



P - ISSN : 0126 – 0227

E - ISSN : 2722 – 0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022



■ **DINAMIKA HUKUM KONSERVASI ALAM SEBAGAI FENOMENA DALAM PEMBANGUNAN
IBU KOTA NEGARA**

(Oleh: Andreas Tedy Mulyono)

■ **KAJIAN KEBIJAKAN PEMBATASAN PENGALIHAN HAK ATAS TANAH DI IBU KOTA NUSANTARA**
(Oleh: Aditya Nurahmani dan Putrida Sihombing)

■ **TINJAUAN KRITIS TERHADAP MANAJEMEN RISIKO PENGEMBALIAN INVESTASI ASING
PADA PEMBANGUNAN IBU KOTA NUSANTARA**

(Oleh: Kristianus Jimy Pratama)

■ **KONSTITUSIONALITAS OTORITA IBU KOTA NUSANTARA SEBAGAI BENTUK PEMERINTAHAN DAERAH**
(Oleh: Fikri Hadi dan Farina Gandryani)

■ **PENJELASAN HUKUM (*RESTATEMENT*) KEDUDUKAN PERATURAN OTORITA IBU KOTA NEGARA
MENURUT HUKUM**

(Oleh: M. Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman)

■ **KONSTITUSIONALITAS PENGADAAN TANAH DI IBU KOTA NEGARA BARU
BIDANG PERTANAHAN DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA**

(Oleh: Richard Jatimulya Alam Wibowo)

■ **PENATAAN ULANG PENGATURAN PENANAMAN MODAL ASING DI INDONESIA
MELALUI MOMENTUM PEMBANGUNAN IBU KOTA NEGARA**

(Oleh: Surya Oktaviandra)

■ **MODEL PENGAWASAN EKSTERNAL TERHADAP LEMBAGA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA**

(Oleh: Catur Alfath Satriya)



MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022

- **Dinamika Hukum Konservasi Alam Sebagai Fenomena dalam Pembangunan Ibu Kota Negara**
(*Dynamics of Natural Conservation Law as a Phenomenon in the Development of the State Capital City*)
Oleh : Andreas Tedy Mulyono
- **Kajian Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara**
(*The Study of Policy For Limitation of Transfer Land Ownership In The Capital of Nusantara (Land freezing)*)
Oleh : Aditya Nurahmani dan Putrida Sihombing
- **Tinjauan Kritis terhadap Manajemen Risiko Pengembalian Investasi Asing pada Pembangunan Ibu Kota Nusantara**
(*Critical Review for Risk Management of Return on Foreign Investment in the Capital City of Nusantara's Development*)
Oleh : Kristianus Jimy Pratama
- **Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah**
(*The Constitutionality of Nusantara Capital City Authority as a Local Governmet*)
Oleh: Fikri Hadi dan Farina Gandryani
- **Penjelasan Hukum (*Restatement*) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara menurut Hukum**
(*Legal Explanation of The Position of The State Capital Authority Regulations in Law Number 3 of 2022 Concerning The State Capital*)
Oleh : M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman
- **Konstitusionalitas Pengadaan Tanah di Ibu Kota Negara Baru Bidang Pertanahan dalam Perspektif Reforma Agraria**
(*Constitutionality of Land Procurement in The New National Capital City in The Land Sector Under The Perspective of Agrarian Reform*)
Oleh : Richard Jatimulya Alam Wibowo
- **Penataan Ulang Pengaturan Penanaman Modal Asing di Indonesia melalui Momentum Pembangunan Ibu Kota Negara**
(*Remodelling of Foreign Investment Regulations in Indonesia Through The National Capital Development Momentum*)
Oleh : Surya Oktaviandra
- **Model Pengawasan Eksternal terhadap Lembaga Otorita Ibukota Nusantara**
(*Model of External Supervision of Nusantara apital City Authority*)
Oleh : Catur Alfath Satriya

Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022

**P - ISSN 0126-0227
E - ISSN 2722-0664**

**MAJALAH
HUKUM
NASIONAL**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

MEDIA PEMBANGUNAN DAN PEMBINAAN HUKUM

MAJALAH HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022

Pemimpin Redaksi

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
Nofli, Bc.I.P., S.Sos., S.H., M.Si.

Redaksi

Prof. Dr. Fx. Djoko Priyono, S.H., M.Hum.
Dr. Muchammad Ali Safa'at, S.H., M.H.
Lapon Tukan Leonard, S.H. MA.
Slamet Yuswanto, S.H., M.H.

Redaktur Pelaksana

Claudia Valeriana Gregorius, S.S., S.H., M.M.

Asisten Redaksi

Robby Ferdyan, S.Ip.
M Fahri Rudiyanto, S.Sos.
Munajatin Nurur Rokhmah Lingga Utami, S.Hum.

Layouter

Aji Bagus Pramukti, S.H.

Sirkulasi

Rona Puspita, S.H.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.
Prof. Dr. Farida Pattingi, S.H., M.Hum.
Prof. Dr. Murtir Jeddawi, S.H., M.Si.
Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H.
Cekli Setya Pratiwi, S.H., LL.M., M.CL
Muji Kartika Rahayu, S.H., M.Fil.

Penyelenggara

Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
Jalan Mayjen Sutoyo – Cililitan
Telepon (021) 8091908; 8002192
Faksimile (021) 80871742
Website mhn.bphn.go.id
Jakarta 13640



KATA PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan dan karuniaNya Majalah Hukum Nasional (MHN) Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022 telah terbit. MHN merupakan salah satu jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) sebagai wadah untuk menampung gagasan hukum sekaligus merespons isu hukum yang terjadi dalam kurun terakhir ini. Hadirnya Majalah Hukum Nasional tentu mendukung fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional, yakni melakukan pembangunan dan pembinaan hukum nasional di Indonesia.

Berangkat dari pidato kenegaraan Presiden pada sidang Tahunan MPR pada 16 Agustus 2019, berbagai kajian, dan dukungan instrument hukum untuk memindahkan ibukota negara ke luar Jakarta disusun oleh pemerintah hingga pada akhirnya diundangkanlah Undang-Undang No. 3 Tahun 2022. Eksistensi dan kompleksitas Ibu kota Negara dipandang oleh redaksi sebagai isu yang menarik di tahun 2022 pasca pembentuk undang-undang mengesahkan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara.

Berbagai pertimbangan dan urgensi ibukota negara didasari oleh terpusatnya kegiatan perekonomian di Jakarta dan Jawa yang mengakibatkan kesenjangan ekonomi Jawa dan luar Jawa. Selain itu, terdapat hasil kajian yang menyimpulkan bahwa Jakarta sudah tidak lagi dapat mengemban peran sebagai Ibu Kota Negara. Hal itu diakibatkan oleh pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun. Oleh karena itu, pemindahan Ibu Kota Negara ke luar Jawa diharapkan dapat mendorong percepatan pengurangan kesenjangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian daerah di luar Jawa terutama Kawasan Timur Indonesia.

Sebagaimana berbagai pertimbangan awal *urgency* ibu kota negara, maka kehadiran Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan Ibu Kota Negara tentu saja juga akan memiliki implikasi hukum pula. Keberadaan UU No. 3 Tahun 2022 akan dapat dilihat dalam perspektif hukum yakni pendekatan hukum pertanahan, sudut pandang administrasi kenegaraan, hukum investasi, hukum lingkungan dan juga hukum adat. Se jauh mana implikasi hukum lahirnya Undang-undang Ibu Kota Negara menarik untuk dikupas dan diangkat dalam edisi Majalah Hukum Nasional Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022, maka Redaksi menghadirkan tema: Implikasi Hukum Pasca Diterbitkannya Undang-Undang tentang Ibukota Negara dengan memuat 8 (delapan) tulisan:

Diawali dengan tulisan pertama dari Andreas Tedy Mulyono dengan judul Dinamika Hukum Konservasi Alam Sebagai Fenomena dalam Pembangunan Ibu Kota Negara. Dalam tulisannya penulis mencoba untuk mengkaji tentang bagaimana perkembangan konsep hukum konservasi sumber daya alam hayati dikaitkan dengan realisasi pembangunan IKN. Apa saja tantangan pengaturan kegiatan sebelum, selama, dan setelah pembangunan IKN berdasarkan perspektif hukum konservasi juga menjadi kajian penulis dalam tulisannya. Selain itu bagaimana reformasi birokrasi yang sejalan dengan pemindahan IKN sekaligus memperhatikan keadilan sosial (*social justice*) dan keadilan ekologi (*ecological justice*) tak luput dibahas oleh penulis.

Tulisan kedua yang ditulis oleh Aditya Nurahmani dan Putrida Sihombing dengan judul Kajian

Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara. Dalam tulisannya, penulis mengulas mengenai urgensi, pengaturan, dan mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan Hak Atas Tanah (*Land Freezing*) di Ibu Kota Nusantara.

Selanjutnya adalah Kristianus Jimy Pratama dengan tulisannya yang berjudul Tinjauan Kritis terhadap Manajemen Risiko Pengembalian Investasi Asing pada Pembangunan Ibu Kota Nusantara. Dalam tulisannya, penulis mencoba untuk mengkaji tentang bagaimana pengaturan skema pengembalian investasi asing dan implikasinya dalam pembangunan infrastruktur Ibu Kota Negara. Selain itu penulis juga meneliti tentang bagaimana tinjauan hukum investasi terhadap manajemen risiko pengembalian investasi asing pada pembangunan Ibu Kota Negara.

Berikutnya ialah tulisan dengan judul Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah yang ditulis oleh Fikri Hadi dan Farina Gandryani. Melalui tulisannya penulis membahas mengenai konstitusionalitas dari Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara ditinjau dari Pemerintahan Daerah.

Tulisan kelima, yakni berjudul Penjelasan Hukum (*Restatement*) Kedudukan Peraturan Otorita Ibu Kota Negara menurut Hukum yang ditulis oleh M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman. Penulis mencoba mengkaji mengenai penjelasan hukum (*restatement*) kedudukan Peraturan Kepala Otorita dalam perspektif peraturan perundang-undangan, perspektif historis, dan Undang-Undang Ibu Kota Negara.

Tulisan selanjutnya adalah Konstitusionalitas Pengadaan Tanah di Ibu Kota Negara Baru Bidang Pertanahan dalam Perspektif Reforma Agraria yang ditulis oleh Richard Jatimulya Alam Wibowo. Penulis dalam penelitiannya menganalisis mengenai konstitusionalitas di dalam pengelolaan dan pengadaan tanah, serta implementasi dari reforma agraria pada UU IKN.

Tulisan ketujuh berasal dari Surya Oktaviandra dengan tulisannya yang berjudul Penataan Ulang Pengaturan Penanaman Modal Asing di Indonesia melalui Momentum Pembangunan Ibu Kota Negara. Pada tulisannya penulis meneliti mengenai argumentasi hukum terhadap perlunya pembaruan pengaturan hukum penanaman modal asing di Indonesia seiring dengan momentum akan dilakukannya pembangunan ibu kota negara baru di Indonesia.

Terakhir adalah tulisan dari Catur Alfath Satriya dengan judul Model Pengawasan Eksternal Terhadap Lembaga Otorita Ibukota Nusantara. Melalui tulisannya ini, penulis menganalisis mengenai struktur kelembagaan otorita Ibu Kota Nusantara dan bagaimana model mekanisme pengawasan eksternal yang tepat terhadap lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara.

Para pembaca Majalah Hukum Nasional yang budiman, demikianlah keseluruhan tulisan yang ada dalam Majalah Hukum Nasional Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022. Atas nama redaksi, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis dan mitra bestari Majalah Hukum Nasional Volume 52 Nomor 1 Tahun 2022. Tak lupa redaksi mengucapkan selamat membaca kepada para pembaca Majalah Hukum Nasional. Semoga tulisan yang ada di Majalah Hukum Nasional bermanfaat dan dapat berkontribusi bagi pembangunan hukum nasional ke depannya.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR REDAKSI.....	vii
DAFTAR ISI	ix
1. DINAMIKA HUKUM KONSERVASI ALAM SEBAGAI FENOMENA DALAM PEMBANGUNAN IBU KOTA NEGARA <i>(Dynamics of Natural Conservation Law as a Phenomenon in the Development of the State Capital City)</i> Oleh: Andreas Tedy Mulyono.....	1
2. KAJIAN KEBIJAKAN PEMBATASAN PENGALIHAN HAK ATAS TANAH DI IBU KOTA NUSANTARA <i>(The Study of Policy For Limitation of Transfer Land Ownership In The Capital of Nusantara (Land freezing))</i> Oleh: Aditya Nurahmani dan Putrida Sihombing.....	27
3. TINJAUAN KRITIS TERHADAP MANAJEMEN RISIKO PENGEMBALIAN INVESTASI ASING PADA PEMBANGUNAN IBU KOTA NUSANTARA <i>(Critical Review for Risk Management of Return on Foreign Investment in the Capital City of Nusantara's Development)</i> Oleh: Kristianus Jimy Pratama	47
4. KONSTITUSIONALITAS OTORITA IBU KOTA NUSANTARA SEBAGAI BENTUK PEMERINTAHAN DAERAH <i>(The Constitutionality of Nusantara Capital City Authority as a Local Government)</i> Oleh: Fikri Hadi dan Farina Gandryani	69
5. PENJELASAN HUKUM (RESTATEMENT) KEDUDUKAN PERATURAN OTORITA IBU KOTA NEGARA MENURUT HUKUM <i>(Legal Explanation of The Position of The State Capital Authority Regulations in Law Number 3 of 2022 Concerning The State Capital)</i> Oleh: M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman	89
6. KONSTITUSIONALITAS PENGADAAN TANAH DI IBU KOTA NEGARA BARU BIDANG PERTANAHAN DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA <i>(Constitutionality of Land Procurement in the New National Capital City in the Land Sector Under the Perspective of Agrarian Reform)</i> Oleh: Richard Jatimulya Alam Wibowo.....	107
7. PENATAAN ULANG PENGATURAN PENANAMAN MODAL ASING DI INDONESIA MELALUI MOMENTUM PEMBANGUNAN IBU KOTA NEGARA <i>(Remodeling of Foreign Investment Regulations in Indonesia Through the National Capital Development Momentum)</i> Oleh: Surya Oktaviandra	127
8. MODEL PENGAWASAN EKSTERNAL TERHADAP LEMBAGA OTORITA IBUKOTA NUSANTARA <i>(Model of External Supervision of Nusantara Capital City Authority)</i> Oleh: Catur Alfath Satriya	147
PETUNJUK PENULISAN NASKAH MAJALAH HUKUM NASIONAL.....	163

DINAMIKA HUKUM KONSERVASI ALAM SEBAGAI FENOMENA DALAM PEMBANGUNAN IBU KOTA NEGARA

*(Dynamics of Natural Conservation Law as a Phenomenon
in the Development of the State Capital City)*

Andreas Tedy Mulyono

Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan
Lippo Plaza Semanggi, Jl. Jend. Sudirman Kav. 50, Jakarta

e-mail: tedy.mulyono@lecturer.uph.edu

Abstrak

Rencana pembangunan Ibu Kota Negara Indonesia (IKN) akan mempengaruhi kawasan konservasi dan sumber daya alam hayati sebagai suatu konsep yang universal di bidang lingkungan hidup. Masalah pertama yang hendak dibahas adalah korelasi antara perkembangan konsep hukum konservasi global yang berjangka panjang dengan kebijakan pembangunan IKN yang cenderung berjangka lebih pendek. Korelasi ini kemudian menimbulkan masalah kedua, yaitu pertanyaan tentang tantangan konservasi apa saja yang harus diidentifikasi jenis dan sifatnya. Adapun masalah ketiga adalah reformasi birokrasi seperti apa yang tercipta sehubungan dengan korelasi antara hukum konservasi dan kebijakan pemindahan IKN. Penelitian hukum menggunakan metode yuridis normatif-kualitatif. Analisis beberapa peraturan perundang-undangan dan studi kepustakaan terhadap berbagai konsep dilakukan untuk menjelaskan perkembangan strategi konservasi dunia (*the world conservation strategy*) dan pengaruhnya terhadap kebijakan nasional Indonesia yang mendukung pembangunan IKN baru. Namun kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara dan norma hukum konservasi masih berimplikasi positif dengan beberapa catatan dan rekomendasi. Substansi pengaturan pembangunan IKN mendukung reformasi yang lebih berdaya guna dan bertepatan guna antara birokrasi pusat dan daerah dalam mengelola kawasan konservasi di IKN.

Kata kunci: hukum konservasi, strategi konservasi dunia, keadilan sosial, keadilan ekologi, reformasi birokrasi.

