

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemindahan ibu kota negara tidak sekadar memindahkan lokasi pusat administrasi pemerintahan, tetapi membawa konsekuensi perubahan struktur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan ini menuntut penataan kembali kedudukan wilayah yang selama ini menjadi ibu kota sekaligus pembentukan tata kelola baru pada wilayah ibu kota pengganti. Oleh karena itu, isu pemindahan ibu kota harus terlebih dahulu ditempatkan dalam perspektif konstitusi sebagai norma hukum tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Konstitusi memberikan dasar bahwa dalam negara kesatuan dimungkinkan adanya daerah dengan karakter pengaturan yang berbeda. Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.¹ Pengakuan tersebut tetap berada dalam bingkai negara kesatuan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Artinya, kekhususan suatu daerah merupakan variasi pengaturan dalam satu sistem negara yang sama, bukan bentuk kedaulatan tersendiri.

Atas dasar konstitusional tersebut, Jakarta sejak lama diatur sebagai daerah dengan status khusus sekaligus sebagai ibu kota negara. Pengaturan itu tertuang dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta yang menempatkan Jakarta sebagai daerah otonom dengan fungsi tambahan sebagai pusat pemerintahan nasional.³ Kedudukan ganda ini menjadikan Jakarta tidak hanya menjalankan otonomi daerah, tetapi juga memikul fungsi administrasi pemerintahan pusat.

Arah kebijakan ketatanegaraan kemudian berubah dengan ditetapkannya pemindahan ibu kota negara ke Nusantara. Kebijakan ini dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.⁴ Melalui pengaturan tersebut dibentuk Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga pemerintah pusat yang

¹ Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

⁴ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara jo. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

memperoleh kewenangan langsung dari undang-undang dan bertanggung jawab kepada Presiden, sehingga tidak dikonstruksikan sebagai daerah otonom seperti provinsi pada umumnya.

Walaupun norma hukum telah menetapkan Nusantara sebagai ibu kota negara, peralihan tersebut belum berlaku efektif sepenuhnya. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menentukan bahwa pemindahan ibu kota dilaksanakan setelah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁵ Selama penetapan tersebut belum dilakukan, aktivitas pemerintahan pusat masih berjalan di Jakarta. Situasi ini melahirkan masa transisi antara status normatif ibu kota baru dengan praktik faktual penyelenggaraan pemerintahan yang masih terpusat di ibu kota lama.

Dalam konteks transisi itu, pengaturan mengenai Jakarta juga mengalami penyesuaian melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta.⁶ Undang-undang ini mengarahkan kembali fungsi kekhususan Jakarta dari pusat pemerintahan nasional menjadi pusat perekonomian nasional dan kota global, namun tetap mempertahankannya sebagai daerah otonom dengan kepala daerah dan DPRD hasil pemilihan umum.

Hubungan umum antara pemerintah pusat dan daerah sendiri tetap bertumpu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pembagian urusan pemerintahan melalui prinsip desentralisasi dalam negara kesatuan.⁷ Akan tetapi, keberadaan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai perangkat pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Ibu Kota Negara menghadirkan model tata kelola yang berbeda dari rezim otonomi daerah. Dengan demikian, pada saat yang sama terdapat dua desain kelembagaan: Jakarta sebagai daerah otonom khusus dan Nusantara sebagai wilayah administrasi pusat berbentuk otorita.

Perbedaan desain tersebut berpotensi menimbulkan ketidakjelasan batas kewenangan jika tidak dipahami dalam satu susunan norma yang utuh. Di satu sisi, hukum pemerintahan daerah memberikan ruang pengaturan mandiri bagi daerah otonom. Di sisi lain, hukum tentang ibu kota negara memberikan kewenangan atribusi langsung kepada Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa melalui mekanisme otonomi daerah. Selama pemindahan belum dinyatakan efektif melalui Keputusan Presiden, kedua rezim hukum itu berjalan berdampingan.

Keadaan ini menunjukkan adanya jarak antara ketentuan normatif dan kondisi faktual. Secara hukum, struktur pemerintahan ibu kota baru telah dibentuk. Namun secara praktik, pemusatan aparatur dan fungsi pemerintahan nasional masih berada di Jakarta. Akibatnya, Jakarta tetap menjalankan peran administratif sebagai pusat pemerintahan, sementara Nusantara mulai berfungsi sebagai pusat pemerintahan yang sedang dibangun. Situasi transisional ini menuntut penjelasan yang tegas mengenai

⁵ Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta.

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

bagaimana penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara berlangsung pada tahap peralihan.

