Jurnal Penelitian Hukum De Jure
Dipublikasikan oleh Badan Strategi Kebijakan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Volume 25 Nomor 1, Maret 2025 ISSN (Print) 1829-7706 ISSN (Online) 2548-1657
Journal Homepage: https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure

Menerapkan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945: Diskursus tentang Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara

Implementing Article 18B (1) of UUD 1945: Discourse on the Constitutionality of the Government of the Special Capital Region of Nusantara

Diani Sadiawati[1], Wicipto Setiadi[2], Miftah Farid Hanggawan[3]
[1,2]Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Jakarta, Indonesia
Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Article Information

Corresponding Author. Email:
dianisadiawati@upnvj.ac.id

History:
Submitted: 07-09-2024;
Accepted: 15-03-2025

Keywords:
National Capital, Nusantara Capital Authority, Constitutionality, Special Regional Government of the Nusantara Capital, Constitutional Court

Kata Kunci:
Ibu Kota Negara, Otorita Ibu Kota Nusantara, Konstitusionalitas, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, Mahkamah Konstitusi

http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2025.V25.35-48

Copyright © 2025 by Jurnal Penelitian Hukum De Jure.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Policy Strategy Agency.

Cara Mengutip:
Sadiawati, Diani. Setiadi, Wicipto. Farid Hanggawan, Miftah. "Menerapkan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945: Diskursus tentang Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara". Jurnal Penelitian Hukum De Jure. Volume 25 Nomor 1, Maret 2025, 35-48. DOI. 10.30641/dejure.2025.v25.35-48

Abstract

Law No. 3 of 2022 on the National Capital, as amended by Law No. 21 of 2023, has sparked legal and academic debates, particularly regarding its constitutionality. Despite six judicial review petitions in the Constitutional Court, the Special Regional Government of Nusantara Capital (Pemdasus Ibu Kota Nusantara) has not been comprehensively assessed. This study examines its constitutionality based on the 1945 Constitution (UUD 1945), global practices, and Constitutional Court rulings, focusing on three key issues: the nomenclature of Nusantara Capital, the status and leadership appointment of the Nusantara Capital Authority, and the absence of a Regional People's Representative Council (DPRD). Using a juridical-normative approach, this study analyzes UUD 1945, the National Capital Law, Constitutional Court decisions, and academic literature. The findings highlight three main points. First, Nusantara's nomenclature aligns with Article 18B(1) of UUD 1945, which recognizes special regions. Second, the status and leadership appointment mechanism of the Nusantara Capital Authority do not violate Article 18(4), as confirmed in Constitutional Court Decision No. 11/PUU-IV/2008. Third, the absence of a DPRD is constitutionally valid since special regions allow institutional variations, as affirmed in Constitutional Court Decisions No. 81/PUU-VIII/2010 and No. 11/PUU-IV/2008. In conclusion, Nusantara's governance is constitutionally grounded in Article 18B(1) of UUD 1945 and relevant Constitutional Court rulings. Its flexible institutional design remains valid as long as it is legally established.

Abstrak

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, telah menjadi objek diskursus di Mahkamah Konstitusi dan ranah akademik. Meskipun telah diuji di Mahkamah Konstitusi enam kali, konstitusionalitas pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara belum banyak dibahas secara komprehensif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstitusionalitas Pemdasus Ibu Kota Nusantara berdasarkan UUD 1945, praktik global, dan putusan Mahkamah Konstitusi, dengan meninjau tiga isu utama: nomenklatur Ibu Kota Nusantara, kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dan mekanisme pengisian jabatan kepalanya, serta ketiadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Metode yang digunakan adalah yuridis-normatif dengan menganalisis UUD 1945, UU Ibu Kota Negara, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur akademik. Hasil penelitian menunjukkan, pertama, nomenklatur Ibu Kota Nusantara sesuai dengan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 yang mengakomodasi daerah khusus. Kedua, kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dan mekanisme pengisian jabatan kepalanya tidak bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) karena termasuk dalam fleksibilitas desain Pemdasus Ibu Kota Nusantara sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-IV/2008. Ketiga, ketiadaan DPRD di Ibu Kota Nusantara tidak melanggar Pasal 18 Ayat (3) karena daerah khusus memungkinkan variasi kelembagaan, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-VIII/2010 jo. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-IV/2008. Kesimpulannya, Pemdasus Ibu Kota Nusantara memiliki dasar konstitusional yang kuat berdasarkan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi. Fleksibilitas desainnya memungkinkan variasi kelembagaan sepanjang diatur dalam suatu undang-undang yang sah.

1. Pendahuluan

Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (Pemdasus IKN) dan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) sebagai penyelenggaranya dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 2022 (UU IKN) sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 21 tahun 2023. Sejak diundangkan, UU IKN telah memantik polemik dan dapat dikelompokkan menjadi polemik aspek formil dan aspek materiil. Polemik terkait aspek formil yang mengemuka antara lain terkait proses pembentukan UU IKN yang dianggap kurang partisipatif sehingga dianggap cacat formil. Anggapan cacat formil telah digugurkan MK pada tahun 2022 dengan putusan bahwa enam permohonan uji formil tidak dapat diterima. Alhasil, polemik yang masih mengemuka adalah aspek materiil dari UU IKN yang bisa jadi akan terus menjadi objek diskursus sepanjang pelaksanaan Pemdasus IKN pada masa mendatang.

Sementara diskursus tentang UU IKN di MK belum masuk ke dalam aspek materiil, pada ranah akademik, diskursus tentang berbagai materi muatan dalam UU IKN dan khususnya mengenai konstitusionalitas Pemdasus IKN mengemuka di sejumlah publikasi. Hampir semua publikasi yang melontarkan kritik terkait konstitusionalitas Pemdasus IKN berargumentasi bahwa bentuk Pemdasus IKN tidak sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan tidak bisa sepenuhnya mendasarkan pada Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 "Negara mengakui dan menghormati **satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus** atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Pasal tersebut dianggap tidak dapat berdiri sendiri dari Pasal 18 UUD 1945 sehingga setidaknya memunculkan tiga pokok persoalan konstitusionalitas terkait Pemdasus IKN dalam diskursus yang berkembang selama ini. *Pertama*, nomenklatur IKN sebagai suatu daerah khusus dianggap tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945, yakni "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Frasa "dibagi atas daerah-daerah provinsi" berimplikasi bahwa tidak ada bentuk daerah lain pada tingkat provinsi selain provinsi. Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 Angka 2 UU IKN, IKN diposisikan setingkat provinsi, tetapi bukan sebagai sebuah provinsi. UU IKN memosisikan bahwa Pemdasus IKN adalah entitas *sui generis* yang dibentuk oleh Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, yang berbeda dengan daerah pada umumnya sebagaimana Pasal 18 Ayat (1) UUD 1956.

Kedua, OIKN selaku penyelenggara Pemdasus IKN beserta pengisian jabatan kepalanya dianggap tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4), yakni "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis." Sementara itu, struktur tata kelola pemerintahan di IKN berupa satuan Pemdasus IKN yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Khusus, yang berdasarkan Pasal 1 Angka 9 disebut sebagai OIKN dan berdasarkan Pasal 5 Ayat (4) UU IKN "ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden." Dengan demikian, OIKN adalah nama lain dari Pemdasus IKN. Sama dengan persoalan pertama, struktur, penamaan, dan pengisian jabatan didasarkan hanya pada 18B Ayat (1) UUD 1945.