Abstract

The development plan for the State Capital of Indonesia (IKN) will affect the conservation areas and living natural resources as universal concepts in the environmental field. The first issue to be discussed is the correlation between the long-term development of the concept of global conservation law and the IKN development policy which tends to be shorter-term. This correlation then raises a second problem, namely the question of what conservation challenges should be identified, their kinds and characteristics. The third problem is what kind of bureaucratic reform has been made in relation to the correlation between the conservation law and the policy of moving IKN. Legal research uses normative-qualitative juridical methods. Analysis of several laws and regulations and literature study of concepts to explain the development of the world conservation strategy and its impact on Indonesian national policies. However, the policy of relocating the State Capital and the legal norms for the conservation still have positive implications with several notes and recommendations. The substance of the IKN development regulation supports reform of the central and regional bureaucracy that is more effective and efficient in managing the conservation area in the IKN.

Keywords: conservation law, world conservation strategy, social justice, ecological justice, bureaucracy reform.

A. Pendahuluan

Sejak tahun 2019, Presiden Jokowi telah menyampaikan rencana pembangunan Ibu Kota Negara¹. Salah satu pertimbangannya yang relevan dengan tulisan ini adalah bahwa masyarakat Indonesia membutuhkan Ibu Kota yang tata kelolanya dilakukan secara modern, aman, berketahanan, dan berkelanjutan. Selain itu juga demi pemerataan pembangunan yang selama ini terpusat di Pulau Jawa, pembangunan Ibu Kota Negara menjadi acuan bagi penataan dan pembangunan wilayah lainnya di Indonesia.

Ide tersebut terus bergulir hingga singkatnya pada tanggal 15 Februari 2022 lalu, memperoleh legitimasi setelah disahkan dan diundangkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022². Pasal 1 butir (2) Undang-undang *a quo* menyebutkan terminologi Ibu Kota Negara bernama Nusantara³ (selanjutnya disingkat IKN). Sebelumnya, pemilihan IKN yang ideal pun dilakukan dengan melakukan kajian dan membandingkan beberapa lokasi⁴. Pilihan akhirnya jatuh pada lokasi IKN, yaitu terletak pada dua kabupaten yang berada

di Provinsi Kalimantan Timur, yaitu antara wilayah Kecamatan Samboja, Kabupaten Kutai Kertanegara dan wilayah Kecamatan Sepaku, Kabupaten Penajam Paser Utara. Luas total wilayah darat IKN adalah 256.142 hektare, yang terdiri dari kawasan Ibu Kota Nusantara (+/- 56.180 hektare) dan kawasan pengembangan Ibu Kota Nusantara (+/- 199.962 hektare)⁵.

Pemindahan dan pengembangan IKN berdampak langsung dan tidak langsung terhadap pengelolaan kawasan konservasi yang telah ada di Kalimantan Timur. Kawasan hutan yang terdekat dan oleh karenanya terdampak langsung adalah Taman Hutan Raya (TAHURA) Bukit Soeharto⁶. Kawasan TAHURA yang sebagian dikenal sebagai "Hutan Penelitian Universitas Mulawarman" ini terdiri dari beberapa tipe ekosistem antara lain, hutan pantai, hutan kerangas, hutan campuran *dipterocarpaceae* dataran rendah, alang-alang dan semak belukar⁷. Merujuk pada dasar hukumnya, kawasan tersebut mengalami beberapa kali perubahan

- 1 Pidato Presiden Republik Indonesia Joko Widodo pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan (MPR) Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2019.
- 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. LN RI: 2022-41 ; TLNRI: 6766. Penjelasan umum Undang-Undang ini menyatakan bahwa latar belakang penyusunan Undang-undang ini adalah ketiadaan Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang Ibu Kota Negara di Indonesia.
- 3 "Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini." *Ibid*, Pasal 1 butir (2).
- 4 Lokasi IKN telah termasuk juga dalam Arah Pengembangan Wilayah 2021, Wilayah Kalimantan sebagai salah satu prioritas pembangunan (*Major Project*) untuk mendorong percepatan pertumbuhan dan meningkatkan diversifikasi ekonomi wilayah Kalimantan. Lihat: Lampiran I Peraturan Presiden RI Nomor 86 Tahun 2020 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021, hlm. IV.29. .
- 5 Kawasan IKN termasuk kawasan inti pusat pemerintahan dengan luas wilayah sesuai Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Rencana Tata Ruang KSN Ibu Kota Nusantara. *Op.cit.*, Bagian Ketiga: Cakupan Wilayah, Pasal 6.
- 6 Lihat <https://indonesia.go.id/kategori/komoditas/666/kota-pemerintahan-di-tepi-hutan> (diakses 13-3-2022).
- 7 Lihat <https://unmul.ac.id/page/bukit-suharto-1486971670.html> (diakses 13-3-2022).

status dan fungsi⁸. Terakhir berdasarkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 1231 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 577/Menhut-11/2009, ditetapkan terletak di Kabupaten Kertanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara, Provinsi Kalimantan Timur, luasnya 64.814,98 hektare.

Kawasan konservasi penting lainnya adalah Taman Nasional Kutai seluas 198.629 hektar. Letaknya sebagian besar berada di wilayah Kabupaten Kutai Timur (80%) dan sisanya di wilayah Kabupaten Kutai Kertanegara (17,48%) serta di Kota Bontang (2,5%)⁹. Penunjukkan calon Taman Nasional Kutai berdasarkan SK Menteri Pertanian Nomor 736/Mentan/X/1982 dan kemudian dikukuhkan melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 325/Kpts-II/1995. Penetapan Kawasan Taman Nasional Kutai seluas 192.709,55 hektar berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 4194/Menhut-VII/KUH/2014 tanggal 10 Juni 2014 juncto SK Menteri Kehutanan Nomor 718/Menhut-II/2014 tanggal 29 Agustus 2014 tentang

Kawasan Hutan Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara¹⁰.

Beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan adanya masalah pengelolaan yang menimbulkan konflik¹¹. Penyebab konflik antara lain adalah inkonsistensi kebijakan pemerintah pusat dan daerah, sebagaimana terlihat dalam regulasi pengelolaan sumber daya alam. Selain itu, juga lemahnya pemegang otoritas, dalam hal ini Balai Taman Nasional Kutai. Hal lainnya yang mengemuka adalah meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengembangan kegiatan pada semua tingkatan tersebut di era otonomi daerah. Juga semakin meningkatnya minat para pemangku kepentingan terhadap pemanfaatan lahan di kawasan Taman Nasional Kutai, karena potensi tambang batu bara¹².

Konflik yang disebabkan oleh inkonsistensi kebijakan pemerintah pusat dan daerah secara umum masih menjadi momok dan kendala pelayanan terhadap masyarakat pemangku kepentingan. Secara substansi belum sesuai dengan pertimbangan pembentukan undang-undang otonomi

- 8 Pada tahun 1982, Menteri Pertanian melalui SK No. 818/Kpts/Um/11/1982 tanggal 10 November 1982 menetapkannya sebagai Hutan Lindung Bukit Soeharto seluas 27.000 Ha. Kemudian tahun 1987, Menteri Kehutanan melalui SK Menteri Kehutanan No. 245/Kpts-II/1987 tanggal 18 Agustus 1987, merubah status kawasan Hutan Lindung Bukit Soeharto seluas kira-kira 23.800 Ha menjadi Hutan Wisata berikut perluasan kawasan hutan sekitarnya seluas kurang lebih 41.050 Ha sehingga luas Hutan Wisata Bukit Soeharto kurang lebih menjadi 64.850 Ha. Lalu pada 1991, keputusan di atas kemudian dikuatkan kembali pada 20 Mei 1991 melalui SK Menhut No 270/Kpts-II/1991 dikeluarkan ketetapan sebagai kawasan hutan dengan fungsi Hutan Wisata. Tahun 2004, muncul usulan perubahan fungsi Kawasan Hutan Wisata Alam Bukit Soeharto menjadi Taman Hutan Raya Bukit Soeharto. Hal ini ditindaklanjuti oleh Menteri Kehutanan melalui SK Menteri Kehutanan No. SK.419/Menhut-II/2004 tanggal 19 Oktober 2004 dengan luas 61.850 Ha. Setelah itu melalui keputusan Menteri Kehutanan SK.577/Menhut-II/2009 maka luasan Tahura Bukit Soeharto pun diperluas dan ditetapkan menjadi 67.766 Ha. Lihat: <https://indonesia.go.id/kategori/komoditas/666/kota-pemerintahan-di-tepi-hutan> (diakses 13-3-2022).
- 9 Jatna Supriatna, *Berwisata Alam di Taman Nasional*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 329-336.
- 10 "Sejarah Kawasan", <https://www.tnkutai.org/profil/sejarah-kawasan/> (diakses 13-3-2022).
- 11 Sudiyo, "Sengketa Pengelolaan Kawasan Taman Nasional dalam Era Otonomi Daerah: Kasus Taman Nasional Kutai Kalimantan Timur", *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 7 No. 1, Tahun 2005, hlm. 119-142.
- 12 Handian Purwawansa, "Instrumen Kebijakan untuk Mengatasi Konflik di Kawasan Hutan Konservasi", *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan*, Vol. 4 No. 1, April 2017: 28-47.

daerah yang berbunyi: “bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara”¹³.

Berbagai permasalahan muncul, baik sebelum maupun setelah berlakunya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah *a quo*. Di antaranya adalah penerapan kebijakan pemerintah terkait dengan investasi Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri¹⁴; yang pada intinya adalah perbedaan kepentingan nasional dan kepentingan daerah¹⁵ yang terutama berhubungan dengan pendapatan asli daerah¹⁶ yang menjadi aspek penting dalam mengatur keuangan daerah. Kendala lainnya adalah desentralisasi fiskal sebagai sarana mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat secara mandiri sesuai dengan potensi daerah¹⁷; termasuk sistem pemungutan pajak daerah¹⁸.

Bingkai otonomi daerah pun mencakup

konsep pembangunan berkelanjutan. Hadirnya otonomi daerah diharapkan mampu mengurai problematika lingkungan hidup di Indonesia. Peran dan fungsi otonomi daerah sejatinya terlihat dari meningkatnya peran serta masyarakat lokal dalam perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam. Sedikitnya ada tiga aspek otonomi daerah yang berhubungan dengan pembangunan berkelanjutan. Pertama, desentralisasi seperti telah diuraikan sebelumnya¹⁹. Kedua, penyelenggaraan pemerintahan daerah berwawasan lingkungan²⁰. Ketiga, strategi pembangunan daerah untuk lingkungan hijau²¹; yang sekarang lebih dikenal dan dikembangkan sebagai pertumbuhan ekonomi hijau (*green growth economy*).

Karenanya, secara konsep, realisasi pembangunan IKN yang kelak dilanjutkan dengan pemindahan ibu kota negara, juga merupakan isu konservasi lingkungan karena keberadaan IKN akan berlanjut terus bahkan bisa selamanya. Dalam meta-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), hal ini berkaitan dengan tiga pilar pokoknya, yaitu *ecology* (kelestarian lingkungan), *economy* (pertumbuhan

13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lihat: bagian pertimbangan/konsiderasi.

14 Sumarsono, “Implementasi Kebijakan Pemerintah mengenai Investasi PMA/PMDN dalam Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Law Reform*, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2007, hlm 63-85.

15 Baginda Harahap, “Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Perspektif Kepentingan Nasional dan Kepentingan Daerah (IC. Kasus Batam sebagai Model)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume: 32, Oktober-Desember 2002, hlm. 424-442.

16 Raksaka Mahi, “Peran Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi”, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol. VI, No. 01, Juli 2005, hlm. 39-49.

17 Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, “Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia”, *Law Reform*, Volume 15, Nomor 1, 2019, hlm. 149-163.

18 Rona Rositawati, “Sistem Pemungutan Pajak Daerah dalam Era Otonomi”, *Law Reform*, Volume 4, April 2017.

19 Zaili Rusli Adianto dan Dadang Mashur, *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi Daerah*, Pekanbaru: Taman Karya, 2020, hlm. 47-56.

20 *Ibid*, hlm. 57-64.

21 *Ibid*, hlm. 68-76.

ekonomi), dan *equity* (keadilan sosial)²². Resultan dari ketiga pilar tersebut pada prakteknya sangat sulit untuk memuaskan para pemangku kepentingan. Kalangan konservasi mengklaim bahwa pembangunan ekonomi haruslah fleksibel dan senantiasa mempertimbangkan kelestarian lingkungan agar dapat memanfaatkan sumber daya yang tersedia dengan sebaik-baiknya²³.

Dampak lingkungan pemindahan ibu kota negara dapat disimulasikan dengan meminjam formula $I = P \times A \times T$ yang dikembangkan oleh Paul Ehrlich dan John Holdren pada tahun 1972. Persamaan ini menggambarkan dampak (*Impact*) atau perubahan lingkungan merupakan fungsi dari ukuran populasi (*Population*), kemakmuran atau jumlah konsumsi (*Affluence*), dan teknologi (*Technology*). Walaupun dalam perkembangannya para ahli lain menyampaikan kritiknya, namun rumus ini berguna untuk mempelajari hubungan antara faktor-faktor yang mengatur perubahan lingkungan dalam kaitannya dengan pembangunan IKN.

Setidaknya secara nasional, pembangunan IKN di Kalimantan Timur akan mengurangi tekanan *overpopulation* (P') yang demikian besar di Pulau Jawa. Selain itu, pemanfaatan teknologi yang tepat (T') dalam mengelola energi yang ramah lingkungan di kawasan IKN juga akan berdampak positif terhadap perubahan lingkungan. Sesuai komitmen Pemerintah sejak awal menjadikan

IKN sebagai kota paling berkelanjutan di dunia, selain merupakan simbol identitas nasional dan penggerak ekonomi Indonesia di masa depan²⁴. Dengan kata lain, pemindahan ibu kota ini setidaknya berpotensi mengubah P dan T menjadi P' dan T' ; artinya mengurangi tekanan konservasi sumber daya alam hayati kita.

Pro dan kontra pembangunan IKN wajar terjadi. Apalagi Indonesia masih berhadapan dengan pandemi Covid-19 yang akut. Juga isu mengenai problem struktural agraria yang sebagian kalangan menganggapnya sebagai masalah kronis dan berpotensi konflik, termasuk di wilayah IKN. Pihak *non-state actor* pun mengaitkannya dengan kemungkinan timbulnya masalah pengrusakan masyarakat kecil, perampasan tanah masyarakat, pengadaan lahan untuk kepentingan umum, dan lain-lain. Artinya permasalahan konservasi sumber daya alam hayati merupakan salah satu dari sekian masalah sektoral lainnya.

Secara strategis, untuk mencapai tujuan konservasi, pemerintah perlu menghilangkan setidaknya dua anggapan. Pertama, bahwa konservasi adalah sektor independen yang terbatas dan sebagian besar berkaitan dengan satwa liar atau dengan tanah. Kedua, bahwa faktor-faktor ekologis merupakan hambatan bagi pembangunan yang dalam beberapa kasus dapat diabaikan dengan aman dan dalam kasus lain dapat dianggap

22 A. T. Mulyono, "Penerapan Meta-prinsip Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Hutan Taman Nasional di Indonesia", Disertasi, Universitas Pelita Harapan, Jakarta (*unpublished*), 2016.

23 Anonymous, "Priorities for national action: 9. Policy Making and the integration of conservation and development" in *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, UNEP, WWF in collaboration with FAO and UNESCO, 1980.

24 "Menuju Visi Indonesia 2045: Kota Dunia untuk Semua", <https://ikn.go.id/> (diakses 16-3-2022).

hanya berdasarkan proyek demi proyek, bukan sebagai masalah kebijakan.²⁵

Interpretasi yang sempit tentang konservasi setidaknya memiliki tiga konsekuensi penting. Pertama, kebijakan pembangunan tertentu yang berdampak ekologis jarang diantisipasi dan karenanya kebijakan tersebut tidak segera disesuaikan untuk menghindari kesalahan yang merugikan. Kedua, sektor-sektor yang secara langsung bertanggung jawab atas sumber daya hayati (terutama kehutanan, pertanian, satwa liar, dan perikanan) mengorbankan pemeliharaan karena sering dipaksa untuk berkonsentrasi pada produksi, sehingga basis sumber daya untuk penggunaan di masa depan rusak dan sumber daya terbarukan hilang. Ketiga, karena gagalnya kebijakan sektor lain akibat kurangnya konservasi sebelumnya. “Prakiraan sektor energi terbarukan tentang kehidupan pembangkit listrik tenaga air, misalnya, mungkin sepenuhnya dipalsukan oleh pengelolaan daerah aliran sungai yang buruk”.²⁶ Penafsiran ini mencoba memperlihatkan adanya urgensi konflik vertikal dan horizontal yang harus segera diselesaikan.

