

Hubungan Kewenangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Gubernur dan Bupati dalam Sistem Desentralisasi Asimetris Perspektif Siyasah Dusturiyah

Vina Amanda¹, Khalid²

¹Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, e-mail: vina0203221018@uinsu.ac.id

²Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, e-mail: khalid@uinsu.ac.id

Histori Naskah

Diserahkan:
August 28, 2026

Direvisi:
September 14, 2026

Diterima:
September 16, 2026

ABSTRACT

This study is motivated by the unclear boundaries and potential overlap of authority between the Head of the Nusantara Capital Authority and the Governor of East Kalimantan, as well as the Regents of North Penajam Paser and Kutai Kartanegara. This condition raises questions concerning how the distribution of authority among these institutions should be constructed within the framework of asymmetric decentralization and to what extent such distribution can operate effectively. This study aims to analyze the construction of authority relations between the Head of the Nusantara Capital Authority and the Governors and Regents, the characteristics of asymmetric decentralization in the distribution of authority, and these relations from the perspective of siyasah dusturiyah. This normative legal study employs statutory, conceptual, and siyasah dusturiyah approaches. The findings indicate that the relationship between the Head of the Nusantara Capital Authority and regional governments is not hierarchical but intergovernmental, with authority defined by territorial jurisdiction, governmental affairs, legal basis, and institutional functions. Asymmetric decentralization in Nusantara grants broader authority to the Authority to support its strategic national functions; however, its effectiveness depends on clear boundaries of authority, coordination, oversight, and accountability. From the perspective of siyasah dusturiyah, this arrangement is acceptable insofar as the exercise of authority is based on the principles of amanah, justice, consultation, and public welfare.

Keywords : Nusantara Capital Authority; asymmetric decentralization; governmental authority; regional government; siyasah dusturiyah.

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari persoalan ketidakjelasan batas dan potensi tumpang tindih kewenangan antara Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai bagaimana hubungan kewenangan antarlembaga tersebut dikonstruksikan dalam sistem desentralisasi asimetris dan sejauh mana pembagian kewenangan tersebut dapat berjalan secara efektif. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi hubungan kewenangan Kepala Otorita IKN dengan Gubernur dan Bupati, karakter desentralisasi asimetris dalam pembagian kewenangan, serta hubungan tersebut berdasarkan perspektif siyasah dusturiyah. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan siyasah dusturiyah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan kewenangan Kepala Otorita dengan pemerintah daerah bukan merupakan hubungan atasan dan bawahan, melainkan hubungan antarpemerintahan yang dibatasi oleh wilayah, urusan pemerintahan, dasar kewenangan, dan fungsi masing-masing. Desentralisasi asimetris IKN memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Otorita untuk mendukung fungsi strategis nasional, tetapi efektivitasnya bergantung pada kejelasan batas kewenangan, koordinasi, pengawasan, dan akuntabilitas. Dalam perspektif siyasah dusturiyah, konstruksi tersebut dapat dibenarkan sepanjang kewenangan dilaksanakan berdasarkan prinsip amanah, keadilan, musyawarah, dan kemaslahatan.

Kata Kunci : Otorita IKN; desentralisasi asimetris; kewenangan pemerintahan; pemerintah daerah; siyasah dusturiyah.

Corresponding Author : Vina Amanda, e-mail: vina0203221018@uinsu.ac.id

PENDAHULUAN

Pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Ibu Kota Nusantara (IKN) di Kalimantan Timur merupakan transformasi ketatanegaraan yang tidak hanya berdimensi spasial dan pembangunan, tetapi juga mengubah konfigurasi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Dalam konteks global, pemindahan ibu kota lazim digunakan sebagai instrumen untuk mengurangi ketimpangan wilayah, membangun pusat pemerintahan yang lebih terencana, dan menciptakan orientasi pembangunan baru. Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa pemindahan ibu kota bukan sekadar perpindahan pusat administratif, melainkan proses restrukturisasi kelembagaan, tata ruang, ekonomi, dan relasi kekuasaan. Dalam konteks Indonesia, Nusantara dirancang sebagai pusat pemerintahan baru sekaligus instrumen pemerataan pembangunan nasional dan penguatan konektivitas kawasan timur Indonesia (Forbes & Hamzah, 2023). Bahkan, kajian ekonomi regional menunjukkan bahwa pemindahan ibu kota berpotensi meningkatkan Produk Domestik Regional Bruto Kalimantan Timur sekitar 22% sekaligus mendorong transformasi struktur ekonomi menuju sektor jasa yang lebih intensif teknologi (Yusuf et al., 2023).

Secara yuridis, perubahan tersebut dimulai melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Pasal 5 ayat (1) UU IKN menegaskan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi, sedangkan Pasal 5 ayat (4) menempatkan penyelenggaraan pemerintahan IKN pada Otorita Ibu Kota Nusantara. Selanjutnya, Pasal 9 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Otorita untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus IKN, sementara Pasal 12 ayat (1) mengatur bahwa Otorita mempunyai kewenangan khusus berdasarkan undang-undang tersebut. Konstruksi tersebut diperkuat oleh Pasal 12 ayat (2) yang memberikan kewenangan kepada Otorita untuk melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan, dan pengembangan IKN. Di sisi lain, Pasal 13 mengatur bahwa kewenangan Otorita dikecualikan terhadap urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Otorita IKN memiliki desain kewenangan yang berbeda dari pemerintah daerah pada umumnya. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, khususnya Pasal 1 dan Pasal 3, menegaskan kedudukan Otorita sebagai lembaga setingkat kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden serta mempunyai tugas melaksanakan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN, serta pengembangan IKN dan daerah mitra. Oleh karena itu, Secara normatif terdapat perbedaan mendasar antara kewenangan Kepala Otorita IKN dengan kewenangan gubernur dan bupati yang pada prinsipnya bersumber dari rezim pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Karakter tersebut memperlihatkan bahwa Kepala Otorita mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berbeda secara fundamental dari gubernur maupun bupati. Gubernur dan bupati pada dasarnya merupakan kepala daerah dalam rezim pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sedangkan Kepala Otorita merupakan pejabat yang diangkat dan diberhentikan Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR serta berkedudukan setingkat menteri. Dengan demikian, Kepala Otorita tidak sekadar menjalankan fungsi kepala daerah sebagaimana pola umum desentralisasi, tetapi menjalankan fungsi pemerintahan khusus yang sekaligus mengandung dimensi pembangunan, pengelolaan kawasan, investasi, pertanahan, tata ruang, pelayanan publik, dan koordinasi pemerintahan. Penelitian Nugrohosudin (2022) telah mengidentifikasi tugas, fungsi, dan kedudukan Kepala Otorita, tetapi fokusnya masih terutama pada konstruksi normatif kedudukan jabatan tersebut.

Perbedaan skala kewenangan tersebut menjadi semakin jelas setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2023 tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara. Regulasi ini memberikan kewenangan yang mencakup seluruh urusan pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta

agama. Urusan pemerintahan umum di wilayah IKN dilaksanakan Kepala Otorita dengan koordinasi bersama kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Oleh karena itu, skala kewenangan Otorita tidak dapat disamakan begitu saja dengan kewenangan gubernur atau bupati. Jika gubernur dan bupati menjalankan kewenangan berdasarkan pembagian urusan pemerintahan dalam rezim pemerintahan daerah, Kepala Otorita bekerja dalam desain *sui generis* yang menggabungkan fungsi pemerintahan daerah khusus dengan karakter lembaga yang secara struktural berada dalam relasi vertikal dengan Presiden.

