

Analisis Yuridis Terhadap Praktik Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara dan Implikasinya pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Teuku Fardan¹, Ahmad Wildan Sukhoyya², Sultan Nanta Setia Dien Labolo³, Muhamad Hasan Muaziz⁴

Universitas Brawijaya

teukufardan@student.ub.ac.id; hasanmuaziz@student.ub.ac.id; wildansukboyya@student.ub.ac.id;

sultannanta@student.ub.ac.id

Article Info

Received: 2025-9-26

Revised: 2026-1-12

Accepted: 2026-4-23

DOI:

<https://doi.org/10.4777/6/alwasath.v7i1/1800>

Keywords: Legislation, National Capital, Constitutional Affairs.

Kata Kunci:

Pembentukan Undang-Undang, Ibu Kota Negara, Ketatanegaraan.

Abstract

*The legislative process is a tangible manifestation of the exercise of popular sovereignty within Indonesia's democratic system; however, the enactment of Law No. 3 of 2022 on the National Capital (IKN Law) and its subsequent amendments has created a gap between *das sollen* (the legal norms that should apply) and *das sein* (the reality of implementation), reflecting a lack of due process in lawmaking. This study aims to analyze the disorderly legislative practices in the enactment of the UU IKN and the legal implications of the regulatory framework governing the status of the Nusantara Capital Authority (OIKN) on Indonesia's constitutional system. The research method employs a normative legal approach by analyzing literature materials comprising theories, concepts, legal principles, and relevant legislation. The results of the study indicate that the enactment of the IKN Law violates the principles of good legislative drafting through the practice of hasty lawmaking that disregards transparency, public participation, and thorough deliberation, with only two closed public consultations and a legislative process that took place in a short period of time.*

Abstrak

*Proses legislasi merupakan wujud nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia, namun praktik pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) beserta perubahannya menimbulkan kesenjangan antara *das sollen* (norma hukum yang seharusnya berlaku) dengan *das sein* (realitas implementasi) yang mencerminkan praktik tidak tertib perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik tidak tertib perundang-undangan dalam pembentukan UU IKN dan implikasi yuridis pengaturan kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis bahan-bahan kepustakaan berupa teori, konsep, asas hukum, dan peraturan perundang-undangan terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan UU IKN melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik melalui praktik hasty lawmaking yang mengabaikan transparansi, partisipasi publik, dan deliberasi yang matang, dengan hanya dua kali konsultasi publik tertutup dan proses legislasi yang berlangsung dalam waktu singkat.*

Copyright: © 2026. The Authors (Teuku Fardan, Ahmad Wildan Sukhoyya, Sultan Nanta Setia Dien Labolo, Muhamad Hasan Muaziz) Licensee: AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum. This work is licensed under the Creative Commons Attribution Noncommercial Share Alike 4.0 License.

How to Cite: Teuku Fardan, Ahmad Wildan Sukhoyya, Sultan Nanta Setia Dien Labolo, Muhamad Hasan Muaziz, "Analisis Yuridis Terhadap Praktik Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara dan Implikasinya pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Al Wasath Jurnal Ilmu Hukum* 7 No.1 (2026): 1-10

PENDAHULUAN

Proses legislasi merupakan wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia, dimana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah memiliki kewenangan konstitusional untuk membentuk undang-undang sebagai landasan hukum penyelenggaraan negara. Namun, praktik pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) beserta perubahannya yang disahkan melalui rapat paripurna DPR pada 3 Oktober 2023¹ menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai konsistensi antara *das sollen* (norma hukum yang seharusnya berlaku) dengan *das sein* (realitas implementasi hukum di lapangan) dalam proses legislasi Indonesia. *Das sollen* dalam konteks ini merujuk pada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good regulatory practices*), tertib perundang-undangan, dan partisipasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.² Sementara *das sein* mencerminkan kenyataan bahwa proses legislasi UU IKN berlangsung dalam waktu singkat, minim transparansi, dan tanpa partisipasi masyarakat yang memadai.

Fenomena ini mengindikasikan adanya praktik tidak tertib perundang-undangan yang mengakibatkan substansi pengaturan menimbulkan kontroversi dan melanggar prinsip-prinsip konstitusional. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) mencatat bahwa dalam UU IKN dan perubahannya terdapat ketentuan-ketentuan yang melanggar prinsip dan bertentangan dengan UUD NRI 1945, khususnya terkait pengaturan kedudukan dan kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) yang menciptakan bentuk pemerintahan daerah baru di luar ketentuan konstitusional. Pasal 42 ayat (1) UU Perubahan UU IKN yang menyatakan bahwa seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kebijakan tentang IKN dinyatakan tidak berlaku menunjukkan adanya pelanggaran terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan logika hukum.³

Kewenangan legislasi DPR dan Pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia didasarkan pada Pasal 20 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sementara setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Fungsi legislasi ini dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang dan merupakan keharusan berdasarkan UUD NRI 1945.

