

KEDUDUKAN PERATURAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Erdin Tahir

Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang

Email: erdin.tahir@fh.unsika.ac.id

Abstrak

Berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) mengatur pembentukan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, peraturan ini tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hadirnya UU IKN maka jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia ikut bertambah. Fokus kajian penelitian ini untuk menjawab permasalahan a) Apakah Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan jenis Peraturan Perundang-Undang; b) Bagaimana kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam hierarki peraturan perundang-undangan; c) Bagaimanakah pengaturan materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa jenis, hierarki dan materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang dilakukan dengan cara studi dokumen dan dianalisis dengan cara kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bersumber dari pendelegasian UU IKN, maka secara hierarki kedudukannya sebagai pelaksana undang-undang, dengan materi muatan yang diatur hanya mengenai pajak dan pungutan lainnya khusus Ibu Kota Negara. Maka demi kepastian hukum Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara perlu dimasukkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Kata Kunci: Hierarki; Jenis; Materi Muatan; Perundang-undangan.

Abstract

The enactment of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital (UU IKN) regulates the establishment of the Regulation of the Nusantara Capital City Authority. This regulation is not known in Law Number 11 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. With the presence of the IKN Law, the types of laws and regulations that apply in Indonesia also increase. The focus of this study is to answer the problems as follows a) Is the Regulation of the Nusantara Capital City Authority a type of statutory regulation; b) What is the position of the Regulation of the Nusantara Capital City Authority in the hierarchy of legislation; c) How is the content arrangement of the Regulation of the Nusantara Capital City Authority. This study aims to identify and analyze the type, hierarchy, and content of the Regulation of the Nusantara Capital City Authority in the prevailing legislation system in Indonesia. This study uses a

normative juridical research method using a statute approach and a conceptual approach, which is carried out by means of document studies and analyzed in a qualitative way. The results of this study indicate that the Regulation of the Nusantara Capital City Authority is a type of statutory regulation that originates from the delegation of the IKN Law, hence its hierarchical position as the implementer of the law, with the content being regulated only regarding taxes and other levies specifically for the State Capital. In the interest of legal certainty, the Regulation of the Nusantara Capital City Authority needs to be included as one type of other legislation as regulated in Law no. 12 of 2011.

Keywords: Content; Hierarchy; Legislation; Type.

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, menuntut dan menghendaki proses penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, tugas-tugas pemerintahan, dan kemasyarakatan harus dilandaskan atas hukum.¹ Guna terwujudnya cita negara hukum tersebut dibuthkan suatu tatanan hukum yang tertib dan teratur diantaranya diatur dengan hukum negara.

Hukum negara merupakan hukum yang ditetapkan dengan suatu keputusan kekuasaan negara sebagai hasil dari tindakan pengaturan, tindakan penetapan atau tindakan pengadilan. Tindakan pengaturan dimaksudkan sebagai keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) dikenal dengan istilah *regeling* yang sifatnya mengatur, sedangkan Tindakan penetapan merupakan keputusan yang bersifat individual dan konkret, yang sifat dan isinya berupa penetapan administratif (*beschikking*), sedangkan tindakan pengadilan berupa “vonis” oleh hakim jamak disebut dengan istilah putusan.²

Norma hukum yang sifatnya mengatur (*regeling*) maupun norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) mesti dituangkan atau dirumsukan dalam bentuk tertulis tertentu yang jamak disebutkan sebagai peraturan perundang-undangan. Sementara produk hukum yang sifatnya penetapan (*beschikking*) atau dapat disebut juga dengan istilah Ketetapan atau Keputusan yang

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 24.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 89.

didalmanya tidak berisi aturan. Artinya, isi *beschikking* itu tidak boleh berisi materi-materi normatif yang sifatnya mengatur atau bersifat pengaturan (*regeling*), sehingga *beschikking* tidak dapat disebut sebagai peraturan (*regels, regulation, legislation*).³

Jenis-jenis dan bentuk peraturan tertulis (*regels, regulation, legislation*) di negara Indonesia diatur dalam Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir diubah dengan Undang-Undang Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).⁴ Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang -undangan terdiri atas Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (UU/PERPPU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi), dan Peraturan Daerah Kabupaten Kota (Perda Kab/Kota).

Selain peraturan perundang - undangan yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengakui peraturan perundang - undangan lain yang dikenal dalam praktek kehidupan bernegara, mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, diakui keberadaannya dan

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 1st ed. (Depok: Rajawali Pers, 2020), 14.

⁴ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diubah dengan Undang-Unndang No. 15 Tahun 2019, terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁵

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Nomot 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (UU IKN), juga menyebutkan adanya Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (6) berbunyi: *“Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara”*.

Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara ini tidak dikenal dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya hadirnya UU IKN maka jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia juga ikut bertambah. Pertanyaanya kemudian, Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan peraturan yang sifatnya mengatur (*regeling*) ataupun sifatnya hanya menetapkan (*bechikking*). Jika sifatnya adalah *regeling* maka dimana kedudukannya secara hierarki perundang-undangan, apakah sederajat dengan Perda ataukah sederajat dengan Peraturan Menteri atau Peraturan Lembaga Negara lainnya. Jika sifatnya *bechikking* apakah dipersamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Serta bagaimana materi muatan yang diaturinya. Pertanyaan-pertanyaan inilah kemudian menarik buat penulis untuk mengkaji dan menganalisisnya dalam penulisan artikel ini. Sehingga yang menjadi rumusan masalah yang hendak dicapai dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan jenis Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam hierarki peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimanakah pengaturan materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara?

B. Metode Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan, maka penelitian ini akan menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif. Dengan

⁵ “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (2011). Pasal 8.

menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutpaut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dalam mengkonstruksikan suatu argumentasi hukum guna memecahkan masalah atau isu yang sedang dihadapi disandarkan pada pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin.⁶

Kegiatan pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan atau biasa dikenal dengan studi dokumen, yakni melakukan pengumpulan literatur, pengumpulan data atau dokumen maupun keterangan-keterangan yang berkaitan dengan isu yang sedang dikaji dengan cara membaca peraturan perundang-undangan, buku-buku, *memori van toelichting* (risalah rapat pembentuk undang-undang), karya ilmiah, artikel, makalah/bahan perkuliahan dan media masa.⁷ Dalam penelitian ini, data dianalisis melalui pendekatan kualitatif, artinya data maupun dokumen yang telah dikumpulkan akan diolah dan diuraikan secara rinci kedalam bentuk kalimat deskriptif, guna dimengerti atau dipahami mengenai obyek yang dikaji secara komprehensif.

C. PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Alex Carrol, mendefenisikan peraturan perundang-undangan adalah peraturan hukum yang dibuat oleh parlemen, baik dibuat secara langsung dalam bentuk undang-undang (*statute* atau *primary legislation*) atau dibuat secara tidak langsung yakni dalam bentuk aturan hukum yang dibuat oleh otoritas lain yang bersumber dari pelimpahan kewenangan atau kekuasaan (delegasi) dari parlemen untuk membuat peraturan perundang-undangan yang dikenal sebagai *subordinate* atau *secondary*

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019), 133–135.

⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Kencana, 1991), 21.

legislation.⁸ Sedangkan Fockema Andrea, mendefinisikan perundang-undangan adalah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik peraturan di tingkat Pusat maupun peraturan ditingkat Daerah.⁹ Kedua pendapat ini memberikan defenisi pada prinsipnya peraturan perundang-undangan itu dibuat oleh lembaga legislatif dan dibuat oleh lembaga lain melalui pelimpahan kewenangan atau kekuasaan (delegasi) baik peraturan di tingkat pusat maupun peraturan ditingkat daerah.

Bagir Manan menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, yang didalamnya berisi aturan tingkah laku yang sifatnya mengikat secara umum, kemudian berisi ketentuan mengenai hak dan kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan. Selain itu, memiliki ciri pengaturan yang umum abstrak atau abstrak umum, tidak bersifat konkret, yang jamak disebut dengan istilah *wet in materiele zin*, atau *algemeen verbindende voorschrift*.¹⁰

Mahfud MD menjelaskan peraturan perundang-undangan itu harus dibuat oleh pejabat yang berwenang, dibentuk dengan cara tertentu, kemudian dituangkan dalam bentuk tertulis.¹¹ Maria Farida menjelaskan bahwa secara harfiah peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) diartikan sebagai peraturan yang erat kaitannya dengan undang-undang, peraturan itu berupa undang-undang itu sendiri maupun peraturan yang lebih rendah, baik yang bersumber dari atribusian ataupun bersumber dari delegasi undang-undang. Sehingga yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan di negara Indonesia adalah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, yang sumber kewenangan atau kekuasaan pembentukannya berdasarkan atribusi dan delegasi.¹²

⁸ Carrol, *Constitutional and Administrative Law* (Edinburg Gate: Person Education, 2007). Dalam Freddy Poernomo A'an Efendi, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 48.

⁹ S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek* (Groninggen/Batavia: J.B. Wolters, 1948). Dalam Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, ed. Uji Prastya, Revisi (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), 11.

¹⁰ Indarti, 11.

¹¹ Moh. Mahfud, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, 1st ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 255.

¹² Maria Farida Indarti, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), 32.

Jimly Asshiddiqie mendefinisikan dalam arti khusus peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang ke bawah, yaitu keseluruhan produk hukum yang dalam proses pembentukannya ada keterlibatan atau ada peran lembaga parlemen bersama-sama dengan pemerintah ataupun keterlibatan atau peran pemerintah disini karena kedudukan politiknya sebagai lembaga yang melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan secara bersama-sama oleh lembaga perwakilan rakyat dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.¹³

Berbagai pandangan ahli tersebut diatas, dapat dipahami pada prinsipnya peraturan perundang-undangan itu adalah produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif (kewenangan atributif) dan dibuat oleh lembaga lain melalui pelimpahan kekuasaan (delegasi) baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah dalam bentuk tertulis dan sifatnya mengatur (*regeling*) yang berlaku secara umum. Selain itu juga, ada produk hukum yang dibuat oleh lembaga negara dari pusat sampai daerah akan tetapi sifatnya bukan pengaturan (*regeling*) melainkan hanya menetapkan atau penetapan yang dikenal dengan istilah *beschikking*, sebagian ahli hukum *beschikking* diartikan sebagai keputusan.

Menurut C.W. Van. Der Port, *beschikking* merupakan pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, guna terciptanya hubungan hukum baru, mengubah, ataupun menghapus hubungan hukum yang sudah ada.¹⁴ Sjachran Basah, mendefinisikan *beschikking* merupakan keputusan tertulis dari administrasi negara yang memiliki akibat hukum.¹⁵ E. Utrecht memberikan pengertian *beschikking* yakni bentuk perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).¹⁶ Sedangkan W.F.Prins dan R. Kosim Adisapoetra memberikan pengertian *beschikking* merupakan suatu tindakan hukum yang sifatnya sepihak di bidang pemerintahan, dilakukan oleh

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 326.

¹⁴ C.W. van der port, *Nederlandsch Bestuursrecht* (Alphen aan den Rijn, 1992), dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 141.

¹⁵ Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Negara* (Bandung: Alumni, 1985), 230.

¹⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988), 94.

suatu badan pemerintah yang didasarkan pada wewenang yang luar biasa.¹⁷ Sementara H.R. Ridwan mengklasifikasikan ada 5 (lima) unsur dalam *beschikking*, yakni: a) suatu pernyataan kehendak sepihak (*enijzdige schriftelijke wilsverklaring*); b) dikeluarkan oleh organ pemerintahan (*bestuursorgaan*); c) didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik (*publiekbevoegdheid*); d) ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual; e) bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.¹⁸

Sementara Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa *beschikking* itu pada dasarnya tidak berisi aturan, yang biasanya dikenal atau disebut dengan Ketetapan atau Keputusan, kemudian isi dari *beschikking* itu tidak boleh mengandung materi normatif yang sifatnya mengatur atau pengaturan (*regeling*) sehingga *beschikking* tidak dapat disebut sebagai peraturan.¹⁹ Kemudian disebutkan ada empat kategorisasi peraturan tertulis:²⁰

1. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yakni peraturan itu berlaku umum artinya peraturan itu berlaku bagi siapa saja, yang bersifat abstrak dikarenakan tidak menunjukkan kepada hal tertentu, atau peristiwa tertentu, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan;
2. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dikarenakan kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku terhadap subjek hukum tertentu;
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dikarenakan kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di wilayah lokal tertentu;
4. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dikarenakan kekhususan daya ikat materinya, yang hanya berlaku internal.

Pandangan-pandangan hukum tersebut diatas, dihubungkan dengan sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dapat kita pahami bahwa peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum, mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau

¹⁷ W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), 42.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 143.

¹⁹ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 14.

²⁰ Asshiddiqie, 13.

pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.²¹ Sedangkan yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR (TAP MPR);
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi), dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota)

Selain peraturan perundang - undangan yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengakui peraturan perundang - undangan lain yang dikenal dalam praktek kehidupan bernegara., mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²²

Dari jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan disebutkan diatas, Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara tidak secara eksplisit disebutkan, sementara UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pernah dilakukan perubahan belakangan setelah UU IKN diundangkan lebih dulu, artinya pada saat perubahan UU

²¹ Lihat Pasal 1 ayat 2 “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019, terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²² Lihat Pasal 8 “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara tidak diakomodir saat perubahan dilakukan, maka pertanyaannya adalah apakah Peraturan Otorita Ibukota Nusantara juga dimaksudkan bagian dari jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ataukah dipersamakan dengan Perda ataukah dipersamakan dengan Peraturan Menteri (Permen), ataukah hanya jenis keputusan atau penetapan saja yang sifatnya tidak mengatur (*beschikking*).

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (6) UU IKN menyebutkan bahwa "*Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara*". Selanjutnya Pasal 5 ayat (7) disebutkan bahwa "*Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, pembentukan peraturan Ibu Kota Negara selain mengenai pajak dan pungutan lain, serta pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara oleh Otorita Ibu Kota Nusantara diatur dengan Peraturan Presiden*".

Dari ketentuan diatas, dapat kita pahami bahwa UU IKN memberikan kewenangan kepada Otorita IKN (delegasi) berhak untuk:

1. menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya terbatas mengenai pajak dan pungutan lain, dan/atau;
2. melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.

UU IKN memberikan kewenangan kepada Otorita Ibu Kota Nusantara untuk menetapkan peraturan mengenai pajak dan pungutan lain, apakah peraturan ini termasuk jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka untuk menganalisis hal ini perlu penulis menguraikan unsur dari defenisi Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan menghubungkan dengan pendapat para ahli hukum yang telah dijelaskan sebelumnya. Unsur pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan pengertian Perundang-Undangan dapat dipahami sebagai berikut:

1. Peraturan yang tertulis;

Peraturan pada prinsipnya ada yang tertulis dan ada yang tidak tertulis, yang tertulis berbentuk dalam dokumen hukum, sedangkan yang tidak tertulis seperti kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dan masih dipertahankan. Oleh karena Otorita Ibu Kota Nusantara melakukan penetapan maka penetapan ini sudah barang tentu harus dalam bentuk produk hukum tertulis.

2. Memuat norma hukum;

Menurut Maria Farida, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa: perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*).²³ Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan maka harus memuat norma-norma hukum tersebut.

3. Mengikat secara umum;

Maria Farida membedakan antara norma yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*), hal ini dilihat dari alamat (*addressaat*) yang dituju, yaitu ditujukan kepada “Setiap orang” atau “orang tertentu”, serta antara norma yang abstrak (*abstract*) dan yang konkret (*concrete*) jika dilihat dari hal yang diatur, mengatur peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau mengatur peristiwa-peristiwa yang tertentu.²⁴ Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara disebut sebagai peraturan perundang-undangan mana kala norma hukumnya mengikat secara umum yang ditujukan kepada setiap orang bukan kepada orang tertentu saja (individual).

4. Dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga negara atau pejabat yang berwenang

Jimly Asshiddiqie menyatakan lembaga dapat disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja. Ada lembaga negara yang dibentuk berdasarkan atau perintah Undang-Undang Dasar, ada pula lembaga negara yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula lembaga negara yang hanya dibentuk didasarkan dengan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukan lembaga-lembaga tersebut, tergantung pada derajat pengaturannya, sesuai dengan hierarki

²³ Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, 37.

²⁴ Indarti, 38.

peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵ Sedangkan pejabat yang berwenang yakni pejabat pemerintahan yang tugas dan wewenangnya diatur atau didasarkan pada hukum publik, sehingga dalam menjalankan tugas dan wewenang pejabat pemerintahan tunduk pada ketentuan hukum publik.²⁶ Kedua pandangan ini maka IKN dibentuk oleh undang-undang dan untuk menetapkan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara kewenangannya juga bersumber dari undang-undang.

5. Ditetapkan sesuai dengan prosedur

Secara umum proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan: 1) perencanaan; 2) penyusunan; 3) pembahasan, 4) pengesahan dan penetapan; 5) pengundangan; dan 6) penyebarluasan.²⁷ UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan rambu-rambu yang jelas untuk proses pembentukan UU, PERPPU, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kab/Kota, sedangkan kaitannya dengan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana terkandung dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan Lembaga, Komisi, atau Instansi masing-masing.²⁸ Artinya peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Menteri, Peraturan Komisi Pemilihan Umum teknik penyusunannya dibentuk oleh kementerian dan oleh komisi itu sendiri dan proses maupun tata cara pembentukannya didasarkan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Maka untuk itu Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara prosedur pembentukannya tetap mengacu kepada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 37.

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 82.

²⁷ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Tarmizi (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 24.

²⁸ Lihat Pasal 42 “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, tanggal 25 November 2021 merubah paradigma pembentukan perundang-undangan.²⁹ Perubahan paradigma pembentukan peraturan perundang-undangan ini, mengharuskan adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat yang dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*). Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada 3 (tiga) syarat terciptanya atau terwujudnya *meaningful participation* yakni, pertama, *right to be heard* yakni hak untuk didengarkan pendapatnya, kedua, *right to be considered*, yakni hak untuk dipertimbangkan pendapatnya dan ketiga, *right to be explained* yakni hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.³⁰ MK membangun partisipasi ini menjadi lebih kuat dan luas.³¹

Meaningful participation yang disyaratkan tersebut, tidak hanya berlaku dalam pembentukan UU, namun berlaku juga untuk pembentukan Perda maupun Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara. Artinya, dalam proses pembentukan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, partisipasi masyarakat harus dilakukan secara bermakna, keterlibatan masyarakat disini, paling tidak terlibat dalam tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Terutama diperuntukan kepada kelompok masyarakat yang berdampak langsung dengan dibuatnya Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, atau terhadap kelompok masyarakat yang memiliki perhatian terhadap rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara.

Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara mirip dengan pembentukan Peraturan KPU, dimana sama-sama diperintahkan oleh undang-undang. Sebagaimana dalam Pasal 75 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa “*Dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib, berkonsultasi dengan DPR dan pemerintah melalui rapat dengar pendapat*”. Hal ini mirip dengan ketentuan Pasal 42 ayat (4) PP No. 17 Tahun 2022 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, Dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintah

²⁹ Helmi Chandra SY and Shelvin Putri Irawan, “Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 766, <https://doi.org/10.31078/jk1942>. 778.

³⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2021). 393.

³¹ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (Yogyakarta: Buku Mojok Grub, 2022), 178.

Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, disebutkan bahwa “*Pajak Khusus IKN dan/atau pungutan Khusus IKN yang ditetapkan dengan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”.

Antara rancangan Peraturan KPU dan rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara proses pembentukannya harus melalui DPR RI, sebelum ditetapkan sebagai peraturan yang berlaku. Namun Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara sebelum diajukan ke DPR untuk mendapat persetujuan terlebih dahulu menyampaikan rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk dilakukan reviu,³² hal ini mirip dengan pembentukan Perda Provinsi, dimana rancangan Perda Provinsi khusus yang mengatur RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus terlebih dahulu dilakukan evaluasi dari Menteri sebelum dilakukan penetapan oleh Gubernur menjadi Perda yang final.³³

Rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara yang telah direviu oleh Menteri Keuangan dan Mendagri, kemudian Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menyampaikan kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan. Setelah mendapat persetujuan dari DPR RI, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menetapkan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam rangka pengenaan Pajak Khusus IKN.³⁴ Sehingga Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara secara implisit merupakan jenis peraturan perundang-undangan, walaupun tidak secara eksplisit disebutkan sebagai salah satu dari jenis peraturan perundang-undangan yang terkandung dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Karena Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan peraturan yang ditetapkan dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang oleh Jimly

³² Lihat Pasal 57 ayat (1) “*PP No. 17 Tahun 2022 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, Dan Pindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*” berbunyi Dalam rangka pengenaan Pajak Khusus IKN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 56, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menyampaikan Rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk dilakukan reviu.

³³ Lihat Pasal 245 ayat (1) “*Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah*”.

³⁴ Lihat Pasal 245 ayat (2) dan ayat (3) *Ibid*.

Asshiddiqie menyebutnya sebagai *subordinate legislation* atau disebut juga dengan istilah *secondary legislation*, *delegated legislation*, *statutory instrument* yang merupakan peraturan pelaksana undang-undang (*primary legislation*). Oleh karenanya, setiap lembaga pemerintah maupun lembaga pelaksana undang-undang lainnya, dalam menetapkan suatu peraturan perundang-undangan, harus berdasarkan perintah atau delegasi kewenangan yang diberikan oleh legislatif melalui undang-undang. Artinya, keabsahan proses pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah UU harus didasarkan atas *legislative delegation of rule-making power* dari pembentuk UU kepada pembentuk peraturan yang dimaksud.³⁵ Dengan demikian Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan jenis peraturan yang disebut dengan istilah *subordinate legislation* yang merupakan peraturan pelaksana undang-undang.

Oleh karena Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan jenis peraturan perundang-undangan, maka dalam proses pembentukannya harus tetap melibatkan masyarakat secara luas dan bermakna baik pelibatan masyarakat yang berada di Ibu Kota Nusantara maupun terhadap kelompok masyarakat yang menaruh perhatian atau yang konsen terhadap suatu Rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, sesuai dengan syarat konsep *meaningful participation* yang ditentukan dalam putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Pengabaian konsep *meaningful participation* dalam proses pembentukan maka potensial Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara tidak memenuhi syarat formil.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki merupakan konsep penjenjangan jenis peraturan perundang-undangan, berdasarkan pada asas hukum bahwa peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi di atasnya. Sehingga, kekuatan hukum dari masing-masing peraturan perundang-undangan ditentukan berdasarkan tingkatan atau derajat hierarkinya.³⁶ Sebagai negara hukum yang mempunyai tata urutan norma hukum, harus mengedepankan tata urutan

³⁵ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 270–71.

³⁶ Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif (Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), 19.

atau hierarki norma hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan terutama terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.³⁷

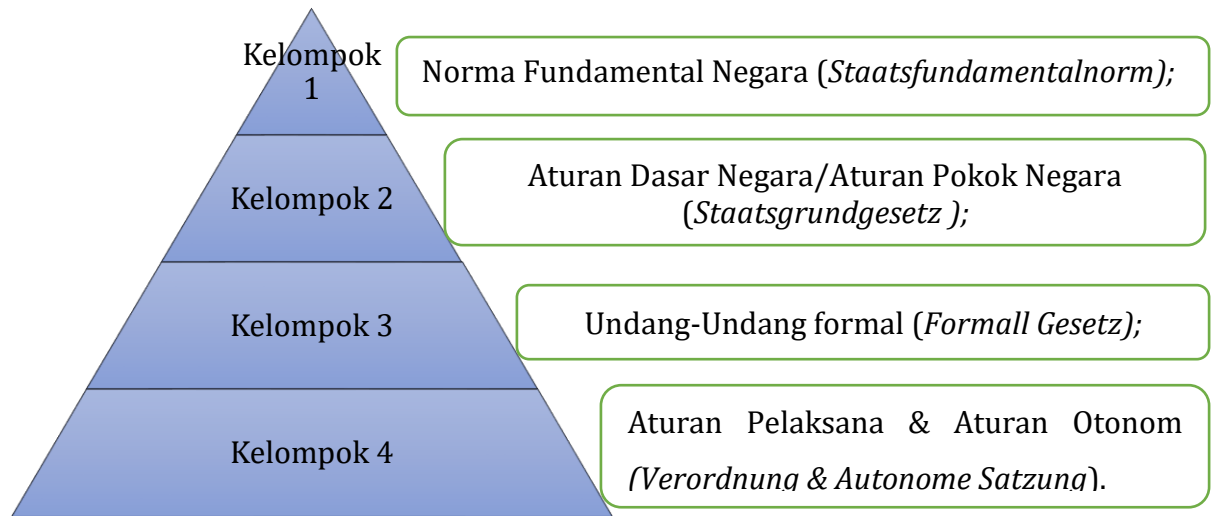
Kaitannya dengan tata urutan atau hierarki norma hukum, Hans Kelsen menjelaskan konsep mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Konsep ini dimaknai bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan (hierarki), artinya, suatu norma hukum yang derajatnya atau tingkatannya lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang derajatnya atau tingkatannya lebih tinggi di atasnya, begitupula norma hukum yang derajatnya atau tingkatannya lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang derajatnya atau tingkatannya yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya dimana sampai pada suatu norma hukum yang tidak dapat ditelusuri keberadaannya lebih lanjut yang sifatnya hipotesis dan fiktif, yakni oleh Kelsen menyebutnya dengan istilah *Grundnorm* (Norma Dasar).³⁸

Pemikiran Kelsen mengenai jenjang norma hukum kemudian dikembangkan oleh salah satu muridnya Hans Nawiasky, mengemukakan konsepnya bahwa selain norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis seperti pendapat Kelsen, norma hukum suatu negara juga berkelompok-kelompok, dimana Nawiasky membedakannya menjadi 4 (empat) kelompok besar.³⁹

³⁷ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Perspektif* 21, no. 3 (2016): 223, <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.

³⁸ Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, 43. 43. Toeri Hierarki Norma yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen didalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State*.

³⁹ Indarti, 46-47.



Teori jenjang norma (*theorie von stufenaufbau de rechtsordnung*) yang dikemukakan oleh Kelsen dan muridnya Nawiasky tersebut diatas, telah diadopsi dan diterapkan dalam sistem norma hukum di Indonesia. Sebagaimana dalam tata urutan atau hierarki norma hukum yang disebutkan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000, maupun diatur dalam ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 dan penggantinya UU Nomor 12 Tahun 2011.⁴⁰

Hierarki perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 memberikan batasan tidak semua peraturan perundang-undangan disebutkan dalam sistem hierarki, namun selain peraturan yang secara tegas disebutkan tata urutannya ada peraturan lain yang diakui keberadaannya dalam praktek bernegara. Kaitannya dengan keberadaan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang disebut dengan istilah *subordinate legislation* yang merupakan peraturan pelaksana undang-undang, maka berdasarkan teori Hans Nawiasky termasuk kelompok norma *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom), dimana keberadaannya sama dengan jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

Keharusan pengaturan letak dan kedudukan suatu peraturan negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan bertujuan untuk kemudahan pengujian atas

⁴⁰ Dayanto, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah," *Tahkim IX*, no. 2 (2013): 131.

validitasnya atau keabsahan dari peraturan itu. Dalam negara hukum demokratis, dalam hal melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan negara, baik peraturan di tingkat pusat maupun peraturan ditingkat daerah harus dapat dipertanggungjawabkan validitasnya atau keabsahannya kepada rakyat.⁴¹ Selain itu, hierarki peraturan memiliki pengaruh yang besar pada saat proses pembentukan peraturan hingga implementasi peraturan yang dibentuk. Hierarki bukan hanya sebatas teori semata, namun dapat dijadikan alat untuk mengontrol peraturan-peraturan negara yang merugikan kepentingan masyarakat baik kerugian materiil maupun non-materiil. Control hukum yang dapat dilakukan adalah dengan cara *judicial review*.⁴²

Apabila didasarkan pada teori Hans Kelsen tentang hierarki norma hukum (*stufentheorie*), yakni norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis, dimana keberlakuan suatu norma hukum itu bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi derajat di atasnya,⁴³ maka Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara dianggap valid atau sah jika tidak bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya, dan harus dibentuk berdasarkan perintah aturan yang di atasnya, dalam hal ini harus tunduk kepada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya maka Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara harus dibatalkan atau di lakukan *judicial review* di Mahkamah Agung.

3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Istilah materi muatan adalah terjemahan dari *het engenarding onderwerp der wet*, pertama kali dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi. Dimaksudkan oleh istilah

⁴¹ Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 5, <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.

⁴² Ari Setyono, "Formulasi Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah," *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure:Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. September 2019 (2019): 193.

⁴³ Erdin Tahir, "Analisis Keberlakuan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia (Analysis of Implementation of The Regulation of The Ministry of Law and Human Rights in Indonesia ' s Legislation System)" 3, no. 2 (2019): 174.

ini adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.⁴⁴

Memahami tata urutan atau susunan norma hukum ataupun memahami proses pembentukan berbagai jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan terlihat tidak sulit. Akan tetapi untuk mengetahui dan memahami dengan baik materi apa saja yang harus dimuat dalam berbagai jenis peraturan perundang-undang terasa tidak mudah.⁴⁵ Hal ini dikarenakan, pengaturan materi muatan disetiap peraturan perundang-undangan berbeda-beda antar peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya, sesuai dengan tingkatan atau jenjangnya, sehingga tata susunan (hierarki), fungsi, dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik itu, selalunya membentuk hubungan fungsional antara peraturan yang satu dan peraturan yang lainnya.⁴⁶

A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa guna mengetahui maupun memahami materi muatan berbagai jenis peraturan negara yang perlu diketahui terlebih dahulu adalah materi muatan UU. Hal ini dikarenakan materi muatan di berbagai jenis peraturan yang lainnya adalah materi muatan “sisa”, baik yang bersifat atribusi maupun delegasi.⁴⁷ Menurut Maria Farida Indarti jika materi UU sudah diketahui, maka selanjutnya akan lebih muda mengetahui materi muatan yang menjadi sisanya. Sehingga, menemukan dan memahami materi muatan suatu UU di negara Indonesia adalah sangat perlu dilakukan sebagai pedoman dalam membentuk peraturan yang lainnya.⁴⁸ Berdasarkan kedua pandangan ini maka materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan materi muatan sisa dari materi muatan UU baik yang sifatnya atribusian maupun materi muatan yang sifatnya pendelegasian dari UU ataupun PP sebagai peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

Dalam ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan

⁴⁴ Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan* (Jakarta: Rajawali, 2017), 45.

⁴⁵ Indarti, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, 70.

⁴⁶ Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, 285.

⁴⁷ Indarti, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, 55.

⁴⁸ Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, 285.

Perundang-undangan.⁴⁹ Dengan mencerminkan asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kenusantaraan, asas kekeluargaan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain mencerminkan asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.⁵⁰ Kemudian setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.⁵¹

Materi muatan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya menentukan materi muatan untuk UU, Perpu, PP, Peraturan Presiden, dan Perda, sedangkan materi muatan mengenai ketentuan peraturan lainnya yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) tidak ditentukan materi muatannya. Akan tetapi ketentuan undang-undang tersebut hanya mengatur dan memberikan kewenangan kepada lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk menyusun perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵²

Ketidakjelasan pengaturan materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya tersebut, tentunya jika merujuk pada padangan A. Hamid Attamimi bahwa guna mengetahui dan memahami materi muatan berbagai jenis peraturan negara, terlebih dahulu mengetahui materi muatan UU, dikarenakan materi muatan peraturan negara lainnya merupakan materi muatan “sisa”. Adapun materi muatan UU berisi:⁵³

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Tahun 1945;
- b. Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

⁴⁹ Lihat Pasal 1 Ayat (13) “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (2019).

⁵⁰ Lihat Pasal 6 “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”

⁵¹ “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Lihat Penjelasan Pasal 2.

⁵² “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Lihat Pasal 42.

⁵³ “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Lihat Pasal 10.

- d. Tindak lanjut atas putusan MK; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Untuk materi muatan PP berisi materi muatan untuk menjalankan UU. Sementara untuk materi muatan Perpres berisi materi muatan yang diperintahkan oleh UU, kemudian untuk melaksanakan PP, atau materi muatan untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan untuk materi muatan Perda berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁴

Berdasarkan ketentuan-ketentuan materi muatan tersebut diatas, dan berdasarkan pendapat A. Hamid Attamimi dan Mari Farida, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan dapat diperoleh dari pemberian kewenangan delegasi. Oleh Jimly Asshiddiqie menjelaskan pendelegasian kewenangan untuk melakukan pengaturan dilakukan dengan 3 (tiga) syarat alternatif yakni:⁵⁵

1. Adanya suatu perintah secara tegas tentang subjek lembaga pelaksana yang diberi kewenangan delegasi, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
2. Adanya perintah secara tegas yang kaitannya dengan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
3. Adanya perintah secara tegas tentang pendelegasian kewenangan yang bersumber dari UU atau lembaga pembentuk UU kepada lembaga penerima kewenangan delegasi, tanpa harus menyebut bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, salah satunya harus ada dalam rangka pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Hal ini dikarenakan ketiga syarat tersebut bersifat alternatif. Sementara lembaga pelaksana UU, baru memiliki kewenangan menetapkan peraturan yang mengikat umum, apabila lembaga dimaksud telah terlebih dahulu diberi kewenangan atau diberi perintah oleh undang-undang sebagai *primary legislation*.⁵⁶

⁵⁴ “Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Lihat Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14.

⁵⁵ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 266.

⁵⁶ Asshiddiqie, 266–267.

Oleh karena ketentuan pendelegasian kewenangan pengaturan disyaratkan harus terlebih dahulu adanya perintah atau pendelegasian yang resmi dari UU maka Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara juga harus memiliki dasar hukum yang jelas dalam pendelegasian untuk membuat pengaturan (*regeling*). Untuk itu perlu dilihat apakah UU IKN memberikan kewenangan kepada Otorita Ibu Kota Nusantara membuat peraturan (*regeling*). Maka apabila merujuk dalam ketentuan Pasal 5 ayat (6) UU IKN menyebutkan bahwa *“Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara”*. Dan ketentuan Pasal 5 Ayat (7) menyebutkan bahwa *“Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, pembentukan peraturan Ibu Kota Negara selain mengenai pajak dan pungutan lain, serta pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara oleh Otorita Ibu Kota Nusantara diatur dengan Peraturan Presiden.”* Kemudian berdasarkan Pasal 4 ayat (6) PP No. 17 Tahun 2022, disebutkan bahwa *“Pajak Khusus IKN dan/atau pungutan Khusus IKN yang ditetapkan dengan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”*.

Dari kedua ketentuan peraturan tersebut maka dapat dipahami bahwa Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara bersumber dari pendelegasian UU IKN dan PP No. 17 Tahun 2022, sehingga materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, berisi:

1. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan hanya terbatas mengenai pajak khusus IKN dan/atau pungutan khusus IKN.

Nomenklatur pajak dan/atau pungutan khusus IKN sebenarnya mirip dengan nomenklatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRB), seperti halnya PDRB didelegasikan untuk diatur dengan Perda. Jika pajak dan/atau pungutan khusus IKN disamakan dengan PDRB, maka tentunya harus mengacu pada ketentuan Pasal 114 Perpu No. 1 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang menyebutkan bahwa PDRB harus sesuai dengan ketentuan UU No. 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga proses pembentukan rancangan

Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara mengenai pajak dan/atau pungutan khusus IKN materi muatannya juga mengacu pada UU No. 1 Tahun 2022.

Selain daripada pajak khusus IKN dan pendapatan lain, Otorita Ibu Kota Negara tidak memiliki kewenangan untuk mengaturnya dengan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, namun diatur dengan Peraturan Presiden. Selain itu juga, Otorita Ibu Kota Negara diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Negara yang didelegasikan oleh ketentuan UU IKN seperti mengenai pengaturan rencana tata ruang IKN diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara bukan dengan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 15 ayat (4) UU IKN menyebutkan bahwa ketentuan mengenai Rencana Detail Tata Ruang Ibu Kota Nusantara diatur dengan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Materi mengenai Tata Ruang dalam prakteknya disetiap daerah-daerah biasanya didelegasikan dengan Perda bukan dengan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) lain halnya dengan praktek di IKN nantinya.

Ruang lingkup berlakunya Peraturan Otorita Ibu Kota Negara ini tentunya hanya berlaku di wilayah khusus Ibu Kota Negara, ruang lingkup berlakunya ini tentunya sama dengan ruang lingkup berlakunya Perda dimana hanya pada lingkup daerah tertentu. Namun problemnya, apakah materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara juga memuat materi muatan mengenai ketentuan pidana. Hal mana menurut ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi; atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Jika materi muatannya mengatur mengenai ketentuan pidana maka jelas keberadaannya disamakan dengan Perda.

Sebaliknya apabila materi muatannya tidak mengatur ketentuan pidana tentu keberadaannya tidak sama dengan Perda. Hanya saja pengaturan terkait dengan pajak dan pungutan lainnya di daerah selalunya didelegasikan pada Perda. Hal ini tentunya akan menjadi problem terhadap keberadaan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara, apabila tidak mengatur materi muatan mengenai ketentuan pidana maka akan berdampak terhadap kekuatan berlakunya di masyarakat. Terlepas Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara kedudukannya sama atau tidak sama dengan kedudukan Perda,

ataupun keberadaannya tidak dikenal didalam UU No. 11 Tahun 2012, namun yang harus diperhatikan dalam proses pembentukan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara baik itu rancangan peraturan terkait dengan pajak dan/atau pungutan khusus IKN atau peraturan lainnya adalah pengaharmonisasian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diatasnya, serta adanya keterlibatan masyarakat IKN secara luas dan bermakna dalam tahap penyusunan rancangan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara.

D. KESIMPULAN

Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara merupakan peraturan pelaksana undang-undang, hal ini merupakan jenis peraturan pelaksana yang disebut dengan istilah *subordinate legislation* atau merupakan suatu peraturan delegasi. Meskipun Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara tidak dikenal dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan namun karena merupakan pelaksana dari undang-undang, ditambah lagi proses pembentukannya sama dengan proses pembentukan Peraturan KPU maka jenisnya sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Prundang-undangan yang bersumber dari pendelegasian, yang sifatnya mengatur (*regeling*) dan mengikat secara umum sehingga tidak termasuk pengaturan yang bersifat *beschikking* (ketetapan atau keputusan).

Sementara secara tata urutan atau hierarki perundang-undangan kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Sekalipun tidak disebutkan dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan namun dari sifatnya bersumber dari pendelegasian UU IKN dan PP No. 17 Tahun 2022 maka secara hierarki berada dibawah undang-undang dan dibawah Peraturan Pemerintah, namun kedudukannya tidak sama dengan Peraturan Daerah karena tidak dibentuk oleh DPRD, oleh karena itu pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya atau harus dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan sumber delegasinya. Serta dalam proses penyusunannya harus melibatkan masyarakat (publik) secara luas dan bermakna (*meaningful participation*). Jika dikemudian hari ternyata Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya

maka dapat dilakukan pembatalan baik melalui *executive review* maupun melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Sedangkan untuk materi muatan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara telah ditentukan dalam UU IKN yakni hanya sebatas untuk mengatur pajak dan pungutan lainnya khusus di IKN, selain dari materi muatan tersebut diatur dengan Peraturan Presiden. Materi muatan tersebut tentunya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya. Materi muatan mengenai pajak dan pungutan lain yang diatur dengan Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara secara praktek di Indonesia juga didelegasikan pada Perda. Apabila Peraturan Otorita Ibu Kota Nusantara kedudukannya sama dengan Perda, maka materi muatan mengenai pajak dan pungutan khusus IKN disesuaikan dengan ketentuan UU No. 1 Tahun 2022.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 5. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.
- Chandra SY, Helmi, and Shelvin Putri Irawan. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 766. <https://doi.org/10.31078/jk1942>.
- Dayanto. "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah." *Tahkim IX*, no. 2 (2013): 131.
- Irawan Febriansyah, Ferry. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Perspektif* 21, no. 3 (2016): 223. <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/586>.
- Setyono, Ari. "Formulasi Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah." *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure:Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. September 2019 (2019): 193.
- Tahir, Erdin. "Analisis Keberlakuan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi

Manusia Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia (Analysis of Implementation of The Regulation of The Ministry of Law and Human Rights in Indonesia ' s Legislation System)" 3, no. 2 (2019): 174.

Buku

- A'an Efendi, Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Adisapoetra, W.F. Prins dan R. Kosim. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- . *Perihal Undang-Undang*. 1st ed. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- . *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Bambang Waluyo. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Kencana, 1991.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Negara*. Bandung: Alumni, 1985.
- E. Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988.
- Indarti, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Edited by Uji Prastyana. Revisi. Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.
- . *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.
- Jumadi. *Dasar Dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan*. Jakarta: Rajawali, 2017.
- Mahfud, Moh. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. 1st ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019.

Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Buku Mojok Grub, 2022.

Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Edited by Tarmizi. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

“Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (2011).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (2019).

Yani, Ahmad. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif (Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara No. 153 Tahun 2012, Lembaran Negara No. 5332.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara No. 143 tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara No. 6801.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lembaran Negara No. 4 tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara No. 6757.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara No. 41, Tambahan Lembaran Negara No. 6766.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara No. 238, Tambahan Lembaran Negara No. 6841.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan

Ibu KOTA Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu KOTA Nusantara. Lembaran Negara No. 101, Tambahan Lembaran Negara No. 6789.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.