

**PROBLEMATIKA DESAIN KELEMBAGAAN OTORITA DALAM
SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA: STUDI TERHADAP
KEDUDUKAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN**

Putri Tamara Maukura

Magister Hukum,

Universitas Pembangunan Nasional ‘Veteran’ Jawa Timur

putritmkra.14@gmail.com

ABSTRAK

Pemindahan Ibu Kota Negara ke Nusantara melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 melahirkan desain kelembagaan baru berupa Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN). Keberadaan OIKN menimbulkan perdebatan karena berstatus sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi, tetapi dipimpin oleh Kepala Otorita yang diangkat dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan OIKN dalam struktur ketatanegaraan Indonesia serta merumuskan penguatan akuntabilitasnya agar selaras dengan prinsip negara hukum dan demokrasi pemerintahan daerah. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa OIKN merupakan lembaga hibrida yang memadukan fungsi pemerintahan pusat dan daerah khusus. Model tersebut mendukung efektivitas pembangunan, namun menimbulkan persoalan berupa ambiguitas status kelembagaan, ketiadaan DPRD, dan terbatasnya partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penegasan kewenangan, penguatan mekanisme pengawasan, pembentukan kanal partisipasi publik, serta peningkatan transparansi guna menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara.

Kata Kunci: *Otorita Ibu Kota Nusantara, pemerintahan daerah khusus, akuntabilitas, negara hukum, demokrasi.*

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Nusantara tidak hanya menjadi agenda pembangunan infrastruktur, tetapi juga melahirkan perubahan penting dalam konstruksi kelembagaan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 menempatkan Nusantara sebagai satuan pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi yang diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Rumusan tersebut berbeda dari desain pemerintahan daerah yang lazim karena Otorita tidak dipimpin gubernur hasil pemilihan daerah dan tidak dilengkapi DPRD sebagai lembaga representasi lokal. Kepala Otorita justru berkedudukan setingkat menteri, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Konstruksi ini menimbulkan pertanyaan ketatanegaraan mengenai batas antara kepentingan strategis nasional

dan prinsip demokrasi dalam pemerintahan daerah (Al-hamid *et al.*, 2023). Sistem pemerintahan Indonesia memang memberi ruang bagi daerah khusus dan istimewa sebagaimana Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Kekhususan tersebut tidak dapat dilepaskan dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dengan prinsip otonomi serta kepala daerah yang dipilih secara demokratis.

Kekhususan Ibu Kota Nusantara perlu dibaca sebagai pengecualian yang sah sepanjang tidak menghilangkan prinsip negara hukum, akuntabilitas, partisipasi publik, dan kepastian hubungan kewenangan. Desain Otorita menjadi menarik karena berada di antara logika sentralisasi pembangunan dan logika desentralisasi pemerintahan daerah. Ketegangan dua logika tersebut perlu dianalisis secara hati-hati agar kekhususan tidak berubah menjadi ruang kewenangan yang kabur. Urgensi pembahasan terletak pada kemungkinan Otorita Ibu Kota Nusantara menjadi preseden baru dalam pembentukan lembaga pemerintahan khusus. Daerah khusus yang selama ini dikenal, seperti Jakarta, Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta, tetap memiliki konfigurasi yang menempatkan warga dalam skema representasi politik lokal tertentu. Ibu Kota Nusantara mengambil bentuk berbeda karena pengisian jabatan Kepala Otorita dan pengawasan kelembagaannya lebih banyak bertumpu pada instrumen pusat. Desain demikian dapat mendukung kecepatan pembangunan, tetapi berpotensi mengurangi jaminan keterlibatan warga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus. Problem tersebut bukan sekadar teknis administrasi, melainkan menyentuh prinsip dasar hubungan antara negara, warga, wilayah, dan kewenangan publik (Hadi dan Gandryani, 2022).