Konfigurasi tersebut menimbulkan fenomena hukum berupa ketidakjelasan batas relasional antara Otorita IKN dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Penajam Paser Utara, dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Wilayah yang sebelumnya berada dalam rezim pemerintahan daerah biasa kini berhadapan dengan otoritas khusus yang memiliki skala kewenangan jauh lebih luas. Karena itu, persoalannya bukan semata-mata apakah Otorita memiliki kewenangan, melainkan bagaimana kewenangan tersebut berhubungan, dibatasi, dan dikoordinasikan dengan kewenangan gubernur dan bupati. Perubahan desain kelembagaan tersebut berpotensi menghasilkan tumpang tindih kewenangan apabila tidak terdapat batas yang jelas mengenai urusan, wilayah kerja, pelayanan publik, pembangunan, pertanahan, perizinan, tata ruang, serta hubungan administratif antarpemerintahan.

Literatur mutakhir memperlihatkan adanya perbedaan pandangan mengenai karakter Otorita IKN. Al-Hamid et al. (2023) mengkaji kedudukan Otorita dalam ketatanegaraan Indonesia, sedangkan Ahliyan (2023) melihat pembentukan Otorita sebagai konsekuensi political will pemerintah yang sekaligus menimbulkan persoalan mengenai desentralisasi dan demokrasi lokal. Sadiawati et al. (2023) lebih khusus membahas kewenangan Kepala Otorita dalam perencanaan pembangunan, sementara Tahir (2023) memusatkan perhatian pada kedudukan Peraturan Otorita dalam sistem peraturan perundang-undangan. Yorman dan Abdul Wahab (2024) kemudian menunjukkan karakter hibrida Otorita yang secara normatif menjalankan fungsi pemerintahan daerah tetapi mempunyai relasi vertikal yang kuat dengan Presiden.

Perdebatan tersebut semakin berkembang melalui penelitian Kurniawan (2025) yang menyimpulkan bahwa Otorita lebih dekat dengan pola dekonsentrasi fungsional sebagai perpanjangan pemerintah pusat, sementara penelitian Purwopangestu dan Wahyuningsih (2026) justru mempertahankan argumentasi bahwa IKN merupakan bentuk daerah khusus berdasarkan desentralisasi asimetris sehingga perbedaan model pemerintahannya tidak dapat dipandang sebagai penyimpangan dari desentralisasi. Penelitian lain juga menunjukkan bahwa ketiadaan kepala daerah hasil pemilihan langsung dan DPRD menimbulkan persoalan akuntabilitas demokratis, meskipun kekhususan IKN dapat dibenarkan sepanjang disertai mekanisme partisipasi, pengawasan, transparansi, dan pertanggungjawaban. (Yorman & Abdul Wahab, 2024).

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, terdapat sedikitnya dua research gap. Pertama, penelitian sebelumnya lebih banyak mengkaji kedudukan konstitusional dan kelembagaan Otorita, sedangkan analisis yang secara khusus memetakan hubungan kewenangan Kepala Otorita dengan gubernur dan bupati berdasarkan perbedaan tupoksi dan skala kewenangan masih terbatas. Kedua, kajian mengenai desentralisasi asimetris IKN umumnya berhenti pada perspektif hukum tata negara positif, sementara integrasi antara hubungan kewenangan tersebut dengan prinsip *siyasah dusturiyah* khususnya *al-amanah*, *al-'adalah*, *syura*, dan *maslahah* belum dikembangkan secara komprehensif. Padahal, penelitian mengenai IKN dalam perspektif Islam telah menunjukkan bahwa pemindahan ibu kota harus dinilai berdasarkan orientasi kemaslahatan, bukan hanya efisiensi administratif (Asmuni & Farida, 2024).

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kekuasaan pemerintahan merupakan amanah yang harus dijalankan untuk mencapai kemaslahatan masyarakat. Allah SWT berfirman:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا

“*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya*” (Q.S. An-Nisā’: 58).

Prinsip tersebut relevan untuk menilai bahwa perbedaan desain kewenangan Otorita dengan gubernur dan bupati hanya dapat dibenarkan apabila perbedaan tersebut diarahkan pada kepentingan umum, memiliki dasar hukum yang jelas, serta disertai pertanggungjawaban kekuasaan. Al-Māwardī menempatkan imāmah sebagai institusi yang bertujuan menjaga agama dan mengatur urusan dunia, sehingga kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari tujuan mewujudkan keteraturan dan kemaslahatan publik (Al-Māwardī, 2006).

Dengan demikian, kebaruan penelitian ini terletak pada pemetaan hubungan kewenangan Kepala Otorita IKN dengan gubernur dan bupati melalui tiga lapis analisis sekaligus, yaitu konstruksi kewenangan menurut hukum positif, karakter desentralisasi asimetris berdasarkan skala dan fungsi pemerintahan, serta pengujian normatif melalui prinsip *siyasah dusturiyah*. Berbeda dari penelitian sebelumnya yang cenderung mempersoalkan apakah Otorita merupakan bentuk desentralisasi atau dekonsentrasi, artikel ini menempatkan perbedaan tersebut sebagai persoalan distribusi dan koordinasi kewenangan: siapa berwenang atas apa, pada wilayah mana, berdasarkan dasar hukum apa, dan untuk tujuan kemaslahatan siapa. Atas dasar itu, penelitian ini penting untuk merumuskan hubungan kewenangan yang mampu mempertahankan efektivitas pemerintahan IKN tanpa menghilangkan prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, keadilan, koordinasi pemerintahan, dan kemaslahatan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis tiga persoalan utama yang saling berkaitan, yaitu bagaimana konstruksi dan hubungan kewenangan antara Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kerangka hukum IKN; bagaimana perbedaan tugas pokok, fungsi, kedudukan, serta skala kewenangan masing-masing pemerintahan tersebut membentuk karakter desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN; dan bagaimana hubungan kewenangan tersebut dapat dinilai berdasarkan perspektif *siyasah dusturiyah*, khususnya prinsip amanah, *al-‘adalah* (keadilan), *syura* (musyawarah), dan *maslahah* (kemaslahatan), sehingga dapat ditemukan konstruksi hubungan kewenangan yang efektif, proporsional, akuntabel, dan tetap menjamin kepastian hukum serta kepentingan masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan sifat deskriptif-analitis. Penelitian berfokus pada kajian norma hukum yang mengatur kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN), Gubernur Kalimantan Timur, serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara dalam sistem desentralisasi asimetris.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan *siyasah dusturiyah*. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022, dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2023. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan dan desentralisasi asimetris, sedangkan pendekatan *siyasah dusturiyah* digunakan untuk menilai kewenangan pemerintahan berdasarkan prinsip amanah, keadilan (*al-‘adalah*), musyawarah (*syura*), dan kemaslahatan (*maslahah*).

