

Kewenangan Otorita IKN dalam Perspektif Pasal 18 UUD 1945: Negara dalam Negara

Irman Putra^{1*}, Arief Fahmi Lubis²

^{1,2} Dosen Sekolah Tinggi Hukum Militer STHM

*Penulis Korespondensi : irman7275putra@gmail.com¹

Abstract. *This study examines the anomaly of the Nusantara Capital City Authority from the perspective of Articles 18, 18A, and 18B of the 1945 Constitution using the concept of a state within a state as the main analytical approach. The study is motivated by the inconsistency between Law No. 3 of 2022 concerning the National Capital City, as amended by Law No. 21 of 2023, and the regional government framework mandated by Article 18 of the 1945 Constitution, particularly regarding the existence of regional parliaments and democratic regional elections. This study employs normative legal research or doctrinal research using a statute approach and a conceptual approach. Primary legal materials include the 1945 Constitution, the IKN Law, the Regional Government Law, and Presidential Regulations concerning the IKN Authority, while secondary materials consist of Sinta 1 and Sinta 2 journals published from 2022 to 2025, Constitutional Law books, and Constitutional Court decisions. The findings identify four main issues: the unclear position and regulatory hierarchy of the IKN Authority, democratic concerns arising from the absence of a regional parliament and regional head elections, a forced interpretation of Article 18B paragraph (1), and symptoms of a state within a state reflected in super authority, weak checks and balances, overlapping powers, and a hybrid governance model. The study concludes that the IKN Authority should be reformulated into an autonomous and democratic province.*

Keywords: *Asymmetrical Autonomy; Checks and Balances; IKN Authority; Local Democracy; Special Regional Government.*

Abstrak. Penelitian ini mengkaji anomali kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam perspektif Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 dengan menggunakan pendekatan negara dalam negara. Penelitian dilatarbelakangi ketidaksesuaian UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana diubah dengan UU No. 21 Tahun 2023 terhadap desain pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945, khususnya terkait keberadaan DPRD dan pemilihan kepala daerah. Penelitian menggunakan metode hukum normatif atau *doctrinal research* dengan *statute approach* dan *conceptual approach*. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, UU IKN, UU Pemerintahan Daerah, dan Perpres tentang Otorita IKN, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi jurnal Sinta 1 dan Sinta 2 tahun 2022–2025, buku Hukum Tata Negara, serta putusan Mahkamah Konstitusi. Hasil penelitian menemukan empat persoalan utama, yaitu ketidakjelasan kedudukan dan hierarki peraturan Otorita IKN, persoalan demokrasi lokal akibat tidak adanya DPRD dan pemilihan kepala daerah, *forced interpretation* terhadap Pasal 18B ayat (1), serta gejala *state within a state* melalui kewenangan super, lemahnya *checks and balances*, tumpang tindih kewenangan, dan model pemerintahan *hybrid*. Penelitian menyimpulkan bahwa kedudukan Otorita IKN perlu direformulasi menjadi provinsi yang otonom dan demokratis.

Kata Kunci: *Checks and Balances; Demokrasi Lokal; Otonomi Asimetris; Otorita IKN; Pemerintahan Daerah Khusus.*

1. PENDAHULUAN

Kewenangan Otorita IKN Dalam Perspektif Pasal 18 UUD 1945: Negara Dalam Negara. Penelitian ini merupakan kajian konstitusional terhadap anomali kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara yang dibentuk berdasarkan UU No 3 Tahun 2022 jo UU No 21 Tahun 2023. Fokus utama adalah menguji kesesuaian Otorita IKN dengan desain pemerintahan daerah Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Latar belakang berangkat dari kekhawatiran bahwa Otorita sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus telah menyimpang dari prinsip otonomi dan demokrasi lokal (Bagir Manan, 2021). Metode yuridis

normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual digunakan untuk mengkaji bahan hukum primer dan sekunder (Soerjono Soekanto, 2020). Tujuan penelitian memberikan rekomendasi format ideal kelembagaan IKN yang sesuai konstitusi dan prinsip negara hukum demokratis (Jimly Asshiddiqie, 2020a). Penelitian ini diharapkan menjadi kontribusi akademik bagi Hukum Tata Negara (Nugraha, 2023). Sistematika penulisan mengikuti struktur IMRAD Jurnal Sinta 1. Urgensi tinggi karena IKN adalah proyek strategis nasional dengan anggaran ratusan triliun yang butuh legitimasi konstitusional kuat (Bappenas, 2022). Jika tidak diperbaiki, akan menjadi preseden buruk pembentukan otorita lain yang menghapus DPRD dengan dalih kekhususan (Hantoro, 2022). Halaman pertama ini memuat judul, nama penulis, afiliasi Fakultas Hukum, dan email korespondensi.