Karakter kedua wilayah yang berbeda semakin memperkuat kebutuhan analisis perbandingan. Jakarta memiliki organ legislatif daerah dan kepala daerah hasil pemilihan umum sebagai ciri otonomi. Sebaliknya, Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita yang diangkat Presiden sebagai pejabat pemerintah pusat. Perbedaan sumber kewenangan, bentuk pertanggungjawaban, dan hubungan kelembagaan dengan pemerintah pusat menunjukkan bahwa status hukum keduanya tidak dapat disamakan meskipun sama-sama berkaitan dengan fungsi ibu kota negara.

Dalam kerangka tujuan bernegara sebagaimana tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemindahan ibu kota diarahkan untuk mendorong pemerataan pembangunan dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Agar tujuan tersebut tercapai, diperlukan kepastian hukum selama proses pemindahan berlangsung sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara Jakarta dan Nusantara.

Atas dasar itu, penelitian komparatif mengenai status hukum Daerah Khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara pada masa proses pemindahan menjadi penting. Kajian ini bertujuan menjelaskan persamaan dan perbedaan status hukum keduanya sebelum dan selama proses pemindahan, sekaligus menggambarkan kondisi normatif dan faktual penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara pada masa transisi. Dengan pendekatan tersebut dapat diperoleh kejelasan posisi kedua wilayah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia serta arah penataan kewenangan pada tahap pemindahan berikutnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana persamaan dan perbedaan status hukum daerah khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara sebelum dan sesudah pemindahan Ibu Kota Negara?
2. Bagaimana kondisi normatif dan faktual Ibu Kota Nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa transisi pemindahan Ibu Kota Negara?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis persamaan dan perbedaan status hukum Daerah Khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara sebelum dan dalam proses pemindahan Ibu Kota Negara, khususnya ditinjau dari kedudukan hukum, desain kelembagaan, serta pola kewenangan pemerintahan yang diterapkan pada masing-masing wilayah.
2. Mendeskripsikan dan mengkaji kondisi normatif dan faktual Ibu Kota Nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa transisi pemindahan Ibu Kota Negara, dengan menelaah peraturan perundang-undangan serta implementasinya dalam praktik pemerintahan.

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan perbandingan status hukum daerah khusus dan wilayah otorita dalam konteks pemindahan ibu kota negara serta penerapan prinsip negara kesatuan dan desentralisasi asimetris.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi pemerintah, akademisi, dan pembuat kebijakan dalam memahami dan merumuskan pengaturan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara pada masa transisi, serta dalam menata hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam proses pemindahan ibu kota negara.

D. Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	: Fikri Himawan	
Judul Tulisan	: Implikasi Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) Republik Indonesia Prespektif Masalah Mursalah	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Pembahasan	1. Dampak apa yang akan terjadi jika rencana pemindahan ibu kota negara dilaksanakan? 2. Bagaimana implikasi rencana pemindahan ibu kota negara RI prespektif masalah mursalah?	1. Bagaimana persamaan dan perbedaan status hukum daerah khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara sebelum dan sesudah pemindahan Ibu Kota Negara? 2. Bagaimana kondisi normatif dan faktual Ibu Kota Nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa transisi pemindahan Ibu Kota Negara?

Metode Penelitian	Kualitatif	Hukum Normatif
Hasil & Pembahasan	Hasil penelitian menyimpulkan bahwa rencana pemindahan IKN berpotensi menimbulkan berbagai persoalan lingkungan seperti banjir, polusi udara, pencemaran air, kebakaran hutan, serta ancaman terhadap flora dan fauna. Dari aspek hukum, ditemukan bahwa landasan normatif pada saat penelitian masih bertumpu pada peraturan presiden, sehingga dinilai belum sepenuhnya memenuhi hirarki pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam perspektif Masalah Mursalah, kebijakan pemindahan IKN perlu dinilai berdasarkan sejauh mana menghasilkan kemaslahatan umum dan mencegah kemudharatan. Penulis menilai bahwa jika dampak negatif lebih dominan, maka kebijakan tersebut belum sepenuhnya memenuhi prinsip kemaslahatan publik.	
Nama Penulis	: Ismi Nur Madzidah	
Judul Tulisan	: Dampak Hukum Pemindahan Ibu Kota terhadap Sistem Tata Kelola Pemerintahan di Kalimantan Timur	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2025	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Pembahasan	1. Bagaimana Rasio Legis pemindahan Ibu Kota Negara dalam UndangUndang Nomor 3 Tahun 2022 tentang ibu kota negara? 2. Apakah pemindahan Ibu Kota Negara berdasarkan Undang-Undang	1. Bagaimana persamaan dan perbedaan status hukum daerah khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara sebelum