Pada penelitian ini akan mengkaji mengenai status kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara yang bersifat campuran. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 menyebut Otorita sebagai pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan ibu kota negara, sekaligus penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Peraturan Kepala Otorita Nomor 1 Tahun 2022 menegaskan Otorita sebagai lembaga setingkat kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dua konstruksi itu memperlihatkan adanya pertautan fungsi pusat dan fungsi daerah dalam satu organisasi. Perlu adanya penegasan agar tidak terjadi pencampuran kewenangan yang melemahkan prinsip legalitas dan akuntabilitas pemerintahan.

Permasalahan berikutnya berkaitan dengan legitimasi dan pengawasan. Pemerintahan daerah pada umumnya memiliki kepala daerah dan DPRD sebagai pasangan kelembagaan yang menjalankan fungsi pengaturan, anggaran, dan pengawasan. Ibu Kota Nusantara tidak didesain dengan pola tersebut, sehingga kontrol politik lokal terhadap kebijakan Otorita menjadi terbatas. Pengawasan oleh Presiden dan DPR tetap penting, tetapi karakter pengawasan nasional tidak selalu mampu menggantikan kebutuhan warga atas representasi lokal. Ketika Otorita mengatur tata ruang, pelayanan publik, pertanahan, investasi, dan kehidupan masyarakat, kebutuhan terhadap mekanisme koreksi warga menjadi semakin mendesak (Aziz, 2023).

Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan dalam perspektif sistem pemerintahan daerah?
2. Bagaimana konstruksi penguatan akuntabilitas Otorita Ibu Kota Nusantara agar selaras dengan prinsip negara hukum dan demokrasi pemerintahan daerah?

B. PEMBAHASAN

Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia dan Dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Daerah

Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara berpijak pada kewenangan negara untuk menentukan ibu kota dan mengatur bentuk pemerintahan khusus melalui undang-undang. Dalam kerangka negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki ruang luas untuk mengendalikan kawasan yang menjadi pusat pemerintahan negara. Ruang tersebut tetap harus ditempatkan dalam batas konstitusional karena UUD NRI Tahun 1945 juga mengakui pemerintahan daerah dan kekhususan daerah. Otorita Ibu Kota Nusantara hadir sebagai lembaga yang menjalankan mandat nasional, tetapi mandat itu berada pada wilayah pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa Otorita tidak identik dengan provinsi biasa, tetapi juga tidak dapat sepenuhnya diperlakukan sebagai unit administratif pusat biasa (Manan, 2021). Karakter hibrida Otorita terlihat dari konstruksi tugas dan pertanggungjawabannya. Satu sisi, Otorita menjalankan pembangunan dan pemindahan ibu kota negara sebagai proyek strategis nasional yang membutuhkan koordinasi langsung dengan Presiden.

Sisi lain, Otorita juga menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus yang akan berhubungan dengan warga, pelayanan publik, tata ruang, lingkungan, pertanahan, dan aktivitas sosial ekonomi. Gabungan fungsi tersebut membuat Otorita memiliki kewenangan yang lebih kompleks daripada lembaga pelaksana proyek biasa. Kewenangan demikian menuntut rumusan pertanggungjawaban yang lebih rinci agar kepentingan pembangunan tidak menggeser hak warga untuk memperoleh pemerintahan yang transparan dan dapat diawasi.

Kepala Otorita menempati posisi yang tidak lazim dalam sistem pemerintahan daerah. Kepala daerah pada provinsi, kabupaten, dan kota memperoleh legitimasi dari mekanisme demokratis, sedangkan Kepala Otorita memperoleh legitimasi dari pengangkatan Presiden. Perbedaan ini dapat diterima sebagai konsekuensi kekhususan apabila disertai mekanisme kontrol yang sepadan. Persoalan timbul ketika kekhususan hanya dijelaskan sebagai kebutuhan efektivitas tanpa penguatan kanal partisipasi warga. Legitimasi administratif dari Presiden memang kuat dalam hierarki pemerintahan pusat, tetapi legitimasi pemerintahan daerah membutuhkan hubungan yang lebih dekat dengan warga yang diperintah (Haq, 2024).