Prinsip *checks and balances*, yang seharusnya menjadi landasan sistem konstitusional Indonesia untuk menjaga distribusi kekuasaan dan mencegah sewenang-wenang, tampaknya tidak berfungsi secara optimal dalam pembentukan Undang-Undang IKN.⁴ Sistem *bicameral* yang lemah di Indonesia, dengan dominasi DPR dan peran terbatas DPD, menciptakan ketidakseimbangan kekuasaan yang berpotensi mengurangi efektivitas pengawasan dalam proses legislatif. Pembentukan Undang-Undang IKN, yang memberikan wewenang yang sangat besar kepada pemerintah tanpa mekanisme pengendalian yang memadai dan mengabaikan struktur administrasi pemerintahan yang tidak mengatur posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan pengawasan representatif, menunjukkan implementasi yang lemah dari *prinsip checks and balances* dalam praktik legislatif Indonesia.⁵

¹ "UU IKN dan UU Perubahannya: Bentuk Kesewenang-Wenangan Kekuasaan Legislasi DPR dan Pemerintah," *pshk.or.id*, October 23, 2023, <https://pshk.or.id/publikasi/uu-ikn-dan-uu-perubahannya-bentuk-kesewenang-wenangan-kekuasaan-legislasi-dpr-dan-pemerintah/>.

² Elisabeth Dian Aprilliani et al., "Transparansi Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara," *Jurnal Analisis Hukum* 7, no. 2 (2024): 200–208, <https://doi.org/10.38043/jah.v7i2.5205>.

³ "Kehadiran Ibu Kota Nusantara: Bencana Baru Tata Kelola Indonesia," *LK2 FHUI*, n.d., accessed April 24, 2026, <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/kehadiran-ibu-kota-nusantara-bencana-baru-tata-kelola-indonesia/>.

⁴ Arif Hidayat et al., "Study of Regulatory and Institutional Framework for the Relocation of the National Capital in Indonesia," *Journal of Law and Legal Reform* 5, no. 4 (2024): 1821–80, <https://doi.org/10.15294/jllr.v5i4.13566>.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk menganalisis secara mendalam kesenjangan antara norma dan praktik dalam sistem legislasi Indonesia, khususnya dalam konteks pembentukan UU IKN yang mencerminkan bentuk kesewenang-wenangan kekuasaan legislasi pemerintah dan DPR. Penelitian ini penting untuk memahami bagaimana praktik pembentukan undang-undang yang tidak tertib dapat menghasilkan produk hukum yang bermasalah secara konstitusional dan berpotensi menimbulkan ketidakstabilan hukum. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan teori hukum tata negara Indonesia, khususnya dalam memahami dinamika hubungan antara *das sollen* dan *das sein* dalam konteks kekuasaan legislasi, serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan sistem legislasi yang lebih demokratis, transparan, dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bagaimana praktik tidak tertib perundang-undangan dalam pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara dan perubahannya? Bagaimana implikasi yuridis pengaturan kedudukan dan kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia dan hierarki peraturan perundang-undangan?

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian hukum yang menekankan pada analisis bahan-bahan kepustakaan (literatur), seperti peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta pendapat para ahli. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan mengumpulkan teori, konsep, asas hukum, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pokok bahasan yang dibahas. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memperoleh dasar hukum yang kuat guna mendukung analisis terhadap isu-isu yang sedang dikaji.⁶⁷

HASIL DAN PEMBAHASAN

Praktik Tidak Tertib Perundang-Undanguan Dalam Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara Dan Perubahannya

Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) dan perubahannya melalui UU Nomor 21 Tahun 2023 telah menjadi manifestasi konkret praktik tidak tertib perundang-undangan yang mengabaikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Praktik pembentukan kedua undang-undang tersebut mengalami deviasi signifikan dari ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 jo UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan yang mensyaratkan tujuh asas fundamental dalam proses legislasi. Proses legislasi UU IKN yang berlangsung singkat dan proses perubahan UU IKN yang sama dengan UU sebelumnya menunjukkan pengabaian terhadap prinsip-prinsip *good regulatory practices* yang seharusnya menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁸ Fenomena ini mencerminkan *hasty lawmaking* atau legislasi terburu-buru yang mengabaikan partisipasi publik yang bermakna dan deliberasi yang matang.