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, Al-Qur’an, hadis, dan kitab fiqh *siyasah*. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang relevan dengan IKN, desentralisasi asimetris, kewenangan pemerintahan, dan *siyasah dusturiyah*. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Analisis dilakukan secara

kualitatif-deskriptif dengan membandingkan tugas, fungsi, kedudukan, dan kewenangan Kepala Otorita IKN dengan gubernur dan bupati. Selanjutnya, hasil analisis tersebut dikaji berdasarkan konsep desentralisasi asimetris dan prinsip *siyasa dusturiyah* untuk memperoleh konstruksi hubungan kewenangan yang efektif, proporsional, akuntabel, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat (Marzuki, 2017; Ibrahim, 2013).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hubungan Kewenangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Gubernur dan Bupati dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Pembentukan Ibu Kota Nusantara (IKN) melahirkan desain pemerintahan yang berbeda dari pola pemerintahan daerah pada umumnya. Secara yuridis, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 menempatkan IKN sebagai pemerintahan daerah khusus yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasal 4 ayat (1) UU IKN menegaskan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, sedangkan Pasal 5 ayat (1) mengatur bahwa IKN berfungsi sebagai Ibu Kota Negara.

Selanjutnya, Pasal 9 mengatur bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN dilakukan oleh Otorita IKN, sementara Pasal 11 menegaskan bahwa Otorita dipimpin oleh Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita yang diangkat, dilantik, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Kedudukan dan kewenangan tersebut diperkuat melalui Pasal 12 ayat (1) yang memberikan kewenangan khusus kepada Otorita atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN, kecuali urusan pemerintahan absolut. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2023 tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara, yang memberikan kewenangan kepada Otorita untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di wilayah IKN, kecuali urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa Otorita IKN mempunyai sumber dan cakupan kewenangan yang bersifat khusus, sehingga kedudukannya tidak dapat disamakan secara langsung dengan gubernur maupun bupati dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU Pemerintahan Daerah, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah, yang untuk daerah provinsi disebut gubernur dan untuk daerah kabupaten disebut bupati. Dengan demikian, secara normatif terdapat perbedaan sumber kewenangan dan kedudukan antara Kepala Otorita IKN dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara, yang menjadi dasar penting untuk menganalisis hubungan kewenangan antarlembaga tersebut.

Perbedaan tersebut menjadi semakin jelas apabila dilihat dari kedudukan, tugas pokok, fungsi, dan sumber kewenangannya. Gubernur merupakan kepala daerah provinsi yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah provinsi, sedangkan bupati merupakan kepala daerah kabupaten yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten sesuai pembagian urusan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah (Republik Indonesia, 2014). Sebaliknya, Kepala Otorita merupakan pimpinan pemerintahan khusus IKN yang memiliki kedudukan setingkat menteri dan bertanggung jawab kepada Presiden (Republik Indonesia, 2022). Perbedaan sumber legitimasi dan kedudukan tersebut berimplikasi langsung terhadap pola hubungan kewenangan antara Otorita dengan pemerintah daerah di sekitar kawasan IKN.

Dalam aspek tugas pokok dan fungsi, gubernur dan bupati pada dasarnya berorientasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelayanan publik, pembangunan daerah, serta pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kepala Otorita memiliki fungsi yang lebih spesifik sekaligus lebih luas karena selain menyelenggarakan Pemerintahan

Daerah Khusus IKN, Otorita juga bertugas melaksanakan persiapan, pembangunan, pemindahan, dan pengembangan IKN (Republik Indonesia, 2022). Perpres Nomor 62 Tahun 2022 menegaskan bahwa Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden serta mempunyai tugas melaksanakan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN (Republik Indonesia, 2022b). Dengan demikian, tugas Kepala Otorita mengandung dua dimensi sekaligus, yaitu fungsi pemerintahan daerah khusus dan fungsi pembangunan strategis nasional.

Penelitian Nugrohosudin (2022) menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Otorita memang memiliki karakter berbeda dari kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah biasa. Kepala Otorita memperoleh legitimasi melalui pengangkatan Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, bukan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Perbedaan tersebut memperlihatkan bahwa konstruksi kelembagaan IKN dirancang untuk memberikan fleksibilitas dan efektivitas dalam pengelolaan kawasan strategis nasional, meskipun pada saat yang sama menimbulkan persoalan mengenai demokrasi lokal dan akuntabilitas pemerintahan (Nugrohosudin, 2022).

Perbedaan yang lebih mendasar terdapat pada skala kewenangan. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2023 tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara memberikan dasar hukum yang lebih konkret mengenai luas kewenangan Otorita. Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2023 menentukan bahwa kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara mencakup semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Selanjutnya, Pasal 3 ayat (1) memberikan kewenangan khusus kepada Otorita yang antara lain meliputi pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, penataan ruang, pertanahan, lingkungan hidup, penanggulangan bencana, serta pengaturan dan pengawasan penataan ruang di kawasan strategis nasional Ibu Kota Nusantara. Pasal 3 ayat (2) menegaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan khusus Otorita tercantum dalam Lampiran PP tersebut, sedangkan Pasal 5 mengatur bahwa urusan pemerintahan umum di wilayah IKN dilaksanakan oleh Kepala Otorita dengan berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Otorita memiliki cakupan yang luas dan bersifat khusus, tetapi tetap memiliki batas secara normatif serta tidak menghilangkan kebutuhan koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, luasnya kewenangan Otorita IKN tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan yang tidak terbatas, melainkan sebagai kewenangan khusus yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN serta persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.

Kewenangan yang luas tersebut tidak berarti bahwa Kepala Otorita menjadi atasan langsung bagi Gubernur Kalimantan Timur maupun Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara. Masing-masing tetap mempunyai dasar kewenangan sendiri berdasarkan wilayah dan rezim pemerintahan yang berlaku. Gubernur tetap menjalankan kewenangan pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur, sedangkan bupati tetap menyelenggarakan urusan pemerintahan Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Kepala Otorita menjalankan kewenangan khusus dalam wilayah Pemerintahan Daerah Khusus IKN (Republik Indonesia, 2014, 2022, 2023). Dengan demikian, hubungan antara Otorita dan pemerintah daerah lebih tepat dipahami sebagai hubungan koordinasi dan pembagian kewenangan, bukan hubungan hierarkis.

Persoalan tersebut menjadi penting karena kawasan IKN secara geografis berada dalam wilayah yang sebelumnya merupakan bagian dari pemerintahan daerah biasa. Perubahan status tersebut menyebabkan sebagian wilayah yang sebelumnya berada dalam kewenangan pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur dan kabupaten terkait masuk ke dalam rezim pemerintahan khusus IKN. Karena itu, batas wilayah dan batas urusan pemerintahan menjadi instrumen penting untuk menentukan kewenangan masing-masing lembaga. Mulyaningsih

(2022) menunjukkan bahwa keberadaan Otorita IKN menimbulkan konsekuensi terhadap konstruksi otonomi daerah karena model pemerintahan IKN tidak sepenuhnya mengikuti pola pemerintahan daerah konvensional.

Hubungan tersebut dapat dipahami melalui teori desentralisasi asimetris, yaitu pemberian kewenangan atau pengaturan pemerintahan yang berbeda kepada wilayah tertentu karena karakteristik dan kebutuhan khususnya. Huda (2021) menjelaskan bahwa desentralisasi asimetris memungkinkan suatu daerah memperoleh kewenangan yang berbeda dari daerah lainnya sebagai konsekuensi dari kebutuhan historis, politik, administratif, maupun strategis. Dalam konteks IKN, kekhususan tersebut tidak terutama dibangun berdasarkan faktor sejarah atau budaya sebagaimana Aceh atau Daerah Istimewa Yogyakarta, tetapi berdasarkan fungsi IKN sebagai pusat pemerintahan negara. Karena itu, model IKN dapat dipahami sebagai bentuk kekhususan yang bersifat strategis-administratif (Huda, 2021).