	nomor 3 Tahun 2022 tentang ibu kota negara telah sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance)? 3. Bagaimana dampak hukum pemindahan Ibu Kota Negara terhadap tata kelola pemerintahan?	dan sesudah pemindahan Ibu Kota Negara? 2. Bagaimana kondisi normatif dan faktual Ibu Kota Nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa transisi pemindahan Ibu Kota Negara?
Metode Penelitian	Hukum Normatif	Hukum Normatif
Hasil & Pembahasan	Penelitian menemukan bahwa pemindahan ibu kota negara ke Kalimantan Timur membawa konsekuensi yang luas terhadap penyelenggaraan tata kelola pemerintahan. Pembentukan <i>Otorita Ibu Kota Nusantara</i> sebagai lembaga yang memiliki kewenangan khusus menandai pergeseran model penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih terpusat, dengan penekanan pada transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik sesuai prinsip <i>good governance</i>. Pemindahan ini memberikan dampak positif berupa dorongan pemerataan pembangunan nasional dan pengurangan beban Jakarta sebagai pusat ekonomi dan pemerintahan. Namun demikian, muncul pula tantangan seperti proses penyesuaian administratif, kesiapan sumber daya manusia dan infrastruktur, serta kemungkinan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Kalimantan Timur. Oleh	

	karena itu, penelitian ini menekankan perlunya evaluasi berkelanjutan untuk memastikan tata kelola IKN dapat berjalan efektif dan menjadi model pemerintahan daerah yang modern dalam rangka menunjang visi Indonesia Emas 2045.	
--	--	--

E. Landasan Teori/Konseptual

Dalam penelitian mengenai perbandingan status hukum Daerah Khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara pada masa proses pemindahan ibu kota negara, diperlukan landasan teori yang mampu menjelaskan dari mana kewenangan pemerintahan berasal, bagaimana kewenangan tersebut dibagi antara pusat dan daerah, serta bagaimana kewenangan itu dijalankan dalam praktik administrasi pemerintahan. Kerangka teoretis ini penting agar analisis tidak hanya berhenti pada bunyi undang-undang, tetapi juga mampu membaca dinamika hubungan kewenangan antara pemerintah pusat, daerah otonom, dan otorita khusus yang muncul akibat kebijakan pemindahan ibu kota.

Bertolak dari kebutuhan tersebut, penelitian ini menggunakan tiga pijakan konseptual yang saling berkaitan, yaitu konsep kewenangan pemerintahan daerah sebagai kewenangan yang diturunkan dari negara, teori negara kesatuan dengan desentralisasi asimetris, serta konsep peraturan kebijakan (*beleidsregels*) sebagai instrumen operasional penyelenggaraan kewenangan.⁸ Ketiga landasan ini dipilih karena secara langsung berhubungan dengan perubahan desain kelembagaan Jakarta dan pembentukan Otorita Ibu Kota Nusantara, termasuk bagaimana kewenangan keduanya dibatasi, dijalankan, dan diawasi dalam satu sistem ketatanegaraan Indonesia.

1. Konsep kewenangan Pemerintahan Daerah sebagai kewenangan Turunan Negara

Sebagaimana dikemukakan oleh Zulkifli Aspan, dalam negara kesatuan, sumber kewenangan pemerintahan pada dasarnya berada pada negara sebagai pemegang kekuasaan publik tertinggi. Kewenangan yang dijalankan oleh daerah bukanlah kewenangan asli yang berdiri sendiri, melainkan kewenangan yang diturunkan dari negara melalui undang-undang. Pemahaman ini sejalan dengan gagasan bahwa hak menguasai negara atas sumber daya dan wilayah menjadi dasar bagi negara untuk menentukan siapa yang diberi wewenang mengatur dan mengelola suatu urusan.

⁸ Arini Nur Annisa, 2024, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregels): Teori, Konsep, dan Pengujian*, Subaltern inti media, hlm. 80.

Karena itu, daerah hanya dapat bertindak sejauh kewenangan tersebut diberikan atau didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan.⁹

Masih menurut Zulkifli Aspan, implikasinya, pembentuk undang-undang berwenang menggeser, membagi, bahkan menarik kembali kewenangan yang sebelumnya diberikan kepada suatu level pemerintahan. Perubahan pembagian urusan pemerintahan dari rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa negara dapat menata ulang letak kewenangan demi efektivitas dan koordinasi kebijakan. Pergeseran kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dari kabupaten/kota ke provinsi adalah contoh konkret bahwa kewenangan daerah bersifat derivatif, bukan absolut.¹⁰

Lebih lanjut, Zulkifli Aspan menegaskan bahwa penataan yang terlalu menjauh dari level paling dekat dengan warga dapat mengurangi ruang keterlibatan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan. Karena itu, penataan kewenangan perlu tetap menjaga akses publik agar kebijakan yang diambil tidak terputus dari kebutuhan riil masyarakat di wilayah terdampak.¹¹ Konsep ini penting untuk membaca perbedaan Jakarta dan Ibu Kota Nusantara (IKN): Jakarta menjalankan kewenangan sebagai daerah otonom yang diturunkan melalui rezim pemerintahan daerah, sedangkan IKN menjalankan kewenangan yang diberikan secara khusus dan langsung oleh undang-undang kepada suatu otorita pusat.