Ketiga, ketiadaan DPRD di IKN dianggap tidak sesuai dengan Pasal 18 Ayat (3), yakni "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum." Pada Pasal 5 Ayat (2) UU IKN diatur bahwa "Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemdasus IKN mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini." Penjelasan Pasal 5 Ayat (2) UU UKN menguraikan bahwa "sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemdasus IKN hanya diselenggarakan oleh OIKN tanpa keberadaan DPRD sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum."

Pokok perdebatan konstitusionalitas Pemdasus IKN pada dasarnya terletak pada perbedaan pandangan mengenai hubungan Pasal 18B Ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Pembentuk UU IKN menganggap Pasal 18B Ayat (1) berdiri sendiri, dapat diterapkan terlepas dari Pasal 18, dan menjadi dasar pembentukan Pemerintahan Daerah Khusus melalui undang-undang. Sebaliknya, pihak yang mengkritik berpendapat bahwa Pasal 18 tetap berlaku dalam pembentukan Pemdasus IKN sebagaimana diatur dalam UU IKN.

Review terhadap beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang Pemdasus IKN, yaitu Rasji, Haga, dan Sany menyimpulkan bahwa UU IKN inkonstitusional. Alasannya karena, tidak adanya DPRD sehingga tidak mencerminkan demokrasi dan kedaulatan rakyat.[1] Hadi dan Gandryani dalam artikelnya menyimpulkan bahwa bentuk pemerintahan dalam UU IKN inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4)

1 Rasji, Christian Samuel Lodoe Haga, dan Ayi Meidyna Sany, "Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN) Dalam Perspektif Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi," *Jurnal Kewarganegaraan* 8, no. 1 (Juni 2024): 314–15, https://doi.org/https://doi.org/10.31316/jk.v8i1.6151.

UUD NRI 1945.[2] Senada dengan Hadi dan Gandryani, Failaq dan Arelia juga mempersoalkan bentuk pemerintahan di IKN yang tidak sesuai dengan Konstitusi. Menurut keduanya, "daerah otonom di IKN yang tidak sesuai dengan konsepsi pemerintah daerah di Indonesia yang menganut sistem prefektur terintegrasi serta semangat otonomi daerah yang disuarakan pasca reformasi."[3] Selanjutnya, Sitompul, Widodo, dan Mahrudi juga mempersoalkan setidaknya terdapat tiga aspek dalam Pemdasus IKN, yaitu pertama, OIKN sebagai penyelenggara Pemdasus IKN yang dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Kedua, tidak adanya pemilihan kepala pemerintahan daerah yang dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dan Ketiga, ketiadaan DPRD yang dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.[4] Demikian pula Aidil, dkk dalam artikelnya menyimpulkan bahwa pembentukan OIKN inkonstitusional karena UUD 1945 tidak mengenal bentuk pemerintahan otorita. Penggunaan landasan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 dianggap tidak tepat karena pasal tersebut merupakan bentuk rekognisi, yakni terkait sebuah daerah yang sudah terbentuk kemudian diberikan status kekhususan dan keistimewaan.[5]

Lima penelitian sebelumnya hanya mendasarkan argumentasi pada Pasal 18 UUD 1945. Artikel ini menawarkan kebaruan dengan menjadikan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 sebagai bingkai konstitusional untuk membahas konstitusionalitas Pemdasus IKN. Pembahasan dimulai dengan menjawab konsep pemerintahan daerah khusus sebagai ibu kota negara, diikuti dengan diskursus konstitusionalitas Pemdasus IKN, baik di MK melalui sejumlah pengujian UU IKN maupun diskursus dalam publikasi ilmiah dan media massa. Diskusi ini mengungkap isu utama yang berkaitan dengan hubungan antara Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945. Selanjutnya, hubungan kedua pasal tersebut akan dianalisis berdasarkan putusan MK dan implikasinya terhadap konstitusionalitas Pemdasus IKN. Terakhir, artikel ini mengeksplorasi penerapan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, yang menurut MK, "bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata di masa depan."

2. Metode

Penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif yang dioperasionalisasikan secara kualitatif. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi UUD 1945, UU IKN, Putusan MK No. 11/PUU-IV/2008, dan Putusan MK No. 81/PUU-VIII/2010. Bahan hukum primer tersebut diperoleh dengan mengunduh pada situsweb resmi. Sementara itu, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi berbagai buku dan jurnal ilmiah, serta berita-berita *online* yang relevan dengan pembahasan, yang diperoleh baik melalui perpustakaan dan sumber-sumber online yang bereputasi.

Penelitian yuridis-normatif ini menganalisis konsep pemerintahan daerah khusus (*special region*) sebagai ibu kota negara berdasarkan literatur, artikel jurnal, dan dokumen hukum negara lain seperti Amerika Serikat, Australia, dan Korea Selatan. Analisis dilanjutkan dengan memetakan isu konstitusionalitas Pemdasus IKN baik di MK, publikasi ilmiah, dan media massa. Terakhir, analisis membahas struktur Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, pandangan MK terhadap kedua pasal, serta penafsiran Pasal 18B Ayat (1) sebagai dasar pembentukan pemerintahan daerah khusus.

3. Hasil dan Pembahasan

Untuk membahas tentang konstitusionalitas Pemdasus IKN, pada bagian 3.1. terlebih dahulu akan dibahas konsep dan perbandingan pemerintahan daerah khusus ibu kota negara di berbagai negara. Bagian 3.2. akan membahas tentang diskursus tentang IKN yang pernah mengemuka di MK. Bagian 3.3. akan membahas bagaimana diskursus tentang Pemdasus IKN mengemuka dalam sejumlah publikasi dan media massa. Bagian 3.4. akan mendudukkan terlebih dahulu hubungan antara Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945. Terakhir, bagian 3.5. akan membahas tentang bagaimana menerapkan Pasal 18B Ayat (1) dalam konteks Pemdasus IKN berdasarkan Putusan MK Tahun 2022.

---

2 Fikri Hadi dkk., "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah," *Majalah Hukum Nasional* 52, no. 1 (Desember 2022): 69, https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164.

3 Muhammad RM Fayasy Failaq dan Faraz Arelia, "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara," *Jurnal Studi Kebijakan Publik* 1, no. 1 (November 2022): 57–69, https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69.

4 Amrul Natalsa Sitompul dkk., "Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara," *Jurnal Studi Interdisipliner*, no. 2 (Juli 2023): 154–55.

5 M Aidil dkk., "Konstitusionalitas Otorita IKN Ditinjau dengan Metode Penafsiran Berdasarkan Original Intent," *Jurnal Ikamakum* 2, no. 1 (Agustus 2022): 654.