Karakter tersebut diperkuat oleh penelitian Yorman dan Abdul Wahab (2024) yang menunjukkan bahwa Otorita IKN memiliki karakter kelembagaan hibrida karena menjalankan fungsi pemerintahan daerah sekaligus memiliki hubungan vertikal yang kuat dengan pemerintah pusat. Karakter tersebut membuat hubungan Otorita dengan pemerintah daerah di sekitar IKN tidak dapat dijelaskan hanya melalui pola desentralisasi biasa. Sebaliknya, diperlukan konstruksi hubungan yang membedakan secara tegas kewenangan berdasarkan wilayah, fungsi, dan kepentingan pemerintahan yang dilaksanakan (Yorman & Abdul Wahab, 2024).

Berdasarkan konstruksi tersebut, hubungan Kepala Otorita dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara setidaknya dapat dilihat melalui tiga aspek sekaligus dengan memperhatikan batas kewenangan masing-masing. Pertama, batas berdasarkan wilayah, yaitu kewenangan Kepala Otorita berlaku dalam wilayah Pemerintahan Daerah Khusus IKN sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan gubernur dan bupati menjalankan kewenangan pada wilayah pemerintahan daerah masing-masing. Kedua, batas berdasarkan urusan pemerintahan, yaitu Otorita menjalankan kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang Ibu Kota Negara dan PP Nomor 27 Tahun 2023, sementara gubernur dan bupati menjalankan urusan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketiga, terdapat batas berdasarkan jenis urusan pemerintahan, karena Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2023 memang memberikan kewenangan kepada Otorita atas seluruh urusan pemerintahan di wilayah IKN, tetapi tetap mengecualikan urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Selain itu, Pasal 3 PP Nomor 27 Tahun 2023 membatasi kewenangan khusus Otorita pada bidang-bidang yang secara khusus diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan Lampiran PP tersebut, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat tetap dilaksanakan oleh kementerian/lembaga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Republik Indonesia, 2014, 2023). Dengan demikian, kewenangan Kepala Otorita memang bersifat luas dan khusus, tetapi bukan kewenangan yang tidak terbatas. Batas tersebut ditentukan oleh wilayah IKN, jenis urusan pemerintahan, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan, serta kebutuhan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam urusan yang memiliki keterkaitan lintas wilayah seperti transportasi, infrastruktur, lingkungan hidup, pelayanan masyarakat, dan kawasan penyangga. Dengan demikian, perbedaan tugas pokok dan fungsi tidak seharusnya dipahami sebagai pemisahan total antara Otorita dengan pemerintah daerah. Sebaliknya, perbedaan tersebut merupakan konsekuensi dari desain desentralisasi asimetris yang menuntut adanya pembagian kerja dan koordinasi yang jelas. Kepala Otorita berfokus pada penyelenggaraan pemerintahan khusus dan pembangunan strategis IKN, gubernur menjalankan fungsi pemerintahan pada tingkat provinsi, sedangkan bupati menyelenggarakan pemerintahan kabupaten. Pembagian tersebut harus ditempatkan dalam kerangka koordinasi agar tidak menimbulkan konflik kewenangan maupun ketidakpastian hukum (Huda, 2021; Mulyaningsih, 2022).

Berdasarkan uraian tersebut, hubungan kewenangan Kepala Otorita IKN dengan Gubernur Kalimantan Timur, Bupati Penajam Paser Utara, dan Bupati Kutai Kartanegara bukan merupakan hubungan atasan dan bawahan, melainkan hubungan antarpemerintahan yang dibatasi oleh wilayah, urusan pemerintahan, sumber kewenangan, serta fungsi masing-masing. Batas pertama terletak pada wilayah kewenangan, yaitu kewenangan khusus Kepala Otorita pada prinsipnya berlaku dalam wilayah Pemerintahan Daerah Khusus IKN, sehingga tidak dapat digunakan untuk mengambil alih kewenangan pemerintahan daerah di luar wilayah tersebut. Batas kedua terletak pada jenis urusan pemerintahan. Meskipun Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2023 memberikan kewenangan kepada Otorita atas seluruh urusan pemerintahan di wilayah IKN, kewenangan tersebut tetap mengecualikan urusan pemerintahan absolut berupa politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Selain itu, Pasal 3 dan Pasal 4 PP Nomor 27 Tahun 2023 menunjukkan bahwa kewenangan khusus Otorita harus didasarkan pada bidang kewenangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan lampiran PP, sedangkan urusan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian/lembaga.

Dengan demikian, keluasan kewenangan Otorita tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan untuk mengendalikan seluruh kebijakan pemerintahan di Kalimantan Timur maupun mengambil alih kewenangan Gubernur dan Bupati di wilayah pemerintahan masing-masing. Batas ketiga terletak pada hubungan fungsional dan koordinatif, terutama terhadap urusan yang memiliki keterkaitan lintas wilayah seperti transportasi, infrastruktur, lingkungan hidup, pelayanan publik, dan kawasan penyangga IKN. Dalam bidang-bidang tersebut, kewenangan masing-masing tidak dihapus, tetapi harus dilaksanakan melalui koordinasi agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan konflik kebijakan. Oleh karena itu, batas kewenangan dalam hubungan Otorita IKN dengan pemerintah daerah tidak hanya ditentukan oleh luasnya kewenangan yang diberikan kepada Otorita, tetapi juga oleh batas wilayah, pembagian urusan pemerintahan, dasar hukum pemberian kewenangan, serta mekanisme koordinasi antarpemerintahan. Konstruksi tersebut menegaskan bahwa kekhususan IKN merupakan bentuk desentralisasi asimetris yang memberikan kewenangan lebih luas kepada Otorita untuk mencapai tujuan strategis nasional, tetapi tetap berada dalam prinsip negara hukum dan tidak membentuk hubungan hierarkis yang menempatkan Kepala Otorita sebagai atasan Gubernur atau Bupati.

B. Efektivitas Desentralisasi Asimetris dalam Pembagian Kewenangan Otorita IKN dengan Pemerintah Daerah

Desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan Ibu Kota Nusantara merupakan konsekuensi dari kedudukan IKN sebagai pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan memiliki fungsi strategis nasional. Konstitusi melalui Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar bagi pembentukan daerah yang memiliki kekhususan atau keistimewaan, sehingga perbedaan desain pemerintahan IKN dari daerah otonom pada umumnya tidak dengan sendirinya bertentangan dengan prinsip desentralisasi. Kekhususan tersebut kemudian diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, yang memberikan kewenangan khusus kepada Otorita IKN dalam rangka persiapan, pembangunan, pemindahan, dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN. Dengan demikian, karakter asimetris IKN terutama terletak pada adanya desain kelembagaan dan pembagian kewenangan yang berbeda dari pola pemerintahan daerah pada umumnya, tetapi tetap ditempatkan dalam kerangka negara kesatuan dan berdasarkan dasar hukum yang jelas.

Bentuk asimetri tersebut selanjutnya terlihat pada cakupan kewenangan Otorita IKN. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2023, Otorita memiliki kewenangan atas seluruh urusan pemerintahan di wilayah IKN, kecuali urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Kewenangan khusus tersebut juga mencakup bidang-bidang tertentu yang secara khusus

diberikan kepada Otorita sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan lampiran PP Nomor 27 Tahun 2023. Sementara itu, urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian/lembaga, dan urusan pemerintahan umum di wilayah IKN dilaksanakan oleh Kepala Otorita dengan berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Republik Indonesia, 2023). Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa asimetri IKN tidak semata-mata berupa pemberian kewenangan yang lebih besar kepada Otorita, tetapi merupakan pengaturan kewenangan yang dirancang untuk mengintegrasikan penyelenggaraan pemerintahan dengan kebutuhan pembangunan kawasan strategis nasional.