Selain itu, mengenai desain kelembagaan otorita yang memiliki kekaburan terhadap batas antara desentralisasi dan sentralisasi. Ibu Kota Nusantara disebut sebagai pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi, tetapi unsur otonomi daerahnya tidak tampil secara penuh karena tidak terdapat DPRD dan kepala daerah hasil pemilihan. Model ini lebih dekat dengan dekonsentrasi khusus yang

diberi nama pemerintahan daerah khusus. Ketidaktepatan konseptual semacam ini penting karena istilah dalam hukum tata negara tidak hanya bersifat administratif, melainkan menentukan sumber kewenangan bentuk pertanggungjawaban, dan forum pengujian tindakan pemerintahan. Semakin kabur kategori kelembagaan Otorita, semakin besar pula risiko sengketa kewenangan pada masa pelaksanaan.

Ketiadaan DPRD juga menjadi permasalahan yang berhubungan langsung dengan pengawasan. DPRD dalam pemerintahan daerah berperan dalam legislasi daerah, penganggaran, dan pengawasan terhadap kepala daerah. Pengawasan nasional melalui DPR atau Presiden tidak selalu mampu menyentuh kebutuhan warga dalam urusan lokal yang bersifat harian. Kebijakan tata ruang, penggunaan tanah, pelayanan dasar, perizinan usaha, dan relokasi masyarakat membutuhkan ruang koreksi yang dekat dengan warga. Kekosongan lembaga representasi lokal dapat membuat proses pengambilan keputusan terlalu vertikal, sehingga hubungan antara Otorita dan masyarakat berisiko bersifat administratif semata.

Konstruksi Penguatan Akuntabilitas Otorita Ibu Kota Nusantara Agar Selaras Dengan Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi Pemerintahan Daerah

Penguatan akuntabilitas Otorita perlu dimulai dari penegasan status kelembagaan dalam undang-undang dan peraturan pelaksana. Otorita dapat tetap dipertahankan sebagai bentuk khusus sepanjang batasnya dirumuskan secara tegas, termasuk apakah kewenangannya merupakan pelaksanaan urusan pusat, pemerintahan daerah khusus, atau kombinasi keduanya. Kewenangan pembangunan strategis nasional perlu dibedakan dari kewenangan pelayanan publik dan pengaturan warga. Pemisahan fungsi semacam ini akan membantu menentukan bentuk keputusan, standar pengawasan, serta mekanisme pertanggungjawaban yang berlaku. Negara hukum menuntut setiap kewenangan publik memiliki dasar, batas, prosedur, dan forum koreksi.

Pembentukan kanal partisipasi warga dibentuk sebagai pengganti dari ketidakhadiran DPRD. Bentuknya dapat berupa dewan konsultatif masyarakat, forum representasi kawasan, atau mekanisme partisipasi publik yang memiliki dasar hukum dan fungsi nyata. Lembaga tersebut tidak harus menyerupai DPRD, tetapi perlu diberi kewenangan untuk menerima aspirasi, memberi pertimbangan terhadap kebijakan utama, memantau pelayanan publik, dan meminta penjelasan kepada Otorita. Partisipasi semacam ini penting karena warga Ibu Kota Nusantara akan menjadi pihak yang paling langsung terdampak oleh kebijakan tata ruang, lingkungan, investasi, dan pelayanan publik. Akuntabilitas tidak cukup berhenti pada laporan kepada Presiden, melainkan harus terbuka juga kepada masyarakat (Thoriq, 2023).