3.1 Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara: Konsep dan Perbandingan

Kekhususan bagi daerah atau bagian wilayah dari suatu negara yang ditetapkan sebagai ibu kota negara menjadi sesuatu yang lazim. Ibu kota negara diposisikan khusus pengelolaannya karena fungsinya tidak hanya sebagai lokasi pusat pemerintahan, melainkan juga sebagai pusat pengelolaan proses politik, yang di dalamnya ada institusi politik yang membentuk, mereproduksi, dan mentransformasi berbagai dimensi kenegaraan.[6] Ibu kota negara mengemban fungsi yang signifikan karena berada di persimpangan hubungan internal dan eksternal suatu negara selain berkaitan dan berinteraksi satu sama lain.[7] Fungsi yang signifikan itu, jika tidak ditangani, akan memunculkan beragam masalah. Di samping yang terkait dengan permasalahan lingkungan terbangun (*built environment*), desain ibu kota negara akan berhadapan dengan permasalahan tata kelola pemerintahan daerah (*municipal governance*).[8] Oleh karena itu, tata kelola pemerintahan daerah khusus ini menjadi persoalan yang harus ditata dengan baik.

Penataan tersebut dapat berujung pada konsekuensi bahwa pengaturannya akan berbeda dengan pengaturan yang umum berlaku pada daerah lainnya, sehingga pengelolaan suatu ibu kota negara dapat menjadi lebih leluasa sesuai dengan kebutuhan. Alhasil, ada kecenderungan dalam praktik di sejumlah negara untuk mengadakan sentralisasi terhadap pengelolaan tersebut. Sentralisasi itu dapat dipahami mengingat ibu kota negara mengemban *symbolic centrality*.[9] Struktur tata kelola yang tersentralisasi kerap disusun untuk memastikan pertumbuhan dalam kaitannya pembangunan perkotaan.[10] Sentralisasi juga berkaitan dengan upaya untuk menurunkan risiko konflik dan upaya untuk memitigasi tata kelola yang tidak tepat (*misgovernance*).[11]

Pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah khusus ibu kota negara akan menuju pada studi perbandingan karena pada dasarnya tidak ada konsep yang universal dan seragam. Semua akhirnya ditentukan pada kebijakan internal yang khas pada tiap negara. Oleh karena itu, dalam memahami konsep kekhususan, mengkaji praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus ibu kota negara di negara lain menjadi sesuatu yang cukup penting, sehingga dapat menjadi *lesson learned*. Perbandingan tersebut juga penting mengingat ada kaitannya dengan kemunculan konsep ibu kota negara yang direncanakan (*planned capital cities*) dengan sejarah kolonialisme. Konsep *planned capital cities* mengemuka seiring dengan dibentuknya ibu kota negara yang direncanakan pada rentang tahun 1945 hingga tahun 1960 ketika 30 (tiga puluh) negara-negara di benua Asia dan Afrika merebut kemerdekaannya dan berupaya untuk membangun sesuatu yang memunculkan cita rasa kemerdekaan.[12]

Salah satu negara Asia yang dapat dijadikan pelajaran adalah Korea Selatan, walaupun Konstitusi Korea Selatan tidak mengatur tentang ibu kota negara, namun pengaturan tentang pembentukan Kota Sejong sebagai pusat administratif diatur detail dalam Undang-Undang Khusus Pembentukan Kota Sejong (*Special Act on the Establishment of Sejong City*), yang secara spesifik dapat dipelajari dari Pasal 6 berikut ini:[13]

---

6 I. Y. Okunev, "Functions of the capital city in the political and territorial structure of the state," dalam *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, vol. 740 (IOP Publishing Ltd, 2021), 1, https://doi.org/10.1088/1755-1315/740/1/012016.

7 Jean Gottmann, "The role of capital cities," *Urban Systems* 44, no. 264 (1977): 240–43.

8 Rossman dan Vadim, *Capital Cities: Varieties and Patterns of Development and Relocation* (Oxon: Routledge, 2017).

9 Lawrence J. Vale, "The Urban Design of Twentieth Century Capitals," dalam Planning Twentieth Century Capital Cities, ed. oleh David L.A. Gordon (London & New York: Routledge, 2006), 36.

10 Sukkoo Kim dan Marc T. Law, "Political centralization, federalism, and Urban development: Evidence from US and Canadian capital cities," *Social Science History* 40, no. 1 (25 Januari 2016): 121–46, https://doi.org/10.1017/ssh.2015.83.

11 Filipe R Campante, Quoc-Anh Do, dan Bernardo Guimaraes, "Capital Cities, Conflict, and Misgovernance," *American Economic Journal: Applied Economics* 11, no. 3 (Juli 2019): 298–337, https://doi.org/10.1257/app.20170111.

12 Hisham Abusaada dan Abeer Elshater, "Examining similarity indicators in six planned capital cities from Africa and Asia: a qualitative research technique," *City, Territory and Architecture* 9, no. 1 (1 Desember 2022): 1, https://doi.org/10.1186/s40410-022-00181-2.

13 Republic of Korea, "Special Act on the Establishment of Sejong City," https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55176&type=part&key=33, t.t.

"Article 6 (Establishment)	"Pasal 6 (Pembentukan)
*1) Sejong City shall be established as a city under the **direct jurisdiction of the Government**.*	1) Kota Sejong dibentuk sebagai kota yang berada **di bawah yurisdiksi langsung Pemerintah**.
*2) **No local government as defined in Article 2 (1) 2 of the Local Autonomy Act shall be established** within the jurisdiction of Sejong City.*	2) **Pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) Angka 2 Undang-Undang tentang Otonomi Daerah tidak dapat dibentuk** di dalam yurisdiksi Kota Sejong
*3) **Notwithstanding Article 3 (3) of the Local Autonomy Act**, areas that have been urbanized within the jurisdiction of Sejong City shall be subdivided into Dongs, while the rest of the areas within the jurisdiction of Sejong City shall be subdivided into Eups and Myeons.*	3) **Dikecualikan dari Pasal 3 Ayat (3) Undang-Undang tentang Otonomi Daerah**, wilayah yang termasuk ke dalam kawasan perkotaan di dalam yurisdiksi Kota Sejong dibagi menjadi Dongs, dan wilayah lain yang tidak termasuk ke dalam kawasan perkotaan dibagi menjadi Eups dan Myeons.
4) The provisions regarding Eups/Myeons/Dongs in the Local Autonomy Act shall apply also to Eups/Myeons Dongs established within Sejong City."	4) Ketentuan mengenai *Eups/Myeons/Dongs* dalam Undang-Undang tentang Otonomi Daerah berlaku juga bagi *Eups/Myeons/Dongs* yang dibentuk di Kota Sejong."

Pasal 6 (1) Undang-Undang tersebut, diatur secara eksplisit bahwa Kota Sejong berada di bawah yurisdiksi pemerintah pusat, yang artinya ketentuan otonomi daerah pada umumnya tidak berlaku di sana. Semakin eksplisit pada ayat 2 pasal tersebut diatur bahwa beberapa bentuk pemerintahan daerah tidak dapat dibentuk di Kota Sejong. Bahkan, pada ayat 3 diatur tentang pengecualian tentang format pembagian daerah dalam UU Otonomi Daerah. Dari ketentuan tersebut jelas memosisikan Kota Sejong sebagai entitas yang dikendalikan oleh pemerintah pusat dan ketentuan semacam itu diatur dalam undang-undang, tidak di dalam konstitusi.

