

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan salah satu proyek strategis nasional terbesar dalam sejarah Indonesia modern, yang melampaui dari aspek pembagungan fisik semata. Secara konseptual, IKN dirancang tidak hanya sebagai pusat pemerintahan baru, tetapi sebagai *a city of the future* sebuah kota dunia yang berkelanjutan (*smart, green, and inclusive city*) serta berperan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi baru di Kalimantan.¹ Proyek ini tertanam dalam narasi transformasi struktural ekonomi Indonesia, yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa, serta menciptakan pusat gravitasi pemerintahan dan ekonomi baru yang bebas dari beban historis dan masalah perkotaan Jakarta.² Menurut Dr. Budiman, SE., MSi., MM, sektor pembangunan merupakan salah satu aspek penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan diyakini sebagai strategi yang tepat untuk mendorong pendapatan per kapita masyarakat melalui industrialisasi.³

Dalam kerangka hukum, peletakan dasar bagi transformasi IKN dimulai dengan pengesahan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara. Pada fase awal ini, Otorita IKN dibentuk sebagai sebuah otorita khusus yang berstatus sebagai Pengguna Anggaran (PA) di bawah pemerintah pusat. Konstruksi ini menempatkan Otorita IKN sejajar dengan kementerian/lembaga lain, dengan fokus utama pada percepatan pembangunan fisik dan penyiapan infrastruktur dasar, yang didanai penuh melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).⁴ Namun, dalam tempo yang relatif singkat, terjadi perubahan paradigmatis yang signifikan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Ibu Kota Nusantara. Perubahan mendasar ini mengalihkan status Otorita IKN dari sekadar PA menjadi Pengelola Keuangan Daerah Khusus. Transformasi ini bukan sekadar perubahan nomenklatur, melainkan sebuah pergeseran mendasar dalam hakikat kelembagaan IKN dari sebuah proyek pembangunan pemerintah pusat menuju sebuah entitas pemerintahan daerah yang otonom dengan kewenangan fiskal yang lebih luas.⁵

Perubahan regulasi seperti ini tentunya dapat menciptakan sebuah kerangka hukum ketatanegaraan yang unik. IKN hadir sebagai entitas *sui generis* yakni berdiri

¹ Kementerian PPN/Bappenas, 2021, *Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara*, Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, hlm. 7-11.

² Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, 2019, *Dampak Ekonomi dan Risiko Pemindahan Ibu Kota Negara*, Info Singkat Volume 11 Nomor 16, hlm. 19-22.

³ Budiman, 2021, *Manajemen Pembangunan Wilayah*, Bandung: FISIP UIN SGD PRESS, hlm. 22.

⁴ Sembiring, F.Y., 2023. *Analisis Yuridis Terhadap Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara*, Lex Privatum Volume 11 Nomor 4.

⁵ Anastasius, Y. and Widyaningrum, W., 2023. *Implikasi Dualisme Status Otorita Ibukota Nusantara dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara*, UNES Law Review Volume 6 Nomor 2, hlm. 4394.

sendiri bukan bentuk provinsi, bukan bentuk kota, melainkan "Daerah Khusus" yang dipimpin oleh seorang Kepala Otorita yang setara dengan menteri, namun dengan kewenangan mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) sendiri, menguasai aset, dan memiliki kewenangan membuat peraturan setara Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, konteks strategis IKN dan dinamika regulasinya telah menciptakan sebuah paradoks tata kelola yang di satu sisi, IKN dituntut untuk menjadi model tata kelola pemerintahan yang modern, cepat, dan efisien layaknya sebuah *corporate city* di sisi lain, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), seluruh aktivitasnya harus tetap berada dalam koridor konstitusional dan prinsip akuntabilitas publik yang ketat.

Transformasi status Otorita IKN dari Pengguna Anggaran menjadi Pengelola Keuangan Daerah Khusus bukanlah sekadar perubahan administratif. Pergeseran ini akan berpotensi melahirkan problematika hukum yang fundamental yang berpotensi menciptakan kerumitan hukum (*legal complexity*) dan tantangan akuntabilitas dalam tata kelola IKN. *Legal complexity* memiliki dua tingkat kerangka analitis untuk membedah kompleksitas hukum menjadi dua dimensi yang saling melengkapi, yaitu tingkat sistemik dan tingkat aturan. Pada tingkat sistemik, kompleksitas diamati melalui banyaknya jumlah norma, pluralisme tingkat regulasi (seperti dalam sistem federal atau supranasional), ketahanan norma yang rendah akibat perubahan yang terlalu sering, dan terganggunya konsistensi internal yang kerap memerlukan meta-aturan untuk menyelesaikan pertentangan.

Sementara itu, pada tingkat aturan, analisis difokuskan pada kepadatan konten, aksesibilitas linguistik dan konseptual, keterkaitan antarnorma melalui rujukan silang, serta keteraturan dalam menentukan kewajiban, larangan, atau izin. Tipologi ini mengungkap bahwa kompleksitas hukum bukanlah fenomena tunggal, melainkan hasil interaksi dinamis dari berbagai faktor. Selain itu, kompleksitas tidak selalu bersifat patologis kadangkala ia muncul sebagai konsekuensi yang diperlukan demi ketelitian, kepekaan kontekstual, atau koherensi normatif dalam sistem hukum.⁶

Terdapat beberapa aspek yang berpotensi menghadirkan masalah hukum yang fundamental. Pertama, Ambiguitas dan potensi *overlap* dalam rezim pertanggungjawaban keuangan Otorita IKN bersumber dari kedudukan hukumnya yang bersifat hibrida. Sebagai Pengguna Anggaran yang mengelola dana bersumber dari APBN, Otorita IKN tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban vertikal kepada Pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dengan audit utama oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sejalan dengan pemikiran Bagir Manan dalam "Hukum Keuangan Negara", dualisme posisi ini menciptakan kompleksitas karena sebagai Pemerintah Daerah Khusus (Pemdasus), Otorita IKN juga berkewajiban mempertanggungjawabkan pengelolaan pendapatan asli daerah (pajak dan retribusi khusus) yang diklasifikasikan sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan.⁷ Namun,

⁶ Deipenbrock, Gudula, *What Is Legal Complexity in Corporate Law?*, Oxford Business Law Blog, 1 Juli 2025, blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2025/07/what-legal-complexity-corporate-law.