Berdasarkan penjelasan di atas, tulisan ini mencoba menguraikan implikasi hukum dari berlakunya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, khususnya terhadap hukum konservasi

sumber daya alam hayati di Indonesia. Ada tiga rumusan masalah hukum (*legal inquiry*) yang hendak dibahas. Pertama, bagaimana perkembangan konsep hukum konservasi sumber daya alam hayati dikaitkan dengan realisasi pembangunan IKN? Kedua, apa saja tantangan pengaturan kegiatan sebelum, selama, dan setelah pembangunan IKN berdasarkan perspektif hukum konservasi? Ketiga, bagaimana reformasi birokrasi yang sejalan dengan pemindahan IKN sekaligus memperhatikan keadilan sosial (*social justice*) dan keadilan ekologi (*ecological justice*)?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan studi kepustakaan dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*)²⁷. Data sekunder yang diuraikan, termasuk namun tidak terbatas pada: (i) *World Conservation Strategy* versi *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN, 1980)²⁸ yang dalam perkembangannya terfokus terhadap keanekaragaman hayati (*biological diversity*) sesuai *Brundtland Commission Report* (“*Our Common Future*”, October 1987)²⁹; (ii) Literatur-literatur terkait konsep *Community-based Conservation* (CBC); (iii) Integrasi konsep konservasi terkait Keadilan Sosial (*social justice*) dan keadilan ekologi

25 Anonymous, “Priorities for national action: 9. Policy Making and the integration of conservation and development” in *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, UNEP, WWF in collaboration with FAO and UNESCO, 1980.

26 *Ibid.*

27 Lihat: Marzuki, P. M., *Penelitian Hukum*, edisi revisi, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 137-141.

28 Anonymous, “Priorities for national action: 9. Policy Making and the integration of conservation and development” dalam *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, UNEP, WWF (1980).

29 *Report of The World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (1987).

(*ecological justice*); serta (iv) konsep-konsep kontemporer konservasi global lainnya yang relevan dengan dampak lingkungan hidup akibat pembangunan IKN, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pustaka penunjang lainnya adalah literatur mengenai pengelolaan kawasan hutan konservasi yang meliputi kawasan taman nasional dan non-taman nasional. Secara khusus juga bahan bacaan terkait Taman Nasional Kutai dan Taman Hutan Raya (TAHURA) Bukit Soeharto yang berdekatan dengan kawasan IKN.

Tinjauan yuridis normatif dalam penelitian ini utamanya menganalisis bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya³⁰ (selanjutnya disingkat UU KSDAHE) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup³¹ (selanjutnya disingkat PPLH); beserta berbagai peraturan pelaksanaannya³². Undang-undang lainnya yang relevan untuk dibahas adalah: (i) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³³ *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi undang-undang; (ii) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria³⁴ (selanjutnya disingkat UUPA); (iii) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan³⁵ sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi undang-undang; serta (iv) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan³⁶.

C. Pembahasan

Bagian ini menawarkan jawaban atas rumusan masalah dengan menguraikannya menjadi tiga sub bagian, yaitu: (1) Perkembangan strategi konservasi sumber daya alam hayati; (2) Tantangan pengaturan kegiatan pembangunan IKN; dan (3) Kewenangan konservasi yang beralih dari pusat ke “daerah”.

30 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. LN RI: 1990-49; TLN RI: 3419.

31 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. LN RI: 2009-140, TLN RI: 5059.

32 Peraturan pelaksana dalam hal ini meliputi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan peraturan terkait lainnya sesuai dengan hierarki dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 (perubahan pertama) dan Undang-undang Nomor 13 tahun 2022 (perubahan kedua).

33 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN RI: 2014-244; TLN RI: 5587.

34 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria, LN RI: 1960-104; TLN RI: 2043.

35 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. LN RI: 1999-167; TLN RI: 3888.

36 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, LN RI: 2013-130; TLN RI: 5432.

1. Perkembangan Strategi Konservasi Sumber Daya Alam Hayati

Pemahaman tentang konservasi sumber daya alam hayati di Indonesia masih mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (selanjutnya disingkat KSDAHE). Terminologi konservasi sumber daya alam hayati dalam Undang-undang *a quo* diartikan sebagai “pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya”³⁷; sedangkan yang dimaksud dengan sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam meliputi tumbuhan dan hewan/satwa yang bersama dengan unsur non-hayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem³⁸.

Adapun kata “*to conserve*” dalam kamus Cambridge diartikan secara harfiah sebagai “*to keep and protect something from damage, change, or waste*”³⁹; sedangkan *Black’s Law Dictionary* lebih spesifik menyebutkan “*protecting and using resources in a wise way to get the most benefit for the long term. There are many ways to do this by alternative technologies, recycling, and*

reduction of waste.”⁴⁰ Kedua pemahaman ini memberikan wacana perlindungan sumber daya alam untuk jangka panjang dengan berbagai cara demi menghindari kerusakan lingkungan.

Demikian halnya dengan IUCN (1980) yang mengampanyekan “*the World Conservation Strategy*” (WCS) dengan “*the three objectives of conservation: (i) maintenance of essential ecological processes and life-support systems; (ii) preservation of genetic diversity; (iii) sustainable utilization of species and ecosystems*”⁴¹. Sebelumnya, IUCN (1968) menyebutkan bahwa “konservasi merupakan manajemen udara, air, tanah, dan mineral ke organisme hidup, termasuk manusia sehingga dapat dicapai kualitas kehidupan manusia yang meningkat”⁴². Kegiatan manajemen konservasi meliputi survei, penelitian, administrasi, preservasi, pendidikan, pemanfaatan, dan latihan⁴³. Kampanye ini sejalan dengan politik lingkungan internasional (*international environmental politics*) yang telah diterima secara universal yang tema sentralnya adalah keadilan⁴⁴.

Seiring berjalannya waktu, strategi konservasi lingkungan senantiasa mengalami perubahan. Mulai dari paradigma WCS versi IUCN-1980 di atas hingga pendekatan

37 Lihat: Pasal 1 butir (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990, *loc. cit.*

38 Pasal 1 butir (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990, *Ibid.*

39 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/conserve> (diakses 13-3-2022).

40 <https://thelawdictionary.org/conservation/> (diakses 13-3-2022).

41 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) dengan dukungan UNEP dan WWF; serta hasil kolaborasi dengan FAO dan UNESCO, published: 1980.

42 Robert Siburian dan John Haba, *Konservasi Mangrove dan Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016), hlm. 6.

43 *Ibid.*

44 Tema sentral keadilan sosial dan keadilan ekologi akan diuraikan pada bagian akhir tulisan ini. Lihat: Chukwumerije Okereke & Mark Charlesworth, “Environmental and Ecological Justice”, *Advances in International Environmental Politics*, (London: Plagrave Macmillan, 2014), hlm 328-355.

konservasi berbasis masyarakat (CBC: *community-based conservation*)⁴⁵. Walaupun sebenarnya pendekatan yang terbaru hanya mengubah atau memodifikasi saja, tidak menggantikannya secara menyeluruh. Karena agenda alternatif yang dikampanyekan dalam strategi konservasi alam selama ini berkaitan erat dengan redistribusi kekuasaan (*redistribution of power*) yang contoh nyatanya adalah upaya mendelegasikan pengelolaan sumber daya alam kepada masyarakat lokal atau masyarakat adat⁴⁶.

Pendekatan CBC sejatinya merupakan manifestasi dari konsep *biological diversity* (keanekaragaman hayati) yang kemudian dikolaborasikan ke dalam meta-prinsip *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan). Pada Oktober 1987, laporan dari Komisi Brundtland “*Our Common Future*” mencantumkan hal tersebut. Keanekaragaman hayati adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan keragaman kehidupan di bumi dalam segala bentuknya dan pada semua tingkatan; karenanya terdapat tiga pengelompokan utama keanekaragaman, yaitu: keanekaragaman organisme, keanekaragaman genetik, dan

keanekaragaman ekologi (lingkungan)⁴⁷. Sejak laporan Komisi Brundtland tersebut setidaknya telah diakui pentingnya menghubungkan konservasi dan pembangunan berkelanjutan⁴⁸.

Kendalanya adalah memang, kompatibilitas konservasi dan pembangunan dipertanyakan oleh penggiat konservasi karena pertentangan antara mata pencaharian dan masalah lingkungan mungkin sebagian besar tidak dapat didamaikan⁴⁹. Selain itu haruslah diakui bahwa secara teknis ukuran kinerja konservasi yang dapat diterima (*acceptable measure of conservation performance*) masih sangat kurang. Akibatnya lembaga-lembaga di Pemerintah Pusat yang memiliki kewenangan luas untuk melindungi lingkungan, terkadang sulit untuk membujuk instansi di bawahnya untuk memanfaatkan sumber daya alam secara lestari.⁵⁰

Berbagai kelemahan konseptual tersebut dapat mengakibatkan gagal paham yang mendasar saat menyusun substansi hukumnya. Bahkan sasaran konservasi yang dijadikan acuan norma hukum KSDAHE di Indonesia sempat mengalaminya, yaitu pada saat pengajuan Rancangan Undang-Undang

45 Robert Fletcher, Wolfram Dressler, and Bram Buscher, “*The New Frontiers of Environmental Conservation*” dalam *Critical Green Engagements: Environmental Conservation in the Neoliberal Age*, Series Eds.: James Igoe, Molly Doane, Dan Brockington, Tracey Heatherington, Bram Buscher, and Melissa Checker, Tucson: The University of Arizona Press, 2014, hlm. 3-6.

46 J. Arnscheidt, “*Debating’ Nature Conservation: Policy, Law, and Practice*,” Amsterdam: Leiden University Press, 2009, hlm. 397-398.

47 Edward J. Goodwin, *International Environmental Law and the Conservation of Coral Reefs*, New York: Routledge Research in Environmental Law, 2011, hlm. 103-126.

48 *Ibid.*

49 T.O. McShane et al., “*Hard Choices: Making Trade-Offs between Biodiversity Conservation and Human Well-Being*,” *Biological Conservation* 144 (3), 2011, hlm. 966-972.

50 Anonymous, “*Priorities for national action: 9. Policy Making and the integration of conservation and development*” in *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, UNEP, WWF in collaboration with FAO and UNESCO, 1980.

(draft RUU KSDAHE 2019)⁵¹, yang sedianya menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya⁵².

Seperti diketahui, UU 5/1990 (UU KSDAHE) masih mengadopsi tiga sasaran konservasi dari *WCS versi IUCN-1980*. Penjelasan umum undang-undang *a quo* menyebutkan bahwa “berhasilnya konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya berkaitan erat dengan tercapainya tiga sasaran konservasi, yaitu: (i) menjamin terpeliharanya proses ekologis yang menunjang sistem penyangga kehidupan bagi kelangsungan pembangunan dan kesejahteraan manusia (perlindungan sistem penyangga kehidupan); (ii) menjamin terpeliharanya keanekaragaman sumber genetik dan tipe-tipe ekosistemnya sehingga mampu menunjang pembangunan, ilmu pengetahuan, dan teknologi yang memungkinkan pemenuhan kebutuhan manusia yang menggunakan sumber daya alam hayati bagi kesejahteraan (pengawetan sumber plasma nutfah); dan (iii) mengendalikan cara-cara pemanfaatan sumber daya alam hayati sehingga terjamin kelestariannya”⁵³. Disebutkan pula bahwa “akibat sampingan ilmu pengetahuan dan teknologi yang kurang bijaksana, belum harmonisnya penggunaan dan peruntukan

tanah serta belum berhasilnya sasaran konservasi secara optimal, baik di darat maupun di perairan dapat mengakibatkan timbulnya gejala erosi genetik, polusi, dan penurunan potensi sumber daya alam hayati (pemanfaatan secara lestari)”⁵⁴.

Sementara itu pada Rapat Kerja Pemerintah dengan Komisi IV DPR RI tanggal 15 Januari 2019, sempat dilakukan pembahasan RUU tentang KSDAHE dimaksud. Pemerintah menugaskan Menteri LHK, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁵⁵

Setelah dilakukan pembahasan, “Pemerintah menganggap masih diperlukan pendalaman secara mendasar, terutama terkait filosofi konservasi dan prinsip-prinsip ekologi, juga berkaitan dengan konstitusionalitas dan implementasinya”⁵⁶. Rapat Kerja tersebut memberikan beberapa catatan yang pada intinya adalah bahwa “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 telah memiliki peran dan kinerja yang cukup efektif dalam rangka KSDAHE di Indonesia”⁵⁷. Juga bahwa RUU KSDAHE yang merupakan RUU inisiatif dari DPR di dalamnya masih terdapat pasal-pasal yang belum sesuai dengan filosofi konservasi dan prinsip dasar ekologi⁵⁸. Selain itu, RUU ini juga belum

51 Siaran Pers, “RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Masih Perlu Pendalaman”, 16 Januari 2019, Nomor: SP.016/HUMAS/PP/HMS.3/1/2019. Lihat: http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1744 (diakses 13-3-2022).

52 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990, *loc. cit.*

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

55 DPR RI mengajukan RUU KSDAHE kepada Presiden melalui surat Ketua DPR RI Nomor LG/2358/DPR RI/XII/2017. Selanjutnya Presiden RI melalui Surat Nomor B-14/Pres/03/2018 tanggal 09 Maret 2018 kepada Ketua DPR RI telah menyampaikan wakil Pemerintah untuk membahas RUU tentang KSDAHE. *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

sejalan secara filosofis universal tentang konservasi, pun dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Karenanya Pemerintah mengusulkan untuk diberikan waktu agar dapat bersama-sama antara Pemerintah dan Komisi IV DPR RI untuk mempersiapkan RUU KSDAHE secara mendasar, komprehensif, dan sistematis. Hal tersebut dilakukan mengingat penting dan strategisnya pengaturan tentang konservasi sumber daya alam.

Rapat kerja tersebut akhirnya memutuskan untuk memberikan waktu kepada Pemerintah untuk mempersiapkan segala hal yang diperlukan. Implikasinya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya masih berlaku. Hal yang perlu ditegaskan di sini adalah bahwa sasaran konservasi lingkungan dalam hukum positif di Indonesia tetap mengacu pada Strategi Konservasi Dunia (*World Conservation Strategy*), yaitu perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan yang berkelanjutan.⁵⁹

Dalam kaitannya dengan realisasi pembangunan dan pengembangan IKN, maka perkembangan strategi konservasi sumber daya alam hayati mempunyai prinsip yang sama, yaitu keseimbangan ekologi dan keberlanjutan pembangunan⁶⁰. Selain menempatkan Indonesia pada posisi yang lebih strategis, pembangunan IKN juga akan menjadi contoh bagi pengembangan kota

yang hijau dan berkelanjutan di dunia⁶¹.

Sesuai dengan tujuan utama dari yang diturunkan dari Visi pembangunan IKN, maka kota hijau dan berkelanjutan dimaksud adalah kota yang mengelola sumber daya secara efisien⁶². Pemanfaatan sumber daya alam (air dan energi), termasuk pengelolaan sampah, integrasi moda transportasi, lingkungan layak huni dan sehat, serta sinergi lingkungan alam dan lingkungan binaan⁶³. Pada gilirannya, habitat yang terjaga akan mencegah hilangnya keanekaragaman hayati sebagai fokus dari konsep konservasi kontemporer.

2. Tantangan Realisasi Pembangunan IKN

Dalam hal pengelolaan konservasi, kementerian atau lembaga yang menghadapi tantangan realisasi pembangunan IKN secara langsung adalah Dirjen KSDAHE, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dasar undang-undangnya adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025⁶⁴. Secara hierarkis, peraturan pelaksana dari undang-undang ini, berturut-turut adalah: (i) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024⁶⁵; (ii) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/Menlhk/Setjen/Set.1/10/2017 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Kementerian Lingkungan Hidup

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Lihat: Pasal 3 ayat (2) huruf (b) dan (d) UU IKN, *loc. cit.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, LN RI: 2007-33; TLN RI: 4700.

⁶⁵ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, LN RI: 2020-; LN RI: 2020-10.

dan Kehutanan⁶⁶; (iii) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P/16/MENLHK/SETJEN/SET.1/8/2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2020-2024⁶⁷; (iv) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.82/MENLHK/SETJEN/SET.1/11/2019 tentang Rencana Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2020⁶⁸; (v) Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor P.6/KSDAE/SET.3/REN.0/9/2020 tentang Rencana Strategis Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Tahun 2020-2024⁶⁹; dan (vi) Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor P.9/KSDAE/SET.3/REN.0/11/2020 tentang Rencana Kerja Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Tahun 2021⁷⁰.

Pada Rencana kerja (RENJA) tahun 2021 Dirjen Konservasi Sumber Daya Alam Hayati (disingkat KSDAE) inilah tercantum pengembangan kawasan perkotaan⁷¹, khususnya pemindahan IKN yang termasuk dalam program prioritas pembangunan wilayah Kalimantan Timur⁷². Strategi

pelaksanaannya adalah penyiapan lahan IKN dari kawasan hutan untuk pembangunan IKN seluas 175.000 hektar⁷³. Selain itu juga pemulihan ekosistem pada kawasan konservasi Tahura Bukit Soeharto yang menjadi atau terkena lokasi IKN, yaitu seluas 1.200 hektar⁷⁴.

