

KEDUDUKAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM KETATANEGARAAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

THE POSITION OF NUSANTARA CAPITAL AUTHORITY IN THE CONSTITUTION AND ITS IMPACTS ON STATE FINANCIAL MANAGEMENT

Supriyonohadi^{1,2}, Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah²

¹Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

²Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, Indonesia

Email: supriyonohadi13@gmail.com, agnes.pembriarni@bpk.go.id.

ARTICLE INFO

History:

Submitted:

21-02-2025

Revised:

07-05-2025

Accepted:

18-06-2025

Published:

30-06-2025

Keywords:

State Finances;
Nusantara Capital
Authority;
Nusantara Capital
Authority Special
Taxes.

Kata Kunci:

Keuangan Negara;
Otorita Ibu Kota
Nusantara; Pajak
Khusus Otorita Ibu
Kota Nusantara.

DOI:

<https://doi.org/10.28986/jshare.v1i1.1990>



Copyright © 2025
The Author(s). This is
an open access
article under CC BY-
SA license.

ABSTRACT

The government has established the relocation of Indonesia's capital city through Law Number 3 of 2022 concerning the Capital City. It is called as Nusantara. The government also formed the Nusantara Capital Authority (IKN Authority) an institution responsible for managing local governance in the IKN region, including collecting taxes and special levies. This study analyzes the role of the authority within the constitution and how it affects managing state's finances. This research employs a doctrinal method with a statutory approach. The study's findings indicate that the authority holds the status of a ministry-equivalent institution under the House of Representatives' supervision. This authority has the power to collect special taxes although it is not supervised by The Regional House of Representatives. The power to collect tax does not align with the principle of fiscal decentralization stipulated in the State Finance Law. Under Article 8 of the Law, the collection of IKN special taxes shall be performed by the Minister of Finance to ensure the consolidation of state revenue accountability. Such way of collecting taxes is similar to the United States, where the Internal Revenue Service, which is part of the US Department of Treasury, collects federal taxes.

ABSTRAK

Pemerintah telah menetapkan pemindahan Ibu Kota Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Pemerintah juga membentuk Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN) sebagai lembaga yang berwenang menjalankan pemerintahan daerah di kawasan IKN termasuk untuk memungut pajak dan pungutan khusus IKN. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Otorita IKN berkedudukan sebagai lembaga setingkat kementerian yang pengawasannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun mempunyai kewenangan melakukan pungutan pajak khusus IKN selaku pemerintah daerah khusus. Kewenangan pemungutan pajak khusus IKN tersebut tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara, pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Konsep pemungutan pajak ini juga telah diterapkan di Amerika Serikat dengan dilakukannya pemungutan pajak federal oleh *Internal Revenue Service* yang merupakan bagian dari Departemen Keuangan Amerika Serikat.

PENDAHULUAN

Ibu kota selalu identik dengan pusat kegiatan pemerintahan, pusat kegiatan dunia usaha, serta pusat kekuasaan dan politik dalam suatu negara. Berakar dari bahasa latin, dimana *caput* berarti kepala dan *capitol* merujuk pada gedung tempat pusat pemerintahan berada.¹ Dalam upaya memindahkan ibu kota, Kabinet Indonesia Bersatu yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo menjadikan langkah ini sebagai salah satu fokus strategi kinerja. Langkah ini kemudian mendapat persetujuan pada sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).² Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menyatakan pemindahan ibu kota akan mereduksi beban Pulau Jawa sebagai hunian utama penduduk Indonesia.³ Proses ini dinilai akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari kontribusi wilayah selain Pulau Jawa, memperkuat identitas nasional dan penghayatan Pancasila dalam konstruksinya, peningkatan efisiensi dan efektivitas pemerintahan pusat, membangun kota cerdas, hijau, indah yang berdaya saing internasional yang akan menjadi simbol negara dalam pencapaian keadilan ekonomi dan pemerataan pembangunan.⁴

Pemindahan ibu kota terwujud dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN).⁵ Dalam UU IKN dimaksud, Nusantara merupakan nama ibu kota negara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara yang memiliki pemerintahan daerah dengan karakteristik khusus setingkat provinsi. Kekhususan pemerintahan daerah IKN berbeda dari ibu kota sebelumnya, yakni Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta). Dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ditetapkan bahwa Provinsi DKI Jakarta berfungsi sebagai ibu kota negara dan merupakan daerah otonom pada tingkat provinsi yang diatur berdasarkan UU Pemda.⁶

Selanjutnya mengenai pembentukan Otorita IKN yang dijabarkan dalam Pasal 4 UU IKN, Otorita IKN merupakan lembaga setara kementerian yang melaksanakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Tugasnya mencakup persiapan, pembangunan, pemindahan Ibu Kota Negara, dan pelaksanaan pemerintahan daerah khusus ibu kota. Pimpinan Otorita IKN berfungsi sebagai Kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara setingkat Menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.⁷ Kerangka Ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal posisi Kepala Otorita sebagai kepala daerah dan model pemerintahan daerah berupa Otorita. Pasal 18 ayat

¹ Waluyo dkk, "Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan", *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 1 (2022), hlm. 45.

² Prayudi, "Aspek Politik Pemerintahan Dari Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara RI", *Jurnal DPR RI*, Vol. 25 No. 3 (2020), hlm. 177, DOI: 10.22212/kajian.v25i3.3892

³ Ambaranie Nadia Kemala Movanita dan Diamanty Meiliana, "4 Alasan Mengapa Ibu Kota Indonesia Harus Keluar dari Pulau Jawa", <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/27/09284821/4-alasan-mengapa-ibu-kota-indonesia-harus-keluar-dari-pulau-jawa?page=all>, diakses 15 April 2025.

⁴ Dian Herdiana, "Pemindahan Ibu kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Transformative*, Volume 8 Issue 1 (2022), hlm. 3, <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1>.

⁵ Erry Praditya Utama, "Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara Berdasarkan UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu kota Negara Ditinjau dengan Teori Tujuan Hukum", *Iblam Law Review*, Vol. 4 No. 3 (2024), hlm. 222, <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i2.405>.

⁶ Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁷ Pasal 5 UU IKN.

(1) UUD NRI 1945 membagi NKRI atas daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota. Tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Tegas bahwa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, daerah adalah provinsi, kabupaten dan kota. Bentuk otorita sebagai bentuk suatu pemerintahan daerah tidak dikenal dalam UUD NRI 1945. Lebih lanjut menurut sistem Ketatanegaraan Indonesia, kepala daerah tingkat provinsi adalah gubernur, bupati sebagai kepala daerah tingkat kabupaten dan walikota sebagai kepala daerah tingkat kota, namun status Otorita IKN yang setara dengan provinsi dipimpin oleh Kepala Otorita IKN yang jabatannya setingkat Menteri.⁸

Otorita IKN memiliki kekhususan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, selain menjadi satuan pemerintahan daerah setingkat provinsi yang bersifat khusus, Otorita IKN ditetapkan sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan IKN. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (PP 17/2022), Otorita IKN mempunyai wewenang untuk melakukan pemungutan pajak khusus IKN dan pungutan khusus IKN. Dengan demikian Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian tetapi menjalankan fungsi pemerintahan daerah, serta dapat melakukan pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN. Kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan berdampak pada pengelolaan keuangan negara.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara. Sistematika pembahasan dalam penulisan ini diawali dengan tinjauan umum mengenai UU IKN, selanjutnya pembahasan mengenai kedudukan Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan, dan dampak kelembagaan dan kewenangan Otorita IKN terhadap pengelolaan keuangan negara.

Beberapa penelitian mengenai Otorita IKN sebelumnya telah dilakukan, yakni pertama penelitian Fayasy Failaq.⁹ Penelitian tersebut menyatakan ketidaksesuaian konsep pemerintah daerah khusus IKN dengan sistem daerah khusus setingkat provinsi yang dikenal dalam pembagian wilayah di Indonesia sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, penelitian Febbiola Rizka Marteen,¹⁰ di mana penelitiannya mencari konsep rekonstruksi yang ideal terhadap kedudukan ibu kota negara dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia. Ketiga penelitian Denis Kurniawan,¹¹ penelitian ini menyimpulkan Otorita IKN tidaklah menjalankan asas desentralisasi dalam kapasitasnya sebagai Pemerintah Daerah, melainkan hanya menjalankan fungsi sebagai dekonsentrasi fungsional yang merupakan wujud kepanjangan pemerintah pusat, dan jabatan kepala otorita IKN tidak berwujud prefektur terintegrasi, sehingga secara konsekuensi logis hanya berfungsi sebagai pengemban amanah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, namun tidak berkapasitas sebagai kepala pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan tiga penelitian sebelumnya terletak pada tujuan penelitian. Tujuan penelitian ini lebih spesifik menganalisis kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara yang belum dibahas

⁸ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah", *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 52 No. 1 (2022), hlm. 77, <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

⁹ Muhammad RM Fayasy Failaq dan Faraz Almira Arelia, "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara", *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, Vol. 1 No. 1 (2022), hlm. 57, <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.

¹⁰ Febbiola Rizka Marteen, "Menakar Pengaturan tentang Ibu Kota Nusantara Melalui Pasal 18 UUD 1945", *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, dan Politik*, Vol. 4 No. 5, (Juli 2024), hlm. 1083, <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5>.

¹¹ Denis Kurniawan, "Otorita IKN dalam Status Kelembagaan dan Hubungan Pembagian Kekuasaan Pusat dengan Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 22 No. 1 (2025), hlm. 178, <https://doi.org/10.31078/jk2219>.

dalam penelitian sebelumnya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baru dalam bidang pengelolaan keuangan negara dan *novelty* dalam penelitian sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Analisis dilakukan dengan menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan pemindahan Ibu Kota Negara. Fokus penelitian ini adalah pada kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara beserta cara mengatasi persoalannya. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan temuan yang mendalam dan deskriptif, serta memberikan jawaban atas permasalahan yang diajukan.

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

1. Prinsip Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan IKN

Prinsip-prinsip yang mendasari pelaksanaan pembangunan dan pengembangan Ibu Kota Nusantara meliputi:¹² kesetaraan, dimana IKN berkomitmen membangun sebuah kota yang memberikan peluang ekonomi bagi semua, menginisiasi pendapatan perkapita tinggi, mengurangi ketimpangan ekonomi, dan memberikan landasan Bhinneka Tunggal Ika dalam suasana harmoni. Kota dirancang berdasarkan kondisi alam dengan mengikuti prinsip keseimbangan ekologis, menjadikan infrastruktur perkotaan sirkular dan tangguh berdasarkan asas ketahanan. Menciptakan kota yang efisien dalam penggunaan energi terbarukan dan emisi karbon yang rendah, mendukung keberlanjutan pembangunan, membentuk kota yang aman, nyaman, dan terjangkau memenuhi standar kelayakan hidup, konektivitas, yang memudahkan akses, mempercepat mobilitas penduduk, serta mewujudkan kota yang nyaman dan efisien dalam manajemen pemerintahan, bisnis, dan masyarakat melalui informasi, komunikasi, dan teknologi dengan prinsip kota cerdas.