⁷ Rizki Nurdin, 2022, *Desentralisasi Dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara*, Lex Renaissance Volume 7 Nomor 3, hlm. 625-626.

absennya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) IKN sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 yang mengalihkan fungsi pengawasan ke DPR RI menciptakan tantangan dalam pengawasan mikro. Hal ini berisiko menimbulkan *accountability vacuum* karena pengawasan oleh DPR RI cenderung bersifat makro-nasional, atau sebaliknya memicu *double accountability* yang memberatkan birokrasi Otorita IKN. Kondisi ini secara doktrinal dapat mencederai asas *principle of clarity* terkait kejelasan tujuan dan *legal certainty* yakni kepastian hukumnya, dalam hukum administrasi negara, mengingat belum adanya mekanisme pelaporan yang terintegrasi antara rezim keuangan pusat dan daerah khusus tersebut.⁸

Kedua, transformasi status kelembagaan IKN membawa implikasi serius terhadap munculnya dualisme dan *ambiguity* dalam status hukum aset negara. Dalam rezim keuangan negara konvensional berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, seluruh kekayaan yang dibeli melalui APBN dikategorikan sebagai Barang Milik Negara (BMN). Namun, pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 dan secara teknis diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 53 Tahun 2023, muncul klasifikasi hukum baru berupa Aset Dalam Penguasaan (ADP) yang berada di bawah wewenang Otorita IKN. Peralihan status dari BMN menjadi ADP bukan sekadar persoalan administratif, melainkan sebuah pergeseran hak penguasaan dan tanggung jawab pengelolaan dari Pemerintah Pusat kepada sebuah entitas daerah khusus yang bersifat *sui generis*. Tanpa regulasi operasional yang komprehensif, proses transisi ini rentan menciptakan *rechtvacuum* yakni kekosongan hukum yang berpotensi memicu sengketa kepemilikan, lemahnya pengawasan terhadap inventarisasi aset, hingga risiko kerugian negara akibat ketidakpastian valuasi. Mengingat nilai investasi fisik di IKN yang masif, sinkronisasi antara konsep BMN dan ADP menjadi krusial guna menjamin kepastian hukum dan tata kelola aset yang akuntabel di masa depan.

Ketiga, terjadi peningkatan level dan perluasan dampak dari instrumen hukum yang dapat diterbitkan Otorita IKN. Secara teoretis, perluasan wewenang Otorita IKN pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 menciptakan sebuah anomali dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Ilmu Perundang-undangan, setiap norma hukum harus memiliki dasar atribusi atau delegasi yang jelas agar tidak bersifat *ultra vires*.⁹ Perubahan kedudukan instrumen hukum Otorita, dari yang semula bersifat internal yakni Keputusan Kepala Otorita menjadi peraturan yang mengikat publik melalui Peraturan Otorita yang kedudukannya setingkat perda, menempatkan lembaga ini pada posisi sentral yang sangat kuat dalam mengatur tata ruang, perizinan, hingga perpajakan daerah. Namun, mengacu pada konteks yang sebenarnya, sistem hukum yang demokratis menuntut adanya konsistensi dalam tata urutan norma agar setiap peraturan yang

⁸ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2023, *Mengawal Pemindahan Ibu Kota Negara*, Warta Pemeriksa Volume VI Edisi 7, hlm. 2.

⁹ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muata*, Yogyakarta: Kanisius.

bersifat *regeling* tetap berada dalam kontrol supremasi konstitusi dan tidak mencederai hak-hak warga negara.¹⁰

Persoalan krusial muncul ketika instrumen hukum yang memiliki implikasi luas ini tidak dibarengi dengan mekanisme pengawasan yang memadai di tingkat lokal. Ketidadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di wilayah IKN mengakibatkan hilangnya fungsi *checks and balances* yang biasanya melekat pada proses pembentukan Perda. Ketidadaan pengawasan yang seimbang merupakan celah terjadinya *abuse of power* terkait penyalahgunaan kewenangan yang bertentangan dengan prinsip negara hukum.¹¹ Tanpa adanya kejelasan apakah pengawasan tersebut dilakukan secara efektif oleh DPR RI atau melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung, prinsip konstitusional bahwa setiap peraturan yang mengikat harus dapat diuji keterpertanggungjawabannya menjadi terancam.¹² Oleh karena itu, analisis mendalam mengenai mekanisme kontrol terhadap Peraturan Otorita IKN menjadi sangat mendesak demi menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak konstitusional masyarakat di wilayah tersebut.

Keempat masalah hukum di atas saling berkaitan dan bermuara pada satu pertanyaan inti yang menjadi fokus penelitian ini yaitu mengacu pada transformasi status Otorita IKN ini telah dirancang dengan suatu konstruksi hukum yang secara memadai apakah sudah dapat menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip konstitusional, khususnya akuntabilitas publik, dalam pengelolaan keuangan IKN?. Maka dengan melakukan identifikasi masalah, ini menunjukkan adanya *gap* antara desain regulasi *law in the books* dengan kebutuhan mekanisme implementasi yang menjamin tata kelola yang baik *law in action*, yang perlu segera dikaji untuk memastikan IKN dibangun di atas fondasi hukum yang kuat dan akuntabel.

Berdasarkan konteks strategis dan identifikasi masalah hukum yang telah diuraikan, penelitian ini memperoleh urgensi yang tinggi baik secara akademis maupun praktis. Secara akademis, transformasi Otorita IKN menyajikan sebuah fenomena hukum ketatanegaraan yang unik dan *sui generis*, yaitu lahirnya sebuah entitas pemerintahan daerah khusus yang langsung dibentuk melalui undang-undang dengan kewenangan *hybrid* antara pemerintah pusat dan daerah. Fenomena ini belum banyak mendapat perhatian kajian hukum yang mendalam, khususnya dari perspektif akuntabilitas keuangan daerah dan konstitusionalitas. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi *gap literature* tersebut dengan memberikan analisis teoritis mengenai konstruksi "daerah khusus" dan implikasinya terhadap prinsip negara hukum dan tata kelola keuangan publik.