Pelanggaran terhadap asas keterbukaan dalam pembentukan UU IKN dan perubahannya tercermin dari minimnya transparansi proses legislasi yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011. Penelitian empiris mengungkapkan bahwa sepanjang proses

⁵ Indra Perwira et al., "Capital City Relocation in Indonesia: Compromise Failure and Potential Dysfunction," *Cogent Social Sciences* 10, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2345930>.

⁶ Assoc Prof Dr Rio Christiawan M.Kn S. H. ., M. Hum and Dr Tuti Widyaningrum M.H S. H., *Penelitian Hukum Normatif* (PT. RajaGrafindo Persada - Rajawali Pers, 2024).

⁷ Prof Dr Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017).

⁸ Eko Rinaldo Damanik et al., "Krisis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia: Problematika Hak Konstitusional Dan Pengabaian Aspirasi Rakyat," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 5, no. 2 (2025): 2518–40, <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i2.18664>.

pembahasan RUU IKN oleh Panitia Khusus (Pansus), hanya ada dua kali konsultasi publik yang dilakukan dengan perguruan tinggi di Samarinda, Medan, dan Makassar.⁹ Konsultasi-konsultasi tersebut berlangsung tidak transparan karena dilakukan secara tertutup dan dianggap tidak demokratis serta kurang terbuka bagi masyarakat. Praktik ini juga terulang dalam proses legislasi UU Perubahan IKN yang berlangsung dalam waktu singkat dengan minim transparansi dan partisipasi publik. Hal ini bertentangan dengan penjelasan Pasal 5 huruf g yang menekankan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus bersifat transparan dan terbuka, memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi seluruh lapisan masyarakat untuk memberikan masukan.¹⁰

Praktik *fast track lawmaking* dalam pembentukan UU IKN menunjukkan pengabaian terhadap asas kedayagunaan dan kehasilgunaan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Proses legislasi UU Perubahan IKN yang disepakati melalui rapat paripurna DPR pada 3 Oktober 2023 menunjukkan pola serupa dengan UU IKN sebelumnya, dimana percepatan proses legislasi diprioritaskan di atas kualitas dan deliberasi yang matang. Rapat pengambilan keputusan untuk UU IKN asli dilakukan pada dini hari sekitar pukul 03.00 setelah melalui 16 jam proses pembahasan. Praktik ini menunjukkan pengabaian terhadap prinsip deliberasi yang matang dalam proses legislasi, yang seharusnya memberikan waktu yang memadai untuk analisis mendalam terhadap implikasi ekonomi, sosial, dan lingkungan dari pembentukan ibu kota baru.¹¹

Pelanggaran terhadap asas partisipasi publik dalam pembentukan UU IKN dan perubahannya terlihat dari absennya pelibatan masyarakat yang bermakna, khususnya masyarakat adat dan komunitas lokal yang terdampak langsung. Data empiris menunjukkan bahwa hanya 11 dari 51 komunitas adat di Kalimantan Timur yang diundang dalam sosialisasi terbatas, sementara mayoritas tidak mendapatkan informasi memadai tentang implikasi pengambilalihan lahan.¹² Ketentuan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengamanatkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa proses “musyawarah” penetapan ganti kerugian tidak pernah dilakukan sesuai ketentuan, dimana masyarakat hanya diminta memasuki ruang secara bergilir tanpa proses penyampaian pendapat yang memadai.¹³ Kondisi ini berlanjut dalam pembentukan UU Perubahan IKN yang juga berlangsung dalam waktu singkat dan minim partisipasi publik.

Substansi materi muatan UU IKN dan perubahannya menunjukkan pelanggaran terhadap asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengaturan kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 UU IKN bertentangan dengan ketentuan konstitusional Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945 yang telah mengatur secara limitatif pembagian daerah dan bentuk pemerintahan daerah. Otorita IKN diberikan kewenangan yang sama dengan pemerintahan daerah lainnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

⁹ Muhammad Daffa and Ferry Edwar, “Pembentukan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Establishment Of Law No. 3 Year 2022 On The National Capital Ased On Law No. 12 Year 2011 On The Establishment Of Laws And Regulations B,” *AMICUS CURIAE* 1, no. 3 (2024): 1213–29, <https://doi.org/10.25105/z2y6k236>.

¹⁰ Arfiani Arfiani et al., “Urgensi asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan di indonesia,” *Pagaranyuang Law Journal* 6, no. 2 (2023): 212–34, <https://doi.org/10.31869/plj.v0i0.4067>.