Dari uraian di atas, berarti bahwa - dalam hubungannya dengan pemindahan IKN - UU KSDAHE telah sinkron hingga pengaturan dalam peraturan-peraturan pelaksana pada level teknis. Proses pemindahan IKN dalam hal ini meliputi strategi penyiapan lahan dari kawasan hutan, sekaligus pemulihan ekosistem pada kawasan konservasi.

Di sisi lain, dampak dari pembangunan kawasan IKN menimbulkan kegamangan penggiat konservasi. Adagium "*Human beings are totally dependent on nature*"⁷⁵ seakan menghadap antinomi akibat pemindahan IKN sehingga berubah menjadi sebaliknya bahwa alamlah yang akan tergantung pada manusia. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, konsep KSDAHE yang berorientasi jangka panjang akan berhadapan dengan pembangunan IKN yang disinyalir mengandung kepentingan bisnis jangka pendek.

Kampanye konsep KSDAHE yang

66 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/Menlhk/Setjen/Set.1/10/2017 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

67 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P/16/MENLHK/SETJEN/SET.1/8/2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2020-2024, BNRI: 2020-919.

68 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.82/MENLHK/SETJEN/SET.1/11/2019 tentang Rencana Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2020, BNRI: 2019-1546.

69 Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor P.6/KSDAE/SET.3/REN.0/9/2020 tentang Rencana Strategis Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Tahun 2020-2024.

70 Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor P.9/KSDAE/SET.3/REN.0/11/2020 tentang Rencana Kerja Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Tahun 2021.

71 *Ibid.*

72 Lihat: <http://ksdae.menlhk.go.id/rencana-kerja.html> (diakses 8-7-2022).

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*

75 Lihat <https://www.conservation.org/about> (diakses 13-3-2022).

abstrak biasanya menjadi konkret dalam daftar panjang bahaya dan bencana alam. Berbagai bentuk gangguan alam dimaksud adalah erosi tanah, penggurunan (*desertification*), hilangnya lahan pertanian, polusi, penggundulan hutan, degradasi dan perusakan ekosistem, kepunahan spesies dan varietas.

Untuk mencegahnya, sejak lama telah ada agenda alternatif yang disebut sebagai “*redistribution of power*”. Alternatif ini merupakan strategi konservasi “*creating new power structures outside the existing state structure*”. Agenda penciptaan struktur kekuasaan baru ini harus dibarengi dengan menciptakan struktur baru lainnya untuk perjuangan politik konservasi alam.⁷⁶

Penjelasan tersebut menunjukkan eksistensi pemangku kepentingan (*stakeholders*) konservasi yang berinteraksi. Pihak Negara (*state*) diwakili oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Juga ada penggiat dan atau organisasi massa (*non-state actors*) serta investor atau pengusaha (*entrepreneurs*) dan masyarakat lokal.

Demikian halnya dengan gerakan konservasi global (*global conservation movement*) yang memodifikasi agenda ini dengan konsep CBC (*Community-based Conservation*)⁷⁷. Selanjutnya gerakan ini juga menghubungkan konservasi dengan paham neoliberal yang secara aktif membentuk kembali hubungan manusia-alam dalam konteks beberapa abad perkembangan

kapitalis⁷⁸.

Debat politik skala lokal dan skala nasional terkini tentang lingkungan juga telah banyak diulas berdasarkan politik konservasi global⁷⁹. Kunci untuk mendeskripsikan debat politik tersebut itu disandingkan dengan penyediaan sarana untuk lebih memahami dan mempromosikan perilaku ramah lingkungan sekaligus mengelola konflik lingkungan.

Lebih jauh lagi benturan antar pemangku kepentingan meliputi juga upaya untuk melestarikan keanekaragaman hayati⁸⁰. Perdebatan konservasi biasanya bertolak dari tantangan lingkungan yang dianggap mendesak saat ini, khususnya hilangnya keanekaragaman hayati (*lost of biodiversity*), dan peran masyarakat dalam konservasi kawasan hutan. Berbagai bidang ketegangan mengemuka antara mata pencaharian lokal dan upaya konservasi internasional, antara masyarakat lokal dan satwa liar, dan juga antara cara hidup tradisional dan ‘modernitas’. Sementara konflik-konflik ini tidak dapat dengan mudah diselesaikan, maka argumentasi yang lebih baik dilakukan dengan mempertimbangkan efek-efek sosial dan ekologis, dalam ukuran yang sama. Mereka menyesuaikannya dengan isu perampasan tanah oleh perusahaan besar, kerawanan pangan, dan perpindahan manusia. Sementara itu ada pula yang berusaha untuk mendamaikan hubungan dan tanggung jawab yang lebih dari sekadar

76 J. Arnscheidt, *op. cit.*, hlm. 397.

77 Robert Fletcher, Wolfram Dressler, and Bram Buscher, *op. cit.*, hlm. 3.

78 *Ibid.*, hlm. 246-247.

79 Lorraine Elliott, *The Global Politics of the Environment*, 2nd Ed., (New York: Palgrave Macmillan, 2004), hlm. 243.

80 *Ibid.*, hlm. 29-30.

manusia.

Ada juga pendapat yang mengatakan bahwa masalah lingkungan tidak dapat dilihat sebagai ekologi murni karena selalu melibatkan orang-orang dengan asumsi yang berbeda tentang alam dan budaya, begitu juga masalah sosial yang terkait dengan kendala lingkungan⁸¹. Mereka juga berjuang atas nama keadilan sosial (*social justice*) dan keinginan global yang semakin meningkat untuk pembangunan ekonomi. Pemerintah juga akan terus didesak untuk mengutamakan aspek pengelolaan bersama (*co-management*) dan dialog terbuka (*open dialogue*)⁸². Menurut Arnscheidt, yang paling blak-blakan dalam menyuarakan hal ini adalah Brechin *et al.*; mereka mempromosikan agenda keadilan sosial yang mencakup penentuan nasib sendiri (*self-determination*), representasi diri (*self-representation*), dan partisipasi yang setara (*equal participation*)⁸³.

Kontroversi lainnya terkait dengan pengembangan argumen bahwa hubungan manusia-lingkungan diatur dalam realitas ekologis dan etika ekologis dan alih-alih menjadi proses yang saling konstitutif, manusia memiliki ketergantungan wajib pada alam,

bukan sebaliknya. Hal ini akan memungkinkan posisi etis yang mencakup kebutuhan spesies lain dan memberikan pertimbangan simultan (tanpa disubordinasikan ke yang lain) untuk keadilan bagi manusia dan non-manusia.

Problem akut dan kronis yang bercampur aduk diantaranya: (i) terbatasnya sumber daya (*resource limitation/scarcity*); (ii) daya dukung ekosistem (*carrying capacity of ecosystem*); dan (iii) kebutuhan generasi yang akan datang (*the needs of future generations*)⁸⁴. Walaupun lahan di Kalimantan masih relatif luas, namun proses pengadaan lahan dan sumber daya IKN lainnya tetap perlu diperhatikan. Misalnya mekanisme pelepasan kawasan hutan dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (*vide* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum⁸⁵ *juncto* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja⁸⁶ yang bisa menjadi isu tersendiri terkait putusan MK pada 25 November 2021 lalu⁸⁷. Hal ini mengaitkan isu kerusakan lingkungan dengan potensi konflik sosial yang serupa di bidang agraria kita, seperti perampasan tanah warga sekitar, penggusuran masyarakat kecil, pelanggaran HAM.

81 Iain J. Davidson-Hunt and Fikret Berkes, "Nature and society through the lens of resilience: toward a human-in-ecosystem perspective", dalam Fikret Berkes, Johan Colding, Carl Folke, *Navigating Social-ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, (New York: Cambridge University Press, 2003), hlm. 53-57.

82 Ryan Plummer and John FitzGibbon, "Connecting Adaptive Co-management, Social Learning, and Social Capital through Theory and Practice" dalam Derek Armitage, Fikret Berkes, Nancy Doubleday, *Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-level Governance*, Vancouver: UBC Press, 2007, hlm. 39-41

83 J. Arnscheidt, *op. cit.*, hlm. 363.

84 M. Daud Silalahi dan Kristianto P.H., *Hukum Lingkungan dalam Perkembangannya di Indonesia* (Bandung: Keni Media, 2015), hlm. 158-162.

85 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, LN RI: 2012-22, TLN RI: 5280.

86 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, LN RI: 2020-245, TLN RI: 6573.

87 Mahkamah Konstitusi mengabulkan satu permohonan pengujian formil dari dua belas permohonan (uji formil dan/atau materil) perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yaitu pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selengkapnya lihat: <https://www.mkri.id/index.php?page=download.Putusan&id=371> (diakses 13-3-2022).

Semua tantangan ini secara mendasar mengubah cara ilmuwan berhubungan dengan masyarakat dan lingkungan. Khususnya ilmuwan sosial dan spesialis konservasi bersama-sama bermaksud untuk berkontribusi dalam memperkuat kolaborasi interdisipliner di bidang konservasi. Dengan kata lain, - dalam perspektif hukum konservasi – tantangan realisasi kegiatan pembangunan IKN, bukan hanya masalah sosial yang berkaitan dengan hukum (*social problem*), tetapi juga yang tidak atau belum berkaitan dengan hukum (*societal problem*).

3. Kewenangan Konservasi yang Beralih dari Pusat ke “Daerah”

Berbagai tantangan seperti diuraikan di atas berhubungan erat dengan kewenangan pengelolaan konservasi yang masih dianggap kontra produktif antara pusat dan daerah. Karenanya fokus awal kewenangan konservasi di kawasan IKN ini adalah korelasi pengaturan antara IKN, OTDA, dan KSDAHE. Fokus berikutnya adalah legitimasi pergeseran kewenangan konservasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah secara umum namun tepat serta terukur.

a. Korelasi Pengaturan IKN, OTDA, KSDAHE-PPLH

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara⁸⁸ (selanjutnya disingkat UU IKN) mencakup yurisdiksi

nasional, namun sifat operasionalnya bersifat daerah, khususnya meliputi wilayah dua kabupaten, yaitu Kutai Kertanegara dan Penajam Paser Utara⁸⁹. Hal ini sesuai dengan konsep IKN bernama Nusantara yaitu satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi⁹⁰. Sementara itu pengaturan tentang pemerintahan daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan dan lebih dikenal dengan nama undang-undang Otonomi Daerah⁹¹ (selanjutnya disingkat UU OTDA).

Benang merah kedua undang-undang *a quo* (UU IKN dan UU OTDA) adalah visi IKN sebagai kota dunia. Selain sebagai penggerak ekonomi Indonesia di masa depan, tujuan pembangunan dan pengelolaan IKN adalah menjadi kota berkelanjutan di dunia (*world sustainable city*)⁹². IKN juga diharapkan menjadi simbol identitas nasional yang merepresentasikan keberagaman bangsa Indonesia, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁹³.

Adapun “payung hukum” (*umbrella provision*) pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sejatinya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

88 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (LNRI: 2022-41; TLN-RI:6766).

89 *Ibid.*

90 *Ibid.*

91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai undang-undang juncto Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

92 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, LN RI: 2020-41; TLN-RI: 6766).

93 *Ibid.*

Hidup⁹⁴ (selanjutnya disingkat UU PPLH). Konsep dan asas hukum terkait UU PPLH adalah sehubungan dengan pihak “Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota”⁹⁵ yang tercantum dalam berbagai pasal pengaturan UU KSDAHE. Lalu di bagian Penjelasan Umum, butir (9) menyebutkan bahwa UU PPLH memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah⁹⁶. Dasarnya adalah Pasal 2 huruf (n) UU PPLH yang mencantumkan asas otonomi daerah, yaitu: bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai NKRI⁹⁷.

Ruang lingkup UU PPLH (*vide* Pasal 4) meliputi juga keterlibatan Pemerintah Daerah dalam aspek pemeliharaan yang dijelaskan bahwa pemeliharaan lingkungan hidup meliputi upaya konservasi sumber daya alam yang meliputi kegiatan perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan secara lestari (*vide* Pasal 57 ayat (1) huruf (a) dan ayat (2))⁹⁸. Kemudian secara teknis Pasal 63 UU PPLH mengatur tentang Tugas dan Wewenang Pemerintah dan Daerah⁹⁹.

Hal ini sejalan dengan pengaturan pada UU KSDAHE tentang Penyerahan Tugas dan

Pembantuan (Pasal 38) yang artinya bahwa Pemerintah Pusat dapat menyerahkan sebagian urusan ke Pemerintah Daerah¹⁰⁰. Lalu Hak Gugat Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai Pasal 90 UU PPLH yang mengatur bahwa kewenangan mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu dipegang oleh instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah¹⁰¹. Hal ini juga meliputi tindakan tertentu dalam arti tindakan pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan, serta pemulihan fungsi lingkungan hidup¹⁰².

Uraian tersebut di atas menjelaskan keterkaitan substansi pengaturan dan korelasinya satu dengan yang lain. Substansi pengaturan tersebut tampaknya sudah ajeg, sinkron, dan tidak mengandung konflik norma. Namun demikian, secara sistemik kendala implementasi di lapangan dalam hal penegakan dan budaya hukumnya merupakan masalah tersendiri;¹⁰³ terutama dalam hal melakukan koordinasi kewenangan yang baik antara pusat dan daerah. Terkadang, budaya hukum masyarakat menampilkan sesuatu yang unik; misalnya, budaya hukum memiliki esensi spiritual dan eksistensi kontekstual. Akibatnya, penegakan hukum dalam konteks kebudayaan berbagi ruang dengan sisi lain nilai-nilai yang diyakini sakral dalam substansi

94 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, *loc. cit.*

95 *Ibid.*

96 Lihat juga: Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 70-5.

97 *Ibid.*

98 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, *loc. cit.*

99 *Ibid.*

100 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990, *loc. cit.*

101 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, *loc. cit.*

102 *Ibid.*

103 Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 42.

religi dan meyakini nilai kearifan lokal¹⁰⁴.

b. Legitimasi Pergeseran Kewenangan Konservasi Pusat ke Daerah

Legitimasi kewenangan ini menjadi sub bahasan yang penting karena merupakan analisis yuridis yang menunjukkan “*benefit*” pemindahan IKN terhadap konservasi sumber daya alam hayati. *Benefit* ini tercipta dari kolaborasi antara peraturan perundang-undangan yang telah ada, yaitu UU OTDA, dengan UUU IKN. Ternyata ada beberapa norma hukum pengelolaan kawasan konservasi yang telah diatur dalam UU OTDA. Kemudian dengan berlakunya UU IKN, ternyata akan mempermudah pengelolaan karena penyelenggaraan kewenangan akan menjadi lebih efektif. Berikut ini penjelasan rincinya.

Konsep hukum dalam UU IKN secara implisit menekankan akan adanya legitimasi pergeseran kewenangan pusat ke daerah. Hal ini dapat diketahui dari pengertian tentang Ibu Kota Negara yang disebut sebagai Ibu Kota Nusantara, yaitu satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi (*vide* Pasal 1 butir (2)). Kemudian tentang sifat dari Pemerintahan Daerah Khusus IKN atau Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di IKN yang meliputi pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta

penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN (*vide* Pasal 1 butir (8) dan (9) *juncto* Pasal 4 ayat (3)).¹⁰⁵

Perihal kedudukan dan kekhususan IKN yang berkaitan dengan kewenangan konservasi dapat ditafsirkan dari Pasal 5 ayat (5) dan ayat (6). Undang-undang IKN mengatur bagaimana Pemerintahan Daerah Khusus IKN menjalankan fungsi dan peran pemerintahan daerah. Undang-undang ini juga memberikan hak kepada Otorita IKN untuk menetapkan segala peraturan dalam rangka merealisasikan IKN, termasuk yang berkaitan dengan konservasi sumber daya alam dan ekosistemnya. Salah satu simplifikasinya adalah dengan membedakan berdasarkan dua kategori kawasan hutan, yaitutamannasionaldannon-tamannasional¹⁰⁶ yang lokasinya berdekatan dengan IKN.¹⁰⁷

Penafsiran kewenangan konservasi ini juga akan sinergis dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹⁰⁸. Pasal 14 ayat (1) menentukan bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, ... dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi”¹⁰⁹. Kemudian urusan pemerintahan dan kewenangan terkait pengelolaan kawasan taman hutan raya (TAHURA) yang berada di kabupaten/kota berada di bawah pemerintah kabupaten/kota (*vide* Pasal 14

104 D. P. Rahayu, Faisal, Yokotani, R. Sari, & N.Satrio (2020). “Law Enforcement in the Context of Legal Culture in Society,” *Law Reform*, 16 (2), 2020, 276-289. *Master of Law, Faculty of Law, Universitas Diponegoro*.

105 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Ibu Kota Nusantara, *loc. cit*.