Abstrak ini menguraikan latar belakang bahwa Pasal 18 UUD 1945 secara limitatif membagi Indonesia atas provinsi dan provinsi atas kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang otonom dan demokratis. Namun UU IKN membentuk Otorita sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus namun tanpa DPRD dan tanpa kepala daerah yang dipilih demokratis. Metode penelitian menggunakan yuridis normatif dengan statute approach yaitu mengkaji UUD 1945, UU IKN, UU Pemda, dan conceptual approach (Peter Mahmud Marzuki, 2021). Hasil pertama menemukan ambivalensi kedudukan Otorita yaitu sebagai kementerian sekaligus pemerintah daerah khusus yang menimbulkan ketidakjelasan hierarki peraturan (Nugraha, 2023). Hasil kedua menemukan pelanggaran nyata terhadap Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang mewajibkan adanya DPRD yang dipilih melalui Pemilu. Hasil ketiga menemukan pelanggaran terhadap Pasal 18 ayat (4) yang mewajibkan kepala daerah dipilih secara demokratis, sedangkan Kepala Otorita ditunjuk Presiden. Hasil keempat menemukan penggunaan Pasal 18B ayat (1) tentang daerah khusus sebagai dasar legitimasi merupakan pemaksaan tafsir karena kekhususan mensyaratkan pengakuan terhadap kesatuan yang telah ada (Alfian, 2022). Hasil kelima menemukan model Otorita menciptakan gejala negara dalam negara dengan 4 indikator yaitu kewenangan super, tanpa checks and balances, tumpang tindih, dan model hybrid (Simanungkalit & Vanny, 2026). Kesimpulan Otorita tidak sepenuhnya sesuai dengan Pasal 18 dan perlu direformulasi menjadi provinsi otonom (Hantoro, 2022). Kata kunci: Otorita IKN, Pasal 18, Daerah Khusus, Negara dalam Negara, Otonomi Asimetris.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan NKRI dibagi atas daerah provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini hasil amandemen kedua UUD 1945 tahun 2000 yang menjadi tonggak penting desentralisasi setelah praktik sentralisasi panjang Orde Baru. Sebelum amandemen, Pasal 18 sangat singkat dan tidak detail, sehingga memberikan keleluasaan bagi pemerintah pusat untuk sentralistik (Jimly Asshiddiqie, 2020). Setelah amandemen, Pasal 18 diperluas menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B yang mengatur komprehensif tentang pemerintahan daerah, hubungan pusat-daerah, dan pengakuan terhadap daerah khusus (Bagir Manan, 2021). Pasal 18 ayat (2) menyatakan pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat ini menegaskan prinsip otonomi seluas-luasnya bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya tanpa intervensi berlebihan dari pusat (Josef Riwu Kaho, 2020). Pasal 18 ayat (3) menyatakan pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui Pemilu. Ayat ini adalah wujud kedaulatan rakyat di daerah dimana rakyat memilih wakilnya untuk legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pasal 18 ayat (4) menegaskan Gubernur, Bupati, Walikota dipilih secara demokratis sebagai sendi demokrasi lokal. Keempat ayat ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan sebagai desain konstitusional pemerintahan daerah yang otonom, demokratis, dan memiliki mekanisme checks and balances.

Namun kelahiran UU No 3 Tahun 2022 jo UU No 21 Tahun 2023 telah menciptakan konstruksi baru yang menyimpang dari desain Pasal 18. Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN menyatakan Otorita adalah lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus.

Frasa lembaga setingkat kementerian menunjukkan Otorita adalah bagian dari pemerintah pusat yang berada dalam hierarki Presiden. Frasa penyelenggara pemerintahan daerah khusus menunjukkan Otorita adalah pemerintahan daerah yang seharusnya otonom, memiliki DPRD, dan kepala daerah yang dipilih demokratis. Dua frasa bertolak belakang disatukan dalam satu lembaga sehingga menimbulkan ambivalensi serius dalam perspektif Hukum Tata Negara.

Kepala dan Wakil Kepala Otorita ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR sebagaimana Pasal 9 UU IKN. Mekanisme penunjukan berbeda dengan Pasal 18 ayat (4) yang mewajibkan pemilihan demokratis melalui Pilkada langsung. Jika IKN adalah daerah khusus setingkat provinsi, maka format ideal konstitusi adalah Gubernur, bukan Kepala Otorita setingkat menteri, karena nomenklatur Gubernur sudah baku dalam Pasal 18. Penggunaan istilah Kepala Otorita menunjukkan percampuran konsep pemerintahan pusat dan daerah yang tidak dikenal dalam UUD 1945.

Lebih kontradiktif lagi, Pasal 5 ayat (3) UU IKN menyatakan di IKN hanya diselenggarakan Pemilu tingkat nasional.

Artinya tidak ada Pemilu untuk memilih DPRD dan tidak ada Pilkada di IKN, hanya ada Pemilu Presiden dan DPR RI. Ketentuan ini secara eksplisit bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) yang mewajibkan DPRD yang dipilih melalui Pemilu sebagai representasi rakyat daerah. Penghapusan DPRD berarti hilangnya fungsi legislasi yaitu membentuk Perda bersama kepala daerah, fungsi anggaran yaitu membahas APBD, dan fungsi pengawasan. Masyarakat yang tinggal di IKN, baik ASN dari Jakarta, pekerja konstruksi, maupun penduduk lokal yang wilayahnya masuk delineaasi IKN seluas 256.142 hektar, kehilangan hak konstitusionalnya. Hak yang hilang adalah hak untuk memilih wakil di DPRD dan hak untuk memilih kepala daerahnya sendiri yang dijamin Pasal 28D UUD 1945. Tidak ada saluran aspirasi formal bagi warga IKN untuk mengawasi penggunaan