Dari perspektif efektivitas, pemberian kewenangan khusus tersebut memiliki rasionalitas karena pembangunan dan penyelenggaraan IKN membutuhkan pengambilan keputusan yang terintegrasi dalam bidang tata ruang, infrastruktur, pertanahan, lingkungan hidup, investasi, transportasi, dan pelayanan publik. Namun, luasnya kewenangan Otorita tidak berarti seluruh kewenangan pemerintahan di wilayah sekitar IKN beralih kepada Otorita. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur serta Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara tetap menjalankan kewenangan sesuai wilayah dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Oleh karena itu, efektivitas desentralisasi asimetris IKN tidak cukup diukur dari kemampuan Otorita mempercepat pembangunan, tetapi juga dari kemampuan sistem tersebut menjaga kejelasan pembagian kewenangan, mencegah tumpang tindih kewenangan, serta membangun koordinasi dengan pemerintah daerah yang wilayah dan kepentingannya berkaitan dengan IKN. Pada titik ini, keberhasilan desentralisasi asimetris tidak ditentukan oleh seberapa luas kewenangan Otorita, melainkan oleh seberapa jelas kewenangan tersebut dibatasi dan dikoordinasikan dengan kewenangan pemerintah daerah.

Karakter tersebut dapat disebut sebagai asimetri fungsional, karena perbedaan kewenangan terutama ditentukan oleh fungsi khusus IKN sebagai pusat pemerintahan negara. Ariyanti dan Pramono (2024) menemukan bahwa kekhususan IKN mencakup dimensi politik, administratif, dan fiskal, termasuk pengelolaan keuangan yang bersumber dari APBN serta mekanisme pengaturan dan pengawasan yang berbeda dari daerah lainnya. Artinya, asimetri IKN tidak hanya memberikan kewenangan tambahan kepada Otorita, tetapi juga membentuk pola pemerintahan yang berbeda secara keseluruhan.

Dari sisi efektivitas, model tersebut memiliki kelebihan karena memungkinkan pengambilan keputusan dilakukan secara lebih terpusat dan terintegrasi. Pembangunan kawasan IKN membutuhkan koordinasi lintas sektor yang mencakup tata ruang, infrastruktur, pertanahan, lingkungan hidup, investasi, transportasi, serta pelayanan publik. Apabila setiap sektor harus melalui struktur pemerintahan yang terpisah, proses pengambilan keputusan berpotensi menjadi lebih panjang. Karena itu, pemberian kewenangan khusus kepada Otorita dapat dipahami sebagai instrumen untuk mempercepat pencapaian tujuan pembangunan IKN (Ariyanti & Pramono, 2024).

Namun, efektivitas tidak dapat hanya diukur berdasarkan kecepatan pembangunan. Efektivitas pemerintahan juga harus dilihat dari kepastian hukum, akuntabilitas, koordinasi, partisipasi masyarakat, dan kemampuan mencegah konflik kewenangan. Yorman dan Abdul Wahab (2024) menunjukkan bahwa model Otorita memiliki karakter kelembagaan hibrida karena menjalankan fungsi pemerintahan daerah khusus tetapi memiliki hubungan vertikal yang kuat dengan Presiden. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan akuntabilitas demokratik karena IKN tidak menggunakan kepala daerah hasil pemilihan langsung dan tidak memiliki DPRD sebagaimana daerah otonom pada umumnya.

Persoalan tersebut menjadi penting dalam hubungan Otorita dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan pemerintah kabupaten di sekitar IKN. Asimetri kewenangan dapat menciptakan efisiensi di dalam wilayah IKN, tetapi pada saat yang sama berpotensi menimbulkan ketimpangan hubungan dengan daerah penyangga apabila kebijakan IKN tidak diselaraskan dengan kepentingan pembangunan daerah sekitarnya. Penelitian mengenai hubungan Otorita

dengan pemerintah daerah juga menunjukkan adanya potensi tumpang tindih kewenangan sebagai konsekuensi dari kedudukan Otorita yang menjalankan fungsi pemerintahan daerah sekaligus memiliki karakter lembaga pusat (Ria et al., 2025).

Karena itu, efektivitas desentralisasi asimetris IKN tidak seharusnya dipahami sebagai semakin luasnya kewenangan Otorita, tetapi sebagai kemampuan membentuk pembagian kewenangan yang jelas dan koordinatif. Otorita membutuhkan ruang kewenangan yang cukup untuk menjalankan fungsi strategisnya, tetapi kewenangan tersebut harus memiliki batas yang dapat dibedakan dari kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten. Tanpa batas tersebut, desentralisasi asimetris justru dapat bergeser menjadi sentralisasi kewenangan dalam bentuk baru.

Perdebatan akademik mengenai hal tersebut terlihat dari perbedaan kesimpulan penelitian. Kurniawan (2024) berpendapat bahwa Otorita IKN lebih dekat dengan model dekonsentrasi fungsional karena memiliki hubungan vertikal dengan pemerintah pusat dan tidak sepenuhnya menjalankan karakter desentralisasi daerah. Sebaliknya, Purwopangestu dan Wahyuningsih (2025) berpendapat bahwa IKN tetap dapat ditempatkan dalam kerangka desentralisasi asimetris karena kekhususan daerah memang memungkinkan adanya model pemerintahan yang berbeda dari pola umum. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan semata-mata memilih antara desentralisasi atau dekonsentrasi, tetapi memahami bagaimana kewenangan khusus tersebut dijalankan dan dikontrol dalam hubungan pusat-daerah.

Dalam konteks penelitian ini, posisi yang lebih tepat adalah melihat IKN sebagai desentralisasi asimetris dengan karakter khusus yang memiliki kecenderungan sentralistik. Hal tersebut didasarkan pada dua fakta normatif. Pertama, IKN secara hukum dibentuk sebagai pemerintahan daerah khusus. Kedua, penyelenggaraannya diberikan kepada Otorita yang secara kelembagaan bertanggung jawab kepada Presiden dan memperoleh kewenangan khusus yang sangat luas (Republik Indonesia, 2022, 2023). Karakter asimetris IKN bersifat ganda: terdapat desentralisasi dalam bentuk pemberian kewenangan pemerintahan kepada institusi khusus, tetapi terdapat pula unsur sentralisasi karena sumber legitimasi dan pertanggungjawaban Otorita tetap kuat berada pada pemerintah pusat.

Dengan demikian, efektivitas desentralisasi asimetris IKN harus diukur melalui keseimbangan antara kewenangan khusus dan akuntabilitas pemerintahan. Otorita memang membutuhkan kewenangan yang lebih luas dibandingkan pemerintah daerah biasa karena karakter strategis IKN, tetapi perlu disertai mekanisme koordinasi dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara. Hubungan tersebut diperlukan agar pembangunan IKN tidak menjadi kawasan yang terpisah dari sistem pemerintahan dan pembangunan regional Kalimantan Timur.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris IKN merupakan desain konstitusional yang memberikan kewenangan khusus kepada Otorita karena karakter strategis IKN, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada kejelasan batas kewenangan, koordinasi dengan pemerintah daerah, pengawasan, dan akuntabilitas publik. Kekhususan tidak boleh dimaknai sebagai kewenangan tanpa batas.