¹¹ Elsa Benia and Ghina Nabilah, “Politik Hukum dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN),” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 10 (2022): 806–25, <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.323>.

¹² Dewi Ulfa Lailatul Fitria and Fathur Rochim, “Analisis Proses Legislasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Masalah Mursalah,” *Islamic Law: Jurnal Sijyasab* 10, no. 1 (2025): 66–91, <https://doi.org/10.53429/iljs.v10i1.1446>.

¹³ Despan Heryansyah, “Absennya Partisipasi Publik Dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara,” *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, November 29, 2024, 118–28.

pemerintahannya, termasuk membuat peraturan dan memungut pajak, namun struktur penyelenggaraan pemerintahan di IKN tidak mengatur kedudukan DPRD sebagai lembaga representasi yang menyelenggarakan fungsi pengawasan. Hal ini menciptakan ketidakseimbangan kekuasaan yang bertentangan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Problematika paling mendasar terletak pada ketentuan Pasal 42 ayat (1) UU Perubahan UU IKN yang mengatur dua hal fundamental problematik. *Pertama*, seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kebijakan tentang IKN dinyatakan tidak berlaku. Ketentuan ini secara eksplisit melanggar hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011, dimana “kebijakan” Kepala Otorita dapat menyimpangi bahkan mengalahkan ketentuan undang-undang. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah dinyatakan tidak berlaku, yang menunjukkan kesewenangan dan memberikan kekuasaan sangat besar bagi otorita tanpa mau tunduk pada pengaturan tentang pemerintahan daerah. Sebagai contoh konkret, undang-undang dapat dikalahkan oleh peraturan atau keputusan Kepala Otorita, yang merupakan bentuk *abuse of process* yang melegalkan produk peraturan perundang-undangan yang tidak mengindahkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Perubahan substantif yang diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2023 menunjukkan upaya penguatan kewenangan OIKN namun dengan mengabaikan prinsip konstitusional. Pasal 12 ayat (1) UU Perubahan IKN memperkuat kedudukan kelembagaan dengan menyebutkan:

“Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan kewenangan khusus atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, kecuali yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai urusan pemerintahan absolut”.

Ketentuan ini memberikan kewenangan sangat luas kepada OIKN tanpa batasan yang jelas dan tanpa mekanisme pengawasan dari lembaga representatif seperti DPRD. Penguatan kewenangan ini juga tercermin dalam aspek pertanahan melalui Pasal 15A yang mengatur tanah di IKN terdiri dari Barang Milik Negara (BMN), barang milik OIKN, tanah milik masyarakat, dan tanah negara. OIKN diberikan hak pengelolaan terhadap tanah yang tidak terkait penyelenggaraan urusan pemerintah pusat dan dapat melepaskan hak pengelolaan tanah berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Presiden.

Perubahan signifikan lainnya terdapat dalam Pasal 16A UU Perubahan IKN yang mengatur pemberian Hak Guna Usaha (HGU) selama 95 tahun dalam satu siklus pertama dan dapat diberikan satu siklus kemudian dengan jangka waktu yang sama, sehingga total mencapai 190 tahun.¹⁴ Untuk Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai, jangka waktu yang diberikan paling lama 80 tahun melalui 1 siklus pertama dan dapat dilakukan pemberian kembali melalui 1 siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 80 tahun, sehingga total jangka waktu mencapai 160 tahun. Ketentuan ini jauh melebihi ketentuan umum dalam UUPA dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi wilayah lain di Indonesia. Perubahan dalam aspek kelembagaan juga terlihat dari transformasi OIKN dari status pengguna anggaran/barang menjadi pengelola anggaran/barang karena berubahnya kedudukan OIKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus IKN. Perubahan status ini memungkinkan OIKN memiliki kewenangan lebih luas dalam pengelolaan keuangan dan aset, namun tanpa mekanisme kontrol yang memadai dari lembaga representatif.