APBN yang dikelola Otorita yang anggarannya puluhan triliun setiap tahun. Kondisi ini menimbulkan kritik akademik yang menyebut Otorita IKN sebagai negara dalam negara karena kewenangan sangat besar terpusat pada satu pejabat yang ditunjuk Presiden tanpa kontrol demokratis. Istilah negara dalam negara menggambarkan entitas yang memiliki kewenangan seperti negara namun berada di dalam negara dan memiliki sistem pemerintahan sendiri yang terpisah. Otorita IKN memiliki tanah, anggaran, peraturan, dan warga, namun tanpa DPRD dan tanpa Pilkada, sehingga menyerupai negara kecil yang otoriter di dalam NKRI. Oleh karena itu penelitian ini penting untuk mengkaji apakah Otorita sesuai Pasal 18 dan berpotensi menjadi negara dalam negara.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah pertama adalah apakah kedudukan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus sesuai dengan konstruksi Pasal 18 UUD 1945? Rumusan masalah kedua adalah bagaimana kewenangan Kepala Otorita dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (3) dan (4) yang mewajibkan DPRD dan Pilkada demokratis? Rumusan masalah ketiga adalah apakah model Otorita dengan kewenangan super tanpa DPRD dan tanpa Pilkada berpotensi menjadi negara dalam negara yang bertentangan dengan prinsip negara kesatuan yang demokratis? Tujuan penelitian pertama untuk menganalisis kesesuaian kedudukan Otorita dengan Pasal 18 secara komprehensif dengan pendekatan perundang-undangan. Tujuan kedua untuk mengkaji kewenangan Kepala Otorita dalam perspektif demokrasi lokal dan menilai apakah penunjukan melanggar prinsip demokrasi. Tujuan ketiga untuk menilai potensi gejala negara dalam negara dengan menggunakan 4 indikator negara dalam negara. Manfaat teoritis untuk memperkaya khazanah

Ilmu Hukum Tata Negara dan memberikan perspektif baru tentang konsep negara dalam negara yang belum banyak dikaji.

Manfaat praktis sebagai masukan bagi pembentuk undang-undang, pemerintah, dan DPR dalam revisi terbatas UU IKN agar sesuai konstitusi. Manfaat praktis kedua sebagai bahan advokasi bagi masyarakat IKN untuk mendapatkan hak demokrasi lokal yaitu hak memilih DPRD dan kepala daerahnya sendiri. Manfaat praktis ketiga sebagai bahan pembelajaran bagi mahasiswa Fakultas Hukum dalam memahami anomali ketatanegaraan dalam pembentukan IKN.

Teori Negara Kesatuan menjadi landasan utama, menurut C.F. Strong negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak dibagi-bagi kepada satuan pemerintahan lain. Namun menurut Bagir Manan, NKRI tidak menganut sentralisasi mutlak, melainkan desentralisasi sebagai strategi untuk mencegah disintegrasi dan memperkuat demokrasi lokal. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah otonom untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Desentralisasi terbagi menjadi desentralisasi politik dan desentralisasi administratif atau dekonsentrasi. Desentralisasi politik ditandai dengan pemerintahan daerah otonom yang memiliki DPRD dan kepala daerah yang dipilih demokratis oleh rakyat.

Desentralisasi administratif hanya berupa dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari pusat kepada pejabat pusat di daerah tanpa otonomi politik. Otorita IKN cenderung merupakan bentuk dekonsentrasi karena Kepala Otorita ditunjuk pusat dan bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada rakyat IKN melalui DPRD. Padahal Pasal 18 menghendaki desentralisasi politik, bukan hanya administratif, sehingga pembentukan Otorita yang hanya dekonsentrasi bertentangan dengan semangat Pasal 18. Teori Otonomi Daerah oleh Josef Riwu Kaho menyatakan otonomi adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah bertujuan meningkatkan kesejahteraan, pelayanan publik, dan daya saing daerah melalui kreativitas dan inovasi.

Teori Otonomi Asimetris relevan untuk mengkaji IKN, otonomi asimetris adalah pemberian status khusus atau istimewa kepada daerah tertentu yang berbeda dari daerah lainnya karena kekhususan yang dimiliki. Dasar konstitusionalnya Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Makna mengakui berarti negara mengakui keberadaan kesatuan sudah ada sebelum NKRI terbentuk, bukan dibentuk baru. Makna menghormati berarti negara memberikan penghormatan melalui status khusus melalui undang-

undang yang memberikan kewenangan lebih. Contoh daerah khusus adalah DKI Jakarta sebagai ibukota negara yang memiliki kekhususan karena fungsinya sebagai pusat pemerintahan dan telah ada sejak zaman kolonial sebagai Batavia. Contoh daerah istimewa adalah Yogyakarta yang memiliki Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah ada jauh sebelum kemerdekaan dan berperan besar mempertahankan kemerdekaan. Contoh lain Aceh dengan syariat Islam yang hidup ratusan tahun sejak Kesultanan Aceh dan Papua dengan Otonomi Khusus karena kekhususan budaya dan sejarah integrasi. Semua daerah tersebut memiliki akar historis, kultural, sosiologis yang kuat sebelum dibentuk UU kekhususannya, sehingga memenuhi unsur pengakuan dan penghormatan. IKN tidak memiliki akar tersebut karena merupakan daerah baru dari sebagian Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara. Dengan demikian penggunaan Pasal 18B sebagai dasar pembentukan Otorita IKN adalah tidak tepat secara teoritis dan merupakan pemaksaan tafsir.