Prinsip-prinsip tersebut memiliki hubungan dengan konsep *right to city* oleh Lefebvre. Lefebvre mengategorikan dua hak untuk mencapai *right to the city*, yaitu *right to oeuvre* yang mencakup hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pembentukan kota, dan *right to appropriation* yaitu hak untuk menggunakan semua ruang di dalam kota untuk kehidupan sehari-hari, meliputi hak menempati, hidup, bermain, bekerja dan terwakili di kota.¹³ Pembangunan IKN dengan rancangan infrastruktur modern akan meningkatkan kualitas hidup dan aksesibilitas bagi masyarakat yang lebih ramah lingkungan dan berkelanjutan, mengurangi kesenjangan pembangunan dan memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat di luar Pulau Jawa. Namun sistem pengelolaan IKN yang terpusat berpotensi meniadakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota, sehingga mengancam hak-hak warga kota. Perpindahan masyarakat, perubahan tata ruang, dan perubahan sosial ekonomi

¹² Yanti Fristikawati dkk, "Pengaturan dan Penerapan *Sustainable Development* pada Pembangunan Ibu kota Negara Nusantara", *Jurnal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha*, Vol. 5 No. 2 (2022), hlm. 744, <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i2.51859>.

¹³ Zufar Azka Prabaswara dkk, "Peran Perancangan dalam Memperjuangkan *Right To The City* pada Kota Bogota", *Sinektika Jurnal Arsitektur*, Vol. 18 No. 2 (2021), hlm. 180, DOI: 10.23917/sinektika.v18i2.15331.

juga dapat mengancam hak-hak warga. Supaya sejalan dengan konsep *right to city*, IKN harus mengatasi tantangan terkait partisipasi masyarakat dan dampak sosial. Pembangunan IKN harus memperhatikan hak-hak warga, termasuk hak atas ruang publik, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan akses terhadap layanan publik yang berkualitas.

2. Pembentukan Otorita IKN sebagai Pemerintahan Khusus di Ibu Kota Baru

Berdasarkan UU IKN yang mengatur tentang pembentukan, kedudukan dan keistimewaannya, Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian yang memegang peranan signifikan dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Perpindahan posisi, tugas, dan fungsi dari Ibu Kota Negara (IKN) dari Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta diatur melalui Keputusan Presiden.¹⁴ Pembentukan IKN ini direncanakan untuk mengurangi beban Jakarta sebagai pusat pemerintahan dan ekonomi serta untuk mendistribusikan pembangunan secara lebih adil.¹⁵ Berdasarkan Pasal 5 UU IKN, sebagai Ibu Kota NKRI, IKN berfungsi sebagai lokasi pemerintahan pusat dan perwakilan negara asing serta lembaga internasional. Idealnya ibu kota negara dan pusat pemerintahan sebaiknya berbeda. Hal tersebut untuk memisahkan fungsi politik dan administrasi, serta memungkinkan ibu kota untuk menjadi pusat kegiatan ekonomi dan budaya yang lebih luas, sementara pusat pemerintahan tetap berfungsi sebagai tempat pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan, sebagai contoh di Malaysia, Putra Jaya adalah pusat pemerintahan, sedangkan Kuala Lumpur adalah pusat ekonomi.¹⁶

Otorita IKN menjadi entitas pemerintahan daerah khusus berdasarkan UU IKN mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri serta mengadakan pemilihan umum tingkat nasional. Kepala Otorita IKN yang terpilih dan diangkat oleh Presiden, setelah berkonsultasi dengan DPR, adalah pemimpin pemerintah daerah khusus IKN. Posisi Kepala Otorita IKN setara dengan jabatan Menteri. Tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah khusus yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Khusus IKN diatur oleh Undang-Undang IKN, kecuali untuk hal-hal yang ditetapkan sebagai tugas pemerintahan pusat. Otorita IKN memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan demi menjalankan pemerintahan daerah khusus IKN dan mengelola langkah-langkah persiapan, pembangunan, serta pemindahan IKN. Otorita IKN bertanggung jawab atas pengelolaan pembangunan dan pengembangan ibu kota yang baru di Indonesia dengan tujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang transparan dan akuntabel, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam semua tahap perencanaan dan pelaksanaan, sekaligus berkomitmen terhadap keberlanjutan serta kesuksesan transformasi IKN menjadi pusat inovasi dan pertumbuhan bagi Indonesia.

3. Karakteristik Otorita IKN.

Otorita IKN dikelola oleh seorang Kepala Otorita yang dibantu oleh Wakil Kepala Otorita IKN.¹⁷ Sama seperti Kepala Otorita IKN, proses pengangkatan dan pemberhentian Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, dengan masa jabatan selama lima tahun, dan dapat diangkat kembali dalam jangka waktu yang sama serta

¹⁴ Pasal 4 ayat (2) UU IKN.

¹⁵ Rizki Kurniawan, "Analisis Yuridis Pindahan Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara", *Karimah Tauhid*, Vol. 3 No. 6 (2024), hlm. 6436, <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i6.13577>.

¹⁶ Delik Hudalah, *Planning Indonesia's New Capital City Behind Nusantara*, (Milton Park and New York: Routledge, 2025), p. 11, DOI: 10.4324/9781003529668.

¹⁷ Pasal 9 ayat (1) UU IKN.

dapat diberhentikan oleh Presiden sewaktu-waktu sebelum masa jabatannya berakhir.¹⁸ Untuk pertama kalinya, Kepala dan Wakil Otorita IKN diangkat oleh Presiden dalam waktu dua bulan setelah pengesahan UU IKN.¹⁹

Dengan desain dan struktur yang dirancang khusus serta otorita yang luas, Otorita IKN memiliki tanggung jawab atas berbagai aspek pemerintahan, termasuk perencanaan, pembangunan, dan penyediaan layanan publik di kawasan IKN. Sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus, IKN memiliki kewenangan tertentu yang meliputi penerbitan izin investasi, penyediaan kemudahan berusaha, dan pemberian fasilitas khusus kepada pihak-pihak yang berkontribusi mendanai kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan serta pengembangan IKN dan wilayah mitra dalam rangka aktivitas persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara sekaligus menjalankan fungsi Pemda Khusus IKN.²⁰

UU IKN menetapkan bahwa IKN hanya menyelenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum tingkat pusat guna memilih anggota DPR, serta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Jika hal ini mempengaruhi perhitungan alokasi kursi untuk dewan perwakilan rakyat daerah di wilayah yang berbatasan langsung dengan IKN, maka pengaturan jumlah kursi untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah tersebut harus mematuhi ketentuan peraturan hukum yang berlaku. Pembentukan daerah pemilihan untuk anggota DPR dan DPD di IKN dilakukan dan ditentukan oleh Panitia Pemilihan Umum dengan berkonsultasi bersama Otorita IKN.²¹

B. Kedudukan Otorita IKN dalam Sistem Ketatanegaraan

1. Kelembagaan Otorita IKN ditinjau dari Konstitusi

Konstitusi berfungsi sebagai landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan nasional dan berperan sebagai undang-undang fundamental dalam suatu negara, sesuai dengan definisi yang terdapat dalam *Black's Law Dictionary*: "*Constitution, the organic and fundamental law of nation or state...*".²² Sir Kenneth Clinton Wheare membedakan konstitusi dalam pengertian luas dan sempit. Dalam konteks yang lebih luas konstitusi mencakup hukum dasar tertulis dan tidak tertulis, termasuk kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan. Sementara dalam konteks sempit konstitusi merupakan dokumen peraturan dasar yang mengatur pemerintahan negara.²³ Dalam arti sempit konstitusi dipahami sebagai Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dinyatakan dalam *Oxford Dictionary of Law*: "*Constitution is the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state...*".²⁴ Tindakan dalam suatu sistem negara yang berbasis konstitusi akan selalu sejalan dengan konstitusi tersebut, sehingga konstitusionalitasnya mampu memastikan bahwa proses bernegara sesuai dengan konstitusi nasional. Berdasarkan teori pemerintahan ini, kita bisa mengevaluasi apakah kedudukan Otorita IKN dalam sistem pemerintahan telah sesuai dan

¹⁸ Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU IKN.

¹⁹ Pasal 10 ayat (3) UU IKN.

²⁰ Fahrul Fauzi, "Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara", *Tunas Agraria*, Vol. 6 No. 3 (2023), hlm. 178, <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.246>.

²¹ Pasal 13 UU IKN.

²² Fikri Hadi dan Farina Gandryani, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah", *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 52 No. 1 (2022), hlm. 72, <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

²³ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 31.

²⁴ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, *Op. Cit.*, hlm. 73.

sejalan dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam sistem pemerintahan Indonesia yang menentukan, mengatur keseimbangan kekuasaan, membatasi kekuasaan organ negara, dan memberikan legitimasi terhadap kekuasaan negara atau kegiatan yang menyangkut penguasaan kekuasaan negara.²⁵

Menafsirkan pembagian NKRI dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, dapat dinyatakan bahwa NKRI terdiri dari daerah provinsi dan setiap provinsi selanjutnya terbagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap tingkatan, baik provinsi, kabupaten, maupun kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang. Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), provinsi, kabupaten, dan kota adalah entitas masyarakat hukum yang memiliki batasan wilayah yang berwenang untuk mengelola serta menangani urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan inisiatif yang muncul dari aspirasi masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikenal sebagai daerah otonom. Sementara itu, wilayah administratif adalah area kerja bagi perangkat Pemerintah Pusat, termasuk Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat di daerah serta tugas Gubernur dan Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di wilayah tersebut.²⁶

Dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN, Ibu Kota Nusantara didefinisikan sebagai satuan pemerintahan daerah yang memiliki karakteristik khusus dan setara dengan provinsi. Namun, jika peraturan ini dianalisis melalui klausul daerah otonom dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berkaitan dengan bentuk serta pembagian wilayah tertentu berdasarkan jenis daerah otonom atau wilayah administratif seperti provinsi, kabupaten, atau kota, ditambah Pasal 18 ayat (2) yang mengacu pada wewenang pemerintah daerah otonom dan wilayah administratif dengan mempertimbangkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, maka bisa disimpulkan bahwa IKN bukanlah termasuk dalam kategori daerah otonom. Perbedaan utama antara daerah otonom dan daerah administratif terletak pada tingkat otonomi yang dimiliki. Wilayah otonom memperoleh kekuasaan yang lebih luas untuk mengatur serta mengelola pemerintahan mereka sendiri, termasuk dalam pembuatan keputusan mengenai kebijakan dan program di tingkat daerah. Sementara itu, wilayah administratif lebih fokus pada implementasi kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah yang lebih tinggi. Namun Otorita IKN diberikan kewenangan otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan di IKN, termasuk menyusun rencana peruntukan tanah, mengelola hak pengelolaan, dan menetapkan tarif.