Urgensi perbaikan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi semakin mendesak mengingat dampak sistemik dari praktik tidak tertib yang telah terlembagakan

¹⁴ “HGU 190 Tahun Untuk Investor IKN, KPA Setahun Lalu: Lebih Kolonial Dari Aturan Kolonial | Tempo.Co,” accessed March 25, 2026, <https://www.tempo.co/politik/hgu-190-tahun-untuk-investor-ikn-kpa-setahun-lalu-lebih-kolonial-dari-aturan-kolonial-40204>.

dalam pembentukan UU IKN dan perubahannya. Pemerintah dan DPR perlu menghentikan praktik buruk penyusunan undang-undang yang mengabaikan tertib perundang-undangan serta prinsip-prinsip *good regulatory practices*, mengedepankan logika hukum yang baik dengan mengacu pada teori-teori hukum yang tepat, dan mengoreksi secara menyeluruh pengaturan kelembagaan terkait otorita IKN yang bertentangan dengan prinsip konstitusional. Implementasi asas keterbukaan dan partisipasi publik harus diperkuat melalui mekanisme konsultasi publik yang inklusif dan transparan, serta evaluasi peraturan perundang-undangan secara berkala sesuai amanat Pasal 95A dan 95B UU Nomor 15 Tahun 2019.¹⁵ Reformasi praktik legislasi ini menjadi *conditio sine qua non* atau dengan kata lain syarat mutlak bagi terwujudnya sistem hukum yang responsif, demokratis, dan berkeadilan dalam kerangka negara hukum Indonesia, mengingat praktik hasty lawmaking dalam UU IKN dan perubahannya telah menciptakan preseden buruk yang mengancam kualitas dan legitimasi produk hukum nasional.

Implikasi yuridis pengaturan kedudukan dan kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia dan hierarki peraturan perundang-undangan

Pembentukan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) melalui UU Nomor 3 Tahun 2022 jo UU Nomor 21 Tahun 2023 telah menimbulkan implikasi yuridis yang fundamental terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengaturan kedudukan OIKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus IKN dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 UU IKN secara tegas bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Konstitusi telah mengatur dengan jelas dan limitatif bahwa pembagian daerah Indonesia hanya meliputi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing dikepalai oleh gubernur, bupati, dan walikota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menegaskan: “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”. Pengaturan bentuk pemerintahan daerah berupa “otorita” yang tidak dikenal dalam sistem konstitusional Indonesia menunjukkan adanya inkonstitusionalitas dalam pembentukan UU IKN.¹⁶

Kedudukan Kepala Otorita IKN yang ditunjuk langsung oleh Presiden tanpa melalui mekanisme pemilihan demokratis oleh rakyat menciptakan anomali dalam sistem demokrasi Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Meskipun beberapa interpretasi hukum berargumen bahwa frasa “dipilih secara demokratis” tidak secara eksplisit mensyaratkan pemilihan langsung oleh rakyat, praktik konstitusional pasca-amandemen UUD 1945 telah mengukuhkan bahwa kepala daerah harus dipilih melalui mekanisme yang memberikan partisipasi langsung kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Pengaturan Kepala Otorita yang memiliki kedudukan setara dengan menteri tetapi menjalankan tugas pemerintahan daerah telah menciptakan sistem campuran (*hybrid system*) yang membingungkan karena tidak jelas posisinya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sehingga hal ini berpotensi menimbulkan benturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta dapat mengaburkan prinsip desentralisasi yang sudah diterapkan Indonesia selama ini.

Implikasi paling serius terletak pada pengabaian *prinsip checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan OIKN. UU IKN tidak mengatur kedudukan DPRD sebagai lembaga representasi

¹⁵ Alfian Lubis, “Kebutuhan Peraturan Pelaksana UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Menerapkan Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan,” *Ilmu Dan Budaya* 44, no. 1 (2023): 46–58, <https://doi.org/10.47313/jidb.v44i1.2131>.

¹⁶ Ahmad Reihan Thoriq and Hafizh Aulia Rahman, “Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara,” *Esensi Hukum* 5, no. 2 (2023): 87–99, <https://doi.org/10.35586/esensihukum.v5i2.325>.

yang menyelenggarakan fungsi pengawasan terhadap Kepala Otorita. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Absennya lembaga pengawas yang representatif menciptakan sistem pemerintahan yang otoriter dan tidak akuntabel, dimana OIKN memiliki kewenangan yang sangat besar tanpa mekanisme kontrol yang memadai. Praktik ini bertentangan dengan prinsip fundamental dalam sistem demokrasi yang mengharuskan adanya mekanisme saling mengawasi antar lembaga pemerintahan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Ketentuan Pasal 42 ayat (1) UU Perubahan UU IKN menciptakan disrupsi yang mengancam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Pasal tersebut mengatur bahwa: “*seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kebijakan pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*” dinyatakan tidak berlaku. Ketentuan ini secara eksplisit melanggar hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011, dimana “kebijakan” yang bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan dapat menyimpangi bahkan mengalahkan ketentuan undang-undang. Konstruksi hukum semacam ini bertentangan dengan logika, teori, dan asas-asas dalam hukum yang mengedepankan supremasi hukum dan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga menciptakan legal chaos dalam sistem hukum Indonesia.