Konsep Otorita dalam Hukum Administrasi Negara adalah badan pengelola kawasan yang memiliki ciri khusus berbeda dengan pemerintahan daerah. Contoh Otorita Batam yang mengelola kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas untuk menarik investasi asing. Contoh Otorita Jatiluhur yang mengelola waduk dan irigasi untuk pertanian dan pembangkit listrik. Ciri Otorita adalah hanya mengelola kawasan tertentu, tidak memiliki rakyat sebagai warga negara melainkan pengguna jasa atau investor, tidak memungut pajak daerah, tidak membuat Perda, dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Otorita tidak memiliki DPRD dan tidak ada Pilkada karena memang hanya mengelola kawasan industri atau infrastruktur, bukan mengatur kepentingan publik secara umum. Berbeda dengan Pemerintahan Daerah yang memiliki rakyat sebagai warga negara, wilayah yang jelas, pemerintahan yang otonom, dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Otorita IKN saat ini memiliki ciri ganda, yaitu mengelola kawasan sekaligus mengatur warga, membuat KTP, KK, perizinan berusaha, dan memungut retribusi, sehingga sudah menyerupai Pemda tapi bungkusnya Otorita. Teori Demokrasi Lokal oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan Pasal 18 ayat (4) adalah sendi utama demokrasi lokal yang tidak boleh diabaikan dalam pembentukan pemerintahan daerah manapun termasuk IKN. Demokrasi lokal diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung dan keberadaan DPRD yang dipilih melalui Pemilu sebagai representasi rakyat daerah. Tanpa Pilkada dan DPRD, tidak ada legitimasi demokratis dan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doctrinal research yang mengkaji hukum sebagai norma, asas, kaidah dalam peraturan perundang-undangan, berbeda dengan penelitian empiris yang mengkaji hukum sebagai perilaku masyarakat. Penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas hukum, dan penemuan hukum *in concreto* yang sesuai untuk mengkaji anomali konstitusional Otorita IKN. Pendekatan yang digunakan adalah statute approach yaitu pendekatan perundang-undangan dengan mengkaji secara komprehensif peraturan perundang-undangan terkait Otorita IKN dan pemerintahan daerah. Bahan hukum yang dikaji meliputi UUD 1945 Pasal 18, 18A, 18B, UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, UU No 21 Tahun 2023, UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Perpres No 62 Tahun 2022 tentang Otorita IKN. Pendekatan kedua adalah conceptual approach yaitu pendekatan konseptual dengan mengkaji konsep hukum seperti negara dalam negara, otonomi asimetris, demokrasi lokal, negara kesatuan desentralisasi, dan konsep otorita dalam hukum administrasi. Conceptual approach diperlukan untuk memahami makna kekhususan dalam Pasal 18B dan makna otonomi dan demokrasi dalam Pasal 18 ayat (3) dan (4) secara mendalam agar tidak terjadi pemaksaan tafsir. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat dan menjadi dasar analisis utama dalam penelitian normatif. Bahan hukum sekunder meliputi jurnal terakreditasi Sinta 1 dan Sinta 2 tahun 2022-2025, buku-buku Hukum Tata Negara, tesis, disertasi, dan artikel hukum yang relevan. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, KBBI, dan ensiklopedia hukum yang digunakan untuk memperjelas istilah hukum seperti otorita, otonomi, desentralisasi. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan atau library research dengan mengumpulkan, menginventarisasi, dan mengkaji bahan hukum yang terkait secara sistematis.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif preskriptif dengan logika deduktif yang berangkat dari norma umum menuju norma khusus. Analisis deskriptif digunakan untuk menggambarkan anomali kewenangan Otorita IKN dan ketidaksesuaiannya dengan Pasal 18 UUD 1945 secara apa adanya sesuai fakta hukum yang ditemukan. Analisis preskriptif digunakan untuk menawarkan format ideal kelembagaan IKN yang sesuai konstitusi dan prinsip negara hukum demokratis sebagai solusi atas anomali yang ditemukan agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Logika deduktif berangkat dari norma umum yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur pemerintahan daerah yang otonom dan demokratis menuju norma khusus yang terdapat dalam UU IKN yang mengatur Otorita IKN. Dengan logika deduktif, dapat dinilai apakah norma khusus UU IKN sesuai atau bertentangan dengan

norma umum UUD 1945. Keabsahan penelitian dijaga melalui triangulasi sumber hukum yaitu membandingkan berbagai sumber hukum primer dan sekunder untuk memastikan konsistensi temuan. Penelitian ini juga menggunakan metode interpretasi hukum yaitu interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menafsirkan Pasal 18 dan Pasal 18B UUD 1945. Interpretasi gramatikal mengkaji makna kata-kata dalam Pasal 18 sesuai bahasa sehari-hari dan makna yuridis. Interpretasi sistematis mengkaji Pasal 18 dalam hubungannya dengan Pasal 18A dan 18B serta pasal-pasal lain dalam UUD 1945 sebagai satu sistem konstitusi. Interpretasi teleologis mengkaji tujuan dibentuknya Pasal 18 yaitu untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal pasca Orde Baru yang sentralistik.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Otorita IKN yang Ambivalen dan Tidak Sesuai Pasal 18 UUD 1945