106 Lihat: Wandojo Siswanto, *Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Pengelolaan saat ini, Pembelajaran dan Rekomendasi*. (Bonn and Eschborn: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, 2017), hlm. 3.

107 *Ibid*.

108 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *loc. cit*.

109 *Ibid*.

ayat (2))¹¹⁰. Adapun TAHURA yang berada di lintas batas kabupaten/kota, kewenangan pengelolaannya berada di pemerintah provinsi.

Selama ini representasi Pemerintah Pusat adalah Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem (Ditjen KSDAE) *qq* Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; sebagai pihak yang paling bersinggungan langsung dengan giat konservasi, khususnya kewenangan pengelolaan hutan konservasi. Aspek pemanfaatan lahan untuk kawasan IKN dalam hal ini bertautan dengan sektor kehutanan di seputar Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur.

Catatannya adalah bahwa KemenLHK atau Ditjen KSDAE sebaiknya memberikan mekanisme pengusulan sebagai dasar bagi pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota) untuk mengusulkan TAHURA sebagai Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK)¹¹¹. Mekanisme pengusulan ini kelak juga dapat digunakan oleh Otorita IKN, baik kawasan hutan taman nasional maupun non-taman nasional lainnya.

Dengan demikian kewenangan konservasi berkorelasi dengan upaya mengintegrasikan konservasi ke dalam proses pembangunan IKN. Salah satu wujud pentingnya adalah upaya identifikasi berbagai aspek pada area seputar IKN di mana terdapat benturan kepentingan konservasi di daerah dengan kepentingan pembangunan IKN yang

telah “bertransformasi” menjadi pemerintah daerah. Proses integrasi dan identifikasi tersebut harus mampu menciptakan kerjasama yang menguntungkan bagi keduanya. Pada akhirnya berharap bahwa “dagangan” pilar-pilar pembangunan berkelanjutan (*sustainable building blocks*) akan secara efektif “dibeli” oleh Otorita IKN untuk mempersiapkan, membangun, dan memindahkan ibu kota negara serta menyelenggarakan Pemerintahan Daerah IKN. Statusnya sebagai pemerintahan daerah yang bersifat khusus ini di sisi lain menjadikan Pemerintah yang “lebih dekat” dengan permasalahannya.

Pragmatisnya dalam masalah konservasi sebelum dan setelah pemindahan IKN adalah bahwa pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih bertepatan guna dan berdaya guna. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang membawahi Direktorat Jenderal KSDAE, beserta kelima Direktornya kelak berkantor di IKN. Sebelum pemindahan IKN, maka Direktorat Perencanaan Kawasan Konservasi (RenKK) yang lebih berperan. Kemudian selama dan setelah pemindahan IKN, menyusul bergabung juga keempat Direktorat lainnya, yaitu Direktorat Pengelolaan Kawasan Konservasi, Direktorat Keanekaragaman Hayati Spesies dan Genetik, Direktorat Pemanfaatan Jasa Lingkungan Kawasan Konservasi, dan Direktorat Bina Pengelolaan dan Pemulihan Ekosistem¹¹². Dengan demikian, agenda

¹¹⁰ *Ibid*.

¹¹¹ Manfaat dari pembentukan KPHK meliputi KPHK Taman Nasional dan KPHK Non-taman Nasional, yang diklaim akan mengarah pada pengelolaan kawasan yang lebih baik. Selanjutnya KPHK dapat memberikan saran teknis untuk pengelolaan TAHURA di wabab otorisasi pemerintah kabupaten/kota atau provinsi. *Ibid*, hlm. 3, 8 dan 12.

¹¹² Lihat: “Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan” (13/7/2021); www.menlhk.go.id/site/post/101> diakses 08-07-2022.

Direktur RenKK terkait konservasi mangrove di Teluk Balikpapan pun akan lebih mudah koordinasinya¹¹³.

Perlu diketahui bahwa mangrove Teluk Balikpapan bernilai konservasi tinggi sehingga berpotensi menyangga ekosistem di luar batas Kawasan IKN¹¹⁴. Kawasan mangrove ini juga menjadi perhatian publik lingkungan hidup karena mengandung keanekaragaman hayati (kehati) yang tinggi¹¹⁵. Sementara itu, karena konservasi berjangka panjang, maka konservasi mangrove Teluk Balikpapan pun menciptakan tantangan yang periodenya meliputi sebelum dan sesudah pembangunan IKN.

Agenda penting lainnya dari Direktorat RenKK adalah survey detail keanekaragaman hayati pada areal tertentu yang memiliki kehati tinggi serta survey detail aspek sosial penggunaan lahan di dalam Kawasan Tahura Bukit Soeharto termasuk dalam Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK). Walaupun beririsan langsung dengan Kawasan IKN, namun tantangan dalam hal ini cenderung berkategori moderat.

Secara filosofi pun cita hukum (*recht-sidee*) konservasi menuju keadilan sosial (*social justice*) dan keadilan ekologi (*ecological justice*) akan lebih mendapat perhatian dari Pemerintah. Artinya keadilan yang selama ini diperdebatkan akan lebih dapat diterima

konkretisasinya dalam wujud norma-norma peraturan perundang-undangan karena “membumi” di mata masyarakat sebagai fenomena sosial yang rutin lebih mudah terlihat faktanya oleh otoritas. Dengan argumen tersebut, beberapa ahli kemudian menyatukan keadilan ekologi dan keadilan sosial menjadi keadilan eko-sosial (*eco-social justice*)¹¹⁶ sebagai isu global yang berkaitan dengan keberlanjutan (*global sustainability*)¹¹⁷.

Dalam perspektif keadilan, perwujudan keadilan sosial dan keadilan ekologi di tengah pembangunan ekonomi nasional melalui IKN merupakan jawaban atas dinamika sosial seiring dengan realisasi pembangunan IKN. Wujud keadilan bagi masyarakat tidak semata pemerataan pembangunan ekonomi masyarakat melalui pemindahan ibu kota saja. Pemerintah semestinya menciptakan dinamika sosial yang asosiatif agar menimbulkan semangat kerja sama dan gotong royong demi pelaksanaan pembangunan IKN karena masyarakat akan mematuhi (*comply*) segala norma hukum berdasarkan motif hati nurani (*conscience*) atau setidaknya karena pengaruh kelompok yang menyadari pentingnya pembangunan IKN (*peer group influences*)¹¹⁸. Hal ini sekaligus mengintegrasikan klaim keadilan ekologi dan keadilan sosial ke dalam pengambilan

113 Lihat <http://ksdae.menlhk.go.id/berita/11010/implementasi-teknologi-kehati-di-ikn.html> > diakses 08-07-2022.

114 Lihat <http://ksdae.menlhk.go.id/berita/10573/pantau-ikn,-ini-pesan-dirjen-ksdae.html> > diakses 08-07-2022.

115 *Ibid*.

116 Eleanor Shoreman-Ouimet & Helen Kopnina, “Reconciling ecological and social justice to promote biodiversity conservation”, (*Biological Conservation*, 184, 2015), hlm 320-6.

117 Kopnina, Helen and Haydn Washington (Eds.), *Conservation: Integrating Social and Ecological Justice*, ISBN 978-3-030-13905-6 (eBook), (Springer Nature Switzerland AG, 2020), <https://doi.org/10.1007/978-3-030-13905-6> (diakses 13-3-2022), hlm. 3.

118 Lihat: Lawrence M. Friedman, *Impact: How Law Affects Behavior*, (Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2016), hlm. 249-252.

keputusan pembangunan IKN.

D. Penutup

Konsep konservasi sumber daya alam hayati yang berkembang secara global mengarah pada menjaga keanekaragaman hayati dan meta-prinsip pembangunan berkelanjutan yang telah terintegrasikan dalam visi, misi, dan tujuan pembangunan IKN menuju *green and sustainable city*. Dalam perspektif hukum konservasi, tantangan pemindahan IKN bukan hanya berhubungan dengan masalah hukum, namun juga masalah sosial yang paradigma globalnya telah bergeser dari konsep konservasi “murni” ke arah konservasi berbasis masyarakat (*community-based conservation*). Perkembangan kontemporer ini menjadi suatu keniscayaan karena dengan pemindahan IKN, maka terjadi reformasi birokrasi, di mana sebagian dari Pemerintah Pusat bertransformasi menjadi Pemerintah Daerah Khusus selaku otoritas IKN yang lebih

dekat dengan ekosistem IKN.

Namun demikian, konkretisasi konsep konservasi sumber daya alam hayati dalam wilayah IKN perlu memperhatikan sedikitnya tiga rekomendasi agar tercipta keadilan sosial (*social justice*) dan keadilan ekologi (*ecological justice*). Pertama, tahapan kegiatan konservasi sumber daya alam harus dilakukan secara berkesinambungan, yaitu sebelum, selama, dan sesudah realisasi pemindahan IKN. Kedua, peraturan pelaksana Undang-Undang IKN harus lebih rinci dan unik sesuai keragaman TSL yang ada di kawasan IKN dan sekitarnya yang pengelolaannya sebagai satu kesatuan ekosistem sesuai konsep dasar hukum konservasi. Ketiga, masyarakat lokal dan adat adalah *stakeholders* utama yang kepentingannya senantiasa diprioritaskan serta didukung oleh Pemerintah, LSM lingkungan hidup, para donatur terkait, dan investor.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adianto, Zaili Rusli dan Dadang Mashur, *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi Daerah*, Pekanbaru: Taman Karya, 2020.
- Armitage, D., Fikret Berkes, Nancy Doubleday, *Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-level Governance*, Vancouver: UBC Press, 2007.
- Arnscheidt, J., *'Debating' Nature Conservation: Policy, Law, and Practice*, Amsterdam: Leiden University Press, 2009.
- Banakar, Reza, *Normativity in Legal Sociology: Methodological Reflections on Law and Regulation in Late Modernity*, Switzerland: Springer International Publishing, 2015.
- Berkes, Fikret, Johan Colding, Carl Folke, *Navigating Social-ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, New York: Cambridge University Press, 2003.
- Elliott, Lorraine, *The Global Politics of the Environment*, 2nd Ed., New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Friedman, Lawrence M., *Impact: How Law Affects Behavior*, Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2016.
- _____, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Goodwin, Edward J., *International Environmental Law and the Conservation of Coral Reefs*, New York: Routledge Research in Environmental Law, 2011.
- Igoe, James, Molly Doane, Dan Brockington, Tracey Heatherington, Bram Buscher, and Melissa Checker, *Critical Green Engagements: Environmental Conservation in the Neoliberal Age*, Tucson: The University of Arizona Press, 2014.
- Kopnina, Helen and Haydn Washington (Eds.), *Conservation: Integrating Social and Ecological Justice*, ISBN 978-3-030-13905-6 (eBook), (Springer Nature Switzerland AG, 2020), <https://doi.org/10.1007/978-3-030-13905-6> (diakses 13-3-2022).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, edisi revisi, Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Rahmadi, Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Siburian, Robert dan John Haba, *Konservasi Mangrove dan Kesejahteraan Masyarakat*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016.
- Silalahi, M. Daud dan Kristianto P.H., *Hukum Lingkungan dalam Perkembangannya di Indonesia*, Bandung: Keni Media, 2015.

Siswanto, Wandojo, *Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Pengelolaan saat ini, Pembelajaran dan Rekomendasi*, Bonn and Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2017.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Supriatna, Jatna, *Berwisata Alam di Taman Nasional*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Anonymous, "Priorities for national action: 9. Policy Making and the integration of conservation and development" dalam *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, UNEP, WWF (1980).

Christia, Adissya Mega dan Budi Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia", *Law Reform*, Volume 15, Nomor 1, 2019.

Harahap, Baginda, "Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Perspektif Kepentingan Nasional dan Kepentingan Daerah (IC. Kasus Batam sebagai Model)", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume: 32, Oktober-Desember 2002.

Mahi, Raksaka, "Peran Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol. VI, No. 01, Juli 2005.

McShane, T. O., et al., "Hard Choices: Making Trade-Offs between Biodiversity Conservation and Human Well-Being." *Biological Conservation* 144(3) (2011).

Mulyono, Andreas Tedy, "Penerapan Meta-prinsip Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Hutan Taman Nasional di Indonesia." Disertasi, Universitas Pelita Harapan, Jakarta (2016).

Okereke, Chukwumerije dan Mark Charlesworth, "Environmental and Ecological Justice", *Advances in International Environmental Politics*, (London: Plagrave Macmillan, 2014).

Purwawangsa, Handian, "Instrumen Kebijakan untuk Mengatasi Konflik di Kawasan Hutan Konservasi", *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan*, (Vol. 4 No. 1, April 2017).

Rahardjo, Satjipto, "Etika, Budaya, dan Hukum," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (Vol. 16, No. 6.1229 Desember 1986).

Rositawati, Rona, "Sistem Pemungutan Pajak Daerah dalam Era Otonomi", *Law Reform*, Volume 4, April 2017.

Shoreman-Ouimet, E., & Helen Kopnina, "Reconciling ecological and social justice to promote biodiversity conservation", (*Biological Conservation*, 184, 2015).

Sudiyono, "Sengketa Pengelolaan Kawasan Taman Nasional dalam Era Otonomi Daerah: Kasus Taman Nasional Kutai Kalimantan Timur", Jurnal Masyarakat dan Budaya (Volume 7 No. 1, Tahun 2005).

Sumarsono, "Implementasi Kebijakan Pemerintah mengenai Investasi PMA/PMDN dalam Era Otonomi Daerah", Jurnal Law Reform, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2007.

C. Internet

_____, "Implementasi Teknologi Kehati di IKN", <http://ksdae.menlhk.go.id/berita/11010/implementasi-teknologi-kehati-di-ikn.html> > (diakses 08-07-2022).

_____, "Pantau IKN, Ini Pesan Dirjen KSDAE", <http://ksdae.menlhk.go.id/berita/10573/pantau-ikn-ini-pesan-dirjen-ksdae.html> > (diakses 08-07-2022).

_____, "Rencana Kerja", <http://ksdae.menlhk.go.id/rencana-kerja.html> > (diakses 8-7-2022)

_____, "Menuju Visi Indonesia 2045: Kota Dunia untuk Semua", <https://ikn.go.id/> (diakses 16-3-2022).

_____, "Kota Pemerintahan di Tepi Hutan", <https://indonesia.go.id/kategori/komoditas/666/kota-pemerintahan-di-tepi-hutan> (diakses 13-3-2022).

_____, <https://unmul.ac.id/page/bukit-suharto-1486971670.html> (diakses 13-3-2022).

_____, "Sejarah Kawasan", <https://www.tnkutai.org/profil/sejarah-kawasan/> (diakses 13-3-2022).

_____, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/conserve> (diakses 13-3-2022).

_____, <https://thelawdictionary.org/conservation/> (diakses 13-3-2022)

_____, <https://www.conservation.org/about> (diakses 13-3-2022).

_____, <https://www.mkri.id/index.php?page=download.Putusan&id=371> (diakses 13-3-2022).

Siaran Pers PPID MENLHK, "RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya Masih Perlu Pendalaman", 16-1-2019, Nomor: SP.016/HUMAS/PP/HMS.3/1/2019. http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1744

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

BIODATA PENULIS

Dr. Ir. Andreas Tedy Mulyono, S.H., M.H., menempuh pendidikan formal Strata 1 (Sarjana: Ir. & S.H.) dan Strata 2 (M.H.) di beberapa lembaga pendidikan dan memperoleh gelar Doktor dari Universitas Pelita Harapan (Doktor Hukum, 2016). Pendidikan non-formal di bidang bisnis meliputi: Brevet Perpajakan A dan B, menyandang *Certified Tax Advisor* (C.T.A.), serta Pengacara dan Advokat Pajak di Pengadilan Pajak RI.

Penulis sering menulis artikel hukum bisnis untuk *Investor Daily*. Kegiatan lainnya adalah melakukan berbagai penelitian dan menghadiri banyak seminar nasional dan internasional di bidang filsafat, hukum bisnis, manajemen umum, keuangan dan perbankan; aktif sebagai Pembicara/Pemakalah dan Moderator, maupun sebagai Peserta. Sebagian besar topik penelitiannya terkait hukum lingkungan hidup dan sumber daya alam. Hasil penelitian berupa karya tulis ilmiah telah terbit di beberapa jurnal hukum, prosiding seminar, dan *book chapter* (Ref.: <https://orcid.org/0000-0002-5389-6352>).

Aktif juga di beberapa organisasi profesi yaitu: sebagai anggota Himpunan Filsafat Hukum Indonesia (AFHI, sejak 2015), sebagai anggota Ikatan Kuasa Hukum dan Advokat Pajak Indonesia (IKHAPI, sejak 2018), sebagai anggota Advokat Indonesia Perhimpunan (PERADI), dan sebagai Bendahara dalam Susunan Pengurus Ikatan Alumni Doktor Hukum Universitas Pelita Harapan (Jakarta, sejak 3 Mei 2017). Karirnya di dunia pendidikan dimulai pada 21 Mei 2018, yaitu sebagai dosen pada Program Magister Hukum Bisnis, Program Pascasarjana Universitas Pelita Harapan; dan mengajar tiga mata kuliah, yaitu: Teori Hukum, Sosiologi Hukum, dan Kapita Selekta Hukum Bisnis. Juga mengajar mata kuliah Hukum Lingkungan dan Hukum Lingkungan Internasional pada Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Jakarta sejak tahun 2020 hingga sekarang.