Diatur dalam UU Pemda, dekonsentrasi adalah pengalihan sejumlah Urusan Pemerintahan yang menjadi hak Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat, kepada lembaga vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur serta bupati/walikota yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan umum. Di sisi lain, desentralisasi merujuk pada pemindahan Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dengan mengacu pada Prinsip Otonomi.²⁷ Konsep-konsep ini akan menentukan apakah suatu wilayah termasuk dalam kategori otonomi atau sekadar wilayah administratif. Wilayah otonom menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi,

²⁵ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 28.

²⁶ M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 5 No. 2 (2020), hlm. 125, DOI:10.29300/imr.v5i2.3482.

²⁷ Wilda Prihatiningtyas, "Fungsi Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah", *Airlangga Development Journal*, Vol. 1 No. 1 (2017), hlm. 57, <https://doi.org/10.20473/adj.v1i1.18011>.

serta memiliki karakteristik utama berupa lembaga perwakilan daerah dan pemimpin yang berfungsi sebagai organisasi politik lokal. Apabila sebuah daerah hanya menerapkan dekonsentrasi saja, maka statusnya hanyalah sebagai wilayah administratif. Sebagai contoh kecamatan atau wilayah administrasi kota/kabupaten di DKI Jakarta. Kecamatan sebagai wilayah administratif dapat dilihat dari peran Camat sebagai kepala pemerintahannya yang dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari serta bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

Status wilayah ini akan memengaruhi urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab dan kekuasaan dari Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Ini juga berpengaruh pada kedudukan Peraturan Ibu Kota Nusantara atau Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, apakah setara dengan perda provinsi, perda kabupaten/kota, atau peraturan menteri. Sebelumnya telah diterangkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pejabat setingkat menteri, yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Perbedaan antara konsep pemerintahan khusus IKN dan konsep Pemerintahan Daerah menurut UUD 1945 serta UU Pemda dapat dilihat pada Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN yang menyatakan bahwa Otorita IKN berfungsi sebagai lembaga yang setara dengan kementerian yang mengelola pemerintahan daerah khusus IKN. Status lembaga setingkat kementerian menunjukkan bahwa Kepala Otorita IKN bukanlah posisi yang setara dengan Gubernur yang merupakan kepala daerah di tingkat provinsi. Ketentuan dalam pasal ini bertentangan dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 2 UU IKN yang menyatakan bahwa kawasan Ibu Kota Nusantara berada pada tingkat provinsi.

IKN tidak memiliki DPRD yang mewakili masyarakat baik di tingkat provinsi maupun di daerah kabupaten/kota. Situasi ini secara prinsipil bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota seharusnya memiliki DPRD. Jika IKN hanya menjadi wilayah administrasi terdapat hal-hal yang dilanggar seperti partisipasi politik daerah dan keterwakilan rakyat daerah dalam DPRD. Sebelumnya kabupaten dan kota di DKI Jakarta juga tidak menerapkan konsep wilayah administrasi yang sepenuhnya terpisah dari daerah otonom. Meskipun berfungsi sebagai wilayah administrasi, namun kabupaten dan kota di DKI Jakarta tetap berada dalam kerangka daerah otonom provinsi DKI Jakarta. Ketiadaan DPRD inipun tidak sejalan dengan prinsip desentralisasi, di mana pemerintahan daerah sepatutnya dijalankan oleh masyarakat, dan pentingnya perwakilan penduduk di daerah sangat diperlukan karena DPRD memiliki peran krusial dalam sektor pemerintahan daerah terkait legislatif, penganggaran, dan pengawasan. DPRD juga memiliki kekuasaan untuk merumuskan dan menyetujui perda bersama kepala daerah serta untuk mengajukan pemilihan dan pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Kontradiksi dengan UUD NRI 1945 selanjutnya terkait dengan pengaturan tentang mekanisme pemilihan pemimpin daerah. Di dalam Pasal 5 UU IKN, Kepala Otorita IKN ditetapkan dan diangkat oleh Presiden setelah berdiskusi dengan DPR. Hal ini bertentangan dengan ketentuan di Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota seharusnya terpilih secara demokratis sebagai pemimpin daerah di Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Istilah "sebagai pemimpin daerah" menunjukkan bahwa pemimpin daerah Provinsi adalah seorang Gubernur, tetapi IKN, yang dianggap setara dengan provinsi, malah dipimpin oleh Kepala Otorita. Ini berbeda dengan Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, serta Provinsi Nanggroe

Aceh Darussalam, meskipun mereka memiliki status sebagai pemerintah daerah yang istimewa atau khusus, tetap dipimpin oleh seorang Gubernur. Selanjutnya, istilah 'dipilih secara demokratis' menekankan bahwa proses pemilihan pemimpin daerah harus dilakukan dengan cara yang demokratis. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 pada tanggal 22 Maret 2005, pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah secara demokratis bisa dilakukan dengan dua cara, yaitu pemimpin daerah dipilih melalui pemilu dan tidak diangkat langsung, atau pemilihan dilakukan secara demokratis oleh DPRD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Namun, Kepala Otorita IKN tidak dipilih secara demokratis dengan cara manapun, melainkan ditetapkan, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Penjelasan-penjelasan di atas menunjukkan bahwa konsep Otorita IKN tidak sesuai dengan batasan, struktur, bentuk, serta metode pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Konsep Otorita IKN ini seolah dibentuk sejalan dengan konstitusi, dengan menganggap Otorita IKN masih tergolong dalam kategori pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun, jika ditelaah menggunakan teori-teori konstitusi, di mana konstitusi menjadi dasar hukum yang dijadikan pedoman untuk menjalankan suatu negara dan merupakan hukum tertinggi yang menetapkan pihak dengan kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, batasan pemerintahan, kekuasaan perwakilan rakyat, kekuasaan peradilan, berbagai organ negara, serta hak-hak rakyat, maka wajib untuk memahami nilai-nilai dan norma yang berkembang di masyarakat serta praktik penyelenggaraan negara. Pemahaman ini sangat penting untuk mengerti konteks filosofis, sosiologis, politis, dan historis dari penyusunan hukum agar kita bisa memahami dengan baik ketentuan yang ada dalam setiap pasal undang-undang dasar tersebut. Akibatnya, dapat disimpulkan bahwa posisi dan wewenang Otorita IKN tidak mencerminkan makna dan paradigma yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, kurang sejalan dengan konstitusi.

2. Struktur dan Tugas Otorita IKN sebagai Badan yang Menjalankan Pemerintahan di IKN

Struktur organisasi Otorita IKN terdiri atas Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN, serta sembilan Jabatan Tinggi Madya dengan masing-masing tugasnya sebagai berikut:

Tabel 1. Struktur dan Tugas Otorita IKN

No.	Jabatan	Tugas
1	Ketua Otorita IKN	Melakukan penyelenggaraan untuk Pemerintahan Daerah Khusus IKN, serta pengembangan IKN dan daerah yang berfungsi sebagai mitra. Menyiapkan, membangun, dan memindahkan IKN
2	Wakil Ketua Otorita IKN	Membantu Ketua Otorita IKN
3	Sekretaris	Melaksanakan koordinasi pelaksanaan program dan kegiatan, pengawasan serta pemberian bantuan administrasi, dan pengelolaan organisasi kepada seluruh unsur organisasi Otorita IKN

No.	Jabatan	Tugas
4	Deputi Bidang Perencanaan dan Pertanahan	Merancang strategi, menyusun tata ruang dan rincian pengaturan ruang, penguasaan serta pengelolaan tanah, pemantauan serta modifikasi Rencana Induk IKN, ditambah pemindahan lokasi pemerintahan, pegawai ASN, TNI, dan POLRI
5	Deputi Bidang Pengendalian Pembangunan	Menyusun strategi, melaksanakan, mengatur, memantau, dan mengawasi dalam sektor pengendalian pembangunan
6	Deputi Bidang Sosial, Budaya, dan Pemberdayaan Masyarakat	Menyusun kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: <ul style="list-style-type: none">- bidang sosial- budaya- pemberdayaan masyarakat
7	Deputi Bidang Transformasi Hijau dan Digital	Menyusun kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: <ul style="list-style-type: none">- transformasi hijau- digital
8	Deputi Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam	Merumuskan kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: <ul style="list-style-type: none">- lingkungan hidup- sumber daya alam
9	Deputi Bidang Pendanaan dan Investasi	Merumuskan kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: <ul style="list-style-type: none">- pendanaan- investasi
10	Deputi Bidang Sarana dan Prasarana	Merumuskan kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: <ul style="list-style-type: none">- sarana- prasarana
11	Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan	Memberikan pertimbangan dan advokasi hukum, menyusun perjanjian serta peraturan di lingkup Otorita IKN, melaksanakan pengawasan internal, serta melakukan koordinasi dan supervisi terkait pemenuhan kepatuhan. Selain itu, juga bertanggung jawab untuk mencegah pelanggaran dalam lingkungan Otorita IKN, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Sumber: Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Otorita IKN.