Secara praktis, urgensi penelitian ini bersifat operasional dan preventif. Pengelolaan keuangan IKN telah dan akan melibatkan dana APBN serta pendapatan daerah dalam skala yang sangat besar. Setiap kelemahan dalam konstruksi hukum

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.

¹¹ Moh. Mahfud, 1999, *Pergulatan politik dan hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.

¹² Nasoha, A.M.M., Atqiya, A.N., Khoiroh, Z.J. and Putri, R.D.A., 2025, *Relevansi Konstitusionalisme dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, *Harmoni Pendidikan: Jurnal Ilmu Pendidikan* Volume 2 Nomor 3, hlm. 203.

akuntabilitas berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara, inefisiensi, dan pelanggaran prinsip *good governance*. Tanpa kajian yang komprehensif untuk memetakan risiko hukum sejak dini, potensi permasalahan seperti sengketa aset, tumpang tindih kewenangan, dan lemahnya pengawasan dapat menjadi kenyataan yang menghambat pembangunan IKN dan merusak reputasinya. Lebih lanjut, penelitian ini menjadi penting sebagai evaluasi formatif terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Undang-undang ini relatif baru, sehingga kajian akademis independen diperlukan untuk menguji kesiapannya dalam menghadapi tantangan implementasi dan untuk memberikan masukan bagi penyusunan peraturan pelaksanaannya. Penelitian semacam ini sejalan dengan fungsi kontrol sosial dalam negara demokrasi konstitusional untuk memastikan setiap produk hukum selaras dengan semangat konstitusi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Permasalahan diatas, maka Rumusan Masalah Penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implikasi yuridis transformasi kedudukan Otorita IKN dari Pengguna Anggaran menjadi Pengelola Keuangan Daerah Khusus terhadap status kelembagaan dan kewenangan fiskal IKN?
2. Apa saja kendala yuridis yang muncul dalam implementasi bentuk desentralisasi pada pengelolaan keuangan IKN menurut UU No. 21 Tahun 2023?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian ini secara umum bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis dari transformasi kedudukan Otorita IKN dari Pengguna Anggaran menjadi Pengelola Keuangan Daerah Khusus dalam mencapai penyelenggaraan negara yang konstitusional berdasarkan akuntabilitas. Namun secara khusus tujuan penelitian ini meliputi beberapa hal yaitu:

1. Menganalisis konstruksi hukum pengalihan kedudukan Otorita IKN dari rezim Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 ke rezim Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, dengan membandingkan karakteristik kewenangan, kelembagaan, dan instrumen hukum pada masing-masing rezim.
2. Mengkaji implikasi hukum konstitusional dari transformasi tersebut terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan IKN, khususnya dalam aspek pertanggungjawaban, status dan pengelolaan, legalitas, dan otonomi fiskal.

Manfaat dari penelitian ini dengan mengacu pada tujuan diatas, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a) Akademis

Dalam rana akademis, penelitian ini ditujukan sebagai pengembangan ilmu hukum tata negara dan hukum keuangan negara, hingga dapat memberikan referensi atau literatur lebih lanjut yang dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya, serta diharapkan dapat

berkontribusi pada kajian hukum konstitusional, terutama mengenai penerapan asas akuntabilitas dan konstitusionalitas dalam pengelolaan keuangan daerah khusus. Selain itu juga memperkaya literatur hukum mengenai model pengelolaan ibu kota negara (IKN) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

b) Praktis

Terkait aspek praktisnya, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi hukum untuk memperkuat kerangka akuntabilitas, transparansi, dan kepatuhan konstitusional dalam pengelolaan keuangan dan aset IKN. Selain itu penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai status hukum, hak, dan mekanisme pengawasan publik terhadap pengelolaan keuangan IKN sebagai ibu kota negara.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, diperoleh beberapa hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul **"Implikasi Yuridis terhadap Transformasi Kedudukan Otorita IKN sebagai Pengelola Keuangan Daerah Khusus"**. Penulis menemukan tiga penelitian relevan yang telah ada sebelumnya, yaitu:

Nama Penulis : Ismi Nur Madzidah		
Judul Tulisan : Dampak Hukum Pemindahan Ibu Kota Terhadap Sistem Tata Kelola Pemerintahan di Kalimantan Timur		
Kategori : Skripsi		
Tahun : 2025		
Perguruan Tinggi : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Berfokus pada Dampak Hukum terhadap Tata Kelola Pemerintahan. Isu utama yang diangkat adalah persoalan yuridis pembentukan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian namun menjalankan fungsi pemerintahan daerah. Permasalahan spesifiknya meliputi ketidaksesuaian mekanisme penunjukan Kepala Otorita dengan prinsip otonomi daerah	Berfokus pada Transformasi Kedudukan Otorita IKN sebagai Pengelola Keuangan. Isu spesifiknya adalah implikasi perubahan status Otorita IKN dari sekadar "Pengguna Anggaran" (APBN) di bawah UU No. 3/2022 menjadi "Pengelola Keuangan Daerah Khusus" (memiliki APB sendiri) di bawah UU No. 21/2023. Permasalahan utamanya adalah

	dan nilai demokrasi (pemilihan kepala daerah), serta potensi pelanggaran prinsip <i>good governance</i> terkait transparansi dan partisipasi publik dalam pembentukan UU IKN.	bagaimana konstruksi hukum transformasi tersebut dan implikasinya terhadap akuntabilitas konstitusional pengelolaan keuangan dan aset IKN.
Metode Penelitian	Normatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Menyimpulkan bahwa pemindahan IKN memiliki landasan yuridis dan filosofis yang kuat namun dalam implementasinya belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip <i>good governance</i> . Hasil pembahasan menyoroti dampak hukum berupa perubahan status Jakarta, hilangnya mekanisme DPRD di IKN, dan potensi sentralisasi kekuasaan karena Kepala Otorita bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang dianggap dapat menggerus semangat desentralisasi.	