Sebagai perbandingan lain, status khusus *District of Columbia* (atau lebih dikenal sebagai D.C. atau Washington D.C) sebagai ibu kota negara diberikan oleh Konstitusi Amerika Serikat, yaitu pada *Section 1* dan *Section 8 Amendment XXIII* pada tahun 1961, melalui pemberian kekuasaan kepada Kongres untuk mengatur beberapa hal terkait tata kelola pemerintahan di D.C., antara lain membuat undang-undang yang mengatur tentang D.C., termasuk menentukannya sebagai pusat pemerintahan Amerika Serikat.[14] Pemerintahan Federal, melalui Kongres memiliki kekuasaan yang besar di D.C., antara lain meliputi pemungutan pajak. Walaupun ada walikota yang dipilih langsung, berdasarkan *Distric of Columbia Home Rule Act*, sejumlah pengecualian dan kekhususan diberikan kepada D.C., yang antara lain terkait bentuk, struktur, dan batasan wewenang dan jumlah anggota *Council of the District of Columbia* (semacam lembaga legislatif). Perbedaan yang mencolok ada pada strukturnya yang *unikameral*, berbeda dengan negara bagian lain yang bikameral.[15] Pelajaran dari konsep pemerintahan daerah khusus seperti D.C. ini adalah kuatnya kekuasaan pemerintahan pusat dalam mengendalikan ibu kota negara. Di Amerika Serikat, mengingat kuatnya peran Kongres, maka pemegang kekuasaan itu adalah Kongres, bukan pada Presiden seperti halnya di Korea Selatan. Apapun itu, pada keduanya sama-sama mengemuka peran yang kuat dan tersentral dari pemerintah pusat dalam mengelola ibu kota negara.

Selanjutnya, sebagai perbandingan tambahan, di Australia, mengenai lokasi, status, dan kriteria pokok dari ibu kota negara ditentukan dalam konstitusi. Pasal 125 Konstitusi Australia berbunyi sebagai berikut:[16]

14 United States of America, "Constitution of the United States," https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm, t.t.

15 United States of America, "District of Columbia Home Rule Act," https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-709/uslm/COMPS-709.xml, t.t.

16 Australia, "The Australian Constitution," https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Practice_and_Procedure/Constitution/chapter7#chapter-07_125, t.t.

"125. Seat of Government	"125. Pusat Kedudukan Pemerintahan
The seat of Government of the Commonwealth shall be determined by the Parliament, and shall be within territory which shall have been granted to or acquired by the Commonwealth, and shall be vested in and belong to the Commonwealth, and shall be in the State of New South Wales, and be distant not less than one hundred miles from Sydney.	Pusat kedudukan Pemerintahan Persemakmuran ditentukan oleh Parlemen, dan wajib berada di dalam wilayah yang diberikan atau didapatkan oleh negara, dan wajib melekat pada dan dimiliki oleh Persemakmuran, dan wajib berada di negara bagian New South Wales, dan berjarak tidak kurang dari 100 mil
Such territory shall contain an area of not less than one hundred square miles, and such portion thereof as shall consist of Crown lands shall be granted to the Commonwealth without any payment therefor.	Luas wilayah tersebut tidak kurang dari seratus mil persegi, dan pada bagian tersebut yang dimiliki oleh Kerajaan harus wajib diberikan kepada Persemakmuran tanpa biaya.
The Parliament shall sit at Melbourne until it meet at the seat of Government."	Parlemen bersidang di Melbourne hingga dapat bersidang di pusat kedudukan Pemerintahan."

Sama seperti Amerika Serikat yang kekuasaan legislatifnya memiliki kekuatan besar, di Australia, lokasi spesifik ditentukan oleh Parlemen. Pasal 125 Konstitusi Australia di atas juga mengatur bahwa pusat kedudukan pemerintahan melekat dan dimiliki Persemakmuran, yaitu Pemerintahan Australia, dan secara kontekstual dapat dimaknai sebagai pemerintah pusat. Karena Persemakmuran Australia dalam sejarahnya menginduk ke Kerajaan Inggris, beberapa tanah di sana dimiliki oleh Kerajaan (*Crown Lands*). Konstitusi mengatur bahwa tanah tersebut harus diberikan kepada pemerintahan pusat (persemakmuran). Hal ini menunjukkan pentingnya *symbolic centrality* dari ibu kota negara di Australia.

Lesson learned dari praktik negara-negara yang dibandingkan tersebut adalah bahwa tata kelola pemerintahan daerah khusus ibu kota negara harus diposisikan berbeda dari pemerintahan daerah pada umumnya. Daerah khusus ibu kota negara harus menjadi sesuatu yang khusus mengingat posisinya sebagai identitas nasional, lokasi kekuasaan negara, tempat berkumpulnya institusi-institusi penting negara, dan tentunya, sebagai konsekuensinya, masalah tata kelola yang dihadapi oleh ibu kota negara berbeda dengan daerah pada umumnya.

3.2 Diskursus tentang Konstitutionalitas Pemerintahan Daerah Khusus IKN di Mahkamah Konstitusi

Konsep yang mengedepankan status khusus bagi satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dalam mengelola ibu kota negara yang diatur di dalam UU IKN tidak sepenuhnya diterima. Beberapa kalangan pada mulanya mempersoalkan konstitusionalitas dari UU IKN ke MK pada tahun 2022, walaupun diskursus secara materiil atau substantif dari konstitusionalitas Pemdasus IKN tidak terlalu mengemuka. Hal itu dikarenakan, di samping ada permohonan yang ditarik kembali, permohonan selebihnya tidak diterima oleh MK, walaupun hampir semua muatan pokok putusan pengujian UU IKN tersebut pada dasarnya mempersoalkan aspek formil, diskursus yang mengemuka di MK tetap penting untung dicatat, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945.

Putusan MK No. 40/PUU-XX/2022 mengadili perkara pengujian UU IKN dengan nomor permohonan No. 31/PUU/PAN.MK/AP3/03/2022. Substansi permohonan pemohon dalam perkara tersebut cukup sulit untuk dipahami. Sebagai contoh, dalam halaman 20 Putusan MK, pemohon, ketika mempersoalkan Pasal 5 ayat (2) UU IKN, mendalilkan:

"Bahwa pendelegasian dari UUD 1945 in casu tentang daerah khusus Pasal 18A ayat (1) adalah pada peraturan perundang-undangan sendiri. Suatu undang-undang tidak dapat mengatasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penetapan kekhususan suatu daerah haruslah berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan sendiri yang dibuat untuk itu. Pasal 5 ayat (2) telah menciptakan ketidakpastian hukum dan menyebabkan tumpang tindih peraturan perundang-undangan."

Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 pada dasarnya tidak berkaitan langsung dengan kekhususan Pemdasus IKN. Justru UU IKN dibentuk sebagai peraturan perundang-undangan tersendiri untuk kekhususan Pemdasus IKN. Selanjutnya, mengenai ketiadaan DPRD, pemohon tidak mengelaborasi argumentasinya secara jelas mengenai persoalan tersebut. Pemohon mendalilkan bahwa ketiadaan DPRD membuka peluang penyimpangan keuangan negara karena Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak bisa melaporkan hasil pemeriksaan kepada DPRD.

Argumentasi ini sulit untuk dipahami mengingat BPK dapat memeriksa seluruh penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh Pemdasus Khusus IKN.