3. Hubungan Otorita IKN dengan Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Lainnya

Profesor Djohermansyah Djohan menjelaskan bahwa otorita merupakan lembaga pemerintah pusat yang diberikan delegasi kewenangan tertentu oleh Pemerintah, dan bukan merupakan daerah atau badan hukum. Dalam konteks ini, daerah diartikan sebagai kesatuan

masyarakat hukum yang berada di wilayah tertentu, yang memiliki hak untuk mengatur dirinya sendiri sebagai badan hukum serta berperan secara hukum, termasuk memiliki kekayaan dan kewajiban sebagai entitas politik. Berdasarkan pemahaman tersebut, Otorita IKN seharusnya berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan bukan sebagai badan hukum. Oleh karena itu, Otorita IKN tidak seharusnya memiliki wewenang untuk mengeluarkan keputusan atau kebijakan yang berkaitan dengan pajak, retribusi, atau regulasi lain yang berdampak pada kepentingan umum.²⁸

Dalam teori ketatanegaraan, lembaga negara dipahami sebagai alat-alat yang membentuk kelengkapan negara, yang terdiri dari organ-organ pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Secara konkret, lembaga negara berfungsi sebagai institusi yang menjalankan pemerintahan. Sri Soemantri menjelaskan bahwa lembaga-lembaga negara membentuk suatu kesatuan proses yang saling terhubung dalam menjalankan fungsi negara.²⁹

Dalam UUD NRI 1945, tidak ada pengaturan yang eksplisit mengenai lembaga negara. Hal ini menyebabkan munculnya perbedaan dalam penafsiran mengenai definisi dan klasifikasi lembaga negara. Istilah "badan" dan "lembaga" sering digunakan untuk mengelompokkan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Oleh karena itu, selain nomenklatur lembaga negara, istilah lembaga pemerintahan juga sering digunakan.³⁰ Pembentukan lembaga negara dapat dilakukan berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau Keputusan Presiden, dengan tingkatan kedudukan lembaga tersebut mengikuti peraturan perundang-undangan yang mendasarinya. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD NRI 1945 berfungsi sebagai organ konstitusi, sementara lembaga yang didirikan berdasarkan undang-undang berperan sebagai organ undang-undang. Di sisi lain, lembaga yang dibentuk melalui Keputusan Presiden memiliki kedudukan di bawah organ konstitusi, hal ini juga tercermin pada tingkat jabatan pejabat yang mengisi posisi dalam lembaga negara tersebut. Sementara itu, lembaga yang dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan perda memiliki tingkat kedudukan yang lebih rendah.³¹ Berdasarkan penjelasan tersebut terdapat dua klasifikasi lembaga negara, yaitu:³²

- a. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan berdasarkan UUD NRI 1945.
- b. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh peraturan lain di luar konstitusi.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan memiliki wewenang untuk mengangkat Menteri yang akan membantu dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, termasuk mendirikan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Berbeda dengan pembentukan Kementerian yang diatur secara ketat oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LPNK dibentuk secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan untuk mewujudkan visi, misi, program, dan kebijakan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembentukan LPNK ini dapat

²⁸ Isnu Harjo Prayitno, "Konsep Otorita Ibu Kota Negara Nusantara Sebagai Pemerintahan Daerah Khusus dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Prosiding SENANTIAS: Seminar Nasional Hasil Penelitian dan PKM*, Vol. 4 No. 1 (Juli 2023), hlm. 1162, <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/Senan/article/view/33849>.

²⁹ Mohamad Hidayat Muhtar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023), hlm. 63.

³⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Ull Press, 2007), hlm. 83.

³¹ *Ibid.*, hlm. 84.

³² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 40.

dikelompokkan berdasarkan karakteristik serta nomenklatur lembaga yang dibentuk, sebagai berikut:³³

Tabel 2. Klasifikasi Pembentukan LPNK

No.	Nomenklatur	Karakteristik LPNK			
		Sifat (Tugas Fungsi)	Struktur Organisasi	Kedudukan (Lembaga dan Pimpinan)	Pegawai
1	Badan	Bersifat masukan kebijakan maupun penajaman tugas dan fungsi kementerian (Di bawah koordinasi kementerian)	Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Lembaga setingkat menteri (Bagian dari Kabinet) Dipilih oleh Presiden)	ASN Profesional
2	Dewan/ Majelis	Cabang Eksekutif, <i>advisory</i> kebijakan	Tidak Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Ketua dan Anggotanya dipilih Presiden Lembaga tidak setingkat menteri (Bukan bagian dari Kabinet)	ASN Profesional Masyarakat
3	Komisi atau Komite	Tusinya unik, khas, belum diampu Kementerian, bersifat teknis, dan independen	Tidak Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Ketua dan Anggotanya dipilih Presiden/DPR Lembaga tidak setingkat menteri	ASN Profesional Masyarakat
4	Tim Koordinasi/ Gugus Tugas	Bersifat untuk sementara, untuk percepatan, dan lintas sektoral	Tidak Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Ketua dan Anggotanya dipilih Presiden Lembaga tidak setingkat menteri (Bukan bagian dari Kabinet)	ASN Profesional Masyarakat

Sumber: Humas Sekretariat Kabinet

Berdasarkan teori dan konsep pengkategorian LPNK dalam sistem pemerintahan, desain Otorita IKN tampaknya kurang tepat. Sementara struktur kelembagaannya setara dengan menteri, kewenangannya mirip dengan tingkat provinsi atau daerah otonom. Hal ini tentu

³³ Humas Sekretariat Kabinet, "Menuju Postur Kelembagaan Pemerintah yang Ideal: Pembedaan LPNK dan LNS", <https://setkab.go.id/menju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/>, diakses 19 November 2024.

berpengaruh pada relasi antara Otorita IKN dengan Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah lainnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Otorita IKN memiliki peran penting dalam fungsi koordinasi, pengarahan, pemantauan, dan pengendalian terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian, lembaga, Pemerintah Daerah, serta badan usaha. Selain itu, Otorita IKN juga bertanggung jawab untuk berkoordinasi dengan kementerian yang mengurus bidang keuangan negara terkait pengelolaan barang milik negara, yang sebelumnya digunakan oleh kementerian dan lembaga di Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta dan/atau provinsi lain, dalam pelaksanaan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.³⁴ Otorita IKN memiliki kewenangan untuk mengatur dan melakukan koordinasi sesuai dengan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.³⁵

Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan beserta perubahan-perubahannya, mencakup berbagai tingkatan, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), hingga Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah (Perda). Sebagai Kepala Pemerintahan Ibu Kota Nusantara (IKN) yang ditunjuk oleh Presiden, Peraturan Kepala Otorita IKN bukanlah termasuk kategori Perda, karena tidak diterbitkan bersama-sama dengan DPRD. Oleh karena itu, Peraturan Kepala Otorita IKN sejajar dengan peraturan kepala badan lain yang setara dengan menteri, dan berlaku hanya di wilayah IKN. Mengacu pada besar kemungkinan sengketa yurisdiksi antara Otorita IKN dan kementerian teknis yang mungkin muncul, penting untuk mengatur secara jelas mekanisme penyelesaian sengketa antara Otorita IKN dan kementerian lain. Hal ini perlu ditentukan apakah penyelesaiannya akan dilakukan melalui Presiden atau kementerian koordinator, mengingat adanya kesetaraan lembaga antara Otorita IKN dan kementerian.

Lebih lanjut terkait pengaturan hubungan Otorita IKN dengan daerah mitra yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.³⁶ Otorita IKN memiliki kewenangan khusus untuk memberikan izin investasi, memfasilitasi kemudahan berusaha, dan menyediakan fasilitas khusus bagi pihak-pihak yang mendukung pembiayaan dalam mengelola pendanaan yang berkaitan dengan kegiatan persiapan, pembangunan ibu kota negara, serta pengembangan daerah mitra. Penting untuk memperjelas hubungan antara Ibu Kota Nusantara dan daerah-daerah mitra seperti Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara, dan Kabupaten Penajam Paser Utara karena pemda-pemda tersebut akan tetap menjalankan urusan pemda di wilayahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut termasuk tetap melaksanakan kewenangan dan perizinan yang terkait dengan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta melakukan pemungutan pajak dan retribusi daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan hingga penetapan pemindahan Ibu Kota Negara tersebut.³⁷

³⁴ Pasal 3 ayat (2) huruf d dan p Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁵ Pasal 24 ayat (3) Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁶ Pasal 26 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁷ Pasal 39 ayat (3) dan (4) UU IKN.

4. Kewenangan Otorita IKN Dibandingkan dengan Pemerintah Daerah pada Umumnya

Dalam pelaksanaan pemerintahan, Otorita IKN Nusantara memiliki dua jenis kewenangan khusus, yaitu kewenangan atributif dan delegatif. Kewenangan atributif yang diberikan oleh Undang-Undang IKN kepada Otorita IKN mencakup berbagai aspek, antara lain persiapan pembangunan, tata ruang dan lingkungan hidup, pertanahan, penanggulangan bencana, perpajakan, pengelolaan anggaran, serta pengadaan barang dan jasa.³⁸ Otorita IKN memiliki kewenangan untuk memberikan izin, investasi, kemudahan berusaha, serta fasilitas khusus yang mendukung pembiayaan dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta pengembangan IKN dan daerah mitra. Selain itu, Otorita IKN dapat menjalin kerja sama dengan kementerian atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan persiapan dan pembangunan. Otorita IKN juga berwenang untuk menyusun rencana detail tata ruang IKN melalui Peraturan Otorita IKN. Tanggung jawab Otorita IKN mencakup persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan publik, di mana Kepala Otorita IKN akan menetapkan lokasi pengadaan tanah serta memberikan hak pakai dan/atau pengelolaan tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Juga, Otorita IKN dapat melakukan perjanjian dengan individu atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah yang terdaftar di IKN dan memberikan jaminan untuk perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah yang ada. Selain itu, Otorita IKN diberi kewenangan untuk memungut pungutan khusus dan/atau pajak khusus di IKN. Dalam ranah anggaran, Kepala Otorita IKN mengatur rencana kerja dan anggaran sebagai pengguna anggaran serta menyusun rencana pendapatan dari sumber sah lainnya atau dari pajak dan pungutan khusus. Dalam konteks Barang dan Jasa, Otorita IKN juga diberikan kewenangan untuk menetapkan tanah di IKN sebagai Barang Milik Negara dan/atau Aset yang dikuasai oleh Otorita IKN.

Selain kewenangan atributif, Otorita IKN juga memiliki kewenangan delegatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini meliputi urusan pemerintahan wajib yang berhubungan dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, serta urusan pemerintahan pilihan. Otorita IKN berwenang untuk menerima kewenangan dari kementerian dan lembaga yang akan dialihkan kepada IKN, meskipun ada batasan pada kewenangan strategis nasional yang tidak dapat diserahkan. Kewenangan strategis ini mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama. Kewenangan yang bersifat strategis dan nasional ini memerlukan penanganan khusus dan kebijakan yang berskala internasional, serta harus mengikuti rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang khusus.

Dalam hal memberikan kewenangan kepada Otorita IKN, Kementerian Dalam Negeri telah mendorong kementerian dan lembaga untuk menjalankan rencana induk yang telah ditetapkan. Namun, kewenangan tertentu yang tidak dapat dialihkan kepada Otorita IKN, seperti kewenangan terkait konservasi yang memerlukan keahlian dan spesialisasi teknik, tetap menjadi tanggung jawab kementerian dan lembaga terkait.³⁹

Berdasarkan penjelasan di atas, Otorita IKN memiliki kewenangan atributif dan delegatif yang juga dimiliki oleh Pemda lain. Sebagai contoh Provinsi memiliki kewenangan atributif untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya, membuat Perda, dan melaksanakan urusan

³⁸ Ahmadi dan M Hadin Muhjad, "Urgensi Terhadap Kedudukan Badan Otorita Dalam Ibu Kota Negara", *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 8 No. 1 (2024), hlm. 1211, <https://doi.org/10.31316/jk.v8i1.6562>.