2. Teori Negara Kesatuan dan Desentralisasi

Indonesia merupakan negara kesatuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.¹² Dalam negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan pada dasarnya bersifat tersentralisasi di pemerintah pusat, tetapi pelaksanaannya dapat diserahkan kepada daerah melalui mekanisme desentralisasi. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa desentralisasi dilakukan bukan untuk membagi kedaulatan, tetapi untuk mengatur pembagian fungsi agar penyelenggaraan pemerintahan lebih efisien.¹³

Sejalan dengan pandangan Zulkifli Aspan, karena kebutuhan tiap wilayah berbeda, desentralisasi tidak harus seragam. Negara dapat menerapkan desentralisasi asimetris, yakni memberi bentuk dan kadar kewenangan yang berbeda pada wilayah tertentu sepanjang tetap berada dalam kerangka NKRI. Penataan ulang kewenangan yang dilakukan negara harus dibaca sebagai upaya menjaga efektivitas tata kelola sekaligus mempertahankan integrasi nasional.¹⁴

⁹ Zulkifli Aspan, *et al.*, 2019, *Perizinan Pengelolaan Wilayah Pesisir sebagai Kewenangan yang Diderivasi dari Hak Menguasai Negara*, Vol. 1 No. 1, Al-Azhar Islamic Law Review, hlm. 3-4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, hlm. 7-9.

¹² Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, hlm. 70-75.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 10 *et seq.*

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi tidak bersifat seragam. Terdapat desentralisasi asimetris, yakni pemberian kekhususan kepada daerah tertentu karena faktor historis, politik, atau peran strategis. DKI Jakarta merupakan contoh daerah dengan status kekhususan karena kedudukannya sebagai pusat pemerintahan nasional. Namun, setelah pemindahan ibu kota, kekhususan ini akan mengalami perubahan. Sebaliknya, Ibu Kota Nusantara dirancang sebagai daerah dengan otoritas khusus yang tidak berbasis otonomi daerah, karena dipimpin bukan oleh gubernur, tetapi oleh Kepala Otorita yang ditunjuk langsung oleh Presiden.

Beberapa contoh selain DKI Jakarta yang memiliki status kekhususan di beberapa wilayah di Indonesia yaitu Provinsi Papua, diberikan status otonomi khusus karena adanya keteringgalan pembangunan, belum optimalnya pemenuhan kesejahteraan masyarakat, serta perlunya pengakuan terhadap hak-hak dasar masyarakat Papua. Ketentuan mengenai otonomi khusus ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Otonomi khusus dimaknai sebagai kewenangan istimewa yang diakui dan diberikan oleh negara kepada Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar rakyat Papua (Uamang et al., 2018).

Selanjutnya, UUD 1945 memberi pengakuan bahwa Aceh merupakan daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan. Keistimewaan tersebut berkaitan dengan aspek kewilayahan, antara lain dalam bidang agama, adat, pendidikan, serta peran ulama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (Mukhlis, 2006). Pemerintah pusat memberikan otonomi khusus kepada Aceh melalui pendekatan desentralisasi asimetris dengan tujuan menjaga Aceh tetap berada dalam bingkai NKRI sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya (Sanur, 2020).

Sebagaimana dijelaskan oleh Eka Merdekawati Djafar, dalam praktiknya, variasi model kelembagaan daerah perlu diimbangi dengan keterlibatan publik agar tidak berubah menjadi pemusatan kekuasaan yang jauh dari kontrol warga. Partisipasi aktif masyarakat menjadi unsur penting untuk memastikan kebijakan daerah berjalan transparan, akuntabel, dan mencerminkan aspirasi warga. Keterlibatan publik bukan sekadar pelengkap demokrasi, tetapi sumber legitimasi substantif bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁵

Dengan kerangka ini, perbedaan desain Jakarta dan IKN dapat dipahami sebagai dua bentuk kekhususan yang sah dalam negara kesatuan:

- Jakarta sebagai daerah khusus berbasis otonomi daerah dengan legitimasi demokratis melalui pemilihan kepala daerah.
- IKN sebagai wilayah khusus berbasis otorita pusat dengan legitimasi administratif-konstitusional dari Presiden berdasarkan undang-undang

¹⁵ Eka Merdekawati Djafar, et al., 2024, *Urgensi Partisipasi Aktif Masyarakat dalam Pilkada Demi Mewujudkan Masa Depan Cerah untuk Daerah*, Vol. 2 No. 1, Jurnal LeDHak Fakultas Hukum Unhas hlm. 4-5.

pembentukannya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023.