KAJIAN KEBIJAKAN PEMBATASAN PENGALIHAN HAK ATAS TANAH DI IBU KOTA NUSANTARA

*(The Study of Policy For Limitation of Transfer Land Ownership
In The Capital of Nusantara (Land freezing))*

Oleh: Aditya Nurahmani¹ dan Putrida Sihombing²

Abstrak

Peningkatan jumlah transaksi pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN) menjadi incaran spekulasi, kawasan IKN memiliki estimasi 37.695 bidang terdaftar dan total luas 42.026, 18 Ha melahirkan urgensi pentingnya pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*) di IKN. *Land freezing* merupakan “a legal restraint on the sale or transfer of land” yang artinya terdapat pembatasan pengalihan hak atas tanah di dalam kawasan tertentu, namun *status quo* saat ini pengaturan *Land freezing* sudah disebutkan di dalam UU IKN tetapi belum di elaborasi secara komprehensif. Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara dan bagaimana mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah di Ibukota Nusantara. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan perbandingan hukum. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah di IKN tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak keperdataan seseorang, namun sebagai mekanisme kontrol guna memitigasi hal-hal yang dapat menghambat pembangunan IKN. Mekanisme kebijakan yang perlu diterapkan adalah menyusun pengaturan *land freezing* secara komprehensif dalam level undang-undang karena terkait pembatasan hak seseorang, membentuk Satuan Tugas Pencegahan Mitigasi Pelanggaran *land freezing*, dan memberlakukan *capital gain tax* dalam pengalihan hak atas tanah di IKN.

Kata Kunci: Pengalihan Hak Atas Tanah, Ibu Kota Nusantara, *Land freezing*.

Abstract

The rise in the number of transactions for the transfer of land rights in the Capital of the Archipelago (IKN) has been the target of speculators, the IKN area has an estimated 37,695 registered fields and a total area of 42,026, 18 Ha, giving of the necessity for limiting the transfer of land rights (Land freezing) in IKN. Land freezing is defined as “a legal restraint on the sale or transfer of land,” which indicates that there are restrictions on the transfer of land rights in certain areas, but the status quo of Land freezing arrangements is stated in the IKN Law but not properly elaborated. The identification of the problem in this study is how the policy of restricting the transfer of land rights in the Capital of the Archipelago and how the policy mechanism for limiting the transfer of land rights in the Capital of the Archipelago. The study employs a normative juridical approach, legislation, and comparative law. According to the literature review, the policy of regulating the transfer of land rights in IKN is not aimed to destroy a person’s civil rights, but rather as a control mechanism to limit matters that might restrict IKN’s development. Compiling a comprehensive

- 1 Penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Saat ini bekerja sebagai Konsultan Perorangan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Republik Indonesia, Jalan Sisingamangaraja Nomor 2, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan. Penulis dapat dihubungi melalui surel adityanurahmani98@gmail.com.
- 2 Penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Saat ini bekerja sebagai Konsultan Perorangan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Republik Indonesia, Jalan H. Agus Salim No.58, RT.8/RW.4, Gondangdia, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10350, Penulis dapat dihubungi melalui surel ptrdshmbng@gmail.com.

land freezing arrangement at the statutory` s because it is related to limiting a person's rights, establishing a Land freezing Violation Prevention Task Force, and imposing a capital gain tax on the transfer of land rights in IKN are indeed the policy strategies that must be implemented.

Keyword: *Transfer of Land Ownership, the Capital of Nusantara, land freezing.*

A. Pendahuluan

Setiap kebijakan pembangunan, secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebutuhan lahan. Fenomena ini mengingatkan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah merupakan barang ekonomi yang tidak mengalami penurunan nilai atau harga. Harga tanah naik seiring penggunaan tanah meningkat, menjadi logis ketika harga tanah ditentukan oleh penawaran dan permintaan.³ Teori Presylia menyatakan bahwa nilai tanah tidak hanya bergantung pada besar dan kecilnya tingkat natalitas, tetapi juga bergantung pada lokasinya yang strategis.⁴ Pada tahun 1990, kawasan Mandalika dengan harga tanah yang cukup murah sebesar Rp. 50.000-Rp. 350.000 / are atau setara dengan 100 meter persegi, hal ini disebabkan berdasarkan penatagunaan tanah jenis entisol di kawasan Mandalika hanya cocok diproyeksikan sebagai lahan pertanian pada musim kering, alhasil cenderung sulit dimanfaatkan secara maksimal. Namun, ketika ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) juga kawasan penyelenggaraan MotoGP harga nilai tanah meningkat drastis mencapai Rp. 300.000.000 per are pada

tahun 2018.

Contoh kasus di atas perlu dijadikan pembelajaran oleh Pemerintah Pusat ketika membuat kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara dari DKI Jakarta ke Kalimantan Timur yang kemudian diberi nama Ibu Kota Nusantara.⁵ Kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara disahkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara pada tanggal 15 Februari 2022 lalu. Pemerintah berpandangan bahwa pemindahan Ibu Kota Negara didasarkan pada kebijakan dan perekonomian terpusat di pulau jawa sehingga kesenjangan antar pulau di Negara Republik Kesatuan Indonesia harus diratakan. Terlebih, berdasarkan hasil kajian menyimpulkan bahwa kemampuan DKI Jakarta sudah tidak dapat lagi berperan sebagai Ibu Kota Negara.⁶

Pemindahan Ibu Kota Negara tidak hanya berdampak pada DKI Jakarta yang melepas status Ibu Kota Kota, namun juga kepada Pulau Kalimantan khususnya Kalimantan Timur yang telah ditetapkan sebagai Ibu Kota Nusantara. Ibu Kota Nusantara mengalami pembangunan dengan skala besar sebab diproyeksikan sebagai wilayah pemerintahan yang strategis

3 Yudik Darmawan, "Faktor-faktor yang mempengaruhi harga lahan di sekitar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah" Skripsi, Universitas Muhammadiyah Mataram, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota 2020, hlm. 1.

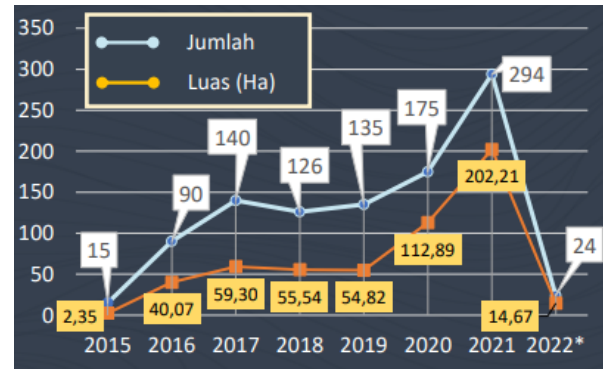
4 *Ibid*, hlm. 4.

5 CNBC Indonesia, "Sah Jokowi Putuskan Ibukota RI Pindah ke Kalimantan Timur", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190826121608-4-94621/sah-jokowi-putusan-ibu-kota-ri-pindah-ke-kaltim> (diakses 15 April 2022)

6 Bagian Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara.

dan memberikan kemudahan aksesibilitas. Pembangunan Ibu Kota Nusantara dimulai dari tanah, pengadaan lahan yang bersumber dari kawasan hutan pun hak guna usaha secara gempar dilakukan sehingga merujuk pada Teori Presylia, fenomena nilai tanah naik secara drastis menjadi konsekuensi kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara.⁷ Kepemilikan hak atas tanah erat kaitannya dengan konflik dan sengketa lahan, hal ini pun tidak dapat dipungkiri berpotensi terjadi dalam kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Nusantara di Pulau Kalimantan. Pembangunan skala besar yang berpotensi sengketa dan konflik pertanahan tersebut harus masuk di dalam agenda mitigasi bagi Pemerintah dalam rangka meminimalisir permasalahan dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara.

Berdasarkan data faktual yang telah disusun oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, peralihan hak atas tanah meningkat pasca diputuskannya pemindahan Ibu Kota Nusantara ke Provinsi Kalimantan Timur. Pemindahan hak atas tanah dilakukan melalui perjanjian jual beli pada 175 lokasi di wilayah Ibu Kota Nusantara pada tahun 2020 yang kian meningkat signifikan pada tahun 2021 menjadi 294 transaksi yang tercatat.⁸



Gambar 1. Data Jumlah Peralihan
HAT Jual Beli di Lokasi IKN

Dalam rangka mitigasi peralihan hak secara besar-besaran yang tidak terkontrol, pemerintah mengeluarkan kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*).

Kebijakan *land freezing* bertujuan untuk membatasi pengalihan hak atas tanah, mencegah spekulasi tanah, dan okupasi dari mafia tanah di wilayah delineasi IKN sehingga pembangunan dan penyelenggaraan IKN oleh pemerintah yang dilakukan berdasarkan strategi yang matang dapat segera diaktualisasikan. Namun disisi lain, ketika *land freezing* diwujudkan menjadi suatu kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah justru berpotensi meningkatkan perjanjian jual beli tanah di bawah tangan sehingga menimbulkan pengalihan hak atas tanah yang tidak terkontrol oleh Pemerintah dan berbalik menghambat pembangunan IKN. Kebijakan *Land freezing* memiliki dua sisi mata pisau, satu sisi menghantarkan pembangunan IKN yang terhindar dari spekulasi dan mafia tanah, namun di satu sisi

7 Asyeafinafilah, H., dan Haryo, W, "Dinamika Harga Lahan Di Sekitar Pengembangan Lahan Skala Besar Gedebage Kota Bandung". Jurnal Perencanaan Wilayah, No. 2(2017): 4

8 Data diolah oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur, Jumlah Peralihan HAT Jual Beli di Lokasi Ibu Kota Negara, 2022.

dengan diterapkannya kebijakan *land freezing* berpotensi melahirkan persoalan baru karena bayang-bayang maraknya perjanjian jual beli bawah tangan yang dapat mengakibatkan bom waktu. Artinya kebijakan *Land freezing* harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum yang ideal, agar tidak memberikan resiko terhambatnya pembangunan IKN akibat melonjaknya perjanjian jual beli di bawah tangan dan tetap melindungi wilayah deliniasi IKN dari praktik mafia dan spekulasi tanah. Dilematik yang menjadi diskursus tersebut perlu dikaji secara komprehensif melalui pengkajian dengan masalah-masalah, diantaranya: Bagaimana kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) di Ibu Kota Nusantara? Bagaimana mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*) di Ibukota Nusantara?

B. Metode Penelitian

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu kegiatan yang didasarkan pada suatu metode, sistem atau pemikiran tertentu, dengan tujuan untuk menyelidiki satu atau lebih fenomena hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.⁹ Sedangkan dalam menggunakan metode pendekatan, terdapat 5 (lima) metode pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, sebagaimana disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki

yakni; pendekatan kasus (*case approach*); pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*); pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰ Artikel ini diteliti dengan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). *Statute approach* dilakukan melalui penelaahan dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang beririsan dengan permasalahan yang tengah dikaji.¹¹ Artinya, dalam artikel ini peraturan perundang-undangan yang akan digunakan adalah peraturan yang berkaitan dengan Ibu Kota Nusantara dan pengadaan lahan di IKN. *Kedua, conceptual approach*, pendekatan dilakukan ketika tidak terdapat aturan hukum dalam masalah yang diidentifikasi, sehingga penyelesaian masalah dilakukan secara konseptual yang terdapat dalam sumber hukum sekunder, buku hukum, artikel hukum, dan ensiklopedia hukum.¹² Ketiga, *comparative approach*, sebagai metode pendekatan yang berupaya menemukan praktik terbaik di negara-negara lain dengan tujuan menemukan konsep baru hasil perkembangan.¹³

9 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia), 43

10 Peter Marzuki dalam Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UNPAM PRESS, 2019, 81

11 *Ibid*, 82

12 *Ibid.*, 84.

13 Michael Adiyia, *Comparative Research*, Canada: Brandon University, 2017, hlm. 1

C. Pembahasan

1. Pengaturan Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

a. Urgensi Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

Pembangunan IKN memerlukan *guidance* agar dapat dilaksanakan dengan teratur atau tertib, dalam hal ini *guidance* pengadaan lahan sebagai modal utama membangun kota. Teori Hukum Pembangunan dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan seharusnya bukan saja dapat namun harus berperan dalam pembangunan.¹⁴ Esensi dari pembangunan adalah perubahan, artinya hukum dapat berperan menjaga keteraturan dan ketertiban dalam proses pembangunan hukum seharusnya bukan saja dapat tapi harus berperan dalam pembangunan.¹⁵ Apabila dikontekstualisasikan dengan pemindahan Ibu Kota Negara ke IKN sebagai kebijakan yang berdampak luas terhadap aspek-aspek kehidupan di masyarakat, salah satunya aspek ekonomi melalui pemanfaatan kepemilikan hak tanah di dalam wilayah deliniasi IKN. Pemanfaatan kepemilikan hak atas tanah yang kemudian digunakan sebagai properti investasi ketika pembangunan IKN dimulai dan berdampak pada tingginya nilai tanah ketika pembangunan IKN segera dimulai dan berujung pada terhambatnya pembangunan IKN. Fakta yang sebelumnya

penulis sampaikan di latar belakang bahwa pengalihan hak atas tanah sebesar 175 di lokasi deliniasi IKN terjadi pasca pengumuman rencana pemindahan Ibu Kota Negara dengan peningkatan nilai tanah yang terjadi dalam rupiah dikalkulasikan berjumlah 44 Miliar pada tahun 2021. Bukan hanya terjadi di kawasan deliniasi namun, Kawasan Inti Pusat Pemerintahan tercatat terdapat 11 transaksi dengan nilai rupiah 2,3 Milyar per Januari 2021.¹⁶

Fenomena peningkatan nilai harga dan transaksi tersebut direspon Pemerintah sebagai suatu permasalahan yang akan menciptakan tidak teratur pengaturan pengalihan hak atas tanah sehingga dikeluarkan kebijakan *land freezing*. Apabila dikontekstualisasikan dengan teori hukum pembangunan yang disampaikan oleh Mochtar, sebagai instrumen untuk memberikan ketertiban dan keteraturan di dalam pembangunan, *land freezing* merupakan hukum yang berupaya mencapai keteraturan dan ketertiban dalam pembangunan (IKN). Kebijakan *land freezing* di IKN sebagai kebijakan yang mengubah sarana kontrol pemerintah guna mencegah potensi terjadinya spekulasi tanah.

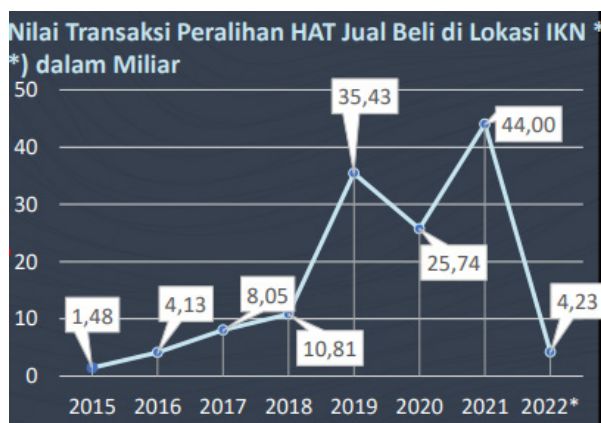
Dalam hal skema pengadaan tanah, perlu dibuat strategi percepatan proses penetapan lokasi agar tidak memberikan kesempatan kepada para spekulasi tanah bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land*

14 Atip Latipulhayat, "Khazanah Mochtar Kusumaatmadja", Padjadjaran *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3, (2014):. 628.

15 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Alumni, 2006) :19.

16 Data Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, 2022.

freezing).¹⁷ Kebijakan *land freezing* yang selanjutnya akan menutup ruang gerak para spekulan untuk masuk yang berakibat pada potensi terhambatnya pembangunan IKN.



Gambar 2. Nilai Transaksi Peralihan
HAT Jual Beli di Lokasi IKN, 2022.

Jenis Hak	KIPP-IKN		KI-IKN		KP/KSN-IKN		Total	
	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)
Hak Guna Bangunan	0	0,00	14	3,39	514	626,68	528	630,07
Hak Guna Usaha	0	0,00	0	0,00	15	5.759,87	15	5.759,87
Hak Milik	93	118,12	4.419	3.528,09	20.944	9.613,84	25.456	13.260,04
Hak Pakai	2	44,69	311	327,28	343	1.142,89	656	1.514,86
Hak Wakaf	0	0,00	18	8,68	24	10,51	42	19,19
Kadastral HGU	30	195,58	78	621,47	133	11.662,59	241	12.479,64
Bidang Terpetakan belum ada hak	361	325,00	1.616	1.908,26	8.780	6129,25	10.757	8.362,51
Total	486	683,39	6.456	6.397,17	30.753	34.945,63	37.695	42.026,18

Tabel 2. Data pendaftaran tanah di
Kawasan Ibukota Negara, 2021.