C. Hubungan Kewenangan Kepala Otorita IKN dengan Gubernur dan Bupati Perspektif *Siyasah Dusturiyah*

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, hubungan kewenangan pemerintahan tidak semata-mata ditentukan oleh luas atau sempitnya kekuasaan yang diberikan kepada suatu lembaga, tetapi juga oleh tujuan, cara penggunaan, serta pertanggungjawaban kekuasaan tersebut. *Siyasah dusturiyah* pada dasarnya membahas prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan hubungan antara penguasa dan masyarakat serta pengaturan kekuasaan agar berjalan sesuai dengan prinsip keadilan dan kemaslahatan. Oleh karena itu, konstruksi hubungan antara Kepala Otorita IKN dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara perlu dinilai tidak hanya berdasarkan hukum positif, tetapi juga berdasarkan prinsip normatif dalam hukum tata negara Islam.

Dalam konteks IKN, persoalan utamanya adalah adanya ketidakseimbangan antara luasnya kewenangan Kepala Otorita dengan mekanisme legitimasi dan pengawasan yang tersedia. Secara hukum, Kepala Otorita memiliki kewenangan yang luas dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sedangkan gubernur dan bupati memperoleh legitimasi melalui mekanisme pemilihan kepala daerah. Di sisi lain, IKN tidak memiliki DPRD sebagaimana daerah provinsi dan kabupaten pada umumnya. Kondisi ini telah menjadi perhatian penelitian sebelumnya yang melihat Otorita sebagai institusi dengan karakter hibrida: menjalankan fungsi pemerintahan daerah, tetapi memiliki hubungan vertikal yang kuat dengan Presiden (Yorman & Abdul Wahab, 2024).

Perbedaan tersebut tidak dengan sendirinya bertentangan dengan prinsip *siyasah dusturiyah*. Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, bentuk kelembagaan pemerintahan tidak selalu seragam. Al-Māwardī menjelaskan bahwa kekuasaan dapat dibagi ke dalam berbagai bentuk kewenangan sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, selama kewenangan tersebut tetap berada dalam kerangka tanggung jawab kepada masyarakat dan bertujuan menjaga kemaslahatan umum (Al-Māwardī, 2006). Dengan demikian, model Otorita sebagai pemerintahan khusus dapat diterima secara konseptual sepanjang kekhususan tersebut benar-benar digunakan untuk mencapai tujuan publik dan tidak menjadi legitimasi bagi kekuasaan yang tidak terkendali.

1. Prinsip Amanah: Kewenangan Harus Diikuti Pertanggungjawaban

Prinsip pertama yang relevan adalah amanah. Al-Qur'an menegaskan:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya.” (Q.S. An-Nisā': 58; Kementerian Agama RI, 2019).

Ayat tersebut memberikan landasan bahwa jabatan publik merupakan amanah dan bukan hak mutlak pemegang kekuasaan. Dalam konteks IKN, Kepala Otorita memperoleh kewenangan yang sangat luas untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan kawasan. Karena itu, semakin luas kewenangan yang diberikan, semakin besar pula tuntutan pertanggungjawabannya.

Persoalan tersebut menjadi penting karena Kepala Otorita tidak memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung seperti gubernur dan bupati. Penunjukan oleh Presiden dapat dipahami dari kebutuhan untuk menjaga efektivitas pembangunan strategis nasional, tetapi konsekuensinya adalah perlunya mekanisme akuntabilitas alternatif yang kuat. Penelitian mengenai akuntabilitas demokratis Otorita IKN menunjukkan bahwa ketiadaan DPRD dan kepala daerah hasil pemilihan langsung menciptakan persoalan representasi lokal sehingga kekhususan IKN perlu diimbangi dengan transparansi, partisipasi, dan pengawasan yang memadai (Yorman & Abdul Wahab, 2024).

Dengan demikian, dari prinsip amanah, hubungan Otorita dengan gubernur dan bupati idealnya tidak dibangun atas dasar dominasi, melainkan koordinasi yang memungkinkan setiap pemegang kewenangan mempertanggungjawabkan kebijakannya. Kepala Otorita harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan IKN kepada Presiden dan masyarakat, sementara gubernur dan bupati tetap bertanggung jawab dalam ruang kewenangannya masing-masing.

2. Prinsip *Al-'Adalah*: Keadilan dalam Pembagian Kewenangan

Prinsip kedua adalah *al-'adalah* atau keadilan. Keadilan dalam hubungan pemerintahan tidak berarti semua daerah harus mempunyai kewenangan yang sama. Justru dalam desentralisasi asimetris, perbedaan kewenangan dapat dibenarkan karena adanya perbedaan karakter dan kebutuhan wilayah. Yang menjadi persoalan adalah apakah perbedaan tersebut diberikan berdasarkan alasan yang objektif dan apakah pelaksanaannya tetap memberikan perlakuan yang adil kepada masyarakat. Dalam konteks IKN, pemberian kewenangan khusus kepada Otorita memiliki alasan yang jelas, yaitu pembangunan dan penyelenggaraan pusat pemerintahan negara. UU IKN dan PP No. 27 Tahun 2023 memang membentuk rezim kewenangan khusus yang berbeda dari pemerintah daerah biasa (Republik Indonesia, 2022, 2023). Namun, prinsip keadilan menghendaki agar kewenangan tersebut

tidak menyebabkan masyarakat di daerah sekitar kehilangan akses terhadap pelayanan, sumber daya, atau proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kehidupannya.

Hal tersebut menjadi relevan karena penelitian terbaru menunjukkan adanya potensi konflik atau tumpang tindih kewenangan antara Otorita dan pemerintah daerah akibat perbedaan kedudukan serta cakupan kewenangan. Ria et al. (2025) menemukan bahwa kedudukan Otorita IKN dapat memengaruhi kewenangan pemerintah daerah dan berpotensi menimbulkan disharmoni apabila tidak disertai penataan hubungan yang jelas. Oleh sebab itu, prinsip *al-'adalah* menghendaki keadilan kewenangan, bukan kesamaan kewenangan. Kepala Otorita dapat memiliki kewenangan yang lebih luas dalam kawasan IKN, tetapi gubernur dan bupati tidak boleh kehilangan ruang kewenangannya di luar wilayah IKN. Demikian pula, daerah penyangga harus tetap memperoleh manfaat pembangunan melalui koordinasi kebijakan, infrastruktur, ekonomi, dan pelayanan publik.

3. Prinsip *Syura*: Koordinasi sebagai Bentuk Musyawarah Pemerintahan

Prinsip berikutnya adalah *syura*. Al-Qur'an menggambarkan karakter pemerintahan yang baik melalui firman Allah:

وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ

“Sedang urusan mereka diputuskan dengan musyawarah di antara mereka.” (Q.S. Asy-Syūrā: 38; Kementerian Agama RI, 2019).