³⁹ *Ibid.*

pemerintahan umum, di mana kewenangan ini diberikan secara langsung oleh Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah provinsi. Provinsi juga memiliki kewenangan delegatif yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat seperti pelaksanaan program nasional di tingkat provinsi, penerbitan izin-izin tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti izin usaha, atau pelaksanaan tugas pembantuan.

Perbedaan pelaksanaan kewenangan Otorita IKN dengan Pemda lain terjadi oleh karena ketiadaan DPRD pada IKN. Misalnya dalam pelaksanaan kewenangan memungut pungutan khusus dan/atau pajak khusus di IKN. Secara hukum, Pemda membutuhkan DPRD untuk menyetujui kebijakan pemungutan pajak dan retribusi.⁴⁰ Lebih lanjut berdasarkan UU Pemda dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah, dengan kata lain Perda adalah sebuah produk yang dibuat oleh dua badan politik, yaitu Kepala Daerah dan DPRD. Sebagai daerah otonom, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota berwenang untuk membuat perda dan peraturan kepala daerah, untuk menyelenggarakan urusan otonom daerah dan tugas pembantuan. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Perda merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh Pemda dan pada dasarnya Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun tidak demikian halnya dengan Otorita IKN, berdasarkan Pasal 24 UU IKN, Otorita IKN berwenang memungut pungutan khusus dan/atau pajak khusus di IKN dengan dasar peraturan yang ditetapkannya setelah mendapat persetujuan DPR.

Perhatian khusus perlu diberikan terhadap hubungan Otorita IKN dengan daerah sekitarnya, seperti Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Penajam Paser Utara, dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Diperlukan peraturan secara tegas dan komprehensif mengenai urusan dan kewenangan Otorita yang berpotensi menimbulkan sengketa antara pemerintah daerah dan Otorita tersebut terutama atas berkurangnya sumber pendapatan asli daerah (PAD) dengan berkurangnya cakupan wilayah yang sebelumnya dikuasai daerah sekitarnya yang kemudian akan dikelola Otorita IKN.⁴¹ Penting untuk menegaskan perbedaan antara tugas penyiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara dengan peran sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara. Otorita seharusnya berfungsi sebagai badan *ad hoc* atau badan sementara yang bertugas untuk menyiapkan, membangun, dan memindahkan IKN. Namun, dalam Undang-Undang IKN ini, Otorita IKN juga diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus IKN. Pengaturan yang mencakup dua fungsi ini mengakibatkan dualisme status dalam pelaksanaan Otorita IKN dan bertentangan dengan norma-norma yang terdapat dalam Undang-Undang Pemda.⁴² Mengingat luasnya kewenangan Otorita IKN, penting untuk mempertimbangkan pendampingan dari kementerian atau lembaga yang berkaitan dengan kewenangan yang telah diserahkan kepada Otorita IKN khususnya terkait norma, standar, persyaratan, dan kriteria yang diperlukan dalam pelaksanaannya.

⁴⁰ Pasal 98 ayat (2) UU 1/2022.

⁴¹ Siti Nur Aisyah dan Ni'matul Huda, "Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022", *Prosiding Nasional Hukum Aktual*, Vol. 2 No. 1 (Januari 2024), hlm. 101, <https://journal.uui.ac.id/psha/article/view/33495/16536>.

⁴² Rini Kustiasih, "Hindari Tarikan Kepentingan dengan Perjelas Kewenangan IKN", <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/23/hindari-tarikan-kepentingan-dengan-perjelas-kewenangan-ikn>, diakses 18 November 2024.

C. Dampak Kelembagaan dan Kewenangan Otorita IKN Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

Pasca diundangkannya UU IKN, terdapat bentuk pemerintahan daerah baru yaitu Otorita IKN. Konsep Otorita IKN ini bukan provinsi dan kabupaten/kota yang dikepalai oleh Gubernur, Bupati atau Walikota, melainkan lembaga setingkat kementerian yang dipimpin oleh Kepala Otorita berdasarkan pengangkatan dan pemberhentian oleh Presiden. Otorita IKN juga tidak memiliki DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala Otorita dapat membuat Peraturan Kepala Otorita yang berdasarkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dikategorikan sebagai peraturan setingkat dengan peraturan menteri atau kepala lembaga lain. Dengan segala karakteristik Otorita IKN tersebut, maka Otorita IKN dapat dikategorikan sebagai entitas Pemerintah Pusat. Status kelembagaan Otorita IKN ini berimplikasi pada pengelolaan keuangan negara sebagai berikut:

1. Tata kelola Penganggaran dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara pada Otorita IKN

Pasal 66 PP 17/2022 mengatur bahwa Kepala Otorita IKN selaku Pengguna Barang/Pengguna Anggaran bertanggung jawab menyusun rencana kerja dan anggaran Otorita IKN dengan memperhatikan dokumen rencana Induk IKN serta perinciannya, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), rencana kerja pemerintah, pagu anggaran, dan standar biaya selaras dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2020 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga kecuali diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Pendanaan IKN.⁴³

Karena Otorita IKN tidak memiliki DPRD, pengawasan terhadap pengelolaan anggaran dan pertanggungjawaban keuangan negara berada di bawah DPR.⁴⁴ Secara umum, pelaksanaan pengawasan terkait antara masyarakat, DPR, Otorita IKN, dan Presiden. Masyarakat menyampaikan aspirasi mereka kepada DPR, lalu DPR mengawasi Otorita IKN, yang pada gilirannya bertanggung jawab kepada Presiden. Ini menunjukkan adanya mekanisme *checks and balances* yang merupakan karakteristik dari sistem pemerintahan demokratis, di mana setiap institusi memiliki peran dalam pengawasan dan akuntabilitas satu sama lain untuk memastikan pengelolaan IKN berlangsung secara transparan dan bertanggung jawab.

Berdasarkan Rapat Paripurna DPR tanggal 21 November 2023, Komisi II DPR RI akan menjadi mitra Otorita IKN, yang mencakup berbagai aspek seperti rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan masalah terkait penganggaran.⁴⁵ Dalam konteks *checks and balances*, DPR berfungsi untuk memastikan bahwa eksekutif, dalam hal ini Otorita IKN, menjalankan kebijakan dan administrasi sesuai dengan kerangka hukum dan standar yang ditetapkan. Oleh karena Kepala Otorita IKN memiliki kedudukan setingkat menteri, maka mekanisme pengawasan terhadap Otorita IKN oleh DPR dapat dipersamakan dengan pengawasan DPR terhadap sebuah kementerian yang dipimpin oleh seorang menteri. Dalam hal ini, menteri dan

⁴³ Pasal 69 ayat (1) PP 17/2022.

⁴⁴ Pasal 42 ayat (7) Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas UU IKN.

⁴⁵ CNN Indonesia, "DPR Putuskan IKN Nusantara Jadi Mitra Kerja Komisi II", 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231121201553-32-1027264/dpr-putuskan-iknnusantara-jadi-mitra-kerja-komisi-ii>, diakses 15 April 2025.

kepala otorita IKN sama-sama dipilih dan ditunjuk langsung oleh Presiden. Implementasi pengawasan yang dilakukan oleh DPR, dapat dilakukan sebagai berikut:⁴⁶

- a. DPR dapat memanggil Kepala Otorita IKN dalam rapat dengar pendapat atau rapat kerja. Dalam rapat tersebut anggota DPR dapat mengajukan pertanyaan, meminta klarifikasi, serta memberikan masukan mengenai kebijakan dan implementasi program di IKN. Hal tersebut memberikan kesempatan DPR dapat mengevaluasi dan memastikan pengelolaan IKN berjalan secara transparan dan akuntabel;
- b. DPR dapat menggunakan hak interpelasi dan angket. Hak tersebut dapat digunakan untuk menginvestigasi kebijakan atau tindakan yang diambil oleh Kepala Otorita IKN yang diduga melanggar hukum. Hak interpelasi memungkinkan anggota DPR untuk meminta penjelasan resmi terkait kebijakan tertentu, sedangkan hak angket digunakan untuk penyelidikan mendalam, dan dapat berujung pada pembentukan panitia khusus;
- c. DPR juga memiliki peran dalam meninjau dan menyetujui alokasi anggaran IKN, serta mengawasi Otorita IKN sebagai pengguna serta pengelola APBN untuk operasional IKN.

Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi melalui berbagai cara resmi, termasuk pertemuan langsung, surat, email, reses, atau media sosial, asosiasi atau organisasi masyarakat sipil yang bertindak sebagai perantara ke DPR. Kemudian Anggota DPR akan membawa aspirasi ini ke Komisi II DPR yang menjadi mitra Otorita IKN. Komisi II akan membahas aspirasi tersebut, yang bisa dilakukan melalui rapat kerja atau rapat dengar pendapat. Komisi dapat meminta masukan dari pakar, aktivis, dan *stakeholders* lain dalam pembahasan ini. Setelah itu hasil pembahasan dan rekomendasi dari komisi disampaikan kepada Kepala Otorita, yang bisa dilakukan melalui rapat kerja antara komisi dan Kepala Otorita atau melalui surat resmi. Selanjutnya Kepala Otorita, bersama dengan timnya, akan meninjau aspirasi yang disampaikan dan mengambil tindakan sesuai yang diperlukan, yang bisa berupa penyesuaian kebijakan atau pengembangan program baru. Kepala Otorita melaporkan kembali ke komisi terkait di DPR mengenai langkah-langkah yang telah diambil sebagai respons terhadap aspirasi masyarakat. DPR, melalui komisi II kemudian mengevaluasi respons dari Kepala Otorita untuk memastikan bahwa aspirasi masyarakat telah ditangani dengan tepat.⁴⁷

Melalui mekanisme tersebut, komisi II DPR berperan sebagai aspirator sekaligus pengganti peran DPRD sebagai penghubung antara masyarakat dan Kepala Otorita, untuk dapat memastikan bahwa aspirasi masyarakat diterima dan ditindaklanjuti. Hal tersebut menegaskan kembali pentingnya mekanisme *checks and balances* sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan di tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Hal tersebut berbeda dengan pengelolaan anggaran dan pertanggungjawaban keuangan daerah di Provinsi DKI Jakarta saat masih menjadi ibu kota, karena peran tersebut dilakukan oleh DPRD DKI Jakarta. Pelaksanaan penyusunan prioritas anggaran IKN yang hanya berlandaskan pada Rencana Induk IKN, tanpa melibatkan DPRD sebagai perwakilan masyarakat lokal dapat berpotensi mengabaikan kebutuhan pembangunan masyarakat setempat yang seharusnya sesuai dengan kearifan dan aspirasi budaya lokal. Oleh karena itu, penting untuk menciptakan mekanisme pengawasan khusus bagi Otorita IKN dalam penyusunan prioritas anggarannya oleh DPR, agar tetap mempertahankan keterwakilan masyarakat setempat.