Oleh karena itu, teori negara kesatuan dan desentralisasi digunakan untuk memahami dasar konstitusional dan struktur kelembagaan dalam perubahan status hukum beberapa wilayah tersebut.

3. Relevansi Teori dengan Penelitian: Kebijakan Adminastratif dalam masa transisi

Dalam perspektif teoritik Arini Nur Annisa mengenai peraturan kebijakan (*beleidsregels*), penataan ulang status Jakarta dan pembentukan IKN tidak mungkin diatur sepenuhnya secara rinci di tingkat undang-undang. Dalam praktik, pelaksanaan kewenangan membutuhkan aturan operasional yang lebih teknis dan adaptif. Di sinilah pentingnya peraturan kebijakan (*beleidsregels*) sebagai pedoman administratif yang menjembatani norma undang-undang yang bersifat umum dengan tindakan konkret pemerintahan sehari-hari.¹⁶ Kebijakan jenis ini berfungsi mengarahkan penggunaan kewenangan diskresioner agar konsisten, terukur, dan dapat diuji secara hukum.

Sejalan dengan pandangan Arini Nur Annisa mengenai fungsi normatif peraturan kebijakan dalam praktik administrasi negara, dalam masa transisi pemindahan ibu kota, akan terjadi koeksistensi dua rezim: Jakarta sebagai daerah otonom khusus dan IKN sebagai otorita pusat. Untuk mencegah kekosongan atau tumpang tindih kewenangan, diperlukan kebijakan administratif yang merinci batas fungsi, prosedur koordinasi, dan standar operasional antar lembaga. Namun, agar kebijakan tersebut tidak menjadi instrumen administratif tertutup, penyusunannya harus membuka ruang partisipasi publik sebagai bentuk kontrol demokratis atas penggunaan kewenangan.¹⁷

Dengan demikian, kerangka konseptual penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- (1) kewenangan Jakarta dan IKN sama-sama merupakan kewenangan negara yang diturunkan melalui undang-undang tetapi dengan model berbeda;
- (2) perbedaan model tersebut merupakan bentuk desentralisasi asimetris yang tetap sah dalam negara kesatuan; dan
- (3) pelaksanaan konkret kewenangan pada masa transisi sangat bergantung pada peraturan kebijakan administratif yang harus dijalankan secara partisipatif dan akuntabel.

Kerangka ini memungkinkan penelitian membandingkan status hukum Jakarta dan IKN sekaligus menilai bagaimana penyelenggaraan pemerintahan di IKN berjalan secara normatif dan faktual pada masa proses pemindahan ibu kota negara.

F. Kerangka pikir

Penelitian ini dibangun bahwa pemindahan ibu kota negara tidak hanya memindahkan lokasi pusat pemerintahan, tetapi juga mengubah konfigurasi kewenangan dan desain kelembagaan antara dua wilayah yang memiliki status khusus, yaitu Daerah Khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara. Perubahan tersebut menimbulkan

¹⁶ Arini Nur Annisa, *Op.Cit*, hlm. 81-83.

¹⁷ *Ibid*, hlm.106-110.

situasi transisi di mana norma hukum mengenai ibu kota baru telah berlaku, sementara praktik penyelenggaraan pemerintahan pusat masih berlangsung di Jakarta. Oleh karena itu, diperlukan kerangka analisis yang mampu membaca secara bersamaan aspek normatif (aturan hukum) dan aspek faktual (pelaksanaan pemerintahan yang sedang berjalan).

Kerangka pikir penelitian ini menempatkan kewenangan pemerintahan sebagai titik tolak. Dalam negara kesatuan, kewenangan daerah pada dasarnya merupakan kewenangan yang diberikan dan diatur oleh undang-undang. Ketika negara menetapkan ibu kota baru melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, negara sekaligus membentuk model kewenangan baru berupa Otorita Ibu Kota Nusantara yang berada langsung di bawah Presiden. Di sisi lain, Jakarta ditata kembali sebagai daerah khusus melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta yang tetap berada dalam rezim pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari sini muncul dua sumber dan bentuk kewenangan yang berbeda: kewenangan daerah otonom pada Jakarta dan kewenangan otoritatif administratif pada IKN.

