang pemerintahan ini adalah untuk mengefisienkan dan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, serta meningkatkan peningkatan daya saing daerah dengan tetap memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengalami perubahan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Yang menjadi pokok perubahan undang-undang tersebut ialah:

1. Eksistensi dari wakil kepala daerah lebih ditingkatkan;
2. Kepala daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
3. Apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka Wakil Kepala Daerah secara otomatis menjadi Kepala Daerah;
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan masa jabatan yang tersisa; dan



5. Apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka wakil kepala daerah (apabila belum dilantik menjadi kepala daerah/definitif) menjalankan tugas harian kepala daerah kecuali dalam beberapa hal terkait pengambilan kebijakan yang bersifat strategis seperti aspek keuangan, kelembagaan, personil, perizinan, dan lain-lain<sup>40</sup>.

#### 4. Pengaturan Hukum Pemerintahan Daerah

Pemerintah Indonesia telah beberapa kali membuat dan mengubah hingga mengganti Undang-Undang pemerintah daerah sebagai bentuk pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 UUD Tahun 1945 dan juga sebagai bentuk penyesuaian dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dinamis. Berikut beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku hingga yang berlaku di Indonesia saat ini, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang ditetapkan pada tanggal 23 November 1945.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 10 Juli Tahun 1948.



---

Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Op.Cit*, hlm. 17-18.

3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Negara Indonesia Timur yang ditetapkan pada tanggal 15 Mei 1950.
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 18 Januari 1957.
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 1 September 1965.
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 23 Juli 1974.
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999.
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004.
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008.
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 30 September 2014.



11. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Yang diundangkan pada tanggal 2 Februari 2015.
12. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015.

#### **E. Analisis Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Secara umum Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota<sup>41</sup>. Yang dimana masing-masing setiap daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut dengan kepala daerah<sup>42</sup>. Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut dengan gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut dengan bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota<sup>43</sup>.



---

<sup>41</sup> Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 2004. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah  
Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah  
Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Namun, berbeda halnya dengan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Sebagai daerah yang diberikan kekhususan melalui pengaturan secara khusus di Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 (UU IKN) tentang Ibu Kota Negara. Dalam pengaturannya dijelaskan bahwa Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi<sup>44</sup>. Sedangkan penyelenggara pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Definisi dari Otorita Ibu Kota Nusantara menurut Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN, menyatakan bahwa :

*“Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.”*

Dan diperjelas lagi dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita IKN yang menjelaskan bahwa :

*“Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan lembaga setingkat kementerian yang bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.”*

Otorita IKN tersebut dipimpin oleh Kepala Otorita IKN yang berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Yang mana kedudukannya setingkat dengan Menteri.

Jika Otorita IKN ditunjuk, diangkat, serta diberhentikan oleh

---

Pasal 1 ketentuan nomor 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara



Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Dengan kepala daerah yang kedudukannya setingkat dengan menteri tentunya hal ini sangalaht berbeda dengan ketentuan mengenai kepala daerah sebagaimana yang umumnya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Pemma.

Dengan konsep Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang kedudukannya setingkat dengan kementerian. Dianggap menimbulkan banyak pertentangan. Ahli Hukum Tata Negara dari Sekolah Tinggi Hukum Jentera, Bivitri Susanti menyatakan bahwa dengan bentuk Otorita IKN yang setingkat dengan kementerian memungkinkan terjadinya “otoritarianisme di tingkat lokal” karena hanya akan dikendalikan oleh eksekutif<sup>45</sup>. Bivitri Susanti juga menilai bahwa Otorita IKN sangat tidak demokratis, mengingat amanat konstitusi tentang pemerintahan daerah, yakni pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Kepala daerah juga dipilih secara demokratis<sup>46</sup>.

Senada dengan pendapat Bivitri Susanti. Anggota Dewan Pembina Perkumpulan untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini, juga menyampaikan bahwa meniadakan gubernur dan

---

<sup>45</sup> Danu Damarjati, “IKN Nusantara Tak Demokratis: Pemimpin Tak Dipilih Rakyat-Tanpa DPRD”, Detiknews, 24 Januari 2022, <https://news.detik.com/berita/d-59/ikn-nusantara-tak-demokratis-pemimpin-tak-dipilih-rakyat-tanpa-dprd>.  
es pada tanggal 29 Januari 2024)

BBC News, “Ibu Kota Nusantara: Tanpa Gubernur dan DPRD, Otorita IKN watirkan 'melahirkan kekuasaan yang sewenang-wenang' dan tidak <gratis”, BBC News, 20 Januari 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-456>. (diakses pada tanggal 30 Januari)



DPRD di daerah setingkat dengan provinsi selain menimbulkan perdebatan menyangkut konstitusionalitasnya juga merupakan pengkerdilan terhadap suara dan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>47</sup>.

Karena jika diperhatikan, dengan proses pemilihan dan pengangkatan Kepala Otorita oleh Presiden dan juga pertanggungjawabannya langsung kepada Presiden. Kepala Otorita dapat berpotensi untuk cenderung lebih berorientasi kepada kehendak kehendak Pemerintah Pusat dibandingkan dengan memerhatikan hak-hak dari masyarakat lokal (tidak otonom dalam mengambil keputusan).