Dampak sistemik terhadap hierarki peraturan perundang-undangan terlihat dari kemungkinan peraturan atau keputusan Kepala Otorita dapat mengalahkan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan menteri.¹⁷ Hal ini menciptakan *inverted hierarchy* yang membalikkan logika hukum, dimana peraturan yang seharusnya berada di tingkat bawah dalam hierarki dapat menyimpang peraturan yang lebih tinggi kedudukannya. Sebagai contoh, jika terdapat ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah yang mengatur pembatasan kewenangan pemerintah daerah, maka ketentuan tersebut dapat diabaikan oleh OIKN dengan dalih bertentangan dengan “kebijakan” pembangunan IKN. Praktik ini menunjukkan *abuse of process* yang melegalkan produk peraturan perundang-undangan yang tidak mengindahkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan berpotensi menciptakan *rule by policy* yang mengancam kepastian hukum.

Pengaturan kedua dalam Pasal 42 ayat (1) yang menyatakan bahwa “peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dinyatakan tidak berlaku” menunjukkan kesewenang-wenangan yang memberikan kekuasaan sangat besar kepada OIKN. Ketentuan ini menciptakan legal *immunity* bagi OIKN dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah, termasuk UU Pemerintahan Daerah, UU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, serta peraturan terkait transparansi dan akuntabilitas pemerintahan daerah. OIKN diberikan kedudukan dan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, namun tidak mau tunduk pada pengaturan yang berlaku bagi pemerintahan daerah pada umumnya, sehingga menciptakan *double standard* dalam sistem hukum Indonesia. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip *equality before the law* yang menjadi salah satu pilar negara hukum.¹⁸

Implikasi konstitusional yang lebih mendalam terlihat dari pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pengangkatan Kepala Otorita oleh Presiden tanpa partisipasi rakyat secara langsung dan absennya lembaga representatif yang mengawasi

¹⁷ Putri Karimah Harahap, “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,” *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan* 4, no. 2 (2025): 233–48, <https://doi.org/10.47200/awtjhpsa.v4i2.2868>.

¹⁸ Fauziah Lubis et al., “Kajian Asas-Asas Equality Before The Law Dalam Praktik Peradilan Perdata,” *Innovative: Journal Of Social Science Research* 5, no. 3 (2025): 5390–406, <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i3.19521>.

OIKN menunjukkan pengabaian terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Kedaulatan yang seharusnya dilaksanakan menurut UUD melalui berbagai lembaga negara dengan mekanisme *checks and balances* menjadi terdistorsi ketika OIKN diberikan kewenangan yang sangat besar tanpa kontrol demokratis yang memadai. Hal ini bertentangan dengan aktualisasi kedaulatan rakyat yang seharusnya diimplementasikan melalui partisipasi publik dan lembaga representatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kewenangan OIKN yang diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU Perubahan IKN mencakup “urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara” menciptakan *concentration of power* yang berbahaya. Penggabungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam satu institusi tanpa mekanisme pengawasan yang memadai bertentangan dengan prinsip *separation of power dan distribution of power* yang menjadi fondasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan yang sangat luas ini meliputi pembuatan peraturan, pemungutan pajak dan retribusi, pengelolaan keuangan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam, namun tidak disertai dengan *accountability mechanism* yang proporsional. Kondisi ini berpotensi menciptakan *authoritarian enclave* dalam sistem demokrasi Indonesia.

Pengaturan aspek pertanahan dalam UU Perubahan IKN melalui Pasal 15A dan Pasal 16A juga menimbulkan implikasi yuridis yang serius terhadap konsistensi sistem hukum Indonesia. Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) selama 190 tahun dan Hak Guna Bangunan (HGB) selama 160 tahun jauh melebihi ketentuan umum dalam UU Pokok Agraria yang memberikan HGU maksimal 60 tahun. Ketentuan ini menciptakan *discriminatory treatment* terhadap wilayah lain di Indonesia dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan dalam perlakuan hukum.¹⁹ Pemberian hak atas tanah dengan jangka waktu yang sangat panjang tanpa melalui pertimbangan yang memadai dari lembaga representatif juga bertentangan dengan prinsip *public participation* dalam pengelolaan sumber daya alam yang merupakan kekayaan nasional.