MK menyatakan bahwa Pemohon tidak menguraikan dengan jelas mengenai persoalan proses pembentukan UU IKN yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pemohon hanya menguraikan mengenai sejumlah isu yang menurut Pemohon seharusnya dipertimbangkan dalam pembentukan UU IKN. MK menganggap hal ini tidak relevan dengan alasan permohonan pengujian formil terhadap UU IKN. Pada bagian alasan permohonan (posita) pengujian materiil, Pemohon tidak menguraikan sama sekali mengenai norma pasal yang diajukan untuk diuji serta alasan inkonstitusionalitas pasal tersebut. Pemohon hanya menguraikan bahwa norma dalam UU Nomor 3 Tahun 2022 menimbulkan "banyak polemik" tanpa ada uraian yang jelas kaitannya dengan anggapan inkonstitusionalitas undang-undang tersebut dan letak pertentangannya dengan norma dalam UUD 1945. Selain menimbulkan ketidakjelasan, uraian permohonan Pemohon juga menimbulkan pertentangan dengan petitum, bahwa pasal-pasal yang dimintakan dalam petitum pengujian materiil, mulai dari petitum angka (1) sampai dengan petitum angka (29) tidak diuraikan alasannya dengan jelas pada bagian posita.

Berikutnya pada Putusan MK No. 47/PUU-XX/2022. Sama dengan perkara sebelumnya, permohonan di dalam perkara ini dinilai tidak jelas oleh MK. Pemohon pada pokoknya mengajukan pengujian formil terhadap UU IKN, namun pada bagian kedudukan hukum, Pemohon tidak menguraikan dengan jelas hak konstitusional Pemohon yang dirugikan akibat pembentukan UU IKN. Pemohon hanya menyebutkan pasal dalam UUD 1945 yang dianggap merugikan hak konstitusionalnya. Uraian pada bagian kedudukan hukum berisi sejumlah argumentasi yang tidak relevan dengan anggapan kerugian konstitusional Pemohon, sehingga uraian tersebut tidak dapat menjelaskan adanya keterkaitan norma *a quo* dengan aktual atau potensial kerugian Pemohon. Selanjutnya, pada bagian alasan permohonan (*posita*), Pemohon dinilai oleh MK tidak menguraikan dengan jelas dan terperinci mengenai letak persoalan konstitusionalitas proses pembentukan UU IKN yang dianggap tidak memenuhi persyaratan formil pembentukan UU IKN. Pemohon hanya menguraikan mengenai hal-hal yang menurut Pemohon seharusnya dipertimbangkan dalam proses pembentukan UU IKN. Hal itu menurut MK, tidak relevan untuk dijadikan argumentasi dalam mempersoalkan proses pembentukan UU IKN.

Di dalam Putusan No. 48/PUU-XX/2022, MK juga memutus tidak dapat diterima karena permohonan tidak jelas. Pada bagian alasan permohonan (posita), Pemohon tidak menguraikan mengenai letak persoalan konstitusionalitas proses pembentukan UU IKN yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pemohon hanya menguraikan mengenai sejumlah argumentasi yang bersifat umum, yaitu hanya menyebutkan hal-hal yang bersifat pokok tanpa menguraikan secara rinci alasan pertentangannya dengan UUD 1945, misalnya, argumentasi berkenaan dengan pembahasan rancangan UU IKN yang terlalu cepat yaitu dalam waktu 42 (empat puluh dua) hari, pemohon di dalam positanya tidak menguraikan dengan jelas mengenai pada pembahasan tingkat mana yang dianggap cepat dan bagaimana proses yang sudah dilakukan dalam tahapan pembahasan UU 3/2022, sehingga menyimpulkan pembahasan rancangan undang-undang *a quo* cepat.

Selanjutnya Putusan No. 53/PUU-XX/2022 yang dinyatakan tidak diterima oleh MK karena melewati waktu pengajuan permohonan pengujian undang-undang. Walaupun demikian, pada dasarnya ada diskursus yang mengemuka terkait Pasal 18B Ayat (1) di dalam permohonan yang, dalam putusan-putusan sebelumnya, tidak jelas substansinya. Dalam angka 75 *posita* pemohon, dikemukakan argumentasi bahwa "Pemerintahan Daerah Ibu Kota Negara yang tanpa DPRD melanggar Pasal 18B ayat (1) UUD 1945." Pemohon mendalilkan berikut ini:

"Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara sesuai Rancangan Undang- Undang Ibu Kota Negara memiliki karakteristik khusus antara lain penetapan Gubernur tanpa melalui pemilihan dan tak memiliki DPRD. Ibu Kota Negara hanya akan ikut kontestasi politik di tingkat pusat yakni Pileg dan Pilpres. Yang Namanya pemerintahan daerah meskipun "khusus" di Undang-Undang Dasar 1945 harus dimaknai adanya perangkat pemerintahan yang lengkap yaitu Gubernur /Kepala Daerah dan DPRD sebagai perangkat pelengkap sehingga bisa terjadi/berjalannya fungsi kontrol/check and balance. Bagaimana mungkin kota sebesar Ibu Kota Negara dengan penduduk jutaan, dengan konsumsi anggaran yang luar biasa besar tapi dijalankan tanpa adanya fungsi pengawasan, budgeting dan legislasi. Siapa yang harus membuatnya? Ide yang lucu sekali jika fungsi budgeting, pengawasan dan legislasi untuk Ibu Kota Negara baru Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara dijalankan oleh DPR Pusat, itu namanya anomali dalam bernegara. Kalaupun mau dijalankan seperti itu ya harus dirubah dulu UU tentang DPR Pusat."

Uraian argumentasi pemohon pada Putusan yang terakhir ini menggambarkan bahwa UU IKN pada umumnya dan tentang Pemdasus IKN pada khususnya dalam permohonan di MK tidak ada yang secara mendalam dan substantif membahas aspek materiil. Demikian pula pengujian aspek formil, tidak terdapat kejelasan argumentasi dari para pemohon.

Dalam Putusan No. 25/PUU-XX/2022, MK menolak permohonan formil dari pemohon. Pemohon pada dasarnya mempersoalkan sejumlah asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak diterapkan dalam pembentukan UU IKN. Dalam uraiannya, MK berpendapat bahwa pembentukan UU IKN telah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. MK juga menyatakan bahwa argumentasi pemohon yang menyatakan bahwa pola *fast-track legislation* dalam pembentukan UU IKN bertentangan dengan UUD 1945 tidak beralasan. MK menjelaskan bahwa "proses pembentukan suatu undang-undang tidak tergantung dari berapa lama atau cepat dan lambatnya pembahasan, namun proses pembentukan undang-undang wajib mengikuti kaidah proses pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 dan perubahannya yang meliputi proses dalam tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan."

Berbagai putusan tersebut di atas menunjukkan bahwa diskursus mengenai konstitusionalitas Pemdasus IKN di MK belum menyentuh aspek materiil, karena seluruh argumentasi mengenai aspek formil dari UU IKN yang dipersoalkan oleh pemohon ditolak oleh MK.