Dengan pengaturan Otorita IKN yang setingkat kementerian menjadi Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara juga menjadikan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara bersifat sentralistik dan tidak mencerminkan asas desentralisasi dan asas otonomi daerah. Padahal Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan dengan jelas bahwa:

*“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”*

Karena meskipun Otorita IKN merupakan lembaga setingkat dengan kementerian. Daerah yang dipimpinnya tetaplah merupakan satuan



---

Danu Damarjati, “IKN Nusantara Tak Demokratis: Pemimpin Tak Dipilih at-Tanpa DPRD”, Detiknews, 24 Januari 2022, <https://news.detik.com/berita/d-159/ikn-nusantara-tak-demokratis-pemimpin-tak-dipilih-rakyat-tanpa-dprd>.  
es pada tanggal 29 Januari 2024)

pemerintahan daerah yang setingkat provinsi, yang mana tetap termasuk sebagai daerah otonom. Jadi, seyogyanya tetap menerapkan asas otonomi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Terutama dalam melimpahkan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara untuk mengelola daerah mereka sendiri, dengan orang-orang dari daerah mereka sendiri. Mengingat proses penunjukan, pengangkatan, dan pemberhentian dilakukan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Yang sama sekali juga tidak melibatkan ataupun menunjuk masyarakat daerah yang berkompeten dan sudah ada lebih dulu di daerah tersebut yang daerahnya dijadikan wilayah IKN. Padahal menurut Sirajuddin, dkk. Esensi dari desentralisasi sendiri ialah “memecahkan permasalahan setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat.”<sup>48</sup>

Bahkan Menurut Fadliansyah, mantan anggota DPRD Penajam Paser Utara, menjelaskan bahwa bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh Otorita pun bertentangan dengan keinginan masyarakat setempat. Dia menyatakan bahwa hak demokrasi untuk memilih sendiri pemimpin daerahnya dihilangkan dan berharap ada peninjauan ulang karena



---

Sirajuddin, dkk. 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara, Malang, hlm. 4

hak-hak daerahnya hilang dan wilayahnya dijadikan Ibu Kota Negara. Namun, tidak mendapatkan hak untuk memilih pemimpin<sup>49</sup>.

Dan untuk memperjelas kedudukan Otorita IKN sebagai pejabat yang setingkat dengan menteri yang menyelenggarakan pemerintahan daerah dapat kita lihat di Pasal 23 dari UU IKN yang telah diubah oleh Pasal 23 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. di Pasal 23 UU IKN dijelaskan bahwa:

- (1) *Dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, kekuasaan Presiden sebagai **pengelola keuangan negara** dikuasakan kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.*
- (2) *Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan sebagai **pengguna anggaran/pengguna barang** untuk Ibu Kota Nusantara.*

Dan di Pasal 23 ayat (1) dan (2) Undang-Undang 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menjelaskan bahwa:

- (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 untuk Ibu Kota Nusantara.***



---

BBC News, "Ibu Kota Nusantara: Tanpa Gubernur dan DPRD, Otorita IKN watirkan 'melahirkan kekuasaan yang sewenang-wenang' dan tidak <tratis", BBC News, 20 Januari 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-5456>. (diakses pada tanggal 30 Januari)

- (2) **Setelah dilakukannya pemindahan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta 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.**

Yang mana jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, diatur bahwa pengguna anggaran adalah menteri dan pimpinan lembaga non kementerian, yang secara fungsional bertugas untuk mengelola barang negara. Sedangkan kepala daerah disebut sebagai pengelola keuangan daerah yang justru bertanggung jawab terhadap penggunaan keuangan daerah. Namun, di Pasal 23 ayat (1) dan (2) UU IKN secara jelas menggunakan frase Pengelola Keuangan Negara dan Pengguna Anggaran/Pengguna Barang. Yang menimbulkan status bahwa kedudukan Kepala Otorita IKN setingkat dengan menteri<sup>50</sup>.

Yang kemudian diubah di Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 yang secara signifikan menunjukkan perbedaan bahwa **dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota**



---

M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rahman, "Penjelasan Hukum (Restatement) Jukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara Menurut Hukum", Majalah Hukum nal, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Vol. omor 1 Tahun 2022, hlm. 99

**Negara, Kepala Otorita IKN diberikan kekuasaan sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang IKN.** Yang mana dalam hal ini mewakili kepentingan pemerintah pusat secara langsung sebagai pejabat administrasi (Menteri) namun hanya terbatas pada pembiayaan penyelenggaraan daerah otonom. Dan setelah dilakukannya **pemindahan, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN, Kepala Otorita IKN diberikan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah khusus IKN** selaku kepala Pemerintahan Daerah Khusus IKN, termasuk mewakili Otorita IKN dalam kepemilikan kekayaan IKN yang dipisahkan. Sehingga dapat diketahui dengan jelas dalam rangka setelah dilakukan pemindahan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otorita IKN juga bertindak sebagai kepala daerah dalam berbagai urusan daerah otonom, utamanya dalam pengelolaan keuangan daerah dan kepemilikan kekayaan yang dipisahkan<sup>51</sup>.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal II bagian a ketentuan 5, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Yang semakin memperjelas kedudukannya, Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus

Ibu Kota Nusantara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat



\_\_\_\_\_ *Ibid.*

(1) huruf b untuk kepentingan sebaagi Pengelola Anggaran/Barang dimaknai sebagai entitas pemerintahan daerah yang bersifat khusus sebagai Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