Prinsip *syura* dalam konteks pemerintahan modern tidak harus dipahami secara sempit sebagai bentuk musyawarah tradisional, tetapi dapat diwujudkan melalui koordinasi antarlembaga, konsultasi publik, partisipasi masyarakat, dan mekanisme pengambilan keputusan yang terbuka. Prinsip tersebut menjadi penting bagi hubungan Otorita dengan gubernur dan bupati karena terdapat banyak urusan yang secara faktual tidak berhenti pada batas administratif IKN. Transportasi, lingkungan hidup, pengelolaan sumber daya, tenaga kerja, kawasan penyangga, infrastruktur, dan aktivitas ekonomi memiliki hubungan langsung dengan wilayah Kalimantan Timur dan kabupaten di sekitar IKN. Karena itu, penyelenggaraan pemerintahan IKN yang hanya berorientasi ke dalam kawasan IKN berpotensi menimbulkan fragmentasi pembangunan.

Dalam perspektif *syura*, Kepala Otorita perlu membangun mekanisme konsultasi dan koordinasi yang institusional dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur serta pemerintah kabupaten terkait. Dengan demikian, hubungan tersebut bukan sekadar koordinasi administratif, melainkan mekanisme untuk mencegah keputusan sepihak yang berdampak lintas wilayah. Temuan penelitian Yorman dan Abdul Wahab (2024) semakin memperkuat kebutuhan tersebut karena mereka menilai bahwa kekhususan IKN dapat dibenarkan dalam kerangka desentralisasi asimetris sepanjang terdapat mekanisme partisipasi, pengawasan, transparansi, dan pertanggungjawaban yang memadai.

4. Prinsip *Maslahah*: Tujuan Akhir Pembagian Kewenangan

Prinsip yang paling menentukan adalah *maslahah*. Dalam *siyasah dusturiyah*, kekuasaan pada akhirnya harus diarahkan pada kemanfaatan masyarakat. Al-Ghazālī mengaitkan *maslahah* dengan perlindungan terhadap tujuan-tujuan pokok syariat (*maqāsid al-syarī'ah*), yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta (Al-Ghazālī, 1993). Apabila diterapkan pada IKN, prinsip tersebut berarti bahwa desain pemerintahan khusus harus memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Keberhasilan pembangunan fisik IKN saja belum cukup untuk menyatakan bahwa desentralisasi asimetris telah berhasil. Keberhasilan harus mencakup kepastian pelayanan publik, perlindungan hak masyarakat, kesempatan ekonomi, pemerataan manfaat pembangunan, kepastian hukum, dan keberlanjutan lingkungan.

Dengan demikian, ukuran kemaslahatan harus menjadi koreksi terhadap pendekatan pembangunan yang terlalu berorientasi pada percepatan proyek. Penelitian terbaru bahkan menemukan bahwa model kelembagaan Otorita yang tidak memiliki DPRD dan

menggunakan kepala yang ditunjuk Presiden menimbulkan persoalan akuntabilitas serta potensi konsentrasi kekuasaan (Arafat & Fawaid, 2026). Karena itu, efektivitas tidak boleh hanya diukur berdasarkan kemampuan Otorita mempercepat pembangunan, tetapi juga berdasarkan kemampuannya menjamin kepentingan publik.

5. Rekonstruksi Model Hubungan Kewenangan yang Ideal

Berdasarkan keempat prinsip tersebut, penelitian ini menemukan bahwa hubungan kewenangan Otorita IKN dengan gubernur dan bupati idealnya dibangun melalui model koordinatif-asimetris berbasis kemaslahatan. Model ini mempertahankan kekhususan Otorita, tetapi sekaligus memberikan batas dan mekanisme koordinasi agar kekhususan tidak berubah menjadi dominasi. Model tersebut terdiri atas empat unsur utama.

- a. **Pertama, diferensiasi kewenangan.** Kewenangan Kepala Otorita harus tetap dibedakan dari kewenangan gubernur dan bupati berdasarkan wilayah, urusan, serta dasar hukum. Kekhususan Otorita tidak boleh ditafsirkan sebagai kewenangan tanpa batas.
- b. **Kedua, koordinasi lintas wilayah.** Setiap kebijakan Otorita yang mempunyai dampak langsung terhadap Provinsi Kalimantan Timur atau kabupaten di sekitar IKN harus dilaksanakan melalui mekanisme koordinasi antarpemerintahan. Demikian pula, pemerintah daerah perlu menyelaraskan kebijakan daerah yang berkaitan langsung dengan pembangunan IKN.
- c. **Ketiga, penguatan akuntabilitas.** Karena Kepala Otorita tidak dipilih secara langsung dan IKN tidak mempunyai DPRD seperti daerah pada umumnya, diperlukan instrumen pengawasan dan partisipasi yang lebih kuat. Kekhususan kelembagaan harus dikompensasi dengan transparansi dan mekanisme pertanggungjawaban publik. Persoalan ini juga menjadi perhatian penelitian tentang kedudukan Otorita dalam sistem pemerintahan daerah khusus (Yorman & Abdul Wahab, 2024).
- d. **Keempat, orientasi kemaslahatan.** Setiap penggunaan kewenangan harus diuji berdasarkan dampaknya terhadap masyarakat. Kewenangan yang secara formal sah tetapi menimbulkan ketidakadilan, konflik sosial, atau kerugian masyarakat harus dikoreksi melalui mekanisme hukum dan pemerintahan yang tersedia.

Dengan model tersebut, perbedaan antara Otorita, gubernur, dan bupati tidak diposisikan sebagai konflik kelembagaan, tetapi sebagai diferensiasi fungsi dalam satu sistem pemerintahan nasional. Kepala Otorita berfungsi sebagai penyelenggara pemerintahan khusus sekaligus penggerak pembangunan strategis IKN; gubernur berfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur dan koordinasi regional; sedangkan bupati menjalankan pemerintahan kabupaten sesuai kewenangannya. Ketiganya harus ditempatkan dalam hubungan yang saling melengkapi.

Dengan demikian, penelitian ini tidak sepenuhnya mengikuti pandangan yang menyatakan bahwa Otorita IKN hanya merupakan bentuk dekonsentrasi fungsional, tetapi juga tidak memandang Otorita sebagai daerah otonom biasa. Kurniawan (2025) menilai Otorita lebih dekat dengan dekonsentrasi fungsional karena hubungan vertikalnya dengan pemerintah pusat sangat kuat. Sebaliknya, kajian lain menempatkan Otorita dalam kerangka desentralisasi asimetris karena IKN secara normatif merupakan pemerintahan daerah khusus (Yorman & Abdul Wahab, 2024).

Penelitian ini menawarkan sintesis bahwa Otorita IKN merupakan bentuk pemerintahan khusus dalam kerangka desentralisasi asimetris yang memiliki karakter sentralistik dalam hubungan pertanggungjawaban kepada Presiden. Karena itu, problem utamanya bukan menentukan secara biner apakah Otorita termasuk desentralisasi atau dekonsentrasi, melainkan memastikan agar karakter khusus tersebut tetap berada dalam batas negara hukum, akuntabilitas, koordinasi antarpemerintahan, dan kemaslahatan.