⁴⁶ Mohammad Rifqi Aziz, "Peran dan Implementasi DPR sebagai Bentuk *Checks and Balances* terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN", *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, Vol. 3 No. 2 (2023), hlm. 160, <https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1308>.

⁴⁷ *Ibid.*

2. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Otorita IKN

Sesuai UUD 1945, kekuasaan mengatur keuangan negara di Indonesia, dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan, yang selanjutnya dikuasakan kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga. Lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), Sebagai *Chief Financial Officer* (CFO), Menteri Keuangan mendapatkan kewenangan pengelolaan keuangan negara dari Presiden, termasuk sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan sebagai *Chief Operational Officer* (COO), Menteri/Pimpinan lembaga mendapatkan kewenangan sebagai pengguna anggaran/pengguna barang kementerian/lembaga yang dipimpinnya. Pembagian kekuasaan dan tanggung jawab tersebut mencerminkan mekanisme *checks and balances* serta mewujudkan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas negara.⁴⁸

Tindakan untuk menilai, mengawasi, menyelidiki dan mengumpulkan informasi mengenai suatu situasi untuk mencapai perspektif yang seimbang terhadap kondisi tertentu dalam kerangka *checks and balances* ini menurut Achmad Fauzan Sirat akan memperkuat pemerintahan yang demokratis, transparan dan kokoh serta mendorong terciptanya masyarakat yang baik yang terwujud melalui perbaikan sistem hubungan kerja yang setara dan harmonis.⁴⁹

Lebih jauh sesuai Pasal 6 Undang-Undang Keuangan Negara, Presiden, sebagai Kepala Pemerintahan, memiliki kekuasaan dalam mengelola keuangan negara yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara yang merupakan bagian dari desentralisasi fiskal diberikan oleh Presiden kepada Gubernur/Bupati/Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam pengelolaan aset daerah yang dipisahkan.⁵⁰

Sebagai lembaga pemerintah setingkat kementerian yang melaksanakan tugas pemerintahan daerah, Otorita IKN tidak memiliki wewenang mengenai desentralisasi fiskal yang biasanya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Peran Otorita IKN adalah sebagai Pengguna Anggaran dan Pengguna Barang Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan yang dinyatakan dalam Pasal 23 UU IKN. Pengelolaan keuangan Otorita IKN merupakan unsur pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan Pemerintah Pusat. Rancangan dan anggaran Otorita IKN disusun melalui pembuatan APBN yang kemudian laporan keuangan tahunan Otorita IKN akan diintegrasikan ke dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). DPR memiliki tanggung jawab langsung atas pengelolaan anggaran dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan Otorita IKN.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang mengatur hak dan kewajiban keuangan negara di antara keduanya. Sistem ini dilaksanakan dengan prinsip keadilan, transparansi, dan tanggung jawab, sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.⁵¹ Hubungan keuangan ini mencerminkan desentralisasi fiskal,

⁴⁸ Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah", *Jurist-Diction*, Vol. 3 No. 2 (2020), hlm. 754, <https://doi.org/10.20473/jd.v3i2.18216>.

⁴⁹ Achmad Fauzan Sirat, "Telaah atas Kewenangan Kementerian Keuangan (c.q. Ditjen Anggaran) dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga", *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)*, Vol. 1 No. 2 (2017), hlm. 5, <https://doi.org/10.33827/akurasi2017.vol1.iss2.art24>.

⁵⁰ Rusmana dkk, "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pengelola Keuangan Negara Berdasarkan Kekuasaan Presiden Menurut Konsepsi Keuangan Negara", *Jurnal Ilmiah Kutei*, Vol. 22 No. 2 (2023), hlm. 183, <https://doi.org/10.33369/jkutei.v22i2.31292>.

⁵¹ Pasal 1 angka 1 UU 1/2022.

yang berarti memberikan wewenang kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pendapatan dan pengeluaran. Penjelasan ini mengacu pada pandangan Bernard Dafflon yang dirujuk oleh Edward H.⁵² Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, terdapat tiga aspek utama yang perlu diperhatikan. Pertama, pentingnya pemahaman bahwa daerah memiliki peran krusial dalam menyediakan layanan publik bagi warganya. Kedua, perlu dicatat bahwa terdapat interaksi kompleks antara daerah dan dinamika masyarakat. Ketiga, distribusi sumber daya keuangan di setiap daerah harus mempertimbangkan kebutuhan lokal serta keterkaitannya dengan daerah lain. Desentralisasi fiskal dapat menyelaraskan permintaan masyarakat dengan alokasi belanja pemerintah daerah, sehingga meningkatkan efisiensi. Namun, di sisi lain, desentralisasi fiskal juga dapat menimbulkan dampak negatif, seperti kebijakan pemerintah daerah yang tidak efisien, peningkatan kasus korupsi, dan kurangnya perhatian dari pemerintah pusat terhadap kebijakan yang ada.⁵³

Sebagai wujud dari desentralisasi fiskal, Kepala Daerah memiliki kewenangan luas dalam pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan ini mencakup berbagai aspek, seperti perencanaan anggaran, penggunaan anggaran, serta pengawasan dan akuntabilitas. Namun, di Otorita IKN, prinsip desentralisasi fiskal ini tidak diterapkan, karena pengelolaan keuangan Otorita IKN merupakan bagian dari keuangan negara yang diatur oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, Otorita IKN tidak seharusnya memiliki hak untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dan tidak ada transfer dana ke daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah maupun penugasan dari pusat ke daerah, seperti dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU 1/2022).⁵⁴

3. Kewenangan Otorita IKN dalam Melakukan Pemungutan Pajak Khusus IKN dan Pungutan Khusus IKN

Sesuai dengan Pasal 42 ayat (1) PP 17/2022, Otorita IKN diberikan wewenang untuk memungut pajak dan pungutan khusus yang terkait dengan IKN. Pajak dan pungutan khusus ini merupakan bentuk konversi dari sebagian pajak daerah serta retribusi daerah, sebagaimana diatur dalam UU 1/2022. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan Otorita IKN dapat menetapkan jenis pungutan dan pajak setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Jenis pajak khusus yang dapat dipungut oleh Otorita IKN terdiri atas Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Alat Berat, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, Pajak Rokok, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Pajak Barang dan Jasa Tertentu atas makanan dan/atau minuman, tenaga listrik, jasa perhotelan, jasa Parkir; dan jasa kesenian dan hiburan, Pajak Reklame, Pajak Air Tanah, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; dan Pajak Sarang Burung Walet.⁵⁵

⁵² Edward Hutagalung, "Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol. 42 No. 1 (2016), hlm. 3, <https://doi.org/10.33701/jipwp.v42i1.137>.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Yulianaw Anastasius dan Widyaningrum. "Implikasi Dualisme Status Otorita Ibu kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara", *Unes Law Review*, Vol. 6 No. 2 (2023), hlm. 4394, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1275>.

⁵⁵ Pasal 43 PP 17/2022.

Sementara itu jenis pungutan khusus yang dapat ditetapkan oleh otorita IKN di antaranya pungutan yang terkait dengan pemberian pelayanan tertentu, seperti pelayanan umum, penyediaan barang atau jasa dan yang terkait dengan pemberian izin tertentu.⁵⁶ Selain berwenang menerapkan pungutan atau pajak khusus, Otorita IKN juga berwenang memberikan insentif berupa keringanan, pengurangan, pembebasan dan penundaan pembayaran atas pungutan atau pajak khusus tersebut. Insentif tersebut dapat dikenakan baik terhadap pokok ataupun atas sanksi yang timbul terkait pengenaan pajak atau pungutan khusus.⁵⁷

Keberadaan hak untuk memungut pajak dan pungutan khusus IKN menunjukkan bahwa ada lembaga setingkat kementerian yang memiliki wewenang untuk melakukan pemotongan atau pemungutan pajak, di luar kewenangan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara. Hal ini menjadi perhatian karena dalam prinsipnya, pengelolaan fiskal seharusnya menjadi tanggung jawab Menteri Keuangan. Kementerian atau lembaga lain hanya diperbolehkan untuk melakukan pemungutan atas jasa layanan tertentu sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang telah diatur oleh undang-undang.

PP 17/2022 menetapkan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang melakukan pengelolaan fiskal bukan berbentuk PNBP. Ini berarti Otorita IKN berperan serupa Menteri Keuangan dalam kapasitas COO dan CFO karena memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan fiskal serta bertindak sebagai Pengguna Anggaran meskipun pada prinsipnya pengelolaan fiskal dilakukan oleh Menteri Keuangan. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Selain itu pemungutan pajak dan/atau pungutan khusus yang digunakan sebagai sumber pendanaan IKN tidak selaras dengan prinsip pengelolaan keuangan negara dalam Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 huruf (d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan APBN. Menteri atau Pimpinan Lembaga sebagai pengguna anggaran juga diberi tugas untuk melaksanakan pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan menyetorkannya ke kas Negara. Penerimaan tersebut harus disetor seluruhnya ke Kas Negara/Daerah pada waktunya dan tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.⁵⁸ Untuk itu penting untuk menyediakan mekanisme akuntabilitas konsolidasian dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN sebagai pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dan transparansi fiskal.

Konsep pemungutan pajak pusat dan daerah juga telah diterapkan di Amerika Serikat (AS). AS mempunyai tiga tingkatan pemerintahan yaitu Negara Federasi AS (*federal government*), Negara Bagian AS (*state government*) dan Pemerintah Daerah (*local government*). Konstitusi memberi kekuasaan kepada pemerintah federal yang selanjutnya mendelegasikan suatu kekuasaan dan/atau penugasan/pelaksanaan suatu kekuasaan kepada pemerintah negara-bagian (*state government*). Tiap pemerintahan negara-bagian (*state government*) membangun/membawahi pemerintah daerah/kota/desa (*local government*) pada wilayah masing-masing dan mendelegasikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Pasal 62 PP 17/2022.