Nama Penulis	: Anugrah	
Judul Tulisan	: Kedudukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Sistem Pemerintahan Daerah	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2024	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Berfokus pada konflik norma antara UU IKN dengan sistem pemerintahan daerah umum di Indonesia.	Berfokus pada transformasi status finansial Otorita IKN pasca revisi UU IKN. Masalah utama adalah

	Masalah utama adalah ketiadaan DPRD dan penunjukan langsung Kepala Otorita yang dianggap kurang bersesuaian dengan Pasal 18 UUD NRI 1945.	implikasi perubahan kedudukan dari sekadar "Pengguna Anggaran" menjadi "Pengelola Keuangan Daerah Khusus"
Metode Penelitian	Normatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Menyimpulkan bahwa Otorita IKN adalah lembaga setingkat kementerian yang menjalankan fungsi pemerintahan daerah khusus tanpa DPRD. Menekankan adanya kewenangan khusus seperti perizinan investasi dan pengadaan tanah.	

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pada dasarnya, Indonesia mengalami transformasi hubungan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pemerintah daerah hanya berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Namun, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membuka peluang yang lebih besar bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk bertanggung jawab dalam mengurus rumah tangganya sendiri.¹³

Otonomi daerah adalah fenomena politik yang dimaksudkan untuk memandirikan daerah dalam menentukan seluruh kegiatannya tanpa intervensi aktif dari pemerintah pusat. Dengan demikian, peran pemerintah daerah dapat dioptimalkan untuk memajukan wilayah dengan mengidentifikasi potensi sumber pendapatan, menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, dan efektif, serta meningkatkan kemampuan kerja perangkat daerah. Hal ini dilaksanakan dengan pertanggungjawaban baik kepada pemerintah di atasnya maupun kepada masyarakat.

Pada prinsipnya, pembangunan daerah diposisikan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional sehingga tidak dapat dilepaskan dari

¹³ Haw. Widjaja, 2011, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 1.

prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah yang otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat yang didasarkan pada beberapa prinsip, yaitu keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Dalam mewujudkan penyelenggaraan yang otonom tersebut, diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional dan berkeadilan.

Upaya pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai pada 1 Januari 2001, tepatnya pada tahun fiskal 2001, merupakan tekad bersama, baik aparaturnya di pusat maupun di daerah. Oleh karena itu, pelaksanaannya perlu dilakukan dengan prinsip kehati-hatian dan ketelitian, tetapi tanpa membebani kerangka waktu, agar dapat mencapai hasil yang maksimal. Percepatan implementasi menjadi salah satu strategi dalam penerapan otonomi daerah.¹⁴

Secara teoretis, konsep otonomi terkait dengan aspek efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Organisasi pemerintahan merupakan entitas kompleks yang mengelola berbagai dimensi kehidupan, seperti sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, serta keamanan dalam dan luar negeri. Pemerintah juga menjalankan fungsi distributif hingga regulatif, serta fungsi ekstraktif untuk memobilisasi sumber daya keuangan guna membiayai aktivitas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, hal inilah yang menjadi salah satu landasan diterapkannya otonomi dan desentralisasi daerah. Sebab, tanpa otonomi dan desentralisasi dapat timbul implikasi negatif, yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang tidak efisien hingga pelaksanaan tugas yang buruk.¹⁵

Clive Sharp, seorang ilmuwan politik 1979 mengajukan tesis bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan respons politik terhadap sentralisasi yang berlebihan. Menurutnya, ketika kekuasaan politik, ekonomi, dan sosial terlalu terkonsentrasi di pusat, daerah yang merasa termarginalkan akan mendorong desentralisasi sebagai mekanisme perlindungan atas identitas dan eksistensi mereka. Dengan kata lain, desentralisasi muncul tidak semata-mata didasari oleh kebutuhan efisiensi administratif, melainkan sebagai manifestasi resistensi dan perjuangan politik dari wilayah pinggiran.¹⁶

Perspektif teoretis yang lebih sistematis dikemukakan oleh William A. Clark, seorang ilmuwan politik dan pemerintahan yang mendalami studi desentralisasi. Clark mengembangkan konsep *power of contraction* (kekuasaan untuk bertindak secara otonom) dan *power of imperation* (kemampuan untuk menegakkan kehendak melalui aparat negara). Dalam konteks otonomi lokal, ia menyebut dua prinsip utama, yaitu:

a. *power of initiation* (kekuatan untuk memulai tindakan

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 7-8.

¹⁵ Syaekani, Afan Gaffar & Ryaas Rasyid, 2005, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 20-21.

¹⁶ Asep Nurjaman, 2025, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Teori dan Praktik di Indonesia*, Malang: Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, hlm. 6.

pemerintahan) yang merujuk pada kapasitas pemerintah daerah untuk secara proaktif merancang, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan serta program pemerintahan tanpa harus menunggu instruksi atau persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat. Prinsip ini menekankan inisiatif lokal dalam menanggapi kebutuhan, potensi, dan dinamika masyarakat di wilayahnya, sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat lebih responsif dan kontekstual.

- b. *power of immunity* (perlindungan terhadap intervensi dari otoritas yang lebih tinggi) berfungsi sebagai perlindungan hukum dan politik yang menjamin bahwa keputusan serta kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak dapat dibatalkan, diubah, atau diintervensi secara sewenang-wenang oleh otoritas yang lebih tinggi, selama masih berada dalam koridor hukum nasional yang berlaku. Kekebalan ini menciptakan ruang yang stabil bagi daerah untuk berinovasi dan mengeksekusi kebijakannya tanpa rasa takut terhadap campur tangan yang tidak perlu, asalkan tetap mematuhi kerangka hukum nasional. Secara bersama-sama, kedua prinsip ini membentuk otonomi yang sejati, di mana daerah tidak hanya memiliki kebebasan untuk memulai tindakan pemerintahan, tetapi juga dilindungi dari intervensi eksternal, sehingga kedaulatan lokal dalam pengambilan keputusan dapat terwujud secara efektif dan berkelanjutan.¹⁷

Terdapat suatu pendekatan multidimensi yang dikembangkan oleh Julien Keuffer, seorang peneliti dan ahli kebijakan publik asal Swiss, dengan menawarkan pendekatan yang lebih sistematis dengan mengidentifikasi tujuh dimensi konstitutif otonomi daerah, yaitu:

- a. Status hukum dan perlindungan legal, yang merupakan jaminan konstitusional dan kerangka hukum yang melindungi eksistensi dan kewenangan daerah.
- b. Kebijaksanaan politik, suatu hal yang menjadi kapasitas pemerintah daerah untuk menetapkan agenda dan prioritas politik secara mandiri.
- c. Ruang lingkup kebijakan, merupakan bidang-bidang pemerintahan di mana daerah memiliki kewenangan penuh untuk membuat dan melaksanakan kebijakan.
- d. Otonomi fiskal, suatu tingkatan dalam kemandirian keuangan daerah dalam menggali sumber pendapatan, mengelola anggaran, dan membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
- e. Otonomi organisasi, yang menjadi bentuk kebebasan daerah dalam menentukan struktur organisasi, tata kelola, dan pengadaan sumber daya manusia.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

- f. Non-Intervensi dari tingkat atas, hal yang menjadi jaminan bahwa pemerintah pusat atau provinsi tidak melakukan campur tangan yang menghambat pelaksanaan otonomi.
- g. Akses terhadap pengaruh di tingkat yang lebih tinggi, merupakan kemampuan daerah untuk berpartisipasi dan memengaruhi proses pengambilan keputusan pada tingkat pemerintahan nasional.

Terdapat suatu konsep dalam desentralisasi yang disebut desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau yang biasa disebut otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*) adalah kondisi di mana daerah-daerah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada daerah lain. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dikaitkan dengan pemberian otonomi di negara-negara yang menghadapi masalah separatisme. Dalam konteks inilah, Pieter Van Houten mendefinisikan desentralisasi asimetris yaitu:¹⁸

“Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan public yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan public secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (yang diberikan kepada) masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.”

Pandangan Hans Kelsen seorang filsuf dan ahli hukum asal Austria-Amerika yang terkenal dengan "Teori Hukum Murni" (*Reine Rechtslehre*). Memberikan kerangka konseptual yang untuk memahami otonomi daerah. Ia menyatakan bahwa

"So-called local autonomy is a direct and deliberate combination of the ideas of decentralization and democracy".

Pernyataan ini berarti otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari akar ideologisnya sebagai perpaduan langsung antara semangat desentralisasi dan prinsip-prinsip demokrasi. Dalam kerangka ini, norma-norma lokal dibentuk oleh institusi yang dipilih secara langsung oleh masyarakat yang akan diatur oleh norma tersebut.¹⁹

2. Teori Akuntabilitas Publik (Public Accountability)

¹⁸ Peter van Houten, 2005, *The Internasional Politics of Autonomy Regimes*, dalam Jacobus Perviddya Soolossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 53-54.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 12-13.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menempatkan akuntabilitas sebagai parameter utama dalam menilai praktik penyelenggaraan negara. Akuntabilitas dalam pemerintahan merupakan beban pertanggungjawaban yang harus dipikul oleh pejabat publik kepada masyarakat, baik atas tindakan pribadi maupun dalam kapasitas resminya sebagai penyelenggara negara. Prinsip ini menjadi fondasi penting untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, meningkatkan transparansi, dan memastikan bahwa kebijakan publik senantiasa selaras dengan kepentingan rakyat. Tanpa akuntabilitas yang kuat, mekanisme checks and balances dalam sistem demokrasi dapat melemah, yang pada gilirannya berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara dan proses pemerintahan.²⁰

Dalam teori akuntabilitas publik, konsep ini dikaitkan dengan etika pemerintahan yang berfokus pada prinsip-prinsip moral dan standar perilaku yang diharapkan dari pejabat publik dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Salah satu tokoh filsafat utilitarian yaitu John Stuart Mill, menekankan pentingnya tindakan yang menghasilkan manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Prinsip utilitarian ini sering digunakan sebagai landasan dalam menetapkan kebijakan publik yang etis dan bermanfaat secara luas.²¹ John Rawls, seorang filsuf politik Amerika abad ke-20, memberikan kontribusi signifikan melalui teori keadilannya. Rawls berpendapat bahwa prinsip keadilan sebagai *fairness* harus menjadi landasan dalam perumusan kebijakan publik. Menurutnya, kebijakan yang adil adalah yang paling menguntungkan anggota masyarakat yang paling kurang beruntung. Prinsip ini perlu dipertimbangkan dalam kerangka etika pemerintahan.²²

Konsep akuntabilitas dalam pemerintahan terkait dengan kewajiban pejabat publik untuk melaporkan, menjelaskan, dan mempertanggungjawabkan setiap tindakan serta keputusan yang mereka ambil. Mark Bovens, seorang pakar dalam studi akuntabilitas, mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu hubungan sosial di mana satu pihak wajib memberikan penjelasan atas tindakannya kepada pihak lain, yang memiliki legitimasi untuk meminta keterangan dan melakukan penilaian atas tindakan tersebut. Dalam kerangka ini, akuntabilitas berfungsi sebagai mekanisme kontrol untuk memastikan bahwa kekuasaan publik dijalankan secara transparan, responsif, dan sesuai dengan mandat yang diberikan oleh masyarakat. Tanpa mekanisme ini, ruang bagi penyalahgunaan wewenang dan praktik pemerintahan yang tidak transparan akan semakin terbuka.²³

²⁰ Haw. Widjaja, *Op. cit.*, hlm. 13

²¹ Purba, B., Sihombing, A. E., Azizah, L. N., & Purba, A. A., 2024, *Analisis Penerapan serta Hambatan Pemikiran Tokoh-tokoh Ekonomi Klasik terhadap Sistem Ekonomi Masa Kini*, El-Mujtama: Jurnal Pengabdian Masyarakat Volume 4 Nomor 3, hlm. 1243–1244.

²² Faiz, P. M., 2017, *Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice)*, SSRN Electronic Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1, hlm. 139-140.

²³ Safitri, W. E., Riyadi, S., & Ferianto, F., 2024, *Akuntabilitas Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Di Desa Wanamukti Barat Kecamatan Bolano Kabupaten Parigi Moutong*, JPS: Journal of Publicness Studies Volume 01 Nomor 01, hlm. 12–17.

3. Teori Hukum Keuangan Negara (State Financial Law Theory)

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, yaitu:

"...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,"

Maka dibentuklah suatu pemerintahan negara yang mampu menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Dari penyelenggaraan fungsi tersebut, lahirlah hak dan kewajiban negara yang bernilai finansial, sehingga diperlukan suatu sistem pengelolaan keuangan negara yang baik untuk mengaturnya.²⁴

Didasarkan pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 mendefinisikan keuangan negara yaitu:

"semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai sebagai uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut".