Berdasarkan kerangka tersebut, rumusan masalah pertama dianalisis melalui pendekatan perbandingan normatif antara kedua wilayah. Analisis diarahkan untuk mengidentifikasi persamaan dan perbedaan status hukum sebelum dan dalam proses pemindahan ibu kota, meliputi dasar konstitusional kekhususan, bentuk kelembagaan, sumber kewenangan, pola pertanggungjawaban, serta hubungan dengan pemerintah pusat. Perbandingan ini menunjukkan bahwa Jakarta dan IKN sama-sama merupakan wilayah khusus, tetapi dengan model yang berbeda: Jakarta berbasis desentralisasi daerah otonom, sedangkan IKN berbasis atribusi kewenangan langsung oleh undang-undang kepada organ pemerintah pusat.¹⁸

Rumusan masalah kedua dianalisis dengan memfokuskan kajian pada kondisi normatif dan faktual penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara selama masa transisi. Secara normatif, struktur dan kewenangan IKN telah dibentuk oleh undang-undang. Namun secara faktual, pemindahan penuh fungsi pemerintahan pusat masih menunggu penetapan melalui keputusan presiden sebagaimana dipersyaratkan undang-undang. Situasi ini menimbulkan fase koeksistensi, yaitu ketika Jakarta masih menjalankan fungsi pemerintahan pusat sementara IKN mulai menjalankan fungsi administratif sebagai calon ibu kota. Analisis diarahkan untuk melihat bagaimana kewenangan IKN dijalankan dalam praktik serta bagaimana batasnya terhadap kewenangan Jakarta agar tidak terjadi tumpang tindih.¹⁹

¹⁸ Abdul Rozak, 2018, *Otonomi Daerah dan Kekhususan Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 66.

¹⁹ Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 98.

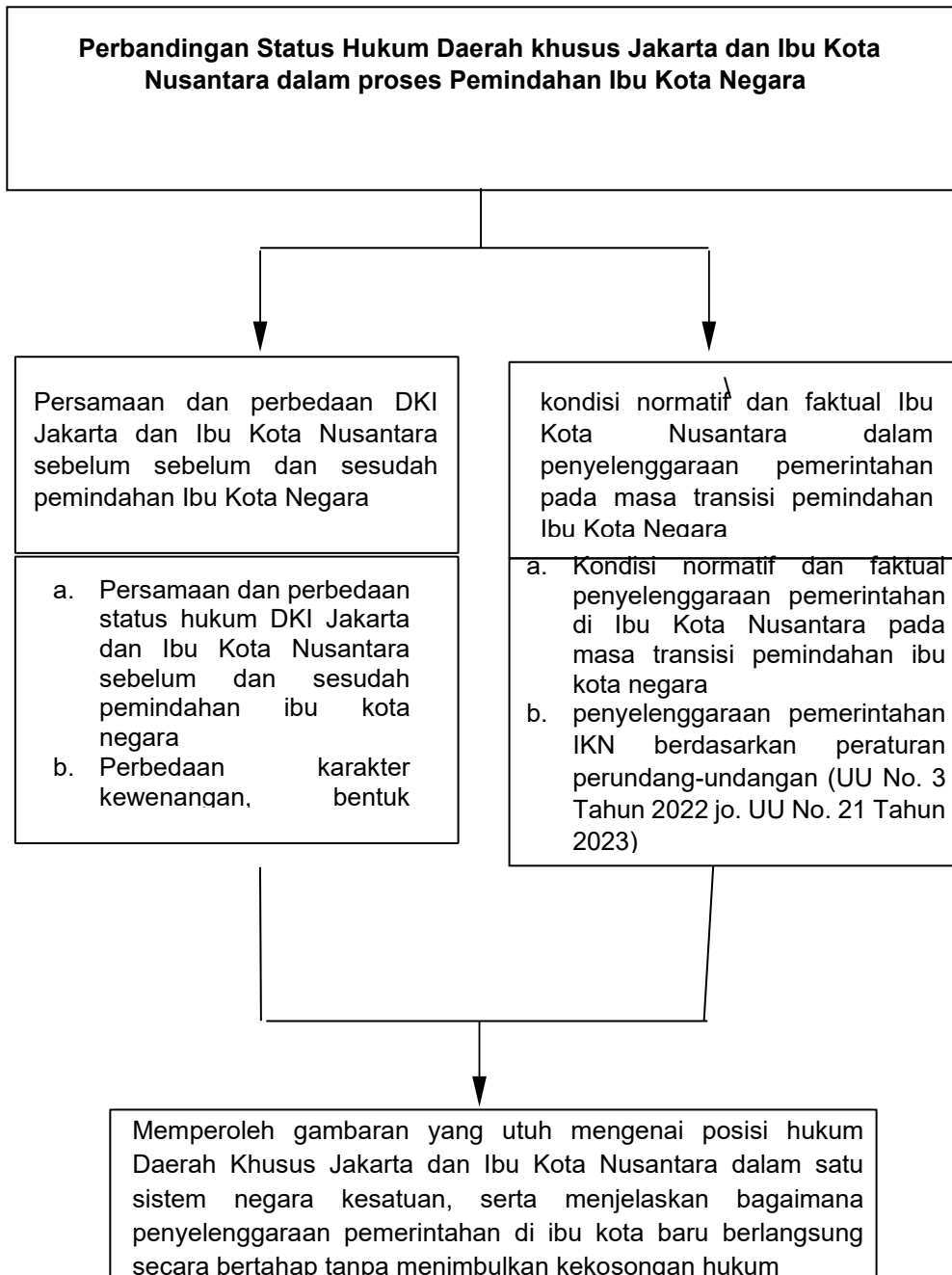
Untuk menjembatani perbedaan antara norma undang-undang yang bersifat umum dan kebutuhan operasional yang konkret di masa transisi, penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan kebijakan administratif. Melalui kebijakan administratif yang berada di bawah undang-undang, pemerintah dapat mengatur mekanisme koordinasi, pembagian fungsi sementara, dan tata kerja antar lembaga selama proses pemindahan berlangsung.²⁰ Dengan demikian, kepastian hukum tidak hanya ditentukan oleh undang-undang, tetapi juga oleh konsistensi dan keselarasan kebijakan pelaksanaannya.