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, konstruksi tersebut memiliki legitimasi sepanjang kekuasaan dijalankan sebagai amanah, distribusi kewenangan dilakukan secara adil (*al-'adalah*), pengambilan keputusan membuka ruang syura, dan seluruh kebijakan diarahkan kepada masalah. Dengan demikian, kekhususan pemerintahan IKN dapat dibenarkan bukan karena kewenangannya luas, tetapi karena kewenangan tersebut mampu menghasilkan kemaslahatan yang lebih besar tanpa menghilangkan keadilan, partisipasi, kepastian hukum, dan pertanggungjawaban publik.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa hubungan kewenangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Gubernur Kalimantan Timur serta Bupati Penajam Paser Utara dan Bupati Kutai Kartanegara dibentuk melalui konstruksi desentralisasi asimetris yang memiliki karakter khusus. Kepala Otorita tidak berkedudukan sebagai atasan gubernur maupun bupati, tetapi menjalankan kewenangan khusus dalam wilayah Pemerintahan Daerah Khusus IKN berdasarkan Undang-Undang IKN dan peraturan pelaksanaannya. Perbedaan tersebut terlihat pada sumber kewenangan, kedudukan, tugas pokok dan fungsi, serta skala kewenangan. Kepala Otorita memiliki cakupan kewenangan yang lebih luas karena memadukan fungsi penyelenggaraan pemerintahan khusus dengan fungsi persiapan, pembangunan, pemindahan, dan pengembangan IKN, sedangkan gubernur dan bupati tetap menjalankan kewenangan pemerintahan daerah berdasarkan pembagian urusan dalam sistem otonomi daerah. Oleh karena itu, hubungan antarlembaga tersebut lebih tepat dikonstruksikan sebagai hubungan koordinatif berdasarkan pembagian wilayah, urusan, dan fungsi, terutama terhadap urusan yang mempunyai dampak lintas wilayah.

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kekhususan kewenangan Kepala Otorita dapat diterima sepanjang pelaksanaannya berlandaskan prinsip *amanah*, *al-'adalah*, *syura*, dan *maslahah*. Luasnya kewenangan tidak boleh dipahami sebagai kekuasaan tanpa batas, tetapi sebagai amanah yang harus dipertanggungjawabkan dan diarahkan bagi kepentingan masyarakat. Prinsip *al-'adalah* menuntut agar perbedaan kewenangan antara Otorita dan pemerintah daerah tidak menghasilkan ketidakadilan, sedangkan prinsip *syura* menghendaki adanya koordinasi, konsultasi, dan partisipasi dalam kebijakan yang berdampak lintas wilayah. Pada akhirnya, *maslahah* menjadi ukuran utama bahwa penyelenggaraan pemerintahan IKN harus menghasilkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat, termasuk masyarakat di wilayah penyangga.

Dengan demikian, penelitian ini menemukan bahwa model hubungan kewenangan yang ideal adalah hubungan koordinatif asimetris berbasis kemaslahatan. Model tersebut tetap mempertahankan kewenangan khusus Otorita sebagai konsekuensi status IKN, tetapi harus disertai kejelasan batas kewenangan, koordinasi dengan pemerintah daerah, pengawasan, transparansi, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban publik. Dengan konstruksi demikian, desentralisasi asimetris IKN tidak berkembang menjadi pemusatan kekuasaan yang berlebihan, melainkan menjadi instrumen untuk menciptakan pemerintahan yang efektif, adil, terkoordinasi, dan sesuai dengan prinsip *siyasah dusturiyah*.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Bukhari, M. I. (2002). *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*. Dār Ibn Kathīr.
- Al-Ghazali, A. H. (1993). *Al-Mustasfā min 'ilm al-uṣūl*. Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Al-Mawardi, A. H. (2006). *Al-Aḥkām al-sulṭāniyyah wa al-wilāyāt al-dīniyyah*. Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*. (2024). Analisis yuridis kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 perspektif siyasah dusturiyah, 4(2), 112–120. <https://doi.org/10.61104/alz.v4i2.5003>
- Amiruddin, & Asikin, Z. (2016). *Pengantar penelitian hukum*. Rajawali Pers.

- Ariyanti, A. D., & Pramono, S. (2024). Memahami kekhususan Ibu Kota Nusantara dalam perspektif sistem pemerintahan asimetris. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 9(11).<https://jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntaxliterate/article/download/52278/10898>
- Badan Pusat Statistik. (2024). Distribusi produk domestik bruto Indonesia menurut pulau tahun 2023. Badan Pusat Statistik.
- Departemen Agama Republik Indonesia. (2019). *Al-Qur'an dan terjemahannya*. Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an.
- Hafizal, A. (2023). Pengangkatan Kepala Otorita IKN perspektif fiqh siyasah dusturiyah [*Skripsi*, UIN Raden Intan Lampung]. UIN Raden Intan Lampung Repository. <https://repository.radenintan.ac.id/id/eprint/30337>
- Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Huda, N. (2021). *Desentralisasi asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap daerah khusus dan istimewa*. Nusa Media.
- Ibrahim, J. (2013). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2020). Naskah akademik pemindahan ibu kota negara. Kementerian PPN/Bappenas.
- Kurniawan, D. (2025). Otorita IKN dalam status kelembagaan dan hubungan pembagian kekuasaan pusat dengan daerah. *Jurnal Konstitusi*, 22(1), 178–205. <https://doi.org/10.31078/jk2219>
- Khallaf, A. W. (2003). *Al-siyāsah al-syar'īyyah*. Dār al-Anṣār.
- Revisi Proposal Jurnal Vina Amanda.pdf
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.
- Mulyaningsih, R. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam perspektif hukum otonomi daerah. *Lex Renaissance*, 7(2), 296–309. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6>
- Nugroho, D. (2022). Bentuk dan kekhususan Ibu Kota Negara Nusantara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *The Indonesian Journal of Politics and Policy*, 4(1), 53–62. <https://doi.org/10.35706/ijpp.v4i1.6527>
- Nugrohosudin, E. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. *Jurnal Legislatif*, 5(2), 79–90. <https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21002>
- Nurdin, M. R. (2022). Desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah Otorita Ibu Kota Nusantara. *Lex Renaissance*, 7(3), 617–633. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art12>
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2023 tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara. (2023). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6876.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. (2022). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 102.
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766.
- Republik Indonesia. (2023). Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6864.

- Ria, S. N., Dwiwani, N. Z. O., Naufal, A. F., Lumban Gaol, P., Putra, M. D., & Susanti, P. (2025). Analisis yuridis pengaruh kedudukan Otorita IKN terhadap kewenangan pemerintah daerah. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 13(1), 51–60. <https://doi.org/10.6679/jzv0av65>
- Setiawan, R. (2026). Analisis yuridis kedudukan Otorita IKN sebagai pemerintahan daerah khusus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Contemporary Law Journal*, 3(1), 70–84. <https://ejournal.uncen.ac.id/index.php/CLJ/article/view/5491>
- Situmorang, J. P. J., Situmorang, T. J. S. M., & Marcell, L. (2025). Analisis kedudukan kepala pemerintahan Ibu Kota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 berdasarkan sistem pemerintahan daerah. *Demokrasi: Jurnal Riset Ilmu Hukum, Sosial dan Politik*, 2(4), 33–46. <https://doi.org/10.62383/demokrasi.v2i4.1368>
- Soekanto, S. (2014). *Metode penelitian hukum*. UI Press.
- Sunggono, B. (2016). *Metodologi penelitian hukum*. Rajawali Pers.
- Susanti, B. (2023). Problematika demokrasi dalam pembentukan Otorita IKN. *Jurnal Konstitusi*, 20(2), 150–163. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk>
- Yorman, & Abdul Wahab. (2024). Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem pemerintahan daerah khusus ditinjau dari prinsip desentralisasi asimetris dan akuntabilitas demokratis. *Jurnal Perlindungan Masyarakat: Bestuur Praesidium*, 1(2), 82–92. <https://ejournal.ipdn.ac.id/jpa/article/view/6429>