Potensi peralihan hak atas tanah lebih besar berpotensi terjadi di Kawasan IKN, terlebih lahan IKN bukan merupakan lahan yang benar-benar kosong, tetapi sudah ada penguasaan dan hak masyarakat di sana

yang dapat menjadi incaran para spekulan. Berdasarkan data Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur (Peta Pendaftaran Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan, s.d 06 Februari 2021 jumlah bidang terdaftar di kawasan IKN berjumlah 37.695 bidang dan dengan total luas 42.026,18 Ha. Persoalan di atas telah melahirkan urgensi pentingnya kebijakan *Land freezing* di IKN sebagai berikut:

- 1) tujuan pembatasan pengalihan hak atas tanah adalah dalam rangka persiapan pembangunan wilayah IKN serta mencegah potensi adanya mafia tanah, spekulan tanah dan okupasi dari pihak-pihak yang tidak berkepentingan di wilayah yang termasuk dalam delineasi Ibu Kota Negara. Secara faktual praktik yang dilakukan oleh spekulan tanah sudah marak terjadi di lokasi-lokasi calon proyek strategis. Sama halnya yang terjadi ketika pembangunan proyek New Yogyakarta International Airport (NYIA) berdampak pada kenaikan nilai tanah secara tidak wajar bahkan mencapai ratusan persen dari harga awal. Implikasinya selain menghambat pembangunan strategis juga memicu timbulnya permasalahan sosial dalam bentuk kesenjangan dan konflik ekonomi atas penguasaan lahan. Gejolak ini bisa menghambat keinginan para investor untuk berinvestasi.¹⁸
- 2) pembatasan pengalihan hak atas tanah berperan sebagai mewujudkan

17 Shentot Sudirman, "Pembangunan Jalan Tol di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaiannya", *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPM-STPN Bhumi*, No40, (2014).

18 Ahmad Ma'ruf, "Spekulan Tanah", 2018, <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/18185> (diakses 16 April 2022)

peranan masyarakat setempat dalam pembangunan IKN.

- 3) Pembangunan IKN berlangsung secara teratur, tertib, dan terkontrol dalam mewujudkan visi IKN sebagai kota dunia.¹⁹

Dalam mewujudkan cita-cita di atas, titik pijaknya pasti akan berangkat dari ketersediaan lahan yang akan digunakan untuk pembangunan IKN. Dengan mekanisme kontrol oleh pemerintah melalui pembatasan peralihan hak berikut pengawasan oleh Otorita maka diharapkan pembangunan IKN diharapkan bisa teratur dan tidak semrawut sebagaimana pembelajaran dari Jakarta.

b. Pengaturan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

Land freezing diartikan sebagai “a legal restraint on the sale or transfer of land.”²⁰ Artinya, terdapat pembatasan dalam melakukan penjualan atau perpindahan kepemilikan atas tanah. Kebijakan *land freezing* sebetulnya sudah pernah diatur pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur pembekuan kegiatan administrasi pertanahan pada lokasi yang telah ditetapkan untuk pembangunan. Apabila telah dilakukan penetapan terhadap tanah yang diproyeksikan sebagai lokasi pembangunan, melalui surat keputusan penetapan lokasi

dari kepala daerah dalam hal ini Bupati/Walikota/Gubernur, pihak-pihak yang akan melakukan pembelian tanah harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur.²¹

Pengaturan *land freezing* sebetulnya berangkat dari peran negara dalam konteks hak menguasai negara sebagaimana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yaitu untuk:²²

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Artinya, *Land freezing* adalah konsep hak menguasai atas bumi, air dan ruang angkasa yang dilakukan oleh negara digunakan peruntukannya untuk kesejahteraan masyarakat. Hak menguasai negara melalui pengaturan *Land freezing* diperankan oleh Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020. Kementerian ATR/BPN berfungsi menyusun dan menetapkan kebijakan pada bidang

19 Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

20 Dictionary diakses di <https://www.dictionary.com/browse/landfreeze#:~:text=noun,sale%20or%20transfer%20of%20land>. (diakses 16 April 2022)

21 Pasal 4 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

22 Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

pertanahan dan tata ruang.

Konteks kebijakan pengaturan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) di IKN secara kronologis diatur dalam beberapa instrumen hukum sebagai berikut:

- 1) Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 22 Tahun 2019 tentang Pengawasan dan Pengendalian Transaksi Jual/Beli Tanah/Peralihan Hak Atas Tanah.

Pada Pasal 3 Ayat (3) bahwa *“setiap transaksi tanah wajib diketahui oleh bupati dan mendapat persetujuan atau tidak mendapat persetujuan dikarenakan ibu kota negara dipindahkan ke Kabupaten Penajam Paser Utara”*.

- 2) Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan Pada Kawasan Calon Ibu Kota Negara dan Kawasan Penyangga.

Pada pasal 3 misalnya disebutkan:

“Ayat (1)

Pemerintah Daerah melakukan pengendalian atas peralihan dan penggunaan tanah pada Kawasan Calon IKN dan penyangga.

- 3) Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Tanggal 14 Februari 2022 Nomor 3/SE-400.HR. 02/II/2022 tentang Pembatasan Penerbitan dan Pengalihan Hak Atas

Tanah di Wilayah Ibukota Negara.

- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara.

Pasal 16 Ayat (12) UU IKN disebutkan bahwa:

“Pengalihan HAT di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”

Pasal 17 UU IKN disebutkan bahwa:

“Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian Tanah di Ibu Kota Nusantara”.

- 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara

Pada tanggal 18 April 2022 Presiden mengesahkan Perpres dalam rangka pengendalian pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara

Pada pasal 19 disebutkan bahwa:²³

- (1) Dalam rangka mencegah terjadinya pengalihan HAT secara berlebihan dan terindikasi spekulatif dilakukan pengendalian pengalihan HAT.
- (2) Pengendalian pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap Tanah terdaftar maupun belum terdaftar yang berada di wilayah KSN Ibu Kota Nusantara.
- (3) Pengendalian pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

23 Pasal 19 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara

(4) Pengendalian pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan terhadap perbuatan hukum dengan mekanisme jual beli melalui:

- a) akta Pejabat Pembuat akta tanah;
- b) akta perjanjian pengikatan jual beli;
- c) surat jual beli dibawah tangan yang dilegalisasi atau waarmeding oleh notaris; dan/ atau
- d) surat jual beli di bawah tangan lainnya.

Lebih lanjut dalam Pasal 20 disebutkan terkait skema pengalihan HAT sebagai berikut:²⁴

- (1) Setiap pengalihan HAT melalui jual beli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.
- (2) Pejabat pembuat akta tanah, notaris, camat, Lurah/ kepala desa atau yang disebut dengan nama lain, atau pejabat yang berwenang lainnya dapat membuat akta atau surat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) di KSN Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan pengalihan HAT oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.
- (3) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara permohonan persetujuan pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

Adapun pembatasan pengalihan Hak Atas Tanah di IKN meliputi areal penggunaan lain di kawasan Ibu Kota Nusantara dan Kawasan Pengembangan Ibu Kota Nusantara yang telah ditetapkan sebelumnya. Adapun Deliniasi Ibukota Negara terdiri dari:²⁵

- 1) Kawasan Inti Pusat Pemerintahan seluas 6.671 Ha.
- 2) Kawasan Ibu Kota Negara (KI-IKN) seluas 56.181 Ha.
- 3) Kawasan Pengembangan IKN (KP-IKN) yang juga menjadi Kawasan Strategis Nasional IKN seluas 256. 142,72 Ha.

Selain skema pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*) di IKN, bentuk pengendalian pengalihan hak atas tanah dapat dilaksanakan menggunakan mekanisme pengendalian harga tanah melalui penetapan *capital gain tax*. Konsep *capital gain tax* merupakan upaya kontrol terhadap harga tanah bisa dari masuknya potensi spekulasi. Namun skema tersebut yang semula diajukan dimasukkan dalam ketentuan RaPerpres tidak terakomodir dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

2. Analisis Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Agraria

Hukum Agraria menurut Boedi Harsono bukan hanya berbicara hukum perdata, tetapi juga telah masuk dalam ranah hukum publik

24 Pasal 20 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

25 Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, Analisis Data Pertanahan pada Lokasi Ibukota Negara, 2022.

di bidang administrasi negara dan tata negara yang mana didalamnya mengatur hubungan antar orang dan badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pola wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.²⁶

Sebelum berbicara mengenai kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) di IKN, perlu dibedah makna hak atas tanah yang melekat secara keperdataan. “Hak” pada hakikatnya merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap suatu (benda/prestasi), sehingga berkonsekuensi timbulnya hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek dan objek), sehingga apabila seseorang memperoleh suatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakan dan dimanfaatkan.²⁷ Menurut Wantjik Saleh, dengan diberikannya hak atas tanah, konsekuensinya antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu hubungan hukum, dimana dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain.²⁸ Dengan hak tersebut seseorang seyogyanya

memiliki kuasa untuk melakukan perbuatan hukum termasuk halnya memperjual belikan kepada pihak lain.

Namun makna hak atas tanah di Indonesia bukan kuasa mutlak dan tidak bisa diganggu gugat, itulah mengapa hukum agraria bukan hanya berbicara aspek keperdataan atau privat, namun terdapat aspek publik disana yang harus diperhatikan. Hal ini berangkat dari landasan konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang meletakkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²⁹ Dalam konteks pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum lah yang harus didahulukan.³⁰ Namun, demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warga negara kalau tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia.³¹ Artinya hak sekalipun ada pembatasan atau bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, bahkan negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang hak.³²

Ketika dikaitkan dengan kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah

26 I Ketut Sudiarta, Ni Gusti Ayu Dyah, dkk, “Diklat Hukum Agraria”, (makalah disampaikan pada Diklat Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Udayana Tahun 2017).

27 Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982), hlm 7.

28 *Ibid.*, hlm. 7

29 Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

30 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006): 265.

31 Mukmin Zakie, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)” *Jurnal Hukum*, Vol. 18, (2011): 195 e <https://media.neliti.com/media/publications/84184-ID-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum-p.pdf> (Diakses 14 April 2022)

32 Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

(*Land freezing*) dalam konteks pembangunan IKN artinya pembatasan tersebut tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak keperdataan pemilik tanah, namun kebijakan tersebut sebagai mekanisme kontrol guna menghindari pihak-pihak yang tujuannya mencari untung pada pembangunan IKN sehingga pemerintah melakukan pembatasan.

Perlu digarisbawahi juga bahwa konsep kebijakan pengendalian berupa pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) dilakukan sampai seluruh wilayah Ibu Kota Nusantara menjadi Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan Otorita Ibu Kota Nusantara. Artinya kebijakan ini merupakan kebijakan transisi sambil proses pemberian hak pakai dan atau Hak Pengelolaan pada wilayah Ibu Kota Nusantara selesai dilakukan prosesnya, namun pemberian Hak Pakai dan/atau HPL tetap memperhatikan keberadaan Hak Atas Tanah masyarakat dan Tanah Ulayat masyarakat hukum adat.

Selanjutnya, apabila ada kebutuhan rencana pembangunan di Kawasan IKN pada lokasi tanah-tanah yang di atas nya sudah ada hak masyarakat, maka pemerintah akan menggunakan skema Pengadaan Tanah yang mengedepankan musyawarah mufakat serta ada mekanisme ganti kerugian bagi pihak yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan. Bahkan untuk menghitung nilai objek kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh penilai publik yang secara

independen dan profesional serta berlisensi praktik penilaian.³³ Bahkan apabila ada pihak yang keberatan dengan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri.³⁴ Selanjutnya pada skema perolehan tanah Ibu Kota Nusantara, dimungkinkan juga skema Pengadaan tanah secara langsung (*Business to Business*) dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli, hibah, *ruislag*, pelepasan secara sukarela, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati. Sementara bagi lahan masyarakat yang tidak dibutuhkan untuk pembangunan IKN akan direvitalisasi, dan berlaku ketentuan *land freeze* dan *first right*.³⁵

Sebagai Kawasan Strategis Nasional, IKN perlu dukungan dari berbagai *stakeholders* termasuk masyarakat agar pembangunan yang dilakukan bisa berjalan dengan lancar sehingga visi sebagai kota dunia untuk semua bisa tercapai. Untuk mengeksplorasi tujuan di atas dibentuk Otorita Ibu Kota Nusantara yang bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Nantinya segala kegiatan pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, sehingga diharapkan potensi spekulasi tanah bisa teratasi dengan baik.

33 Pasal 1 angka 13 dan 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

34 Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

35 Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Materi Informasi Pertanahan dan Tata Ruang Ibukota Nusantara, Februari 2022.

3. Mekanisme Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

Secara bahasa, ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city* berasal dari bahasa latin yakni *caput* yang berarti kepala (*head*). Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *capital* mempunyai banyak makna tergantung dalam konteks yang dipergunakan. Berkaitan dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* mengartikan *Capital* sebagai *place where legislative department holds its sessions and where chief offices of the executive are located; political and governmental metropolis*. *Capital* juga dapat diartikan sebagai *seat of government*.

a. Konsep Pemindahan untuk Kepentingan Umum

Konsep *land freezing* yang sebelumnya sudah dijelaskan di atas sebagai “*a legal restraint on the sale or transfer of land*.” Di Australia keberadaan tanah sebagai properti yang diberlakukan pembatasan pemindahtanganan, apalagi kepentingan yang hendak dicapai adalah kepentingan individu. Profesor Merrill Schnebly mengartikulasikan bahwa secara umum pembatasan pemindahtanganan terhadap properti harus didasarkan pada kebijakan publik. Gray dan Schnebly berpendapat bahwa pemindahtanganan properti memiliki unsur-unsur sebagai berikut.³⁶ *Pertama*, menghalangi perdagangan dan produktivitas yang bekerja secara efisien (baik dengan cara perbaikan oleh pemilik saat ini atau transfer ke yang lain). Poin yang hendak disampaikan oleh

Gray adalah pembatasan akan menghalangi perdagangan properti dalam aspek efisiensi oleh sang pemilik maupun ditransfer ke pihak lain, artinya efisiensi adalah poin yang perlu disorot. Apabila dikontekstualisasikan dengan kebijakan *land freezing* di IKN melalui penegak hukum yang ideal, pengalihan hak atas tanah di IKN menjadi kebijakan yang menghalangi fleksibilitas dan efisiensi pengalihan hak atas tanah dalam rangka percepatan pembangunan berdasarkan target yang direncanakan pembangunan pusat pemerintahan di tahun 2024. Namun, menghalangi efisiensi ini bukan berarti secara mutlak justru menghilangkan urgensi kebijakan *Land freezing* di IKN, artinya kebijakan *Land freezing* harus dilaksanakan dengan struktur dan norma hukum yang ideal.

Kedua, memusatkan kekayaan dan kekuatan ekonomi, dengan merugikan kepentingan umum, di tangan segelintir orang. Ketiga, mendorong ‘*survival of the least fit*’ dengan melindungi pemilik properti dari kemungkinan transaksi yang merugikan. Apabila dikontekstualisasikan dengan keberadaan pembangunan di IKN selaras dengan fakta sejumlah transaksi yang telah terjadi di deliniasi IKN pasca pengumuman perpindahan Ibu Kota Negara akan dilakukan, unsur yang disampaikan oleh Gray adalah benar adanya. Artinya *Land freezing* dalam hal ini bertujuan untuk menghilangkan potensi kekayaan yang terpusat hanya pada satu atau segelintir orang. Keempat, memungkinkan penyalahgunaan kreditur

36 Scott Grattan, “Revisiting Restraints On Alienation: Public and Private Dimensions”, *Monash University Law Review*, Vol 41, No 1, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/2015/4.pdf>

dengan menyangkal kemampuan mereka untuk mengambil milik peminjam, di mana kepemilikan (jelas) dari properti itu yang pada awalnya mendorong pemberian kredit. Apabila dikontekstualisasikan pendapat Gray dalam tulisannya selaras dengan kekhawatiran penulis bahwa dengan tidak diaturnya *Land freezing* berdampak pada penyalahgunaan properti di masa yang akan datang. Salah satu tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN adalah sebagai *land administration* yang masih dalam proses penyelenggaraannya. Pembangunan IKN di Kalimantan tidak menjadi pekerjaan baru untuk menambah daftar tanah dengan kepemilikan tumpang tindih, kasus mafia tanah atau sengketa konflik lainnya yang akan masuk di dalam daftar permasalahan pertanahan. Artinya *land administration* yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN di Kalimantan harus dilaksanakan secara ideal melalui kebijakan *Land freezing*. Peran properti yang memaksimalkan kekayaan, yang ia sebut sebagai ‘properti-sebagai-komoditas’, Gregory Alexander telah mengartikulasikan sebuah visi dari ‘properti sebagai kepatutan’. Di bawah pandangan ini, properti memberikan dasar bagi tatanan sosial masyarakat yang tepat.³⁷ Artinya, kepatutan ini berkaitan dengan pemahaman masyarakat untuk meningkatkan *awareness* dalam membangun IKN dengan tidak menjadi spekulasi tanah di wilayah IKN.