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN, Otorita IKN dikualifikasikan sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus. Frasa lembaga setingkat kementerian menunjukkan bahwa Otorita adalah bagian dari pemerintah pusat yang berada dalam hierarki Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Frasa penyelenggara pemerintahan daerah khusus menunjukkan bahwa Otorita adalah pemerintahan daerah yang seharusnya otonom dan memiliki DPRD serta kepala daerah yang dipilih secara demokratis sebagaimana diamanatkan Pasal 18. Dua frasa yang bertolak belakang disatukan dalam satu lembaga sehingga menimbulkan ambivalensi serius dalam perspektif Hukum Tata Negara karena mencampurkan konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam satu wadah. Sebagai kementerian, Otorita tunduk pada hierarki Presiden dan seluruh kebijakannya harus sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat, tidak boleh bertentangan dengan kebijakan Presiden. Sebagai pemerintah daerah khusus, ia seharusnya otonom dalam mengatur rumah tangganya sendiri sesuai asas otonomi dan memiliki DPRD sebagai mitra kerja kepala daerah untuk menciptakan checks and balances. Ambivalensi ini menimbulkan masalah yuridis kompleks mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kepala Otorita berwenang membentuk Peraturan Kepala Otorita IKN sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU IKN, peraturan ini mengatur kepentingan umum warga IKN. Pertanyaan konstitusional yang muncul adalah apakah Peraturan Kepala Otorita tersebut kedudukannya setara dengan Peraturan Daerah atau setara dengan Peraturan Menteri. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan 8 UU No 12 Tahun 2011, tidak dikenal adanya Peraturan Kepala Otorita.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari UUD 1945, Tap MPR, UU atau Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten atau Kota. Tidak ada Peraturan Kepala Otorita dalam hierarki tersebut, sehingga menimbulkan kekosongan hukum mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita. Jika Peraturan Kepala Otorita dianggap setara dengan Peraturan Daerah, maka pembentukannya harus dibahas bersama DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan DPRD tidak ada di IKN sehingga cacat formil. Jika dianggap setara dengan Peraturan Menteri, maka ia tidak boleh mengatur kepentingan umum warga IKN secara luas karena Peraturan Menteri hanya bersifat internal kementerian dan hanya mengatur urusan kementerian yang bersangkutan, bukan mengatur warga negara secara umum. Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 telah mengatur secara limitatif pembagian daerah dan bentuk pemerintahan daerah yang meliputi provinsi, kabupaten, dan kota, tidak ada bentuk lain selain itu dalam konstitusi. Tidak ada satu pasal pun dalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada lembaga bernama Otorita untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, sehingga pembentukannya tidak memiliki dasar konstitusional yang jelas. Dengan demikian pembentukan Otorita sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah inkonstitusional secara formil karena bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 yang limitatif. Format ideal konstitusi adalah Gubernur untuk tingkat provinsi, Bupati untuk tingkat kabupaten, dan Walikota untuk tingkat kota, bukan Kepala Otorita setingkat menteri yang tidak dikenal dalam Pasal 18. Hal ini didukung oleh berbagai penelitian terdahulu seperti Hantoro 2022 yang menyatakan format ideal adalah provinsi yang bersifat otonom karena UUD 1945 hanya mengenal provinsi sebagai daerah otonom. Otorita hanya boleh mengelola kawasan tertentu, tidak boleh mengatur kepentingan publik atau rakyat secara umum, namun Otorita IKN saat ini mengatur kepentingan publik secara luas.

Pelanggaran Prinsip Demokratis Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945

Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 mewajibkan adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum sebagai representasi rakyat daerah. Ketentuan ini merupakan wujud dari prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, dimana rakyat memilih wakilnya di DPRD untuk melakukan legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap kinerja kepala daerah. Namun Pasal 5 ayat (3) UU IKN menyatakan bahwa dikecualikan dari ketentuan satuan pemerintahan daerah lainnya, di IKN hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional, artinya tidak ada Pemilu daerah. Ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU IKN ini secara eksplisit menghapus DPRD di IKN dan bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Dampaknya masyarakat IKN kehilangan hak representasi politik dan hak untuk mengawasi penggunaan anggaran yang dikelola Otorita yang anggarannya mencapai puluhan triliun setiap

tahun dari APBN. Fungsi legislasi yang seharusnya membentuk Peraturan Daerah bersama kepala daerah menjadi hilang, sehingga Peraturan Kepala Otorita dibentuk secara sepihak tanpa persetujuan rakyat. Fungsi anggaran yang seharusnya membahas dan menyetujui APBD menjadi tidak ada karena anggaran IKN dikelola langsung oleh Otorita tanpa persetujuan DPRD, sehingga rawan penyalahgunaan dan tidak transparan. Fungsi pengawasan yang seharusnya mengawasi kinerja kepala daerah dan pelaksanaan Perda juga hilang, sehingga tidak ada kontrol terhadap Kepala Otorita. Pengawasan hanya dilakukan oleh DPR RI yang berkedudukan jauh di Jakarta dan memiliki beban kerja yang sangat besar mengawasi seluruh pemerintahan pusat, sehingga pengawasan terhadap Otorita IKN tidak akan optimal dan tidak fokus. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Mekanisme pemilihan secara demokratis telah ditegaskan dalam berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai pemilihan langsung oleh rakyat melalui Pilkada langsung, bukan penunjukan oleh Presiden. Namun Pasal 9 UU IKN menyatakan Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, bukan dipilih oleh rakyat IKN melalui Pilkada. Mekanisme penunjukan ini adalah kemunduran demokrasi, kembali ke model sentralistik Orde Baru dimana kepala daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat tanpa melibatkan rakyat daerah. Format ideal itu adalah provinsi yang bersifat otonom, karena UUD 1945 mengenal Indonesia dibagi atas provinsi yang merupakan daerah otonom, bukan otorita yang dipimpin pejabat ditunjuk. Itu format konstitusi Pasal 18, tapi pemerintah memakai Pasal 18B ayat (1) sebagai dasar pembentukan Otorita dengan dalih daerah khusus, padahal Pasal 18B harus ada dulu kesatuan masyarakatnya baru diakui keberadaannya. Masyarakat IKN kehilangan hak politik untuk memilih kepala daerah dan DPRD, padahal mereka adalah warga negara yang memiliki hak politik yang dijamin UUD 1945 dan merupakan hak asasi politik. Ini yang disebut Simanungkalit dan Vanny 2025 sebagai hilangnya hak demokrasi masyarakat lokal yang merupakan pelanggaran hak asasi politik warga negara yang sangat serius. Padahal mereka tetap membayar pajak, retribusi, dan menjadi subjek hukum di wilayah IKN, namun tidak memiliki hak untuk memilih pemimpinnya sendiri. Kepala Otorita yang ditunjuk akan lebih loyal kepada Presiden yang menunjuknya, bukan kepada rakyat IKN yang dipimpinnya, sehingga akuntabilitasnya vertikal ke atas, bukan horizontal kepada rakyat. Akuntabilitas yang vertikal ke atas ini bertentangan dengan prinsip demokrasi lokal yang menghendaki akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat yang memilihnya, bukan kepada Presiden.