⁵⁸ Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

daerah.⁵⁹ Pemerintah federal dapat meminta negara bagian dan daerah untuk melaksanakan program tertentu, yang dapat didanai penuh oleh federal, sebagian oleh negara bagian dan federal, atau bahkan tanpa dana federal.⁶⁰

Sistem perpajakan AS terdiri dari tiga tingkatan pemerintahan yaitu federal, negara bagian, dan lokal. Pajak federal, pajak negara bagian, dan pajak lokal memiliki sistem pajak terpisah. Masing-masing tingkat memiliki kewenangan untuk memungut pajak atas berbagai sumber, kepada masyarakat. Setiap negara bagian mempunyai kebijakan pajak yang berbeda dengan negara bagian lainnya.⁶¹ Kerjasama fiskal dilakukan antar tingkat pemerintahan khususnya terkait pembagian basis penerimaan sumber daya alam antara daerah dan pusat. Sedangkan pembagian kewenangan kesehatan dan sosial pada tingkat negara bagian dilakukan dengan membentuk asosiasi gubernur nasional.⁶²

Pengelolaan pajak federal AS dilakukan oleh *Internal Revenue Service (IRS)*. IRS adalah sebuah lembaga yang tercakup dalam Departemen Keuangan (*U.S. Department of the Treasury*) yang bertugas menafsirkan dan menerapkan hukum pajak federal.⁶³ IRS bertanggung jawab untuk mengumpulkan pajak, menginterpretasikan peraturan perpajakan, memberikan layanan pajak kepada masyarakat, dan melakukan pemeriksaan pajak.⁶⁴ Sistem perpajakan AS lebih terdesentralisasi pada pajak federal karena lebih efisien apabila pajak dikumpulkan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, namun terdapat beberapa jenis bantuan yang disalurkan kepada negara bagian oleh karena pendapatan yang diperolehnya dari pemungutan pajak mengalami pembatasan. Salah satu bantuan federal tersebut adalah *revenue sharing*. Negara bagian penerima bantuan ini mempunyai keleluasaan dan kewenangan yang lebih luas dalam menggunakan dana yang diberikan selama memenuhi asas manfaat serta tidak bertentangan dengan undang-undang hak penduduk.⁶⁵

Dalam penyusunan laporan keuangan, pemerintah federal dan negara bagian melaporkan aspek keuangan sebagai sebuah informasi terpisah/tersendiri untuk basis penilaian kinerja masing-masing. Namun baik federal maupun negara bagian melaporkan seluruh kegiatan operasional dengan dikelompokkan pada empat segmen sesuai Konstitusi AS, yaitu segmen Keadilan & Kedamaian Publik, Pertahanan Umum, Kesejahteraan Umum, dan segmen Berkah Kemerdekaan. Pada praktiknya, tiap segmen tersebut telah mencakup pelaporan pendapatan, beban, aset, liabilitas entitas laporan keuangan baik federal maupun negara bagian, sehingga sebuah segmen adalah gabungan laporan keuangan berbagai entitas tersebut, sehingga lingkup tugas dan fungsi APBD pemerintah daerah juga telah dikelompokkan dalam segmen-segmen sesuai Konstitusi AS tersebut di atas.⁶⁶

⁵⁹ Jan Hoesada, "Pelaporan Segmen dalam LK Pemerintahan", <https://www.ksap.org/sap/pelaporan-segmen-dalam-lk-pemerintahan/>, diakses 16 April 2025.

⁶⁰ USAFacts, "Berapa banyak uang federal yang diberikan kepada semua pemerintahan negara bagian dan lokal?", https://usafacts-org.translate.google.com/answers/how-much-money-does-the-federal-government-provide-state-and-local-governments/country/united-states/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=sge&_x_tr_hist=true, diakses 19 Mei 2025.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Kementerian Keuangan, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*, (Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal, 2022), hlm.201.

⁶³ IRS, *The agency, its mission and statutory authority*, <https://www.irs.gov/about-irs/the-agency-its-mission-and-statutory-authority>, diakses 29 April 2025.

⁶⁴ Juang Abdi Muhammad dkk, "Analisis Sistem Perpajakan di Indonesia dan Amerika Serikat", *Jurnal Nova Idea*, Vol. 2 No. 2 (2024), hlm. 68, https://doi.org/10.14710/nova_idea.47991.

⁶⁵ Riza Multazam Luthfy dkk, *Perbandingan Sistem Hukum Federalisme di Amerika Serikat dengan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Surabaya: Duta Media Publishing, 2020), hlm. 18.

⁶⁶ Jan Hoesada, *Loc. Cit.*

Pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai entitas pemungut pajak pusat seperti yang dilakukan oleh IRS di AS. Terlebih saat ini DJP telah membangun *Core Tax Administration System (CTAS)*⁶⁷ yaitu penggunaan satu sistem perpajakan terintegrasi oleh pengelola pajak pusat dan pajak daerah. Hal tersebut tentunya dapat mendukung konsolidasi pajak khusus IKN yang sifatnya adalah pajak daerah namun pemungutannya dilakukan oleh DJP selaku entitas pemungut pajak pusat secara lebih efektif dan efisien. Lebih lanjut atas pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN tersebut dapat diberikan *revenue sharing* sebagai sumber pendanaan IKN.

Berdasarkan Pasal 90 ayat (2) PP 17/2022 diatur bahwa Pendapatan Otorita Ibu Kota Nusantara dapat diperlakukan sebagai penerimaan negara bukan pajak (PNBP), sehingga pajak dan pungutan khusus IKN dalam laporan keuangan dilaporkan sebagai PNBP. Namun apabila mekanisme pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN dilakukan oleh DJP dan diberikan *revenue sharing* sebagai sumber pendanaan IKN, maka laporan keuangan atas pajak dan pungutan khusus IKN lebih tepat dikelompokkan pada segmen Pendapatan Transfer dari APBN, terlebih PNBP didefinisikan sebagai penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan.⁶⁸ Pajak dan pungutan Khusus IKN juga kurang tepat jika dikelompokkan dalam Pendapatan Asli Daerah karena Otorita IKN merupakan entitas Pusat. Seharusnya laporan konsolidasian pajak dan pungutan khusus IKN dilaporkan oleh Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

Pelaksanaan mekanisme tersebut juga memerlukan pengaturan terkait mengenai batasan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan dan Otorita IKN yang menjalankan fungsi Bendahara Umum Negara terkait dengan pengelolaan pajak dan pungutan khusus IKN, sehingga masing-masing pihak memahami kedudukan, tugas dan fungsinya dalam pengelolaan pajak dan pungutan khusus IKN, termasuk pengaturan terkait pihak-pihak yang turut melaksanakan pengelolaan pajak khusus IKN di luar Otorita IKN.

Pedoman pengelolaan pajak khusus IKN tersebut pada akhirnya akan mendorong optimalisasi pemungutan pajak khusus IKN dan penguatan fungsi regulasi. Dalam aspek perencanaan pajak khusus IKN, menjadi kewajiban Otorita IKN untuk menyusun rencana pajak khusus dalam bentuk target dalam rangka penyusunan RAPBN dan/atau APBNP, untuk tahun anggaran yang direncanakan. Rencana pajak khusus IKN wajib disampaikan kepada Menteri Keuangan dan kemudian ditetapkan Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan masukan dari Otorita IKN. Dalam aspek pelaksanaan, pajak khusus IKN harus mengacu pada perencanaan dalam APBN atau APBNP. Penentuan pajak khusus IKN terutang dihitung oleh Otorita IKN, mitra Otorita IKN, atau wajib pajak. Terhadap penghitungan pajak khusus IKN terutang oleh wajib bayar, dilakukan verifikasi oleh Otorita IKN berdasarkan jenis, tarif dan rincian jenis pajak khusus yang berlaku. Pengaturan terkait pembayaran yang dilakukan melalui rekening tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan juga perlu ditegaskan beserta mekanisme pembayaran dan penyetoran pajak khusus ke kas negara melalui tempat pembayaran yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.

Otorita IKN dapat mengusulkan penggunaan dana pajak khusus yang dikelolanya kepada Menteri Keuangan mempertimbangkan kondisi keuangan negara, kebijakan fiskal, dan kebutuhan pendanaan Otorita IKN. Penggunaan pajak khusus tersebut harus berpedoman pada prinsip *earmarking* di mana pemerintah dalam menggunakan anggaran yang sumber

⁶⁷ Humas Sekretariat Kabinet, "Pemerintah Siapkan Core Tax System Guna Modernisasi Layanan Pajak", <https://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-core-tax-system-guna-modernisasi-layanan-pajak/>, diakses 29 April 2025.

⁶⁸ Penjelasan Pasal 8 ayat (1) PP 17/2022.

penerimaan maupun program pengeluarannya akan secara spesifik ditentukan peruntukannya⁶⁹ dan selaras dengan pendekatan *unified budgeting dalam* Undang-Undang Keuangan Negara. *Unified Budget* didefinisikan sebagai pendekatan terpadu dalam penyusunan anggaran yang mengintegrasikan semua sumber pendapatan dan pengeluaran pemerintah ke dalam satu dokumen anggaran. Menurut Richard A. Musgrave, *unified budget* dirancang untuk memberikan transparansi penuh terhadap operasi fiskal pemerintah, sehingga membantu pengelolaan sumber daya publik secara efektif. Paul A. Samuelson, menambahkan bahwa *unified budget* penting untuk mengukur dampak keseluruhan kebijakan fiskal terhadap ekonomi, khususnya dalam merumuskan kebijakan yang memengaruhi pengeluaran dan pendapatan, sedangkan Allen Schick menyatakan bahwa *unified budget* memberikan pandangan holistik tentang pendapatan dan pengeluaran pemerintah, yang berguna untuk memproyeksikan keseimbangan fiskal jangka panjang.⁷⁰ Menteri keuangan harus melakukan reviu terhadap persetujuan penggunaan pajak khusus kepada Otorita IKN. Sebagai organ pemerintah pusat, Otorita IKN harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN, termasuk melaporkan realisasi penggunaan dana pajak khusus IKN secara tertulis kepada Menteri Keuangan. Laporan realisasi penggunaan pajak khusus ini menjadi dasar penyusunan laporan realisasi anggaran pada Otorita IKN dalam rangka penyusunan laporan keuangan kementerian/ lembaga.

Dalam aspek pemeriksaan, perlu diberikan kewenangan pada DJP untuk dapat meminta instansi pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan terhadap pajak khusus IKN seperti praktik IRS di AS, jika terdapat indikasi pelanggaran ketentuan pajak khusus IKN dan indikasi kerugian negara. Hal tersebut selain dapat menjamin pengelolaan pajak khusus IKN dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan sekaligus dapat mencegah moral *hazard* dalam pengelolaan pajak khusus IKN.