3.3 Diskursus tentang Konstitutionalitas Pemerintahan Daerah Khusus IKN dalam Ranah Akademik

Diskursus tentang konstitusionalitas Pemdasus IKN mengemuka secara lebih substantif dalam beberapa publikasi ilmiah dan pernyataan para pakar dalam diskusi publik yang didokumentasikan oleh media massa. Rasji, et.al. mengemukakan kritiknya mengenai ketiadaan DPRD yang "merupakan ancaman bagi demokrasi, karena DPRD seharusnya menjadi representasi kedaulatan rakyat dalam pemerintahan tingkat daerah." Lebih lanjut Rasji, et.al. mengemukakan bahwa:[17]

> *"Skenario terburuknya adalah, pemerintahan daerah IKN mungkin mempunyai dan menerapkan wewenangnya secara bebas tanpa pengawasan dari rakyat. Pada akhirnya, dapat dikatakan bahwa politik hukum UU IKN dalam menghasilkan peraturan perundang-undangan memiliki arah yang tidak jelas dalam mencapai tujuan sosial dan hukum dalam masyarakat Indonesia, terutama rakyat daerah IKN. Sudah selayaknya politik hukum menghasilkan produk hukum yang memiliki tujuan untuk menanamkan dan memperkuat demokrasi, bukan malah membatasinya atau meniadakannya."*

Hadi dan Gandryani mengemukakan bahwa persoalan konstitusionalitas Pemdasus IKN terletak pada bentuk pemerintahan yang tidak sesuai Pasal 18 UUD NRI 1945. Menurut keduanya:[18]

> *"... bentuk pemerintahan daerah yang dikenal adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dengan penyebutan kepala daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Maka, penelitian ini akan membahas mengenai konstitusionalitas dari Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep Lembaga Otorita dan Kepala Otorita dalam UU IKN bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut tegas menyatakan konsep pemerintahan daerah di Indonesia dan tidak memberikan ruang untuk memberikan kebebasan menafsirkan kepada legislator sebagaimana konsep Open Legal Policy."*

Sama seperti Hadi dan Gandryani, Failaq dan Arelia mengemukakan bahwa ada masalah pada bentuk pemerintahan pada Pemdasus IKN terkait Pasal 18 Ayat (1). Lengkapnya sebagai berikut:[19]

> *"adanya ketidaksesuaian konsep kekuasaan dan kewilayahan pemerintah daerah khusus IKN yang terbukti dengan sistem daerah khusus setingkat provinsi yang tidak dikenal dalam pembagian wilayah di Indonesia sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, serta penerapan wilayah administrasi yang terlepas dari adanya daerah otonom di IKN yang tidak sesuai dengan konsepsi pemerintah daerah di Indonesia yang menganut sistem prefektur terintegrasi serta semangat otonomi daerah yang disuarakan pasca reformasi."*

Penulis-penulis sebelumnya, seperti Sitompul, Widodo, dan Mahrudi mempersoalkan setidaknya tiga aspek dalam Pemdasus IKN, yaitu Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemdasus IKN yang dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, tidak adanya pemilihan kepala pemerintahan daerah yang dikaitkan dengan Pasal

17 Rasji, Haga, dan Sany, "Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN) Dalam Perspektif Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi."

18 Hadi dkk., "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah."

19 Failaq dan Arelia, "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara."

18 ayat (4) UUD 1945, dan ketiadaan DPRD yang dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.[20] Sitompul, Widodo, dan Mahrudi pada dasarnya memahami bahwa UU IKN didasarkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, sehingga tiga aspek yang dipersoalkan tadi dapat dikecualikan. Namun demikian, dengan mengutip Putusan MK No. 81/2010, kritik Sitompul, Widodo, dan Mahrudi dilanjutkan dengan mengemukakan bahwa kekhususan atau keistimewaan tidak bisa serta merta berlaku di IKN karena "tidak ada keterangan yang jelas mengenai hak asal usul dan kebutuhan yang nyata yang melekat di wilayah IKN yang menjadikan Otorita IKN begitu berbeda dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahannya."[21] Tampaknya penjelasan tersebut telah mencampuradukan antara kekhususan yang berbasis kebutuhan masa depan dan keistimewaan yang berbasis pada hak asal usul. Padahal dalam halaman 39 Putusan MK No. 81/2010 yang dikutip tersebut, MK membedakan dengan jelas kenapa suatu daerah diberikan keistimewaan dan kenapa daerah yang lain diberikan kekhususan:

Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya;

Pencampuradukan antara konsep kekhususan dan keistimewaan juga tampak dalam studi Aidil, dkk. yang mengungkapkan bahwa pembentukan Otorita IKN inkonstitusional, karena UUD 1945 tidak mengenal bentuk pemerintahan otorita. Penggunaan landasan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 dianggap tidak tepat karena pasal tersebut adalah bentuk rekognisi, yakni terkait sebuah daerah yang sudah terbentuk kemudian diberikan status kekhususan dan keistimewaan.[22] Dari Putusan MK No. 81/2010 sudah diuraikan jelas bahwa yang dimaksud oleh Aidil, dkk., tersebut adalah hanya dalam konteks keistimewaan karena berkaitan dengan hak atas asal usul dari suatu daerah yang sebelumnya sudah terbentuk, sementara tidak kontekstual untuk dipadankan dengan kekhususan yang berkaitan dengan kebutuhan politik masa depan.

Hampir semua publikasi yang mengkritisi konstitusionalitas Pemdasus IKN berargumentasi bahwa bentuk dan komponen Pemdasus IKN tidak sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 dan tidak bisa sepenuhnya mendasarkan pada Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945:

Negara mengakui dan menghormati **satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus** atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Pasal tersebut dianggap tidak dapat berdiri sendiri dari Pasal 18 UUD 1945 sehingga setidaknya memunculkan tiga pokok persoalan konstitusionalitas terkait Pemdasus IKN dalam diskursus yang berkembang selama ini. *Pertama*, nomenklatur IKN sebagai suatu daerah khusus dianggap tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945, yakni "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Frasa "dibagi atas daerah-daerah provinsi" berimplikasi bahwa tidak ada bentuk daerah lain pada tingkat provinsi selain provinsi. Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 Angka 2 UU IKN, IKN diposisikan setingkat provinsi, tetapi bukan sebagai sebuah provinsi. UU IKN memosisikan bahwa Pemdasus IKN adalah entitas sui *generis* yang dibentuk oleh Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, yang berbeda dengan daerah pada umumnya sebagaimana Pasal 18 Ayat (1) UUD 1956.

Kedua, OIKN selaku penyelenggara Pemdasus IKN beserta pengisian jabatan kepalanya dianggap tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4), yakni "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis." Sementara itu, struktur tata kelola pemerintahan di IKN di dalam UU IKN berupa satuan Pemdasus IKN (*Government of the Special Capital Region of Nusantara*) yang diselenggarakan oleh Pemdasus IKN (*Administrator of the Special Capital Region of Nusantara*), yang berdasarkan Pasal 1 Angka 9 UU IKN disebut sebagai OIKN (*Authority of the Special Capital Region of Nusantara*) dan berdasarkan Pasal 5 Ayat (4) UU IKN "ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden." Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa OIKN adalah nama lain dari Pemdasus IKN berdasarkan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945.

Ketiga, ketiadaan DPRD di IKN dianggap tidak sesuai dengan Pasal 18 Ayat (3), yakni "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum." Sementara itu, dalam Pasal 5 Ayat (2) UU IKN diatur bahwa "Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemdasus IKN mengatur dan mengurus sendiri

20 Sitompul dkk., "Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara."

21 Sitompul dkk.

22 Aidil dkk., "Konstitusionalitas Otorita IKN Ditinjau dengan Metode Penafsiran Berdasarkan Original Intent."

urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini." Penjelasan Pasal 5 Ayat (2) UU UKN menguraikan bahwa "sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemdasus IKN hanya diselenggarakan oleh OIKN **tanpa keberadaan DPRD** sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum." Namun demikian, yang jarang dibahas oleh para penulis dan peneliti sebelumnya, aspek keterwakilan masyarakat melalui lembaga perwakilan tidak sama sekali hilang. Ada sejumlah pasal di dalam UU IKN yang mengatur tentang wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pengambilan kebijakan terkait tata kelola IKN, yaitu

Pasal 5 ayat (4)

Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden **setelah berkonsultasi dengan DPR**.