Secara keseluruhan, kerangka pikir penelitian ini bergerak dalam tiga langkah analitis yang saling berhubungan:

- (1) mengidentifikasi sumber dan bentuk kewenangan Jakarta dan IKN berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan;
- (2) membandingkan status hukum dan desain kelembagaan keduanya sebelum dan selama proses pemindahan ibu kota; dan
- (3) mendeskripsikan kondisi normatif serta praktik penyelenggaraan pemerintahan di IKN pada masa transisi untuk menilai keselarasan dan batas kewenangannya terhadap Jakarta.

²⁰ Saldi Isra, 2021, *Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 91.

Bagan Kerangka Pikir



BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian dan Pendekatan Penelitian

No	Rumusan Masalah	Tipe Penelitian	Pendekatan
1.	Rumusan masalah 1: Bagaimana persamaan dan perbedaan status hukum daerah khusus Jakarta dan Ibu Kota Nusantara sebelum dan sesudah pemindahan Ibu Kota Negara?	Tipe Penelitian Normatif	1.pendekatan perundang-undangan. 2.Pendekatan perbandingan.
2.	Rumusan masalah 2: Bagaimana kondisi normatif dan faktual Ibu Kota Nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa transisi pemindahan Ibu Kota Negara?	Tipe Penelitian Normatif	1.pendekatan perundang-undangan. 2.Pendekatan konseptual.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal research*), yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan, asas hukum, serta doktrin para ahli. Penelitian tidak menggunakan data empiris, melainkan seluruh data diperoleh melalui studi kepustakaan secara sistematis.²¹

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama, yaitu:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan ini digunakan untuk menelaah secara sistematis keseluruhan norma hukum yang mengatur kedudukan dan status

²¹ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 35.

Jakarta serta Ibu Kota Nusantara.²² Analisis dilakukan secara berjenjang mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional pengaturan daerah khusus, kemudian peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah, kekhususan Jakarta, hingga undang-undang yang membentuk dan mengatur Ibu Kota Nusantara. Melalui penelaahan tersebut dapat dipetakan bagaimana perubahan norma hukum membentuk perbedaan status, kewenangan, dan fungsi antara Jakarta dan Nusantara pada dua periode, yaitu sebelum dan setelah proses pemindahan ibu kota negara. Sedangkan Pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan ini dipakai untuk membandingkan secara normatif dua rezim pengaturan yang berbeda, yakni rezim daerah otonom khusus pada Jakarta dan rezim otorita khusus pada Ibu Kota Nusantara. Perbandingan dilakukan terhadap unsur-unsur utama seperti bentuk pemerintahan, sumber kewenangan, hubungan dengan Presiden, keberadaan lembaga perwakilan, serta orientasi fungsi wilayah. Dengan cara ini dapat terlihat secara jelas titik persamaan dan perbedaan status hukum keduanya dalam kerangka negara kesatuan, baik pada saat Jakarta masih menjadi ibu kota negara maupun setelah fungsi tersebut beralih ke Nusantara.