Pasal 18B ayat (1) Sebagai Dalih Open Legal Policy yang Dipaksakan.

Pemerintah berargumen bahwa Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang menjadi dasar open legal policy. Open legal policy adalah kebijakan hukum terbuka dimana pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk mengatur suatu materi muatan undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Pemerintah berargumen bahwa karena Pasal 18B ayat (1) bersifat terbuka, maka pembentuk undang-undang boleh membentuk IKN sebagai daerah khusus dengan model Otorita yang berbeda dari daerah lainnya. Penafsiran kekhususan IKN ditafsirkan sebagai kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya sebagai ibukota negara mengharuskan diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya. Menurut kajian Civilia, kekhususan IKN adalah karena posisi strategis sebagai ibukota negara yang memerlukan pengelolaan khusus yang cepat dan efisien tanpa hambatan birokrasi pemerintahan daerah pada umumnya. Namun penafsiran tersebut keliru secara teoritis dan historis serta merupakan pemaksaan tafsir yang tidak sesuai dengan original intent pembentuk UUD 1945. Kekhususan dalam Pasal 18B ayat (1) mensyaratkan adanya pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan yang telah ada sebelumnya, bukan pembentukan daerah baru yang sengaja dikosongkan dari demokrasi lokal. Contoh Aceh dengan keistimewaan syariat Islam yang telah hidup sejak Kesultanan Aceh selama ratusan tahun sebelum NKRI terbentuk. Contoh Yogyakarta dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah ada jauh sebelum kemerdekaan Indonesia dan memiliki peran besar dalam mempertahankan kemerdekaan. Contoh Papua dengan kekhususan budaya serta sejarah integrasinya yang memerlukan pendekatan khusus dan DKI Jakarta sebagai ibukota negara yang memiliki sejarah panjang sejak zaman kolonial sebagai Batavia.

IKN Nusantara adalah daerah baru yang dibentuk dari sebagian wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara dan sebagian Kabupaten Kutai Kartanegara di Provinsi Kalimantan Timur yang sebelumnya adalah kawasan hutan dan perkebunan. Tidak ada kesatuan masyarakat hukum adat atau entitas historis yang melekat di wilayah tersebut yang memerlukan pengakuan khusus sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Wilayah tersebut adalah kawasan kosong yang kemudian ditetapkan sebagai ibukota negara melalui proses politik di DPR, bukan karena adanya kekhususan historis atau kultural. Dengan demikian penggunaan Pasal 18B sebagai dasar pembentukan Otorita IKN adalah pemaksaan tafsir yang tidak sesuai dengan original intent pembentuk UUD 1945 yang menghendaki pengakuan terhadap kesatuan yang telah ada. Yang tepat adalah Pasal 18 ayat (1) yang

membolehkan pembentukan provinsi baru, dan provinsi itu harus otonom dan demokratis sesuai ayat (3) dan (4) yang mewajibkan adanya DPRD dan Pilkada. Jika logika Pasal 18B digunakan untuk membentuk daerah baru yang sengaja dikosongkan dari demokrasi lokal, maka Presiden dapat membentuk Otorita-Otorita lain di wilayah strategis lainnya dengan dalih kekhususan. Presiden dapat membentuk Otorita di wilayah strategis seperti kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata strategis, dan menghapus DPRD dan Pilkada di wilayah tersebut dengan dalih kekhususan dan kebutuhan investasi. Ini sangat berbahaya bagi konstitusionalisme dan prinsip negara hukum demokratis karena membuka pintu bagi sentralisasi kekuasaan dengan dalih kekhususan dan efisiensi pembangunan. Penggunaan Pasal 18B sebagai legitimasi Otorita IKN merupakan pemaksaan tafsir yang harus diluruskan melalui revisi undang-undang atau melalui pengujian di Mahkamah Konstitusi. Validitas konstitusional Otorita IKN tetap menjadi objek perdebatan di kalangan akademisi Hukum Tata Negara dan perlu penafsiran autentik dari Mahkamah Konstitusi.