Pasal 7 ayat (5) huruf a

Otorita Ibu Kota Nusantara dapat melakukan perubahan terhadap Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, dengan ketentuan: dalam hal perubahan dilakukan terhadap materi muatan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari Presiden dan **dikonsultasikan dengan DPR**

Pasal 9 ayat (1)

Otorita Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden **setelah berkonsultasi dengan DPR**.

Pasal 12 ayat (3)

Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah **setelah berkonsultasi dengan DPR**.

Pasal 24 ayat (6)

Dasar pelaksanaan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan peraturan yang ditetapkan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara **setelah mendapat persetujuan DPR**.

Pasal 29 ayat (4)

Pemindahtanganan Barang Milik Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (2) huruf a **dilaporkan kepada DPR** *sesuai mekanisme pertanggungiawaban keuangan negara.*

Pasal 38

DPR *melalui alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi dapat* **melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaan Undang-Undang ini** *berdasarkan mekanisme dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.*

Jika dirangkum, pangkal dari tiga persoalan konstitusionalitas Pemdasus IKN dalam diskursus akademik tersebut adalah adanya perbedaan pandangan mengenai penerapan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 dan hubungannya dengan Pasal 18 UUD 1945. Dalam perspektif pembentuk UU IKN, Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 adalah norma yang berdiri sendiri dan keberlakuannya dapat dilepaskan dari Pasal 18 UUD 1945 dan dapat menjadi dasar bagi dibentuknya Pemerintahan Daerah Khusus dengan segala kekhususannya melalui sebuah undang-undang. Sementara itu, dalam perspektif pengkritik konsep Pemdasus IKN, Pasal 18 UUD 1945 berlaku juga bagi pembentukan Pemdasus IKN yang diatur di dalam UU IKN.

3.4 Hubungan antara Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) di dalam UUD 1945 dan Implikasinya pada Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah Khusus IKN

Perbedaan pandangan mengenai keberlakuan Pasal 18 dalam pembentukan Pemdasus IKN seharusnya tidak terjadi jika menyimak Putusan MK No. 11/PUU-IV/2008. Hubungan antara Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) di dalam UUD 1945 telah diuraikan secara gamblang oleh MK melalui Putusan tersebut, secara spesifik pada halaman 93, yaitu:

Bahwa di samping itu, Mahkamah penting juga menegaskan **hubungan antara Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, apakah hubungan antara norma pokok dan norma tambahan atau hubungan antara lex generalis dan lex specialis atau hubungan antara dua norma konstitusi yang setara**. *Alternatif pertama adalah Pasal 18 ayat (1) berisi norma pokok yang berlaku umum, sedangkan Pasal 18B ayat (1) berisi norma tambahan yang tidak boleh menyimpangi*

dan menyampingkan norma pokok. Artinya, penerapan Pasal 18B ayat (1) sebagaimana tercermin dalam UU 32/2004 dan UU 29/2007 tidak boleh menyimpangi dan menyampingkan berlakunya Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dalam susunan pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai provinsi. Alternatif kedua adalah Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dianggap merupakan lex specialis, sehingga penerapan Pasal 18B ayat (1) tersebut dalam hal-hal tertentu dapat menyimpangi dan menyampingkan Pasal 18 ayat (1). Artinya, pengaturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta boleh berbeda dari otonomi daerah provinsi lain. **Sedangkan alternatif ketiga adalah keduanya dianggap setara, dalam arti sama-sama berlaku secara mandiri, sehingga penerapan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) masing-masing dapat berlaku secara mandiri dan tidak berada dalam posisi yang dapat dipertentangkan. Artinya, pengaturan mengenai Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat sepenuhnya didasarkan pada Pasal 18B ayat (1) tanpa mengurangi berlakunya Pasal 18 ayat (1) untuk provinsi lain yang tidak berstatus khusus atau istimewa. Dari ketiga alternatif hubungan norma konstitusi dalam Pasal 18 dengan norma konstitusi dalam Pasal 18B UUD 1945, menurut Mahkamah, keduanya berada dalam hubungan yang setara dan tidak saling membawahi.** *Pilihan terhadap alternatif ketiga ini, menurut Mahkamah, dipandang lebih tepat setidaknya karena dua hal. Pertama, dilihat dari perspektif original intent dalam pengertian ketika rumusan Pasal 18B UUD 1945 diperdebatkan dalam sidang-sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekhususan yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) memang merujuk pada status Jakarta sebagai daerah khusus karena kedudukannya sebagai ibukota negara, sehingga dapat diberi status provinsi. Kedua, pemberian status provinsi oleh undang-undang kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menyebabkannya* **seolah-olah harus tunduk pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945***, sebagaimana pendapat ahli Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein seperti tercermin dalam alternatif kedua di atas, meskipun benar secara historis berdasarkan praktik pengertian daerah (gewest) di masa lalu,* **namun kekhususan yang terdapat dalam pasal tersebut dimaksudkan pula untuk menampung dinamika perkembangan kebutuhan di masa depan yang memerlukan penentuan status khusus bagi daerah-daerah tertentu.** *Lagi pula, kedudukan kedua pasal tersebut [Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945] dari perspektif teori Verfassungsbegriff Carl Schmitt, dalam makna absolut (absolute sense of the constitution, absoluut begriff der verfassung), undang-undang dasar merupakan suatu sistem tertutup (closed system of higher and ultimate norms), sehingga setiap pasal undang-undang dasar bersifat otonom sebagai norma-normarum (norm of norms) [vide Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928/Constitutional Theory, 2008:62].*

Berdasarkan Putusan MK, Pasal 18B (termasuk pula Pasal 18A) bukan merupakan pengecualian dari Pasal 18. Artinya, norma yang diatur pada Pasal 18B ayat (1) bersifat independen dan tidak berkaitan dengan Pasal 18. Dengan demikian, pengaturan suatu daerah khusus di dalam Undang-Undang yang mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1), tidak perlu terikat pada Pasal 18. Dengan demikian, argumentasi bahwa Pemdasus IKN bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (1), Pasal 18 Ayat (3), dan Pasal 18 Ayat (4) gugur dengan sendirinya.