KESIMPULAN

Pengesahan Pindahan Ibu Kota Negara dengan UU IKN memiliki implikasi penting terkait dengan fungsi, pengelolaan pemerintahan, dan hubungan antar lembaga negara/pemerintah daerah. Otorita IKN memiliki kedudukan dan kewenangan khusus dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah yang tidak sejalan dengan makna dan paradigma konseptual Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Kedudukan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang pengawasannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah namun mempunyai kewenangan melakukan pungutan pajak khusus IKN selaku pemerintah daerah khusus tersebut masih dapat diperdebatkan. Kewenangan pemungutan pajak khusus IKN tersebut tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Sebagai bagian dari keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, tidak ada desentralisasi fiskal pada Otorita IKN, sehingga seharusnya tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penarikan pajak daerah dan retribusi daerah, namun Pasal 42 ayat (1) PP 17/2022 memberikan kewenangan pada Otorita IKN untuk melakukan pemungutan pajak

⁶⁹ Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, "Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia", <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2013/10/28/104645787550783-kajian-kelayakan-penerapan-earmarking-tax-di-indonesia>, diakses 16 April 2025.

⁷⁰ Kiki Pranowo, "Analisis Kualitatif Dampak Kebijakan *Unified Budget* Terhadap PHLN dari Tinjauan *Good Governance*: Studi Kasus di Kementerian Pertanian", *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, Vol.1 No.1 (2024), hlm.65. <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/index.php/jp3/article/view/3902>.

khusus IKN dan pungutan khusus IKN. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa terdapat lembaga setingkat kementerian yang dapat melakukan pemungutan atau pemotongan pajak selain Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, meskipun pada prinsipnya pengelolaan fiskal dilakukan oleh Menteri Keuangan. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Konsep pemungutan pajak ini juga telah diterapkan di Amerika Serikat dengan dilakukannya pemungutan pajak federal oleh IRS yang merupakan bagian dari Departemen Keuangan AS.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi dan M Hadin Muhjad. "Urgensi Terhadap Kedudukan Badan Otorita Dalam Ibu Kota Negara". *Jurnal Kewarganegaraan*. Vol. 8 No. 1 (2024): 1202-1215. <https://doi.org/10.31316/jk.v8i1.6562>.
- Aisyah, Siti Nur dan Ni'matul Huda. "Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022". *Prosiding Nasional Hukum Aktual*. Vol. 2 No. 1 (2024): 87-104. <https://journal.uii.ac.id/psha/article/view/33495/16536>.
- Anastasius, Yuliawan dan Widyaningrum. "Implikasi Dualisme Status Otorita Ibu kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara". *Unes Law Review*. Vol. 6 No. 2 (2023): 4387-4396. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1275>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2010.
- Aziz, Mohammad Rifqi. "Peran dan Implementasi DPR Sebagai Bentuk Checks and Balances Terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN". *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*. Vol. 3 No. 2 (2023): 148-167. <https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1308>.
- Cahyono, Wahyu Hadi dan Rr. Herini Siti Aisyah. "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah". *Jurist-Diction*. Vol. 3 No. 2 (2020): 745-764. <https://doi.org/10.20473/jd.v3i2.18216>.
- CNN Indonesia. "DPR Putuskan IKN Nusantara jadi Mitra Kerja Komisi II". 2023. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231121201553-32-1027264/dpr-putuskan-iknnusantara-jadi-mitra-kerja-komisi-ii>. Diakses 15 April 2025.
- Failaq, Muhammad RM Fayasy dan Faraz Almira Arelia. "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara". *Jurnal Studi Kebijakan Publik*. Vol. 1 No. 1 (2022): 57-69. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.
- Fauzi, Fahrul. "Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara". *Tunas Agraria*. Vol. 6 No. 3 (2023): 171-186. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.246>.

- Fristikawati, Yanti dkk. "Pengaturan dan Penerapan *Sustainable Development* pada Pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara". *Jurnal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha*. Vol. 5 No. 2 (2022): 739-749. <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i2.51859>.
- Hadi, Fikri dan Gandryani Farina. "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah". *Majalah Hukum Nasional*. Vol. 52 No. 1 (2022): 69-87. <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.
- Herdiana, Dian. "Pemindahan Ibu kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik". *Jurnal Transformative*. Vol. 8 No. 1 (2022): 1-30. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1>.
- Hermana, M. Arafat dan Arie Elcaputera. "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol. 5 No. 2 (2020): 113-129. <http://dx.doi.org/10.29300/imr.v5i2.3429>.
- Hoesada, Jan. "Pelaporan Segmen dalam LK Pemerintahan". <https://www.ksap.org/sap/pelaporan-segmen-dalam-lk-pemerintahan/>. Diakses 16 April 2025
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Hudalah, Delik. *Planning Indonesia's New Capital City Behind Nusantara*. Milton Park and New York: Routledge, 2025. DOI: 10.4324/9781003529668.
- Humas Sekretariat Kabinet. "Menuju Postur Kelembagaan Pemerintah yang Ideal: Pembedaan LPNK dan LNS". <https://setkab.go.id/menuju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/>. Diakses 19 November 2024.
- . "Pemerintah Siapkan Core Tax System Guna Modernisasi Layanan Pajak". <https://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-core-tax-system-guna-modernisasi-layanan-pajak/>. Diakses 29 April 2025.
- Hutagalung, Edward. "Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*. Vol. 42 No. 1 (2016): 1-10. <https://doi.org/10.33701/jipwp.v42i1.137>.
- IRS. *The Agency, Its Mission and Statutory Authority*. <https://www.irs.gov/about-irs/the-agency-its-mission-and-statutory-authority>. Diakses 29 April 2025.
- Kementerian Keuangan. *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2022.
- Kurniawan, Rizki. "Analisis Yuridis Pemindahan Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara". *Karimah Tauhid*. Vol. 3 No. 6 (2024): 6428-6444. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i6.13577>.
- Kurniawan, Denis. "Otorita IKN dalam Status Kelembagaan dan Hubungan Pembagian Kekuasaan Pusat dengan Daerah". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 22 No. 1 (2025): 178-205. <https://doi.org/10.31078/jk2219>.

- Kustiasih, Rini. "Hindari Tarikan Kepentingan dengan Perjelas Kewenangan IKN". <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/23/hindari-tarikan-kepentingan-dengan-perjelas-kewenangan-ikn>. Diakses 18 November 2024.
- Luthfy, Riza Multazam dkk. *Perbandingan Sistem Hukum Federalisme di Amerika Serikat Dengan Otonomi Daerah di Indonesia*. Surabaya: Duta Media Publishing, 2020.
- Marteen, Febbiola Rizka. "Menakar Pengaturan tentang Ibu Kota Nusantara melalui Pasal 18 UUD 1945". *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, dan Politik*. Vol. 4 No. 5 (2024): 1083-1096. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5>.
- Movanita, Ambaranie Nadia Kemala dan Diamanty Meiliana. "4 Alasan Mengapa Ibu Kota Indonesia Harus Keluar dari Pulau Jawa". <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/27/09284821/4-alasan-mengapa-ibu-kota-indonesia-harus-keluar-dari-pulau-jawa?page=all>. Diakses 15 April 2025.
- Muhammad, Juang Abdi. "Analisis Sistem Perpajakan di Indonesia dan Amerika Serikat". *Jurnal Nova Idea*. Vol. 2 No. 2 (2024): 62-74. https://doi.org/10.14710/nova_idea.47991.
- Muhtar, Mohamad Hidayat. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Indonesia: PT. Sonpedia Publishing, 2023.
- Otorita Ibu Kota Nusantara. Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Prabaswara, Zufar Azka dkk. "Peran Perancangan dalam Memperjuangkan *Right To The City* Pada Kota Bogota". *Sinektika Jurnal Arsitektur*. Vol. 18 No. 2 (2021): 179-189. DOI: 10.23917/sinektika.v18i2.15331.
- Pranowo, Kiki. "Analisis Kualitatif Dampak Kebijakan Unified Budget Terhadap PHLN Dari Tinjauan Good Governance: Studi Kasus di Kementerian Pertanian". *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*. Vol. 1 No. 1 (2024): 64-74. <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/index.php/jp3/article/view/3902>.
- Prayitno, Isnu Harjo. "Konsep Otorita Ibu Kota Negara Nusantara sebagai Pemerintahan Daerah Khusus dalam Perspektif Otonomi Daerah". *Prosiding SENANTIAS: Seminar Nasional Hasil Penelitian dan PKM*. Vol. 4 No. 1 (2023): 1153-1163. <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/Senan/article/view/33849>.
- Prayudi. "Aspek Politik Pemerintahan dari Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara RI". *Jurnal DPR RI*. Vol. 25 No. 3 (2020): 177-196. DOI 10.22212/kajian.v25i3.3892.
- Prihatiningtyas, Wilda. "Fungsi Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah". *Airlangga Development Journal*. Vol. 1 No. 1 (2017): 43-71. <https://doi.org/10.20473/adj.v1i1.18011>.
- Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. "Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia". <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2013/10/28/104645787550783-kajian-kelayakan-penerapan-earmarking-tax-di-indonesia>. Diakses 16 April 2025
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- . Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- . Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- . Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- . Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
- . Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.
- . Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Rusmana dkk. “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pengelola Keuangan Negara Berdasarkan Kekuasaan Presiden Menurut Konsepsi Keuangan Negara”. *Jurnal Ilmiah Kutei*. Vol. 22 No. 2 (2023): 171-187. <https://doi.org/10.33369/jkutei.v22i2.31292>.
- Sirat, Achmad Fauzan. “Telaah atas Kewenangan Kementerian Keuangan (c.q. Ditjen Anggaran) dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga”. *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)*. Vol. 1 No. 2 (2017): 1-24. <https://doi.org/10.33827/akurasi2017.vol1.iss2.art24>.
- USAFacts. “Berapa banyak uang federal yang diberikan kepada semua pemerintahan negara bagian dan lokal?”. https://usafacts-org.translate.google.com/answers/how-much-money-does-the-federal-government-provide-state-and-local-governments/country/united-states/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=sge&_x_tr_hist=true. Diakses 19 Mei 2025.
- Utama, Erry Praditya. “Politik Hukum Pindahan Ibu Kota Negara Berdasarkan UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Ditinjau dengan Teori Tujuan Hukum”. *Iblam Law Review*. Vol. 4 No. 3 (2024): 221-230. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.405>.
- Waluyo dkk. “Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan”. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*. Vol. 1 No. 1 (2022): 44-56. <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i1.214>.