Implikasi terhadap sistem peradilan tata usaha negara juga tidak dapat diabaikan, mengingat keputusan-keputusan OIKN yang berpotensi merugikan masyarakat mungkin akan sulit digugat melalui mekanisme peradilan normal karena adanya *legal shield* yang diberikan oleh Pasal 42 UU Perubahan IKN. Ketentuan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kebijakan IKN tidak berlaku dapat diinterpretasikan sebagai pengecualian OIKN dari berbagai mekanisme pengawasan yudisial, termasuk gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini bertentangan dengan prinsip *access to justice* yang menjadi hak fundamental setiap warga negara dan dapat menciptakan *legal vacuum* dalam perlindungan hak-hak masyarakat yang terdampak kebijakan OIKN.

Keberadaan OIKN dengan kewenangan yang sangat luas tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai berpotensi menciptakan preseden buruk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Praktik pembentukan lembaga supra-legal yang dapat mengabaikan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak tunduk pada pengaturan umum yang berlaku bagi institusi pemerintahan lainnya dapat menjadi template untuk pembentukan lembaga serupa di masa mendatang. Hal ini mengancam konsistensi dan koherensi sistem hukum Indonesia serta dapat mendorong terjadinya fragmentasi hukum yang mengikis prinsip *rule of law*. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap pengaturan OIKN untuk memastikan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip konstitusional dan mengembalikan constitutional order dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui penguatan mekanisme pengawasan, pembatasan kewenangan yang proporsional, dan penerapan prinsip *checks and balances* yang efektif.

¹⁹ Bernicia Angelica, “Analisis Perlindungan Hukum Bagi Investor Asing Atas Penggunaan Tanah Di Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Penanaman Modal Dan Peraturan Dasar Pokok Agraria,” *Mutiara: Multidisciplinary Scientific Journal* 1, no. 8 (2023): 382–95, <https://doi.org/10.57185/mutiara.v1i8.66>.

Urgensi reformulasi pengaturan OIKN menjadi semakin mendesak mengingat dampak jangka panjang terhadap stabilitas sistem hukum dan demokrasi Indonesia. Pengabaian terhadap prinsip-prinsip konstitusional dalam pembentukan OIKN tidak hanya menciptakan masalah hukum teknis, tetapi juga mengancam legitimasi sistem ketatanegaraan Indonesia secara keseluruhan. Diperlukan upaya komprehensif untuk mengoreksi ketentuan-ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi, memperkuat mekanisme *democratic accountability*, dan memastikan bahwa setiap lembaga pemerintahan, termasuk OIKN, tunduk pada prinsip *supremacy of law* dan *constitutional supremacy* yang menjadi fondasi negara hukum Indonesia. Reformasi ini harus dilakukan melalui perubahan undang-undang yang mengembalikan OIKN pada koridor konstitusional dengan tetap mempertahankan efektivitas dalam pembangunan ibu kota baru, sehingga tercipta keseimbangan antara efisiensi pemerintahan dan perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat.

KESIMPULAN

Pembentukan UU IKN dan perubahannya telah melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik melalui praktik *hasty-lawmaking* yang mengabaikan transparansi, partisipasi publik, dan deliberasi yang matang. Pengaturan kedudukan OIKN bertentangan dengan ketentuan konstitusional Pasal 18 UUD 1945 karena menciptakan bentuk pemerintahan daerah baru di luar provinsi, kabupaten, dan kota, serta mengabaikan prinsip *checks and balances* dengan tidak mengatur lembaga pengawas representatif. Ketentuan Pasal 42 ayat (1) UU Perubahan IKN yang memungkinkan “kebijakan” mengalahkan hierarki peraturan perundang-undangan telah menciptakan hierarki terbalik yang mengancam supremasi hukum dan *prinsip rule of law* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi menyeluruh terhadap pengaturan OIKN untuk mengembalikan tatanan konstitusi dan memastikan setiap lembaga pemerintahan tunduk pada prinsip *supremacy of law* yang menjadi fondasi negara hukum Indonesia.