3.5 Menerapkan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945: "bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan yang nyata di masa depan"

MK menafsirkan bahwa ada kriteria berbeda dalam menentukan keistimewaan dan kekhususan suatu daerah. Keistimewaan suatu daerah ditentukan oleh hak asal usul dan kesejarahan tertentu dari suatu daerah sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, kekhususan suatu daerah ditentukan oleh sejauh mana daerah tersebut memiliki "**kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya**." Pendapat MK ini secara gamblang menjelaskan bahwa status khusus dapat diberikan kepada suatu daerah tanpa ada latar belakang kesejarahan tertentu. Kata kuncinya adalah "kenyataan dan kebutuhan politik" dan posisi/keadaannya pada masa sekarang. Hal sebagaimana yang dikemukakan MK melalui Putusan No. 81/PUU-VIII/2010:

Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu **terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.**

Lebih lanjut, MK menafsirkan bahwa jenis dan ruang lingkup kekhususan harus didasarkan pada "latar belakang pembentukan kebutuhan nyata." Berdasarkan latar belakang dan kebutuhan tersebut, oleh karenanya suatu daerah dapat diberi kekhususan yang sifatnya "fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata." Putusan MK ini jelas memberi ruang pengaturan yang luas bagi undang-undang yang mengatur tentang daerah khusus di Indonesia. Terlebih lagi jika daerah khusus itu berstatus sebagai Ibu Kota Negara karena latar belakang munculnya kata khusus pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tidak lain adalah karena pembahasan tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada waktu itu. MK melanjutkan penjelasannya:

> *Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun* **jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata** *diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.*

Kalimat "bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata" tersebut mengindikasikan bahwa bahwa pada prinsipnya pengaturan tentang daerah khusus di dalam undang-undang diberi keleluasaan untuk menentukan materi muatan sepanjang dapat dibuktikan bahwa kebutuhannya nyata. Ketentuan ini tidak berlaku hanya pengakuan terhadap daerah yang sudah terbentuk di masa yang lalu. Pasal 18B Ayat (1) ini juga berlaku untuk masa depan, sebagaimana penekanan pada Putusan MK No. 11/PUU-IV/2008 bahwa:

> *kekhususan yang terdapat dalam pasal tersebut dimaksudkan pula untuk menampung* **dinamika perkembangan kebutuhan di masa depan** *yang memerlukan penentuan status khusus bagi daerah-daerah tertentu.*

4. Kesimpulan

UU IKN yang terakhir diubah dengan UU Nomor 21 Tahun 2023, masih menjadi bahan diskusi yang cukup luas di berbagai forum, baik dalam ranah hukum maupun akademik, yang menarik, walaupun telah mengalami judicial review sebanyak enam kali di Mahkamah Konstitusi, pembahasan mengenai konstitusionalitasnya secara substansial, terutama terkait dengan status Pemerintahan Daerah Khusus (Pemdasus) IKN, masih terbatas. Sementara itu, dalam kajian akademik, perdebatan mengenai kesesuaian Pemdasus IKN dengan Pasal 18 UUD 1945 terus berkembang. Beberapa isu utama yang menjadi sorotan adalah penggunaan nomenklatur IKN yang dinilai tidak sesuai dengan Pasal 18 Ayat (1), mekanisme pengisian jabatan kepala Otorita IKN yang dipertanyakan berdasarkan Pasal 18 Ayat (4), serta ketiadaan DPRD di IKN yang dianggap tidak sejalan dengan Pasal 18 Ayat (3). Hasil penelitian yuridis-normatif yang dilakukan, menunjukkan tiga hal utama yang menjadi perhatian. Pertama, penerapan sistem pemerintahan daerah khusus di ibu kota negara bukanlah hal yang baru dan telah diterapkan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Dalam konteks hukum nasional, konsep ini memiliki legitimasi konstitusional yang kuat berdasarkan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945. Kedua, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-IV/2008, ditegaskan bahwa Pasal 18 dan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 memiliki kedudukan yang sejajar dan tidak dapat dipertentangkan satu sama lain. Oleh karena itu, pembentukan Pemdasus IKN dapat berlandaskan pada Pasal 18B Ayat (1) tanpa harus bergantung secara ketat pada Pasal 18 UUD 1945. Ketiga, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-VIII/2010 jo. Putusan No. 11/PUU-IV/2008, kekhususan yang melekat pada Pemdasus IKN bersifat fleksibel dan dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan tata kelola ibu kota negara, selama tetap berada dalam kerangka hukum yang ditetapkan oleh undang-undang. Fleksibilitas ini mencakup aspek nomenklatur IKN, struktur dan kewenangan Otorita IKN, mekanisme pengisian jabatan kepala otorita, serta tidak adanya DPRD dalam sistem pemerintahan di IKN.

5. Ucapan Terimakasih

Para penulis berterima kasih kepada pimpinan dan sejawat di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Para penulis juga berterima kasih kepada Rianda Dirkareshza yang telah membantu aspek teknis yang membantu kelancaran penulisan artikel ini.

6. Konflik Kepentingan

Dua dari penulis artikel ini pernah terlibat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang merupakan dasar dari pembentukan Pemerintahan Daerah Khusus IKN. Diani Sadiawati adalah Ketua Pokja Kelembagaan dan Regulasi dan Miftah Farid Hanggawan adalah tenaga ahli pada penyusunan Undang-Undang tersebut di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Referensi

Abusaada, H., & Elshater, A. (2022). Examining similarity indicators in six planned capital cities from Africa and Asia: A qualitative research technique. *City, Territory and Architecture, 9*(1), 1. https://doi.org/10.1186/s40410-022-00181-2

Aidil, M., Agustin, K., Prayogo, D. A., Aditama, E. K., & Wicaksono, G. (2022). Konstitusionalitas Otorita IKN Ditinjau dengan Metode Penafsiran Berdasarkan Original Intent. *Jurnal Ikamakum, 2*(1), 654.

Australia. (n.d.). *The Australian Constitution.* Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Practice_and_Procedure/Constitution/chapter7#chapter-07_125

Campante, F. R., Do, Q.-A., & Guimaraes, B. (2019). Capital cities, conflict, and misgovernance. *American Economic Journal: Applied Economics, 11*(3), 298–337. https://doi.org/10.1257/app.20170111

Failaq, M. R. M. F., & Arelia, F. (2022). Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara. *Jurnal Studi Kebijakan Publik, 1*(1), 57–69. https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69

Gottmann, J. (1977). The role of capital cities. *Urban Systems, 44*(264), 240–243.

Hadi, F., Gandryani, F., & Universitas Wijaya Putra. (2022). Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah. *Majalah Hukum Nasional, 52*(1), 69. https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164

Kim, S., & Law, M. T. (2016). Political centralization, federalism, and urban development: Evidence from US and Canadian capital cities. *Social Science History, 40*(1), 121–146. https://doi.org/10.1017/ssh.2015.83

Republic of Korea. (n.d.). *Special Act on the Establishment of Sejong City.* Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55176&type=part&key=33

Rossman, V. (2017). *Capital Cities: Varieties and Patterns of Development and Relocation.* Oxon: Routledge.

Rasji, C. S. L. H., Haga, C. S. L., & Sany, A. M. (2024). Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN) Dalam Perspektif Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi. *Jurnal Kewarganegaraan, 8*(1), 314–315. https://doi.org/10.31316/jk.v8i1.6151

Sitompul, A. N., Widodo, T., & Mahrudi, I. (2023). Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara. *Jurnal Studi Interdisipliner, 2*, 154–155.

United States of America. (n.d.). *Constitution of the United States.* Retrieved from https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm

United States of America. (n.d.). *District of Columbia Home Rule Act.* Retrieved from https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-709/uslm/COMPS-709.xml

Vale, L. J. (2006). The Urban Design of Twentieth Century Capitals. In D. L. A. Gordon (Ed.), *Planning Twentieth Century Capital Cities* (p. 36). London & New York: Routledge.