2. Sementara itu, pada rumusan masalah kedua analisis difokuskan pada kondisi normatif dan faktual Ibu Kota Nusantara dalam masa transisi pemindahan ibu kota negara. Dengan Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²³ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan hukum yang secara eksplisit mengatur penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara, termasuk norma mengenai pembentukan otorita, ruang lingkup kewenangan, hubungan pertanggungjawaban kepada Presiden, serta mekanisme pendanaan dan pengelolaan wilayah. Melalui kajian terhadap norma yang berlaku, dapat digambarkan kondisi normatif, yaitu bagaimana seharusnya pemerintahan di Ibu Kota Nusantara dijalankan menurut hukum positif. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menjelaskan dan menilai kondisi faktual masa transisi dengan bertolak dari konsep-konsep dasar dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, seperti konsep kewenangan atribusi, hubungan pusat–daerah, model pemerintahan administratif, serta transisi fungsi ibu kota. Pendekatan ini tidak memeriksa fakta sebagai penelitian empiris, melainkan mengkonstruksi dan menafsirkan fakta-fakta yang tampak di lapangan melalui kacamata konsep hukum. Dengan demikian dapat dianalisis kesesuaian atau jarak antara norma yang telah ditetapkan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang sedang berjalan di Ibu Kota Nusantara selama proses pemindahan belum sepenuhnya efektif.

²² Johnny Ibrahim, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, hlm. 302.

²³ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 15.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian hukum normatif diklasifikasikan ke dalam tiga jenis bahan hukum, antara lain:

1. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara beserta perubahan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Daerah Khusus Jakarta, dan peraturan pelaksana terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otorita IKN.

2. Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum yang memberikan penafsiran, penjelasan, dan analisis atas bahan hukum primer. Literatur tersebut meliputi buku teks hukum tata negara dan administrasi negara, jurnal ilmiah yang membahas desentralisasi dan daerah berkekhususan, naskah akademik RUU IKN, serta penelitian terdahulu yang relevan mengenai transformasi status hukum DKI Jakarta dan pembentukan IKN sebagai ibu kota baru.²⁴ Bahan hukum sekunder berfungsi memperkuat argumentasi dan memperjelas konstruksi teori yang digunakan dalam penelitian ini.

3. Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum dan sumber daring resmi dari lembaga pemerintah atau akademik yang memuat informasi pendukung mengenai konsep dan terminologi hukum yang digunakan.²⁵

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui metode studi kepustakaan (*library research*), yaitu teknik pencarian data dengan menelaah seluruh dokumen hukum dan literatur ilmiah yang relevan dengan isu penelitian. Metode ini digunakan karena penelitian hukum normatif bergantung pada bahan hukum tertulis sebagai dasar analisis.²⁶ Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menelusuri peraturan perundang-undangan terkait melalui sumber resmi pemerintah seperti situs JDIH Kementerian Sekretariat Negara, JDIH Kementerian Dalam Negeri, serta database peraturan yang telah terverifikasi. Selain itu, peneliti mengakses literatur sekunder melalui perpustakaan universitas, serta pangkalan data akademik seperti *Google Scholar*, Hukum online, dan referensi lainnya.²⁷

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian diklasifikasikan berdasarkan sifat dan hierarkinya, dimulai dari bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-

²⁴ Ni'matul Huda, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 55-70.

²⁵ W.J.S. Poerwadarminta, 2007. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 76.

²⁷ Zainal Arifin Hoesein, 2022, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 45-47.

undangan terkait status hukum DKI Jakarta dan Ibu Kota Nusantara, hingga bahan hukum sekunder seperti buku teks hukum tata negara, artikel ilmiah terkait desentralisasi dan daerah khusus, serta naskah akademik Rancangan Undang-Undang IKN. Untuk melengkapi informasi konseptual, peneliti juga menggunakan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang membantu memberikan klarifikasi terminologi. Teknik ini dipilih untuk memastikan bahwa proses analisis dilakukan secara sistematis dan didukung oleh referensi yang kredibel dalam pembahasan perbandingan status hukum antara DKI Jakarta dan IKN.²⁸

D. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif-analitis, yaitu dengan menyusun dan menafsirkan bahan hukum yang telah dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Tahap pertama dilakukan dengan menginventarisasi dan mengklasifikasikan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier berdasarkan hierarki serta relevansinya terhadap isu penelitian mengenai perbandingan status hukum DKI Jakarta dan Ibu Kota Nusantara.

Selanjutnya, bahan hukum dianalisis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memahami tujuan pengaturan mengenai daerah khusus dan ibu kota negara. Analisis kemudian dilanjutkan dengan menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*) guna melihat perbedaan dan persamaan struktur kewenangan dan bentuk pemerintahan antara DKI Jakarta sebagai daerah otonom berkekhudusan dan IKN sebagai ibu kota yang dikelola oleh Otorita.

Tahap akhir berupa evaluasi normatif, untuk menilai kesesuaian pengaturan kedua entitas tersebut dengan prinsip negara kesatuan dan asas desentralisasi asimetris, sehingga dapat dirumuskan konstruksi pengaturan hukum yang tepat dalam kerangka hukum tata negara Indonesia.²⁹

²⁸ Sudikno Mertokusumo, 2020, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, hlm. 89.

²⁹ Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, 2020, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 182.