Negara Dalam Negara: Sentralisme Kewenangan Kepala Otorita IKN

Inilah puncak anomali yang disebut negara dalam negara atau *state within a state* yang menjadi judul penelitian ini. Negara dalam negara adalah entitas yang memiliki kewenangan seperti negara namun berada di dalam wilayah negara dan memiliki sistem pemerintahan sendiri yang terpisah dari sistem pemerintahan daerah pada umumnya. Konsep negara dalam negara biasanya digunakan untuk menggambarkan kelompok separatis atau entitas yang memiliki kontrol *de facto* atas wilayah tertentu tanpa pengakuan *de jure*. Namun dalam konteks IKN, negara dalam negara menggambarkan Otorita IKN yang memiliki kewenangan super sentralistik tanpa kontrol demokratis di tingkat lokal, sehingga menyerupai negara kecil di dalam NKRI yang otoriter. Terdapat empat indikator negara dalam negara dalam konteks Otorita IKN yang dapat diidentifikasi secara yuridis. Indikator pertama adalah kewenangan super atau *super power* yang dimiliki Kepala Otorita yang tidak dimiliki oleh kepala daerah lainnya di Indonesia. Kepala Otorita setingkat menteri memiliki hak pengelolaan atas seluruh tanah di IKN dalam bentuk Hak Pengelolaan Otorita yang mencakup seluruh wilayah IKN seluas 256.142 hektar. Hak pengelolaan tersebut memberikan kewenangan penuh kepada Otorita untuk mengatur peruntukan tanah, pemberian hak atas tanah, dan pemanfaatan tanah di IKN tanpa melibatkan Kementerian ATR/BPN secara penuh. Kewenangan perizinan investasi terintegrasi satu pintu berada di tangan Kepala Otorita, sehingga investor cukup mengurus perizinan di Otorita tanpa harus ke kementerian lain. Kewenangan pengelolaan anggaran yang diperkuat melalui UU No 21 Tahun 2023 memberikan keleluasaan fiskal yang sangat besar kepada Otorita tanpa melalui mekanisme APBD yang demokratis dan tanpa persetujuan

DPRD.

Kewenangan membentuk Peraturan Kepala Otorita yang secara materiil setara dengan Peraturan Daerah namun tanpa melalui pembahasan bersama DPRD menunjukkan kewenangan regulatif yang super dan sentralistik. Indikator kedua adalah tanpa checks and balances atau tanpa mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antara eksekutif dan legislatif di tingkat lokal.

Tidak ada DPRD yang berfungsi melakukan legislasi yaitu membentuk Perda bersama kepala daerah, fungsi anggaran yaitu membahas dan menyetujui APBD, dan fungsi pengawasan yaitu mengawasi kinerja kepala daerah. Fungsi pengawasan hanya dilakukan oleh DPR RI yang berkedudukan jauh di Jakarta dan memiliki beban kerja yang sangat besar mengawasi seluruh pemerintahan pusat, sehingga pengawasan terhadap Otorita IKN tidak akan optimal dan tidak fokus. Partisipasi masyarakat menjadi prioritas belakangan karena tidak ada saluran formal yang dapat menyalurkan aspirasi masyarakat IKN, musyawarah perencanaan pembangunan tidak melibatkan DPRD sebagai representasi rakyat. Indikator ketiga adalah tumpang tindih kewenangan atau overlapping authority antara Otorita IKN dengan kementerian dan pemerintah daerah sekitar. Kesetaraan kedudukan Otorita dengan menteri memungkinkan terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Otorita dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional dalam urusan pertanahan dan tata ruang. Tumpang tindih juga dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam urusan infrastruktur dan Kementerian Dalam Negeri dalam urusan pemerintahan umum dan administrasi kependudukan. Secara geografis IKN berada di dalam wilayah Provinsi Kalimantan Timur, namun Gubernur Kalimantan Timur tidak memiliki kewenangan apapun di wilayah IKN, padahal secara geografis IKN berada di dalam Kaltim. Kondisi ini menciptakan dualisme kekuasaan yang tidak sehat antara pemerintah provinsi dan Otorita IKN yang dapat menimbulkan konflik kewenangan di lapangan dan kebingungan masyarakat.

Koordinasi antara Otorita dengan pemerintah daerah sekitar menjadi sulit karena kesetaraan kedudukan Otorita dengan menteri membuat Gubernur tidak bisa mengkoordinasikan Otorita sebagai bawahan, melainkan sebagai mitra yang setara, sehingga koordinasi tidak berjalan efektif. Indikator keempat adalah model hybrid yang mengadopsi unsur pemerintah pusat dan daerah sekaligus, sehingga mengambil keuntungan dari dua sistem yang berbeda. Ketika membutuhkan kekuasaan untuk mengatur warga, Otorita mengaku sebagai pemerintah daerah khusus yang memiliki kewenangan mengatur kepentingan umum, membuat KTP, dan memungut retribusi. Ketika membutuhkan anggaran APBN, Otorita mengaku sebagai kementerian setingkat menteri yang berhak mendapatkan alokasi APBN

seperti kementerian lainnya tanpa melalui mekanisme Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus seperti Pemda. Model hybrid ini mengambil keuntungan dari dua sistem yang berbeda dan menciptakan ketidakjelasan akuntabilitas, apakah akuntabilitasnya sebagai kementerian kepada Presiden atau sebagai Pemda kepada rakyat. Kondisi ini menciptakan otoritarianisme di wilayah lokal karena kekuasaan hanya dikendalikan oleh eksekutif pusat tanpa kontrol demokratis di tingkat lokal, sehingga rawan penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Perlunya penguatan regulasi menunjukkan bahwa perubahan UU IKN melalui UU Nomor 21 Tahun 2023 bertujuan untuk memperkokoh kewenangan khusus Otorita dalam pengelolaan anggaran dan pertanahan yang sangat sentralistik. Penguatan tersebut terutama dalam pengelolaan anggaran dan pertanahan yang memberikan keleluasaan besar kepada Kepala Otorita tanpa kontrol DPRD. Sentralisme kekuasaan yang sangat kuat pada sosok Kepala Otorita mengaburkan sekat antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintahan daerah yang seharusnya otonom. Adanya diskrepansi sistemik dalam struktur pemerintahan IKN menunjukkan adanya gejala negara dalam negara yang harus segera diperbaiki melalui revisi undang-undang.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Otorita IKN tidak sepenuhnya sesuai dengan konstruksi Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengenal provinsi, kabupaten, kota sebagai satuan pemerintahan daerah yang otonom dan demokratis. Pasal 18 UUD 1945 secara limitatif mengatur bentuk pemerintahan daerah dan tidak mengenal lembaga bernama Otorita sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga pembentukannya tidak memiliki dasar konstitusional yang kuat. Penggunaan nomenklatur Otorita sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah bentuk baru yang tidak dikenal konstitusi dan menimbulkan ambivalensi kelembagaan antara kementerian dan pemerintah daerah.

