

CATATAN RUU TENTANG IBU KOTA NEGARA

Wicipto Setiadi*

A. Umum

1. Naskah Akademik RUU tentang Ibu Kota Negara telah disusun dengan baik, tidak hanya sekedar memenuhi persyaratan yang ditentukan. Naskah Akademik yang disusun dengan baik akan memudahkan perancang UU dalam menjabarkan lebih lanjut ke dalam norma-normanya.
2. RUU tentang Ibu Kota Negara (IKN) merupakan *lex specialis* artinya sepanjang diatur secara khusus dalam RUU ini maka pengaturan secara umum (*lex generalis*) dalam UU lain tidak berlaku terhadap RUU IKN.

B. Bentuk Pemerintahan Khusus IKN

Mengenai bentuk pemerintahan khusus IKN disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemilihan bentuk pemerintahan khusus dalam RUU Ibu Kota Negara (IKN) adalah bentuk yang sangat ideal karena berdasarkan pengalaman yang terjadi dalam penanganan masalah banjir di DKI Jakarta dimana nampak ada ketidakharmonisan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (DKI), maka perlu dicarikan bentuk “khusus” yang lain dibanding dengan penyelenggaraan pemerintahan “biasa” yang berjalan saat ini, yaitu dalam bentuk provinsi atau daerah otonom.
2. Selain itu, bentuk khusus tersebut juga dalam rangka menghindari penerapan persyaratan yang terlalu “rigid” dalam peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan bentuk “khusus” dalam kaitannya dengan pemerintahan IKN adalah bentuk pemerintahan di luar ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang menyatakan “NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota...dst.”
3. Dengan demikian, bentuk “khusus” dalam pemerintahan IKN yang baru sebaiknya bukan dalam bentuk daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Apabila dipilih bentuk provinsi, maka ketentuan mengenai persyaratan sebagai provinsi harus dipenuhi.
4. Berdasarkan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 dimungkinkan adanya bentuk atau satuan khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan IKN. Pasal 18B ayat (1)

UUD NRI Tahun 1945 menentukan: Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU. Pasal ini tidak menentukan bentuknya harus provinsi, bisa bentuk “khusus” asal diatur dengan UU. Untuk konteks IKN yang luasnya kurang lebih 256ribu ha, sebaiknya jangan menggunakan bentuk provinsi, tetapi akan lebih pas apabila digunakan sebutan Pemerintahan Daerah Khusus IKN atau sebutan lain yang disepakati berdasarkan kebutuhan dan tidak perlu membentuk provinsi baru (otonom) di Kalimantan.

5. Selama ini, pembagian wilayah/daerah selalu mengacu pada Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa NKRI dibagi habis ke dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi menjadi kabupaten dan kota. Berdasarkan pendapat ini maka konsekuensinya dalam NKRI tidak ada daerah selain provinsi. Dengan demikian, satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang dimaksud dalam Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945 pun harus berbentuk provinsi, tidak bisa dalam bentuk lain. Misalnya, Provinsi DKI, Provinsi Papua, Provinsi NAD, dan Provinsi DIY.
6. Sementara itu, ada pendapat juga yang menyatakan bahwa antara Pasal 18 dan Pasal 18B (begitu juga Pasal 18A) merupakan hal yang tidak saling berhubungan. Artinya, daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang dimaksud dalam Pasal 18B itu tidak selalu dalam bentuk provinsi tetapi boleh dalam bentuk lain asal diatur dengan UU. Pendapat ini diperkuat oleh pertimbangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam perkara No. 11/PUU-VI/2008 tentang Pengujian atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Dalam pertimbangan putusannya MK berpandangan bahwa Pasal 18B (termasuk Pasal 18A) UUD Negara RI Tahun 1945 bukan merupakan pengecualian dari Pasal 18. Artinya, norma yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 bersifat independen dan tidak berkaitan dengan Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan demikian, pengaturan suatu daerah khusus di dalam UU yang mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 tidak perlu terikat pada Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945.

7. Selanjutnya, dalam pertimbangan putusan perkara MK yang lain, yaitu perkara No. 81/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008, MK berpandangan bahwa suatu daerah sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal-usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya NKRI. Sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.
8. Dengan mendasarkan pada pertimbangan MK dalam putusan MK perkara No. 81/PUU-VIII/2010 di atas, pemberian kekhususan kepada suatu daerah itu bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, pada prinsipnya pengaturan tentang daerah khusus dalam undang-undang, pembentuk undang-undang diberi keleluasaan untuk menentukan materi muatan sepanjang dapat dibuktikan bahwa kekhususan tersebut merupakan kebutuhan nyata dan kebutuhan politik pada saat ini.
9. Sebagai bahan perbandingan, dalam konteks pemerintahan khusus IKN dapat membandingkan dengan penyelenggaraan pemerintahan IKN di beberapa negara. Misalnya, Canberra sebagai ibu kota negara Australia disebut *Australian Capital Territory* (ACT), bukan *Province*, seperti di Victoria, New South Wales (NSW), Queensland dsb. Juga Washington, D.C. sebagai ibu kota USA disebut sebagai *Federal District*, bukan *State* (negara bagian) dan tidak menambah jumlah bintang dalam bendera AS.
10. Pemerintahan IKN kita di masa datang perlu sebutan yang berbeda dalam rangka menghindari kompleksitas apabila menggunakan sebutan provinsi atau daerah otonom. Dengan dipilih sebutan Pemerintah Daerah Khusus IKN atau sebutan lain, maka semua urusan yang ada di dalamnya menjadi urusan Pusat, sehingga tidak perlu berdebat panjang mana yang menjadi urusan Pusat dan mana yang menjadi urusan daerah. Kepala daerahnya tidak menggunakan sebutan Gubernur tetapi Kepala Daerah Pemerintahan Khusus IKN atau sebutan lain yang ditetapkan

oleh Presiden, tidak perlu melalui pilkada. Dalam Pemerintahan Khusus IKN tidak perlu dibentuk DPRD dan dinas-dinas. Dengan tidak menggunakan sebutan provinsi atau daerah otonom dalam UU IKN maka bentuk pemerintahan di IKN diharapkan akan terhindar dari masalah ketidakharmonisan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerrintah Daerah serta persyaratan-persyaratan “rigid” dan kaku dari provinsi atau daerah otonom.

*Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta