

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kerangka Teoretis

2.1.1. Aspek Kepastian Hukum

Konteks kepastian merupakan istilah yang berakar dari konsep kebenaran, yang dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat benar secara objektif dan dapat dirumuskan melalui pendekatan legal-formal secara ketat. Dalam kerangka logika deduktif, norma hukum positif diposisikan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret atau faktual berperan sebagai premis minor.. Konklusinya akan selalu dapat dicapai dengan menggunakan sistem logika tertutup. Semua orang harus mengikuti konklusi karena itu harus dapat diprediksi (Dimiyati & Wardiono, 2016).

Pada abad ke-19, aliran positivisme hukum melahirkan teori mengenai kepastian hukum yang erat kaitannya dengan keberlakuan hukum positif, yaitu hukum yang diterapkan secara formal dalam suatu negara atau dalam kondisi tertentu sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Secara normatif, kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila peraturan disusun dan diundangkan secara jelas, rasional, dan sistematis, sehingga tidak menimbulkan ambiguitas atau interpretasi ganda. Hal ini tampak dari karakteristik hukum sebagai sistem norma yang terintegrasi, di mana norma-norma yang ada saling mendukung dan tidak saling bertentangan. Dengan demikian, kepastian hukum mengandung makna bahwa penerapan hukum dilakukan secara konsisten dan

tidak dipengaruhi oleh pertimbangan subjektif, serta menjamin prediktabilitas terhadap akibat hukum yang ditimbulkan.

Menurut Hans Kelsen (2019), sebagai tokoh utama dalam aliran positivisme hukum, memposisikan hukum sebagai suatu sistem yang tersusun atas norma-norma. Norma, menurutnya, merupakan pernyataan normatif yang menekankan aspek *das Sollen* yakni apa yang seharusnya dilakukan berisi ketentuan mengenai tindakan yang wajib dijalankan dalam kondisi tertentu. Kelsen juga menegaskan bahwa norma hukum tidak muncul secara alami, melainkan dibentuk melalui tindakan dan keputusan manusia yang dilakukan secara sadar dan rasional (Marzuki & Sh, 2021). Dalam kehidupan masyarakat, undang-undang yang memuat kaidah-kaidah umum berfungsi sebagai pedoman dalam membentuk perilaku individu, baik dalam interaksi antarpribadi maupun dalam relasi sosial secara lebih luas. Ketentuan hukum tersebut sekaligus menjadi instrumen normatif yang membatasi ruang gerak masyarakat dalam memperlakukan individu, termasuk dalam hal membebani hak dan kewajiban.

Begitupun dengan Utrecht dalam Nur Zulfahmi (2023), memandang suatu konsep kepastian dari perspektif ajaran yuridis-normatif yang dilandasi oleh pemikiran dasar yang bersumber dari positifistik dalam aliran hukum. Penganut idiologi ini percaya bahwa tujuan hukum ialah untuk memastikan bahwa ada kepastian hukum, yang diciptakan oleh sifat hukum sendiri, yang hanya menghasilkan peraturan yang general. Berdasarkan karakteristik umum dari aturan hukum, tujuan utama hukum tidak semata-mata diarahkan untuk mencapai

keadilan atau keuntungan tertentu, melainkan lebih menitikberatkan pada upaya menciptakan rasa aman dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat.

Satjipto Raharjo memberikan pemahaman terkait konteks hukum prosedural dan substantif pembentuk aturan. Berbeda dengan peraturan prosedural, peraturan substantif memuat perintah yang dilarang dan yang tidak dilarang (Raharjo et al., 2002). Pemikiran kaum legal positivis di dunia hukum adalah dasar yuridis dogmatik normatif, yang menekankan legalistik-positivistis. Penganut kaidah ini percaya bahwa tujuan hukum hanyalah untuk mewujudkan kepastian hukum, yang disebut sebagai “kepastian undang-undang”.

Pada dasarnya, kepastian hukum akan memberikan masyarakat dasar untuk membuat keputusan. Selain itu, kepastian hukum juga berperan dalam melindungi setiap individu dalam masyarakat dari potensi tindakan otoriter yang dilakukan oleh negara. Namun demikian, perlu ditekankan bahwa nilai kepastian hukum tidak semata-mata tercermin dalam rumusan pasal-pasal undang-undang, melainkan juga dalam implementasi dan konsistensi penegakannya, tetapi juga hubungan antara aturan hukum secara hierarkis dan substantif. Ini berarti bahwa aturan hukum tidak boleh tumpang tindih atau bertentangan dengan aturan umum, yang memungkinkan. Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Otorita Ibu Kota Nusantara memanfaatkan teori ini sebagai kerangka analisis utama dalam menilai kualitas peraturan serta potensi implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan di Ibu Kota Negara.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di IKN, ada perlunya pembagian kewenangan yang jelas dan tegas antara Pemerintah Pusat dan OIKN. Tanpa pembagian yang jelas, potensi tumpang tindih dan konflik kewenangan akan meningkat, yang pada gilirannya akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berbagai faktor, seperti:

1. Pengambilan Keputusan: Pihak-pihak yang berkepentingan mungkin khawatir dan proses dapat tertunda jika tidak jelas siapa yang berwenang mengambil keputusan tentang masalah tertentu.
2. Perizinan dan Regulasi: Investor dan pelaku pembangunan perlu tahu siapa yang berwenang mengeluarkan izin dan regulasi yang berlaku. Ketidakjelasan dapat menghalangi investasi dan meningkatkan biaya transaksi.
3. Penegakan Hukum: Menentukan siapa yang bertanggung jawab atas penegakan hukum dan penyelesaian sengketa akan sulit jika batas kewenangan tidak jelas.
4. Akuntabilitas: Ketika kewenangan tidak jelas, itu dapat mengaburkan siapa yang bertanggung jawab, menyulitkan proses akuntabilitas publik.

2.1.2. Teori Kelembagaan Negara

Secara definitif, lembaga negara diartikan juga dengan istilah *staatsorgaan* dalam bahasa Belanda. Istilah tersebut dalam konteks bahasa Indonesia merujuk pada entitas seperti lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Dalam Kamus Fockema Andreae (1983), kata “organ” juga berarti perlengkapan. Konsekuensinya, istilah-istilah tersebut kerap dipergunakan secara bergantian

seolah-olah memiliki makna yang sama, meskipun masing-masing memiliki konotasi dan kedudukan yang berbeda dalam struktur ketatanegaraan (Asshiddiqie et al., 2004). Adapun hal lain, menurut Natabaya dalam basuki (2011), Pada perumusan UUD 1945 sebelum dilakukan amendemen, para perancang konstitusi lebih cenderung menggunakan istilah 'badan negara' dibandingkan dengan istilah seperti 'lembaga negara' atau 'organ negara'. Sebaliknya, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949 secara konsisten mengadopsi istilah 'alat perlengkapan negara' untuk menyebut entitas yang menjalankan fungsi serupa, tanpa merujuk pada istilah lain (Asshiddiqie et al., 2004).

Teori Kelembagaan Negara pada dasarnya memiliki banyak arti diantaranya alat perlengkapan negara, atau lembaga negara yang melambangkan instansi yang dibuat untuk melaksanakan fungsi negara. Mengacu pada teori *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu, pembagian kekuasaan negara idealnya dilakukan ke dalam tiga cabang utama, yakni kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, guna mencegah pemusatan kekuasaan pada satu tangan dan menjamin mekanisme saling mengawasi (*checks and balances*). Setiap cabang melakukan tugasnya sendiri tanpa berhubungan dengan cabang kekuasaan lainnya. Selain untuk mencegah dominasi salah satu badan, pembagian kekuasaan ini dilakukan untuk membedakan fungsi dan peran (Budiardjo, 2003)

Menurut pemikiran Hans Kelsen dalam karyanya *General Theory of Law and State* (Kelsen, 2017), individu atau entitas yang menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan berdasarkan suatu sistem hukum dapat dikategorikan sebagai sebuah organ negara. Dengan kata lain, struktur kenegaraan tidak sepenuhnya bersifat

organik (Kelsen, 2017). Dalam perspektif yang lebih luas, setiap posisi atau jabatan yang dibentuk melalui landasan hukum dapat dianggap sebagai organ negara, selama jabatan tersebut menjalankan fungsi normatif baik dalam merumuskan norma (*norm-creating*) maupun dalam melaksanakan atau menerapkan norma (*norm-applying*) di dalam kerangka sistem hukum yang berlaku (Kelsen, 2017).

Dalam kerangka pemikirannya lembaga seperti parlemen yang memiliki kewenangan untuk menetapkan undang-undang, maupun individu warga negara yang menjalankan hak pilihnya dalam pemilihan umum, dapat diklasifikasikan sebagai organ negara dalam arti yang diperluas (Kelsen, 2017). Hal ini didasarkan pada fungsi keduanya dalam membentuk serta mewujudkan kehendak hukum melalui mekanisme yang ditentukan oleh tata hukum. Secara substansial, istilah organ negara mengacu pada individu yang mengemban peran atau posisi tertentu dalam pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan. Dalam praktiknya, peran tersebut umumnya dikenal sebagai jabatan publik (*public offices*), sedangkan pelaksananya disebut pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*). Istilah-istilah ini menegaskan keterkaitan antara posisi yang diemban dengan fungsi konstitusional yang dijalankan dalam struktur pemerintahan (Kelsen, 2017).

Sri Soemantri mengemukakan bahwa konstitusi berfungsi sebagai representasi menyeluruh dari sistem ketatanegaraan suatu negara, karena di dalamnya tercermin prinsip-prinsip dasar, struktur kelembagaan, serta hubungan antarorgan dalam pelaksanaan kekuasaan negara (Soemantri, 1992). Merujuk pada pendapat K.C Wheare bahwa lembaga negara adalah suatu lembaga yang

ditetapkan dalam Konstitusi. Selain itu Menurut Jimly Asshidiqie, Kedaulatan rakyat di Indonesia diwujudkan melalui pembentukan struktur kelembagaan negara dan pemerintahan yang dirancang untuk menjamin keberlangsungan sistem hukum serta berfungsinya prinsip-prinsip demokrasi dalam praktik penyelenggaraan negara (Soemantri, 2007). Terdapat berbagai sudut pandang yang berkembang dalam mengklasifikasikan lembaga negara, yang mencakup pandangan yang menempatkannya sebagai bagian integral dari struktur pemerintahan, sebagai lembaga pemerintahan non-departemen, maupun sebagai entitas kenegaraan dalam pengertian yang lebih restriktif. Sebagian lembaga tersebut memperoleh pembentukan serta legitimasi kewenangannya secara langsung melalui ketentuan dalam Undang-Undang Dasar, sementara yang lain memperoleh legitimasi melalui undang-undang atau bahkan hanya melalui keputusan presiden. Tidak dapat disangkal, posisi dan hierarki dari lembaga-lembaga tersebut sangat ditentukan oleh dasar hukum pembentukannya serta tingkat pengaturannya.

Lembaga negara yang dibentuk langsung oleh Undang-Undang Dasar berperan sebagai organ konstitusi, sedangkan lembaga negara yang dibentuk melalui undang-undang biasa berfungsi sebagai pelaksana ketentuan konstitusional dalam batas kewenangan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, lembaga negara yang dibentuk hanya oleh presiden dan diberi otoritas oleh peraturan daerah pasti akan diperlakukan dengan lebih adil oleh pejabatnya. Hirarkis lembaga negara tidak selalu terkait dengan konstitusionalitasnya. Di samping itu, persoalan mengenai substansi serta

mekanisme pengaturan lembaga-lembaga negara oleh Undang-Undang Dasar, termasuk jaminan terhadap eksistensinya, merupakan ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi pengujian konstusionalitas norma hukum. Karena kedudukannya lebih rendah daripada lembaga konstusional normal, lembaga tersebut memiliki masalah konstusionalitas selama ketentuan tentang lembaga tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar. Namun apabila muncul sengketa kewenangan antar lembaga negara dengan lembaga negara lainnya atau pertentangan aturan saat pemberlakuan UUD terkait eksistensi lembaga tersebut, akan diselesaikan melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi (Safa'at, 2014).

Jimly Asshiddiqie menalaah kelembagaan negara dengan menggunakan teorinya sendiri yaitu sumber legitimasi norma dari hierarki kelembagaannya. Berdasarkan teori ini, Struktur kelembagaan negara dapat diklasifikasikan ke dalam tiga tingkatan. Tingkat pertama mencakup lembaga tinggi negara, yaitu institusi yang memperoleh kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar sebagai entitas utama dalam sistem ketatanegaraan. Tingkat kedua terdiri dari lembaga negara, yakni institusi utama lainnya yang mendapatkan legitimasi tidak hanya dari konstitusi, tetapi juga dari peraturan perundang-undangan di bawahnya (Asshiddiqie, 2006). Sangat penting untuk menetapkan hierarki lembaga negara karena harus ada aturan yang mengatur bagaimana para pemimpin lembaga akan diperlakukan secara hukum.

Jimly Ashidiqy (2004), menkemukakan bahwa “isu konstusionalitas suatu lembaga negara tidak selalu memiliki hubungan langsung dengan kedudukan

hierarkis lembaga tersebut dalam struktur ketatanegaraan menurut kerangka konstitusi.” Kendati suatu lembaga negara tidak memiliki kedudukan setara dengan lembaga konstitusional lainnya, persoalan utama yang perlu dicermati adalah sejauh mana dan dalam bentuk apa Undang-Undang Dasar mengatur serta menetapkan keberadaan dan fungsi lembaga tersebut. Namun, instansi lembaga tersebut memiliki masalah konstiusionalitas selama UUD mengaturnya. Dua komponen utama organisasi negara adalah organ dan fungsi (Asshiddiqie, 2006). Bentuk atau wadah organ adalah isinya, sedangkan fungsi adalah gerakannya. Bentuk suatu organ mengacu pada kedudukan atau status kelembagaannya, sedangkan fungsi merujuk pada aktivitas atau peran yang dijalankan sesuai tujuan pembentukannya. Sebagian organ telah secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945 beserta fungsi-fungsi utamanya. Di samping itu, terdapat pula lembaga atau organ negara yang meskipun disebutkan, rincian mengenai nomenklatur, kewenangan, dan tugasnya diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar.

2.1.3. Teori Kewenangan

Secara yuridis, kewenangan dapat dimaknai sebagai hak atau kapasitas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada suatu subjek hukum untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. Pendapat H.D. Stoud yang dikutip oleh Hadita (Hadita, 2023), “konsep kewenangan (*bevoegdheid*) dapat dipahami sebagai keseluruhan hak dan kewajiban administratif yang dimiliki oleh subjek hukum publik dalam interaksi hukum administrasi negara.” Definisi ini menggambarkan bahwa kewenangan mencakup ketentuan normatif yang

mengatur cara suatu entitas hukum publik memperoleh dan menjalankan otoritas pemerintahan dalam ruang lingkup hukum publik. Dalam konteks ini, kewenangan tidak hanya mencerminkan kekuasaan formal semata, melainkan juga mencakup legitimasi yuridis yang menyertai fungsi-fungsi institusional dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Lebih lanjut, kewenangan dapat diuraikan menjadi dua aspek mendasar, yakni sumber kewenangan dan lingkup penerapannya. Sumber kewenangan mengacu pada legitimasi hukum yang menjadi dasar bertindak bagi suatu lembaga atau pejabat, baik yang berasal dari konstitusi, undang-undang, maupun peraturan pelaksana lainnya. Sedangkan ruang lingkup kewenangan menjelaskan batasan serta mekanisme penggunaan kewenangan tersebut, termasuk ketentuan prosedural yang harus dipatuhi dalam pelaksanaannya.

Apabila kewenangan dijalankan tanpa dasar hukum yang sah, maka tindakan tersebut dapat dinilai sebagai tindakan administratif yang tidak sah (*onrechtmatige overheidsdaad*), bahkan berpotensi menjadi pelanggaran hukum oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap struktur kewenangan dan dasar legitimasinya merupakan syarat utama dalam membangun pemerintahan yang sejalan dengan asas negara hukum (*rechtsstaat*).

Konseptual sebuah kewenangan didalamnya terkandung wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Tindakan hukum publik termasuk dalam wewenang. Pemerintahan tidak hanya berwenang dalam pengambilan keputusan (*bestuur*), melainkan juga meliputi pelaksanaan tugas-tugas administratif lainnya,

termasuk pemberian dan pelimpahan wewenang. Aktivitas-aktivitas tersebut umumnya ditentukan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara terminologis, wewenang merupakan bentuk dasar dari istilah kewenangan yang mengacu pada hak, otoritas, atau kekuasaan yang sah untuk menjalankan suatu tindakan. Dalam sistem ketatanegaraan, kewenangan formal bersumber dari kekuasaan legislatif melalui undang-undang maupun otoritas administratif dari lembaga eksekutif. Dalam praktiknya, kekuasaan terhadap masyarakat atau pemerintahan biasanya terdiri dari gabungan beberapa bentuk kewenangan yang terstruktur dan dijalankan secara hierarkis.

Menurut pandangan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sely (2021) “kewenangan merupakan elemen fundamental dalam struktur hukum tata negara maupun hukum administrasi negara.” Sumber kewenangan secara atribusi, delegasi, dan mandat pada dasarnya dapat ditemukan dalam Undang-Undang. Pemberian kewenangan kepada suatu organ bagian pemerintahan oleh pembuat undang-undang, baik yang lama maupun baru, dikenal sebagai kewenangan atribusi. Dengan demikian, kewenangan itu melekat pada organ pemerintahan tersebut untuk jabatan dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Sementara itu, delegasi kewenangan dipahami sebagai proses pemindahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ lainnya. Dalam hal ini, otoritas yang sebelumnya berada pada pihak pertama dialihkan kepada pihak kedua, yang kemudian secara penuh memegang tanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan tersebut. Penerima delegasi bertindak atas nama sendiri dan bukan semata-mata sebagai pelaksana teknis, sehingga ia turut memikul

tanggung jawab hukum atas tugas yang dilimpahkan oleh pemberi kewenangan (Ridwan, 2006). Berbeda dengan delegasi, mandat merujuk pada pelimpahan kewenangan dari seorang pejabat Tata Usaha Negara kepada bawahannya untuk mengambil keputusan atas nama pemberi mandat. Dalam konteks ini, pejabat yang memperoleh mandat menjalankan tugasnya bukan atas nama pribadi, melainkan sebagai perpanjangan tangan dari pejabat yang memberikan mandat tersebut. Oleh karena itu, tanggung jawab hukum atas tindakan yang diambil tetap berada pada pemberi mandat.

Menurut Philipus M. Hadjon (2020) seluruh tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah. Terdapat tiga bentuk utama dari sumber kewenangan tersebut, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi bersumber langsung dari pembagian kekuasaan yang ditetapkan dalam konstitusi, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat merupakan bentuk pelimpahan wewenang dari organ yang telah terlebih dahulu memilikinya. Philipus M. Hadjon kemudian memilahkannya antara delegasi dan mandat secara mendasar (Hadjon et al., 2020). Kewenangan yang telah diserahkan sepenuhnya oleh lembaga pemerintahan tertentu ke badan pemerintah lainnya secara otomatis mengikat pihak terkait dan mentransfer seluruh tanggung jawab serta konsekuensi hukum. Pihak yang sebelumnya mendelegasikan wewenang tersebut tidak dapat langsung mencabut atau menggunakannya kembali tanpa proses pembatalan berdasarkan aturan resmi “tindakan berlawanan”, dimana Hanya pejabat yang menetapkan kebijakan pelaksanaan perundang-undangan

dengan mengeluarkan aturan setara atau lebih tinggi yang dapat membatalkan atau mengubahnya.

Perspektif hukum administrasi negara menjelaskan kekuasaan pemerintahan bersumber dari undang-undang. Bagir Manan (2000) mengatakan bahwa “kekuasaan adalah hak untuk melakukan apa yang diinginkan.” Wewenang tidak hanya mencerminkan kekuasaan semata, tetapi juga memuat unsur hak dan kewajiban secara simultan. Dalam konteks hukum, hak dipahami sebagai kebebasan yang dimiliki oleh subjek hukum untuk menentukan pilihan atas suatu tindakan baik untuk melaksanakannya maupun tidak serta untuk menuntut pihak lain agar melakukan tindakan tertentu sebagaimana telah diatur dalam norma hukum yang berlaku. Sebaliknya, kewajiban mencerminkan suatu keharusan yuridis yang membebani individu maupun institusi untuk menjalankan suatu tindakan tertentu atau menghindari tindakan tertentu, sebagaimana ditentukan dalam norma-norma yang berlaku dalam sistem hukum (Ridwan, 2006).

Wewenang terdiri dari tiga elemen kunci, yakni pengaruh, legitimasi hukum, dan kesesuaian dengan norma hukum. Unsur pengaruh merefleksikan bahwa pelaksanaan wewenang dimaksudkan untuk mengarahkan atau mengendalikan perilaku subjek hukum, sementara unsur legitimasi hukum menekankan bahwa pelaksanaan wewenang harus berlandaskan pada ketentuan hukum yang tegas dan sah. Faktor hukum menunjukkan bahwasanya aturan yang jelas ditetapkan untuk wewenang khusus dan umum. Bagir Manan (2019) dalam karya *Hukum Tata Negara* menjelaskan bahwa kekuasaan merepresentasikan hak bagi seseorang atau suatu entitas untuk mengambil tindakan maupun memilih

untuk tidak melakukannya, sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Secara esensial, wewenang memuat elemen hak, yang dalam ranah hukum dipahami sebagai kebebasan subjek hukum untuk menentukan pilihan—baik dalam bertindak, tidak bertindak, maupun meminta pihak lain menjalankan suatu tindakan tertentu sesuai aturan yang berlaku. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pelaksanaan kewenangan pemerintahan bersumber dari tiga bentuk utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Ketiganya memiliki ciri khas serta implikasi yuridis yang berbeda dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan (Manan, 2000).

Berfokus pada penelitian skripsi ini, teori kewenangan *Vrije Beoordelingsruimte* atau diskresi dapat terlihat pada dasarnya teori ini mengakui bahwa organ pemerintahan terkadang memiliki kebebasan untuk memilih tindakan yang dianggap paling sesuai untuk situasi tertentu, sepanjang tidak melampaui batas hukum. Studi ini harus melihat sejauh mana UU IKN memberikan OIKN pilihan dan bagaimana pilihan ini dapat berinteraksi dengan kewenangan Pemerintah Pusat. Ketidakpastian hukum dan kemungkinan penyalahgunaan wewenang dapat terjadi akibat penggunaan diskresi yang tidak tepat meskipun dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, diskresi sangat penting, terutama dalam mengisi celah dalam peraturan tertulis dan melenturkan peraturan yang kaku dan kuno. Bahkan, diskresi dapat menyesuaikan diri dengan kondisi kekininan yang lebih baik, yang menguntungkan masyarakat umum.

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, dapat dikatakan bahwa kemandirian pemerintahan adalah syarat utama untuk negara dan sistem hukum modern. Pemerintahan memiliki peran yang sangat penting. Mereka bekerja di banyak bidang, seperti ekonomi, sosial-budaya, pendidikan, pertanian, teknologi, dan sebagainya. Karena pejabat pemerintah dan masyarakatnya saling bersimbiosis mutualisme dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Hukum harus fleksibel untuk menangani dan menstabilkan kepentingan pejabat pemerintah dan masyarakat di wilayah tersebut. Jika kita mempertimbangkan, pemerintahan telah memiliki kebebasan sejak berdirinya negara. Sebagai pemegang mandat rakyat untuk menjalankan negara, pejabat pemerintahan tidak dapat menggunakan kewenangannya secara kaku, hanya mengikuti undang-undang. Ini karena dinamika masyarakat yang cepat dan kompleks tidak memungkinkan mereka hanya mengikuti aturan teks undang-undang.

2.1.4. Tinjauan Umum Pembentukan Daerah Khusus Otorita IKN

Secara umum, Kepala Otorita menjalankan tugasnya sebagai pimpinan wilayah Otorita tersebut dengan kedudukan yang setara dengan menteri dalam struktur pemerintahan. Kepala Otorita berkewajiban terhadap tugas kelembagaan Otorita tersebut, yang mencakup rangkaian kegiatan mulai dari tahap perencanaan, pembangunan, hingga proses pemindahan ibu kota negara. Selanjutnya, setelah tahapan tersebut terlaksana, Kepala Otorita juga mengemban tanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan khusus di wilayah IKN.

Merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN), ditegaskan bahwa Kepala Otorita Ibu

Kota Nusantara diangkat dan dilantik langsung oleh Presiden serta merupakan bagian dari struktur kabinet pemerintahan. Menurut penjelasan ketentuan tersebut, proses pengangkatan kepala otorita beserta dengan wakilnya tidak mengikuti prosedur pemilihan kepala daerah biasa, melainkan dilakukan melalui penunjukan secara langsung oleh Presiden tanpa proses pemilihan oleh rakyat. Untuk itu kepala Otorita IKN dari segi pertanggungjawabannya akan bertanggung jawab dan menyelenggarakan pemerintahan area khusus IKN. Meskipun memiliki kewenangan di wilayah pemerintahan, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak menjalankan peran sebagai gubernur sebagaimana kepala daerah pada umumnya, melainkan menduduki jabatan setingkat menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan di Daerah Khusus IKN, Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita berkolaborasi secara struktural dan fungsional.

Pimpinan Otorita IKN berfungsi sebagai penyelenggara pemerintahan, namun tidak seperti kepala Otorita Batam, yang merupakan badan. Kepala Otorita IKN akan dipilih langsung oleh presiden melalui penunjukan setelah kandidat memenuhi syarat untuk jabatan tersebut. Pemimpin IKN dapat menjabat selama 10 tahun atau seumur hidup jika presiden memperpanjang masa jabatan selama 5 tahun.

2.1.5. Tinjauan Umum Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih menuntut suatu organisasi untuk menyediakan pelayanan publik yang transparan dan akuntabel, sekaligus memiliki kapasitas intrinsik untuk mengeliminasi korupsi,

kolusi, dan nepotisme. Ini mencerminkan pemahaman mendalam tentang akuntabilitas publik. Sistem manajemen yang dikenal sebagai tata kelola yang baik (*good governance*) melibatkan serangkaian mekanisme dan prosedur yang optimal untuk menjalankan otoritas politik, ekonomi, dan administratif. Keberhasilan tata kelola ini sangat bergantung pada kapabilitas manajemen dalam mengelola sumber daya dan urusan negara dengan menjunjung tinggi prinsip keterbukaan, akuntabilitas, transparansi, serta responsivitas terhadap kebutuhan publik.

Inti dari tata kelola terletak pada kaidah dasar penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Ketiga prinsip ini krusial untuk memastikan pemerintahan berjalan dengan efektif dan bertanggung jawab. Meskipun istilah "*Good governance*" masih sangat baru, banyak definisi telah dibuat untuk menjelaskan artinya. Namun demikian, pemerintahan yang baik telah dianggap sebagai bagian penting dari menjamin kesejahteraan nasional. Berdasarkan pada masing-masing prinsip seperti prinsip (Sedarmayanti & Rahadian, 2018) :

1. Sebagai inti dari prinsip transparansi, penyajian informasi yang relevan dan material harus dilakukan secara mudah diakses dan dipahami oleh pihak berkepentingan. Hal ini esensial untuk menjaga objektivitas pemerintahan.
2. Pertanggungjawaban prinsip bahwa perusahaan atau pemerintah harus dapat bertanggung jawab atas tindakannya secara terbuka dan wajar. Dengan demikian, pemerintahan wajib dikelola secara proporsional dan

patuh terhadap ketentuan yang telah ditetapkan. Ini krusial bagi penyelenggaraan fungsi-fungsi negara.

3. Partisipasi, juga disebut partisipasi, adalah keterlibatan seseorang dalam proses pengambilan keputusan melalui lembaga yang memiliki kemampuan untuk menyampaikan keinginan mereka.
4. Kebebasan untuk berpartisipasi, berbicara, dan berasosiasi adalah dasar partisipasi.
5. *Koordinasi*, yang mana merupakan praktik yang dilakukan berbagai entitas, khususnya lembaga pemerintah yang berkepentingan di bidang kehutanan, untuk mencapai tujuan bersama. Beberapa lembaga pemerintah bertanggung jawab atas pengelolaan kawasan hutan secara langsung, tetapi koordinasi yang buruk menjadi kendala utama bagi tata kelola sektor kehutanan yang efisien dan efektif.

Berdasarkan indikator tersebut dapat ditarik Kesimpulan bahwasanya Tata kelola pemerintahan yang baik secara tidak langsung bertujuan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Secara harfiah, Konsep pengelolaan berakar dari kata 'kelola' atau 'menjaga', yang secara inheren merujuk pada aktivitas mengatur, menyelenggarakan, menjalankan, dan mengendalikan. Ini mencakup berbagai entitas seperti pemerintahan, perusahaan, program, atau proyek, dengan tujuan mencapai sasaran spesifik melalui penerapan sistem dan proses yang terstruktur (Appel-Meulenbroek & Danivska, 2021).

Mengelola ialah menyelenggarakan atau menjalankan, mengurus, dan mengendalikan, sedangkan mengelola berarti perbuatan, cara, atau proses

mengelola. Sebagai sebuah proses, pengelolaan berfokus pada pengaturan sumber daya organisasi agar dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan internalnya. Dalam pengelolaan, tujuan adalah untuk memanfaatkan sumber daya dan aset dengan cara yang menghasilkan output dan hasil yang diinginkan. Jika output dan hasil tersebut memenuhi tujuannya, tujuan pengelolaan dianggap tercapai atau berhasil. Indikator tatakelola yang baik diantaranya berlandaskan pada pemahaman *rule of law*, akuntabelitas, transparansi, responsifitas, inklusif dan berkeadilan, serta konsensus, dan partisipasi (Riantono, 2014).

Begitu juga terhadap konsep dasar tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) mensyaratkan pengelolaan negara yang transparan, akuntabel, aktif, efisien, dan berlandaskan hukum. Ini merupakan pilar-pilar penting untuk tata kelola yang efektif. Inti dari gagasan ini adalah membangun pemerintahan yang memenuhi kebutuhan masyarakat, memastikan kesetaraan dan keadilan bagi semua orang, dan memiliki visi jangka panjang untuk kemajuan yang berkelanjutan. Selain itu *good governance* bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan publik, menciptakan iklim investasi yang menguntungkan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan menghilangkan korupsi dan kolusi. Ini karena peran aktif masyarakat dalam menjaga keseimbangan dan mengawasi jalannya pemerintahan.

2.2 Kerangka Yuridis

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Konstitusi dan undang-undang tertinggi negara Indonesia ditujukan untuk membahas pembagian kekuasaan, pemerintahan negara,

dan otonomi daerah sebagai landasan yuridis dan filosofis untuk mengatur kewenangan.

2. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara juga dikenal sebagai UU IKN merupakan undang-undang utama dari penelitian ini. Setiap pasal yang berkaitan dengan pembentukan Otorita Ibu Kota Negara (IKN) akan dibahas dalam undang-undang ini, terutama yang mengatur pembagian kewenangan antara IKN dan Pemerintah Pusat. Pasal-pasal ini akan mencakup ketentuan tentang tugas, fungsi, struktur, dan kewenangan IKN.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Prinsip-prinsip yang mengatur pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam UU Pemda tetap relevan untuk digunakan sebagai perbandingan atau untuk menunjukkan bagaimana IKN menyimpang dari atau mengikuti prinsip-prinsip umum tersebut, meskipun IKN adalah khusus.
4. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks pelaksanaan kewenangan IKN, undang-undang ini mengatur prinsip umum tentang pemerintahan yang baik, diskresi, dan proses pengambilan keputusan oleh pejabat pemerintahan.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2022 mengatur bagaimana Otorita Ibu Kota Nusantara beroperasi. PP ini akan memberikan analisis dari struktur organisasi IKN, tata kerja, dan cara IKN berinteraksi dengan

lembaga pemerintah lainnya. Ini juga akan menjelaskan pembagian tugas dan fungsi UU IKN yang mungkin tidak terinci.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2022 mengenai Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan Pembangunan dan Pengembangan Ibu Kota Nusantara. PP ini menjelaskan secara detail bagaimana proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan IKN dilakukan, termasuk peran dan kewenangan OIKN dalam setiap tahapan proses tersebut. Ini akan sangat penting untuk menilai pentingnya pembagian kewenangan fungsional.

2.3 Penelitian Terdahulu

Meninjau sejumlah penelitian sebelumnya yang relevan sangat penting untuk membuat landasan yang kuat untuk penelitian ini. Penelitian sebelumnya dilakukan dengan tujuan untuk menentukan seberapa luas topik yang diteliti, menemukan celah penelitian (*gap*), dan memperkuat argumen bahwa penelitian ini penting. Oleh karena itu, beberapa temuan penelitian sebelumnya akan dibahas dalam subbagian ini. Hasil ini terkait baik secara langsung maupun tidak langsung dengan subjek penelitian saat ini diantaranya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Denis Kurniawan D. dengan judul “Otorita IKN dalam status kelembagaan dan hubungan pembagian kekuasaan pusat dan daerah”, yang dipublikasikan dalam jurnal terindex sinta 2. Dalam penelitian ini mengkaji permasalahan terkait konstitusionalitas dan kekhawatiran demokratisasi ditingkat local akibat ketiadaan DPRD dan proses penunjukan kepala IKN. Hasil penelitian

menyatakan bahwa otorita IKN tidak menjalankan asas desentralisasi sebagai pemerintah daerah, melainkan hanya berfungsi sebagai dekosentrasi fungsional yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah.

2. Penelitian dengan judul “Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara” yang ditulis oleh “Abdul Aziz Wibowo” dan dipublikasikan dalam *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*. Politik hukum desain otonomi khusus ibu kota Nusantara adalah masalah yang diangkat. Secara politik, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat memiliki kendali penuh atas IKN. Karena politik hukum ini bertentangan dengan gagasan otonomi daerah, kelembagaan ikn harus diatur kembali sebagai bagian dari pemerintahan pusat.
3. Penelitian berjudul “Potensi Pelanggaran Konstitusional terkait Eksistensi kepala otorita dalam undang-undang tentang ibu kota negara”, yang ditulis oleh Addriana Della Nasution dan dipublikasikan pada jurnal “*Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara*” yang membahas permasalahan eksistensi kepala otorita dalam Undang-Undang No.3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 18 UUD 1945, yang mengatur pemerintahan daerah, secara langsung bertentangan dengan proses pengangkatan, penetapan, dan pemberhentian kepala otorita oleh presiden. Ini dapat berpotensi

menyebabkan pelanggaran konstitusionalitas kepala otorita oleh undang-undang tersebut.

4. Penelitian yang mengangkat judul “Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Ketatanegaraan Indonesia” yang dianalisa oleh Syarif anwar Said Al Hamid dkk (2023) yang dipublis dalam jurnal hukum dan Pembangunan terindeks sinta 4 dengan permasalahan yang diangkat berupa kedudukan otorita ibu kota Nusantara dalam system ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan temuan penelitian, Otorita Ibu Kota Nusantara tidak dapat dikategorikan sebagai entitas pemerintahan daerah. Hal ini didasarkan pada fungsi dan kewenangan yang dimilikinya, yang lebih tepat diposisikan sebagai bagian dari organ pendukung pemerintah pusat dalam melaksanakan proses pemindahan.
5. Judul penelitian berupa “Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara”, yang ditulis oleh Amrul Natalsa Sitompul. Dalam penelitian ini mengkaji terkait tatakelola IKN, Implikasi hukum dan politik pemindahan ibukota. Hasil penelitian menunjukkan secara legitimasi IKN memiliki legitimasi hukum yang kuat. Otorita IKN tidak memenuhi perundang-undangan karena dilakukan dari bawah ke atas oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, tidak ada informasi tentang pembentukan daerah yang dimulai oleh Pemerintah Pusat dan fungsi otorita sebagai badan yang menangani semua urusan pemerintahan daerah. Selain itu, pemerintahan Otorita IKN menimbulkan kebuntuan hukum karena UUD 1945 hanya membagi NKRI menjadi provinsi,

kabupaten, dan kota, tanpa menyebutkan bentuk otoritas sebagai wilayah administratif dengan kewenangan pemerintahan daerah.

6. “Analisa Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Ibukota Baru”, yang ditulis oleh Reka Gusnaeni dan Firmansyah Putra dipublikasikan pada jurnal “Limbago: Journal Of Constitutionnal Law. Permasalahan yang dianalisa dalam penelitian ini berupa legitimasi pembentukan otorita IKN dan Implikasinya terhadap system demokrasi dan otoda. Hasil dari penelitian menyatakan Problem konstitusional muncul karena peraturan tentang Kepala Otorita IKN. Pasal 18 ayat (3), ayat (4) UUD NRI 1945 menetapkan gubernur dan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, dan prinsip demokrasi bertentangan dengan penunjukan langsung Kepala Otorita oleh Presiden tanpa pemilihan umum serta Proses pembentukan UU IKN terkesan terburu-buru, dengan panitia khusus dibentuk dalam waktu singkat tanpa mendapatkan dukungan yang cukup dari masyarakat.
7. Karya ilmiah dengan judul “Politik Hukum Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang No.3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”(Fadillah, 2022). Permasalahan dalam penelitian tersebut mengkaji politik hukum dan polemic yang muncul dari peraturan daerah khusus IKN. Hasil penelitian mengindikasikan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN) menciptakan keuntungan signifikan bagi pihak-pihak tertentu terkait Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Selain itu, regulasi ini memberikan kewenangan

kepada Presiden untuk menunjuk, memilih, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Otorita ini tidak memiliki Dewan Perwakilan, dan statusnya setara dengan menteri. IKN menghadapi masalah kelembagaan, substansi, dan administrasi. Selain itu, tidak ada kelembagaan seperti DPRD, gubernur, bupati, dan walikota, serta lembaga yang mewakili masyarakat adat. Secara substansial, penetapan standar IKN sangat rumit karena menyalahi terminologi yang terkandung dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah.

8. Jurnal penelitian dengan judul “Konstitusionalitas Proses Pemilihan Kepala Otorita Ibu kota Nusantara berdasarkan undang-undang No. 3 Tahun 2022”, yang ditulis oleh Riskayati Subandi (Subandi, n.d.) dan dipublikasikan pada jurnal konstitusi dan Demokrasi. Penelitian ini menyelidiki hubungan antara proses pemilihan dan penunjukan kepala otoritas IKN dalam UU IKN serta perbandingan cara-cara yang digunakan untuk memilih dan menunjuk kepala ibu kota di negara lain dengan sistem IKN. Hasil penelitian mengindikasikan bahwa proses yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN adalah tidak konstitusional, khususnya karena bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membahas tentang kepala daerah. Terlepas dari status khusus IKN, prinsip demokrasi dalam pemilihan pemimpin daerah tetap penting. Perbandingan dengan ibu kota negara lain seperti Seoul menunjukkan

bahwa model pemilihan demokratis untuk kepala pemerintahan ibu kota umum di negara demokrasi, sedangkan penunjukan langsung, seperti di Kairo, cenderung terkait dengan sistem sentralistik.

2.4 Kerangka Pemikiran