Dalam arti luas, keuangan negara meliputi beberapa aspek, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta keuangan negara pada perjan, perum, perusahaan negara, dan perusahaan daerah. Sedangkan dalam definisi sempit, keuangan negara hanya mencakup setiap badan hukum yang memiliki wewenang untuk mengelola dan bertanggungjawabkannya. Adapun keuangan yang meliputi APBN, APBD, BUMN, dan BUMD tidak tepat jika disebut sebagai keuangan negara, melainkan keuangan publik.²⁵

Sehingga dapat dikatakan bahwa keuangan negara merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu negara yang bahkan menjadi penentu kelangsungan perekonomian negara baik sekarang maupun yang akan datang. Mengutip pemikiran Rene Stourm, seorang ekonom dan ahli keuangan publik Prancis abad ke-19, mengenai hakikat filosofi APBN, yaitu:

"The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originate from the fact that the members of the nation contribute the payments."

Sehingga menurut Rene Stourm hakikat *public revenue and expenditure* APBN adalah kedaulatan.

Perumusan dalam konsep keuangan negara terdapat beberapa

²⁴ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 2.

²⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, *Hukum Keuangan Negara Paska 60 Tahun Indonesia Merdeka : Masalah dan Prospeknya bagi Indonesia*.

pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan dari sisi objek
Dari sisi objek, keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai secara moneter, termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, serta pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut juga termasuk dalam lingkup keuangan negara.
- b. Pendekatan dari sisi subjek
Dari sisi subjek, keuangan negara meliputi negara dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, serta badan lain yang terkait dengan keuangan negara.
- c. Pendekatan dari sisi proses
Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana dimaksud di atas, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban.
- d. Pendekatan dari sisi tujuan
Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana dimaksud di atas, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan menjadi tiga subbidang, yaitu pengelolaan fiskal, pengelolaan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, subbidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu:

- a. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal;
- b. Fungsi penganggaran;
- c. Fungsi administrasi perpajakan;
- d. Fungsi administrasi kepabeanan;
- e. Fungsi perbendaharaan;
- f. Fungsi pengawasan keuangan.²⁶

Dalam konteks Hukum Keuangan Negara Indonesia, keenam subbidang pengelolaan fiskal tersebut membentuk satu siklus yang terintegrasi dan saling berhubungan, sebagaimana diatur terutama dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Proses ini dimulai dari fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal, yang berperan sebagai fondasi perencanaan strategis jangka menengah dengan merumuskan asumsi makroekonomi dan kerangka kebijakan fiskal. Kebijakan ini kemudian

²⁶ Adrian Sutedi, *Op. cit.*, hlm. 10-13.

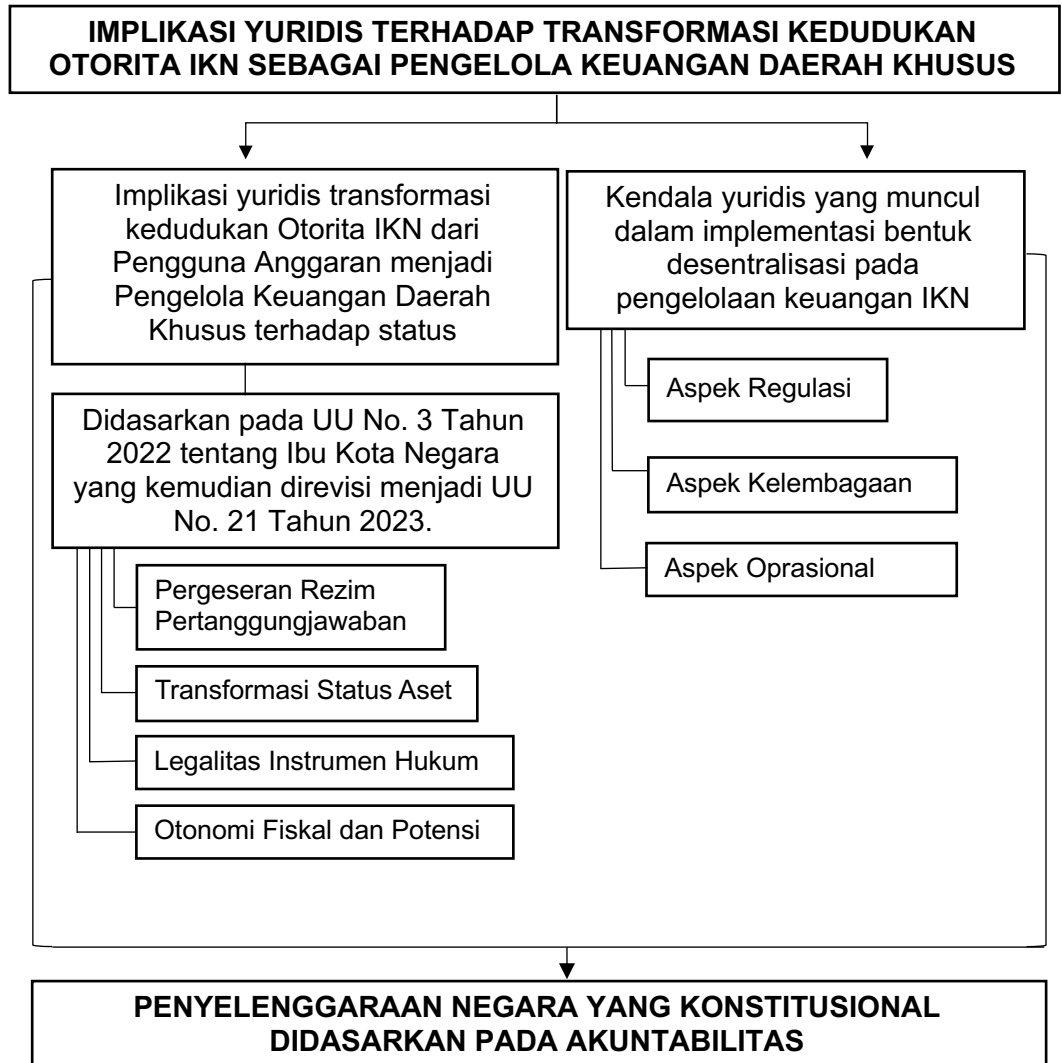
diterjemahkan secara konkret melalui fungsi penganggaran, yaitu proses penyusunan, penetapan, dan perubahan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) menjadi APBN/APBD yang sah secara hukum. Untuk membiayai anggaran tersebut, negara menggali sumber penerimaan utamanya melalui dua fungsi administrasi, yaitu:

- a. Fungsi administrasi perpajakan yang memungut kontribusi wajib dari masyarakat dan badan usaha, serta fungsi administrasi kepabeanan dan cukai yang mengoptimalkan penerimaan dari perdagangan internasional sekaligus mengatur peredaran barang tertentu.
- b. Fungsi perbendaharaan, yang menjadi motor pelaksanaan operasional anggaran, yang bertugas melaksanakan pembayaran belanja negara, menerima dan menyimpan uang negara, serta mengelola kas, pembiayaan, dan utang pemerintah sesuai amanat APBN. Agar seluruh rangkaian kebijakan, penganggaran, penerimaan, dan pengeluaran ini berjalan secara akuntabel, tertib, dan sesuai hukum, maka fungsi pengawasan keuangan hadir sebagai pemantau dan pengaudit, baik secara internal oleh aparat pengawas intern pemerintah (APIP) maupun eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dengan demikian, keenam fungsi ini membentuk suatu sistem pengelolaan fiskal yang utuh, mulai dari perencanaan, eksekusi, hingga pertanggungjawaban, demi terwujudnya pengelolaan keuangan negara yang transparan, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

F. Kerangka Pikir

Kerangka pikir penelitian ini disusun untuk menganalisis implikasi yuridis atas transformasi kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) dari Pengguna Anggaran menjadi Pengelola Keuangan Daerah Khusus. Kerangka ini dibangun secara sistematis dengan dua rumusan masalah utama yang saling terkait, dengan tujuan akhir yang akan menilai apakah perubahan ini mendukung penyelenggaraan negara yang konstitusional berbasis akuntabilitas.

Bagan Kerangka Pikir

G. Definisi Operasional

1. Otorita IKN (Otorita Ibu Kota Nusantara)

Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) adalah lembaga setingkat kementerian yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Otorita IKN bertanggung jawab atas kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pelaksanaan pemerintahan daerah khusus di IKN.

2. Transformasi Kedudukan Otorita IKN

Perubahan status dan kewenangan Otorita IKN dari pengguna anggaran/pengguna barang menjadi pengelola keuangan daerah khusus IKN setelah pemindahan Ibu Kota Negara ke IKN dilaksanakan. Transformasi ini mencakup peralihan kewenangan pengelolaan anggaran, aset, dan pembiayaan dari mekanisme APBN ke mekanisme APBD Khusus IKN.

3. Pengguna Anggaran

Kedudukan Otorita IKN sebelum transformasi, di mana Otorita IKN bertindak sebagai pengguna anggaran/pengguna barang yang memperoleh dan menggunakan dana dari APBN untuk kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta menyusun rencana kerja dan anggaran IKN.

4. Pengelola Keuangan Daerah Khusus

Kedudukan Otorita IKN setelah transformasi, di mana Otorita IKN berwenang mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Ibu Kota Nusantara (APBD IKN), termasuk menyusun, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan anggaran daerah khusus, serta mengelola aset daerah khusus IKN, yang disebabkan adanya perubahan konsep pada Pasal 23 ayat 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 yang diubah dengan Pasal 24A, 24B, dan 25 ayat 3 hingga ayat 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023.

5. Implikasi Yuridis

Dampak hukum yang timbul akibat perubahan kedudukan Otorita IKN dari pengguna anggaran menjadi pengelola keuangan daerah khusus, yang meliputi:

- a. Perubahan dasar hukum dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 ke Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023;
- b. Peralihan kewenangan regulasi dari tingkat pusat ke tingkat daerah khusus;
- c. Perubahan sistem pertanggungjawaban keuangan dari APBN ke APBD IKN;
- d. Pengaruh terhadap hak dan kewajiban hukum para pihak;
- e. Potensi konflik hukum antara regulasi kekhususan IKN dengan peraturan sektoral nasional.

6. Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Mekanisme pertanggungjawaban publik yang wajib dilaksanakan oleh

Otorita IKN dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Ibu Kota Nusantara (APBD IKN), yaitu:

- a. Penyusunan APBD IKN yang harus mendapat persetujuan Presiden setelah pembahasan dengan DPR RI;
- b. Pelaksanaan anggaran sesuai dengan tata kelola APBD IKN;
- c. Pelaporan dan audit keuangan yang disampaikan kepada Presiden;
- d. Pengawasan eksternal oleh DPR RI dan BPK;
- e. Kepatuhan terhadap standar akuntansi pemerintahan.

7. Konstruksi Hukum

Struktur dan sistem hukum yang dibangun untuk mendukung transformasi kedudukan Otorita IKN, yang didasarkan pada acuan terhadap landasan konstitusional, kerangka undang-undang, hierarki regulasi dalam pelaksanaan, prinsip hukum yang dianut, dan mekanisme penyelesaian hukumnya.

8. Daerah Khusus

Wilayah pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi, yaitu Ibu Kota Nusantara, yang memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan, dan pengelolaan keuangan, sesuai dengan amanat Pasal 18B ayat 1 UUD NRI 1945.

9. Aset Dalam Penguasaan (ADP)

Aset yang dikuasai oleh Otorita IKN tetapi belum ditetapkan sebagai Barang Milik Negara atau barang milik Otorita IKN. Aset ini digunakan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan IKN, dan statusnya dapat dialihkan menjadi barang milik Otorita IKN setelah transformasi kedudukan.

10. Instrumen Hukum Otorita IKN

Seluruh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dan pedoman bagi Otorita IKN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 dan perubahannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Kepala Otorita IKN;
- e. Perjanjian hukum dan kontrak yang dibuat oleh Otorita IKN.

BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan, yang menganalisis norma hukum positif (seperti undang-undang dan putusan hakim), asas hukum, doktrin, serta teori hukum. Istilah penelitian normatif juga dikenal sebagai penelitian doktrinal, penelitian hukum dogmatik, atau penelitian hukum teoritis. Namun, perbedaan penyebutan tersebut pada dasarnya sama karena tidak mengubah aspek substantif maupun metodologinya.²⁷ Menurut J. Gijssels, teori hukum normatif adalah cabang ilmu hukum yang secara interdisipliner dan kritis menganalisis berbagai aspek dan gejala hukum, baik secara individual maupun sebagai suatu kesatuan. Tujuannya adalah untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam serta memberikan penjelasan terhadap bahan hukum yang ada. Kajian ini mencakup analisis terhadap konsep, norma, sistem, lembaga, figur, fungsi, dan sumber hukum, termasuk konsep-konsep seperti perbuatan hukum, kontrak, perikatan, perbuatan melawan hukum, serta pertanggungjawaban. Analisis normatif tidak hanya berfokus pada penerapan hukum secara praktis, tetapi juga pada pemahaman filosofis dan sistematis terhadap hakikat hukum itu sendiri. Dengan demikian, teori ini berperan penting dalam mengungkap struktur logis dan nilai-nilai normatif yang mendasari sistem hukum, sehingga menjadi fondasi bagi pengembangan ilmu hukum yang rasional dan konsisten.²⁸

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber maupun jenis yang digunakan dalam penelitian hukum ini merujuk pada dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini juga merupakan pendekatan yuridis-normatif, yang dilakukan melalui metode analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek atau isu hukum dalam penelitian. Dalam pendekatan ini, bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan dijadikan sumber primer dan landasan dasar terkait objek penelitian. Pendekatan ini diterapkan dalam mengkaji peraturan perundang-undangan yang dianggap masih memiliki kelemahan dalam rumusan normanya atau berpotensi memunculkan praktik penyimpangan, baik pada aspek teknis maupun dalam implementasinya.²⁹ Karena menggunakan pendekatan yuridis-normatif, penelitian ini juga memanfaatkan berbagai bahan hukum di

²⁷ Irwansyah, 2024, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 94.

²⁸ Aminuddin Ilmar, 2023, *Metode Kajian Ilmu Hukum*, Makassar: Phinatama Media, hlm. 72-73.

²⁹ Irwansyah, *Op. cit.*, hlm. 133-134.

luar peraturan perundang-undangan yang memiliki pengakuan legalitas formal. Bahan-bahan tersebut mencakup peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (PerPres), doktrin atau ajaran ahli, hasil penelitian akademis, serta sumber hukum lainnya yang relevan dengan objek penelitian. Penggunaan sumber yang beragam ini bertujuan untuk memperkaya analisis dan mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap isu hukum yang dikaji.

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan ini didasarkan pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang menganalisis penyelesaian masalah melalui aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Selain itu, pendekatan ini juga mengkaji peraturan berdasarkan kesesuaian normanya dengan ruh atau prinsip yang terkandung dalam konsep hukum.³⁰ Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini digunakan untuk membangun keseragaman pemahaman terhadap istilah hukum yang sering kali menimbulkan beragam tafsiran.³¹ Karena itu, dalam penelitian ini pendekatan konseptual akan diterapkan untuk menyentuh aspek persoalan secara langsung terhadap objek penelitian, yang kemudian dikaitkan dengan konsep hukum yang berlaku. Penerapan ini memungkinkan analisis yang mendalam terhadap inti permasalahan dengan merujuk pada prinsip, teori, atau paradigma hukum yang relevan, sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif dan kontekstual.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan, yaitu penulis menggunakan pendekatan analisis terkait dua undang-undang yaitu melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 dan perubahannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara.
- b. Studi pustaka dilakukan dengan menelusuri bahan-bahan hukum melalui membaca, mengamati, dan menyimak. Pada era digital, penelusuran ini juga banyak dilakukan melalui internet. Secara teknis, penulis mengumpulkan bahan hukum sekunder untuk dijadikan sebagai bahan penunjang dalam penelitian.

Untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi normatif mengenai apa yang seharusnya, diperlukan berbagai sumber penelitian. Sumber-

³⁰ Irwansyah, *Op. cit.*, hlm. 133-134.

³¹ Djulaeka dan Devi Rahayu, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Surabaya: Scopindo Media, hlm.

sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Berikut penjelasan dari bahan-bahan hukum yang digunakan adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya memiliki kekuatan otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki, serta peraturan perundang-undangan lain, bahkan mencakup peraturan Presiden hingga peraturan Menteri yang relevan dengan penelitian ini. Selain itu, bahan primer juga mencakup catatan resmi atau risalah dalam proses pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim.

Bahan hukum primer yang dimaksud yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 7) 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.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 10) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53 Tahun 2023 mengatur pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) dan Aset Dalam Penguasaan (ADP) di Ibu Kota Nusantara.
- 11) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 220/PMK.08/2022 Dukungan Pemerintah untuk Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Serta Pembiayaan Kreatif Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Infrastruktur di Ibu Kota Nusantara.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder mencakup berbagai sumber teks yang ditulis oleh para ahli, publikasi jurnal hukum, pandangan para sarjana, putusan pengadilan, yurisprudensi, serta hasil simposium terkini yang relevan dengan topik penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku referensi, karya ilmiah, dan makalah yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dikaji.

D. Analisis Bahan Hukum

Seluruh data dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif. Analisis tersebut disajikan dalam bentuk uraian sistematis dengan menjelaskan keterkaitan antara berbagai jenis data. Seluruh data kemudian diseleksi, diolah, dan dianalisis secara deskriptif, sehingga tidak hanya menggambarkan dan mengungkapkan fakta, tetapi juga diharapkan mampu memberikan solusi atas permasalahan yang dikaji. Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk memahami makna di balik data secara mendalam, bukan sekadar menilai berdasarkan angka atau statistik.³² Dengan demikian, hasil analisis diharapkan dapat memberikan pemahaman komprehensif terhadap fenomena hukum yang diteliti terkait dengan implikasi hukumnya serta memperkuat argumentasi teoritis yang dibangun dalam penelitian.

³² Irwansyah, *Op. cit.*, hlm. 116-117.