Mekanisme penunjukan Kepala Otorita oleh Presiden dan penghapusan DPRD melanggar prinsip demokrasi lokal sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945 yang merupakan jantung demokrasi lokal. Pasal 18 ayat (3) mewajibkan adanya DPRD yang dipilih melalui Pemilu sebagai representasi rakyat daerah, sedangkan di IKN tidak ada DPRD karena Pasal 5 ayat (3) UU IKN menghapus Pemilu daerah. Pasal 18 ayat (4) mewajibkan kepala daerah dipilih secara demokratis melalui Pilkada, sedangkan Kepala Otorita ditunjuk langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, bukan dipilih oleh

rakyat IKN. Model Otorita IKN dengan kewenangan super tanpa kontrol legislatif lokal berpotensi menjadi negara dalam negara dan bertentangan dengan prinsip otonomi daerah, demokrasi lokal, dan negara hukum demokratis. Indikator negara dalam negara meliputi kewenangan super, tanpa checks and balances, tumpang tindih kewenangan, dan model hybrid yang mengambil keuntungan dari dua sistem. Penggunaan Pasal 18B ayat (1) sebagai dasar legitimasi merupakan pemaksaan tafsir yang tidak sesuai original intent pembentuk UUD 1945 karena kekhususan mensyaratkan pengakuan terhadap kesatuan yang telah ada, bukan pembentukan baru. Validitas konstitusional Otorita IKN tetap menjadi objek perdebatan di kalangan akademisi dan perlu pengujian di Mahkamah Konstitusi untuk memastikan kesesuaiannya dengan UUD 1945.

Saran

Untuk menghindari gejala negara dalam negara, perlu dilakukan revisi terbatas terhadap UU IKN agar sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 dan prinsip demokrasi lokal. Saran pertama, mengubah nomenklatur Kepala Otorita menjadi Gubernur IKN yang dipilih secara demokratis pada Pemilu 2029 untuk menjamin legitimasi demokratis dan akuntabilitas kepada rakyat IKN. Pemilihan Gubernur IKN secara demokratis akan memberikan legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat IKN, bukan ditunjuk oleh Presiden, sehingga akuntabilitasnya kepada rakyat. Saran kedua, membentuk DPRD IKN atau setidaknya Dewan Perwakilan Khusus IKN sebagai lembaga representasi warga untuk menjamin adanya checks and balances, fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD IKN akan menjamin adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antara eksekutif dan legislatif di tingkat lokal, sehingga mencegah penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Otorita. Jika pembentukan DPRD penuh dianggap belum memungkinkan pada masa transisi pembangunan IKN, dapat dibentuk Dewan Perwakilan Khusus sebagai lembaga transisi yang anggotanya ditunjuk dari tokoh masyarakat lokal. Saran ketiga, memperjelas hierarki Peraturan Kepala Otorita dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tidak tumpang tindih dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Menteri. Kejelasan hierarki akan mencegah konflik norma dan memberikan kepastian hukum bagi warga IKN dan investor yang berinvestasi di IKN. Saran keempat, memperkuat partisipasi masyarakat lokal dalam perencanaan dan pembangunan IKN agar pembangunan tidak hanya bersifat top-down dari pemerintah pusat, melainkan bottom-up dari warga lokal. Partisipasi masyarakat penting agar pembangunan IKN tidak menimbulkan konflik sosial dengan masyarakat lokal yang telah lama tinggal di wilayah IKN dan menjaga kearifan lokal serta hak-hak masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, C., Syofyan, S., & Hadi, S. (2022). Otorita Ibu Kota Nusantara dalam perspektif otonomi khusus. *Civilia: Jurnal Kajian Hukum dan Pendidikan Kewarganegaraan*, 2(1), 10–26. <https://doi.org/10.56359/civilia.v2i1.84>
- Asshiddiqie, J. (2020). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia (Edisi Revisi)*. Sinar Grafika.
- Bagir Manan. (2021). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. FH UII Press.
- Bappenas. (2022). *Naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara*. Kementerian PPN/Bappenas RI.
- Hantoro, B. F. (2022). Analisis yuridis kewenangan Presiden dalam penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara. *Jurnal Hukum IUS*, 10(2), 145–162.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum (Edisi Revisi)*. Kencana.
- Nugraha, X., et al. (2023). Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus. *Contemporary Law Journal*, 1(1), 33–48.
- Riwu Kaho, J. (2020). *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers.
- Simanungkalit, E., & Vanny, D. (2025). Potensi hilangnya hak demokrasi masyarakat IKN terkait sistem pemilihan Kepala Otorita IKN dalam Undang-Undang. *Justitiable: Jurnal Hukum*, 7(2), 85–102.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2020). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Strong, C. F. (2019). *Modern political constitutions: An introduction to the comparative study of their history and existing form (Terjemahan)*. Nusa Media.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 41.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 94.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo UU Nomor 13 Tahun 2022.
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XX/2022 tentang Pengujian UU IKN terhadap UUD 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU Pemerintahan Daerah.
- Sekretariat Otorita Ibu Kota Nusantara. (2023). *Laporan kinerja Otorita Ibu Kota Nusantara Tahun 2023*. Otorita IKN.