REFERENSI

- Angelica, Bernicia. “Analisis Perlindungan Hukum Bagi Investor Asing Atas Penggunaan Tanah Di Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Penanaman Modal Dan Peraturan Dasar Pokok Agraria.” *Mutiara: Multidisciplinary Scientific Journal* 1, no. 8 (2023): 382–95. <https://doi.org/10.57185/mutiara.v1i8.66>.
- Aprilliani, Elisabeth Dian, Putri Zahva Prameswari, and Andika Wibowo. “Transparansi Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.” *Jurnal Analisis Hukum* 7, no. 2 (2024): 200–208. <https://doi.org/10.38043/jah.v7i2.5205>.
- Arfiani, Arfiani, Syofirman Syofyan, Sucy Delyarahmi, and Indah Nadilla. “Urgensi asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan di Indonesia.” *Pagaruyuang Law Journal* 6, no. 2 (2023): 212–34. <https://doi.org/10.31869/plj.v0i0.4067>.
- Benia, Elsa, and Ghina Nabilah. “Politik Hukum dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN).” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 10 (2022): 806–25. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.323>.
- Daffa, Muhammad, and Ferry Edwar. “Pembentukan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Establishment Of Law No. 3 Year 2022 On The National Capital Ased On Law No. 12 Year 2011 On The Establishment Of Laws And Regulations B.” *AMICUS CURLAE* 1, no. 3 (2024): 1213–29. <https://doi.org/10.25105/z2y6k236>.
- Damanik, Eko Rinaldo, Thea Farina, and Satriya Nugraha. “Krisis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia: Problematika Hak Konstitusional Dan

- Pengabaian Aspirasi Rakyat.” *Innovative: Journal Of Social Science Research* 5, no. 2 (2025): 2518–40. <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i2.18664>.
- Fitria, Dewi Ulfa Lailatul, and Fathur Rochim. “Analisis Proses Legislasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Masalah Mursalah.” *Islamic Law: Jurnal Sijyasab* 10, no. 1 (2025): 66–91. <https://doi.org/10.53429/iljs.v10i1.1446>.
- Harahap, Putri Karimah. “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.” *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan* 4, no. 2 (2025): 233–48. <https://doi.org/10.47200/awtjhpsa.v4i2.2868>.
- Heryansyah, Despan. “Absennya Partisipasi Publik Dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara.” *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, November 29, 2024, 118–28.
- “HGU 190 Tahun Untuk Investor IKN, KPA Setahun Lalu: Lebih Kolonial Dari Aturan Kolonial | Tempo.Co.” Accessed April 25, 2026. <https://www.tempo.co/politik/hgu-190-tahun-untuk-investor-ikn-kpa-setahun-lalu-lebih-kolonial-dari-aturan-kolonial-40204>.
- Hidayat, Arif, Laga Sugiarto, Dewi Sulistianingsih, Bintang Rafli Ananta, and Muhammad Abid A. Syakur. “Study of Regulatory and Institutional Framework for the Relocation of the National Capital in Indonesia.” *Journal of Law and Legal Reform* 5, no. 4 (2024): 1821–80. <https://doi.org/10.15294/jllr.v5i4.13566>.
- “Kehadiran Ibu Kota Nusantara: Bencana Baru Tata Kelola Indonesia.” *LK2 FHUI*, n.d. Accessed April 25, 2026. <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/kehadiran-ibu-kota-nusantara-bencana-baru-tata-kelola-indonesia/>.
- Lubis, Alfian. “Kebutuhan Peraturan Pelaksana UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Menerapkan Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan.” *Ilmu Dan Budaya* 44, no. 1 (2023): 46–58. <https://doi.org/10.47313/jidb.v44i1.2131>.
- Lubis, Fauziah, Nabilah Putri Ayuni, Dyna Varissa Indah, Nuur Zayana Purba, Teguh Ibadurrahman, and Zhafira Maliha. “Kajian Asas-Asas Equality Before The Law Dalam Praktik Peradilan Perdata.” *Innovative: Journal Of Social Science Research* 5, no. 3 (2025): 5390–406. <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i3.19521>.
- Marzuki, Prof Dr Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, 2017.
- M.Kn, Assoc Prof Dr Rio Christiawan, S. H. ., M. Hum, and Dr Tuti Widyaningrum M.H S. H. *Penelitian Hukum Normatif*. PT. RajaGrafindo Persada - Rajawali Pers, 2024.
- Perwira, Indra, Susi Dwi Harijanti, Mei Susanto, and Muhammad Yoppy Adhihernawan. “Capital City Relocation in Indonesia: Compromise Failure and Potential Dysfunction.” *Cogent Social Sciences* 10, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2345930>.
- Thoriq, Ahmad Reihan, and Hafizh Aulia Rahman. “Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Otorita Ibu Kota Nusantara.” *Esensi Hukum* 5, no. 2 (2023): 87–99. <https://doi.org/10.35586/esensihukum.v5i2.325>.
- “UU IKN dan UU Perubahannya: Bentuk Kesewenang-Wenangan Kekuasaan Legislasi DPR dan Pemerintah.” *psbk.or.id*, October 23, 2023. <https://pshk.or.id/publikasi/uu-ikn-dan-uu-perubahannya-bentuk-kesewenang-wenangan-kekuasaan-legislasi-dpr-dan-pemerintah/>.