Transparansi anggaran dan investasi harus dijadikan standar utama. Otorita mengelola pembangunan berskala besar dengan dukungan keuangan negara, kerja sama pemerintah dan badan usaha, serta investasi swasta. Besarnya kewenangan fiskal dan administratif harus diimbangi dengan keterbukaan dokumen perencanaan, pengadaan, konsesi, pemanfaatan tanah, dan kerja sama investasi. Standar ini tidak hanya berguna untuk mencegah penyimpangan, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik terhadap pindahan ibu kota negara. Pembangunan ibu kota tidak boleh dipisahkan dari prinsip tata kelola

pemerintahan yang baik karena legitimasi proyek strategis nasional juga ditentukan oleh kualitas akuntabilitasnya.

Desain kelembagaan Otorita pada akhirnya perlu diarahkan pada keseimbangan antara kekhususan dan demokrasi pemerintahan daerah. Kekhususan diperlukan untuk menjaga efektivitas pembangunan pusat pemerintahan negara, tetapi demokrasi diperlukan untuk memastikan warga tidak menjadi objek kebijakan semata. Keseimbangan tersebut dapat dibangun melalui pembatasan kewenangan, pengawasan nasional yang kuat, partisipasi lokal yang bermakna, kejelasan produk hukum, dan koordinasi lintas daerah. Otorita Ibu Kota Nusantara akan lebih kokoh secara ketatanegaraan apabila desain kelembagaannya tidak hanya cepat bekerja, tetapi juga jelas, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan (Purwopangestu, 2026).

C. KESIMPULAN

Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia memperlihatkan bentuk kelembagaan hibrida. Otorita diberi mandat sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, tetapi organisasi dan pertanggungjawabannya berada dalam garis komando Presiden sebagai lembaga setingkat kementerian. Konstruksi tersebut dapat dipahami dalam kerangka kebutuhan pembangunan ibu kota negara, tetapi tetap menyisakan persoalan karena pemerintahan daerah khusus tidak semestinya dilepaskan dari prinsip otonomi, demokrasi lokal, dan akuntabilitas warga. Problematika desain kelembagaan Otorita terletak pada ambiguitas status, mekanisme pengangkatan Kepala Otorita, ketiadaan DPRD, belum jelasnya kedudukan produk hukum Otorita, serta potensi tumpang tindih kewenangan dengan kementerian dan pemerintah daerah sekitar. Model yang terlalu berorientasi pada efektivitas pembangunan berisiko melemahkan ruang partisipasi dan kontrol publik.

Penguatan akuntabilitas Otorita perlu diarahkan pada penegasan status kelembagaan, pembatasan kewenangan, pembentukan kanal partisipasi lokal, transparansi anggaran dan investasi, serta pengaturan produk hukum yang dapat diuji secara jelas. Kekhususan Ibu Kota Nusantara sebaiknya tidak dipahami sebagai pengecualian total terhadap prinsip pemerintahan daerah, melainkan sebagai desain khusus yang tetap tunduk pada prinsip negara hukum, demokrasi konstitusional, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- A. R. Thoriq, (2023) "Tinjauan Yuridis terhadap Kedudukan Kepala Daerah dalam Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara," *Esensi Hukum* 5, no. 2. DOI: <https://doi.org/10.35586/esensihukum.v5i2>
- F. Hadi dan F. Gandryani, (2022) "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah," *Majalah Hukum Nasional* 52, no.1. DOI: <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>
- K. B. Purwopangestu, (2026) "Ibu Kota Nusantara sebagai Daerah Khusus Berdasarkan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 55, no. 4. DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/10.21143/jhp.vol55.no.4.2116>

- K. M. F. Haq, (2024). “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia,” *Iuris Studia* 5, no. 3. DOI: <https://doi.org/10.55357/is.v5i3.728>
- M. R. Aziz, (2023). “Peran dan Implementasi DPR sebagai Bentuk *Checks and Balances* terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN,” *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 3, no. 2. DOI: <https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1308>
- S. A. S. Al-Hamid, R. D. Anggraeni, dan Megawati, (2023). “Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 53, no. 4. DOI: <https://doi.org/10.21143/jhp.vol53.no4.1505>
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021)