Pembatasan dalam perkembangan hukum di Australia muncul dalam satu kasus pada tahun 2011 di Pengadilan Tinggi New South Wales yang menjatuhkan putusannya

terhadap Bondi Beach Astra Retirement Village Pty Ltd v Gora (‘Gora’) di mana Campbell JA mengenai pembatasan properti. Pengadilan memiliki kesempatan untuk membenarkan penegakan pengkekangan atas dasar kepentingan umum dalam memajukan kegiatan ekonomi di kawasan tersebut. Bahwa pembatasan yang diperlukan oleh pemberian “hak memesan terlebih dahulu” berada di luar larangan pengkekangan pada pemindahtanganan. Bahwa pembatasan substansial dalam pengaturan properti mungkin ditegakkan, tetapi tidak menunjukkan dasar yang tepat dimana hal ini mungkin dilakukan.³⁸ Dalam keputusan pengadilan di Gora yang membatalkan pengkekangan, Hakim Bryson AJ menentang signifikansi pemindahtanganan tanah secara bebas berhadapan dengan kebijakan publik untuk menahan orang pada kontrak yang mereka tawar-menawar secara bebas. Namun, kebijakan yang diidentifikasi oleh Hakim Bryson adalah kebijakan formal yang hanya mengambil preferensi individu sebagai sesuatu yang diberikan, dan agnostik tentang bagaimana masyarakat harus diatur secara substantif.³⁹

Sebaliknya, Hakim Campbell JA dalam Gora, dengan memperhatikan hukum umum dan peraturan perundang-undangan modern yang mengatur pengoperasian properti umum dan menerima kepatutan organisasi sosial di mana pengaturan khusus bagi masyarakat tertentu. Hakim Giles, tidak menerima bahwa pengkekangan akan berdampak buruk pada pemindahan properti, bagaimanapun juga

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

menerima adanya kebijakan publik yang diartikulasikan dengan jelas dalam hal ini.⁴⁰

Tujuan ekonomi dari sumber daya yang bergerak ke penggunaan yang bernilai tertinggi dapat dibandingkan dengan masalah non-finansial lainnya. Dengan cara ini, kasus-kasus diatas menggunakan pandangan bahwa cara di mana hak milik dipegang dalam masyarakat kadang-kadang harus dipandu oleh visi substantif (publik) tentang kebaikan, daripada hanya diserahkan kepada kepentingan (privat).

b. Mekanisme Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum yang mana dua diantaranya yakni struktur hukum (*struktur of law*) dan substansi hukum (*substance of the law*) Dalam kaitannya dengan mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah dapat dilakukan terhadap dua (2) tataran di antaranya;

1) Menyusun Pengaturan *Land freezing* secara Komprehensif

Terkait penggunaan instrumen hukum *Landfreezing*. Sebagai *tools* dalam rangka menghindari spekulasi tanah, dasar hukum kebijakan *Land freezing* tidak relevan apabila diatur dalam instrumen hukum seperti Peraturan Kepala Daerah, terlebih kewenangan terkait kebijakan pertanahan ada pada pemerintah

pusat. Bahkan instrumen Surat Edaran Direktur Jenderal saja tidaklah cukup, terlebih Surat Edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut instrumen hukum tersebut dianggap tidak dapat mengatur ketentuan yang sifatnya membatasi hak seseorang atas tanah. Sehingga ketentuan mengenai *Land freezing* harus diatur oleh peraturan setingkat undang-undang.⁴¹ Praktik *Land freezing* merupakan perbuatan hukum yang berkaitan erat dengan pembatasan hak asasi manusia terhadap kepemilikan hak atas tanah. Syarat-syarat pembatasan dan pengurangan hak-hak asasi manusia yang diatur di atas diterjemahkan secara lebih detail di dalam Prinsip-Prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*). Negara dapat memutuskan pembatasan terhadap HAM dengan ketentuan bahwa mereka memenuhi syarat-syarat yang tertuang dalam klausul-klausul yang relevan.⁴² Namun, syarat-syarat pembatasan HAM di atas ditujukan pada HAM yang tergolong *derogable rights*. Dukungan ketersediaan lahan untuk pembangunan Ibu Kota Nusantara merupakan hal yang krusial serta harus didukung dengan lancarnya proses pembangunan melalui mitigasi potensi permasalahan lahan salah satunya akibat peralihan hak yang tidak terkontrol serta potensi munculnya spekulasi dan mafia tanah. Sehingga pembatasan

40 *Ibid.*

41 Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, 2010, 25.

42 Manfred Nowak, *Introduction to The International Human Rights Regime*, Martinus Nijhoff Publishers, (2003),. 23

tersebut memiliki urgensi untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk produk hukum undang-undang. Undang-Undang IKN memang sudah mengatur secara implisit terkait dengan *Land freezing*, disebutkan bahwa “Pengalihan HAT di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara” namun perlu dielaborasi secara lebih komprehensif: bentuk pembatasan, mekanisme atau skema pembatasnya seperti apa serta perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah, sehingga pemilik hak tidak dirugikan. Pengaturan tersebut harus dijelaskan di dalam undang-undang. Ketidakjelasan tersebut berpotensi mengakibatkan kegamangan pelaksana dan PPAT maupun masyarakat yang dilayani. Selain kebijakan *land freezing*, kebijakan Zona Nilai Tanah (ZNT) yang selama ini sudah ditentukan berdasarkan zona/wilayah tertentu perlu benar-benar dilaksanakan berikut pengawasan yang efektif. Hal ini sebagai sarana untuk menahan gejolak harga tanah yang berlebihan dan tidak terkontrol.

2) Membentuk Satuan Tugas Pencegahan Mitigasi Pelanggaran *Land freezing*

Struktur hukum memiliki makna pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur menjadi instrumen yang menjalankan norma hukum terkait larangan *land freezing* pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Secara yuridis, jual beli di bawah

tangan adalah jual beli yang tidak diperkenankan secara hukum dan tidak memenuhi Pasal 1320 KUHPdata yakni kesepakatan yang mengikat kedua belah pihak, kecakapan, suatu hal tertentu dan suatu sebab (*causa*) yang halal. Praktik jual beli dibawah tangan setidaknya bertentangan dengan syarat sebab (*causa*) yang halal. Namun secara yuridis boleh saja kita merujuk kepada ketentuan tersebut. Namun secara praktik perlu dibuat aspek mitigasi karena keberadaan Ibukota Negara yang sangat strategis dan memiliki prospek ekonomi yang besar. Pencegahan spekulasi pada level pengurusan administrasi peralihan kepemilikan lahan juga dapat mengurangi, namun tidak juga menghilangkan spekulasi. Seperti yang terjadi di lokasi sekitar bandara di Kulonprogo, praktik spekulasi dilakukan melalui transaksi bawah tangan sehingga pencegahan pada administrasi jual beli tanah tidak semua terdeteksi. Apabila tidak dimitigasi maka dapat mengakibatkan bom waktu yang berujung sengketa dan konflik dan tidak jelasnya pencatatan administrasi pertanahan karena terjadi perbedaan antara data yuridis dan fisik.

Menjawab persoalan tersebut Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara secara berkala melakukan: pengawasan dan pengendalian atas pembatasan pengalihan Hak Atas Tanah, penyelesaian permasalahan terkait pertanahan di Ibu Kota Nusantara, membentuk Satuan Tugas Pengawasan dan Pengendalian

Pertanahan. Satgas yang dibentuk perlu kolaborasi berbagai instansi yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Otorita IKN, Aparat Penegak Hukum (APH), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Hingga PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan).⁴³ Satgas ini perlu secara efektif berkoordinasi dan menyampaikan laporannya, bukan hanya secara represif, tetapi perlu mengedepankan pula aspek pencegahan /preventif, sehingga jangan sampai Satgas ini lebih condong bekerja seperti pemadam kebakaran. Lebih lanjut peranan aparat keamanan sangat krusial untuk benar-benar mengawasi lahan-lahan di IKN, jangan sampai ada pihak-pihak yang melakukan okupasi di wilayah IKN dan 'seolah-seolah' merupakan pemilik lahan, sehingga akan semakin menghambat proses pembangunan. Secara kelembagaan, dalam rangka mendukung pembangunan IKN, Kementerian ATR/BPN sebagai instansi vertikal perlu segera membentuk Kantor Wilayah BPN Ibu Kota Nusantara. Selama ini peranan tersebut dijalankan oleh Kantor Wilayah BPN Kalimantan Timur yang juga mengurus Provinsi Kalimantan Utara. Dengan adanya Kantor Wilayah BPN IKN maka akan lebih memudahkan koordinasi serta mempercepat penyelesaian persoalan pertanahan di IKN dalam rangka mendukung pembangunan

IKN itu sendiri.

- 3) Memberlakukan *Capital Gain Tax* terhadap Pemindahan Kepemilikan Hak Atas Tanah

Capital gain tax merupakan perlakuan terhadap perubahan nilai aset modal seperti saham perusahaan, *real estat*, atau kepentingan bisnis,⁴⁴ Artinya Keuntungan modal dapat didefinisikan sebagai setiap keuntungan yang diterima melalui penjualan aset modal. Keuntungan yang diterima termasuk dalam kategori pendapatan. Oleh karena itu, pajak perlu dibayarkan atas penghasilan yang diterima. Pajak yang dibayarkan disebut pajak *capital gain*.⁴⁵ Penerapan *capital gain tax* ini akan membuat seseorang berpikir berkali-kali untuk berlomba-lomba menjadi 'tuan tanah' karena pajak yang dihitung berdasarkan selisih antara harga pembelian dengan harga saat dijual. Skema ini akan membuat lahan-lahan di IKN lebih terkontrol, sehingga kebijakan memindahkan Ibukota bukan hanya 'asal pindah' tetapi disertai komitmen untuk menata kota secara lebih ideal dan berkelanjutan.

D. Penutup

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa status *quo* saat ini pengaturan terkait pembatasan pengalihan hak atas tanah di Ibukota Nusantara dilakukan melalui Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 22 Tahun 2019,

43 Iqbal Dwi Purnama, Berantas Spekulasi di IKN Nusantara Ini Tugas Satgas Pertanahan, <https://economy.okezone.com/read/2022/03/31/470/2570921/berantas-spekulasi-tanah-di-ikn-nusantara-ini-tugas-satgas-pertanahan>

44 Gerald Auten, Capital gains taxation, Department of the Treasury, hlm. 52 diakses di <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/71031/1000519-Capital-Gains-Taxation.PDF>

45 Ibid.

Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020, Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Perpres Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara. Dalam hukum agraria yang merupakan percampuran antara aspek hukum privat dan hukum publik, ketika berbicara aspek Hak Atas Tanah, negara Indonesia tidak menganut sistem kepemilikan mutlak, artinya demi kepentingan umum hak tersebut bisa dilakukan pembatasan salah satunya melalui mekanisme *land freezing*, namun pembatasan tersebut dilakukan dengan memperhatikan pula hak-hak penerima dampak jangan sampai merugikan

salah satunya kebijakan *land freezing* bersifat sementara dan ada mekanisme ganti kerugian yang layak apabila akan digunakan untuk pembangunan melalui pengadaan tanah.

Pengaturan terkait *land freezing* kedepan perlu diatur secara komprehensif di dalam undang-undang karena terkait dengan pembatasan hak seseorang, selanjutnya perlunya aspek mitigasi risiko dalam rangka mencegah persoalan pertanahan muncul di IKN terlebih kawasan IKN adalah kawasan strategis yang menjadi incaran banyak pihak, mekanismenya adalah melalui pembentukan Kanwil BPN Ibu Kota Nusantara dan secara simultan dengan dibentuk Satuan Tugas Pencegahan Mitigasi Pelanggaran *Land freezing*, dan memberlakukan *capital gain tax* dalam proses peralihan hak atas tanah tanah di Ibu Kota Nusantara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adiyia, Michael *Comparative Research*, Canada: Brandon University, 2017
- Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UNPAM PRESS, 2019.
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006.
- Nowak, Manfred, "Introduction to The International Human Rights Regime", Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Saleh, Wantijk, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Salim, M Nazir, *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*, Yogyakarta: STPN Press, 2015.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Asyeafinafilah, H., dan Haryo, W, "Dinamika Harga Lahan Di Sekitar Pengembangan Lahan Skala Besar Gedebage Kota Bandung". *Jurnal Perencanaan Wilayah*, Volume 2, 2017.
- Darmawan, Yudik, "Faktor-faktor yang mempengaruhi harga lahan di sekitar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah" Skripsi, Universitas Muhammadiyah Mataram, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, 2020.
- Djasmani, Yacob, "Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial Dalam Praktek Berhukum di Indonesia", E Journal Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Nomor 3, 2011.C:\Users\ACER\Downloads\hukum sebagai alat rekayasa sosial dalam praktek berhukum ...https:\ejournal.undip.ac.id ›
- Grattan, Scott, Revisiting Restraints On Alienation: Public and Private Dimensions, *Monash University Law Review*, Vol 41, No 1, diakses di <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/2015/4.pdf>.
- Kusumaatmadja, Mochtar "Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Nasional", Kumpulan Karya Tulis, Bandung: Alumni, 2006.
- Latipulhayat, Atip "Khazanah Mochtar Kusumaatmadja", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3, 2014.
- Sudiarta, I Ketut, Ni Gusti Ayu Dyah, dkk, "Diklat Hukum Agraria", (makalah disampaikan pada Diklat Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Udayana Tahun 2017.
- Sudirman, Shentot, "Pembangunan Jalan Tol di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaiannya", *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPM-STPN Bhumi*, Nomor 40, 2014.

Susanto, Mei “Konstitusi Dan Pembangunan Nasional”, *Padjadjaran Law Review* V, 2017.

Zakie, Mukmin, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)” *Jurnal Hukum*, Volume 18, (2011)

<https://media.neliti.com/media/publications/84184-ID-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum-p.pdf>

C. Internet

Auten, Gerald, “Capital gains taxation, Department of the Treasury”, <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/71031/1000519-Capital-Gains-Taxation.PDF>

CNBC Indonesia, “Sah Jokowi Putuskan Ibukota RI Pindah ke Kalimantan Timur”, 15 April 2022
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20190826121608-4-94621/sah-jokowi-putusan-ibu-kota-ri-pindah-ke-kaltim>,

Ma’ruf, Ahmad, “Spekulan Tanah”, 16 April 2022, <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/18185>

Purnama, Iqbal Dwi, Berantas Spekulan di IKN Nusantara Ini Tugas Satgas Pertanahan, 16 April 2022.

<https://economy.okezone.com/read/2022/03/31/470/2570921/berantas-spekulan-tanah-di-ikn-nusantara-ini-tugas-satgas-pertanahan>.

Yhulia, Vendy, “Pemerintah Mulai Cari Investor Untuk Pembangunan IKN”, 15 April 2022

<https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-mulai-cari-investor-untuk-pembangunan-ikn>

D. Dokumen Hukum

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

BIODATA PENULIS

Aditya Nurahmani, S.H., penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran dengan program kekhususan Hukum Administrasi Negara (HAN). Semasa kuliah Penulis tergabung ke dalam beberapa organisasi kemahasiswaan diantaranya Tim Departemen Kajian Strategis Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Padjadjaran, Kepala Bidang Dinamisasi Kampus Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Ketua Umum Paguyuban Keluarga Mahasiswa Ciamis Universitas Padjadjaran, Staf Biro Debat Padjadjaran *Law Research and Debate Society (Pleads)*, dll. Saat ini Penulis bekerja di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sejak bulan Mei Tahun 2020 sampai saat ini. Pada bulan Mei 2020 s.d Juni 2022 sebagai Konsultan Perorangan Program Percepatan Reforma Agraria (PPRA) Wakil Menteri ATR/Wakil Kepala BPN. Bulan Juni 2022 s.d sekarang sebagai Tenaga Ahli Komunikasi pada Biro Hubungan Masyarakat, Kementerian ATR/BPN. Sebelumnya Penulis pernah mempublikasikan karya ilmiah pada Jurnal Nasional diantaranya Jurnal Majalah Hukum Nasional, BPHN, Kemenkumham “Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Dengan Model Directive Principle of State Policies” pada tahun 2018. Selanjutnya Jurnal Nasional LK2 Fakultas Hukum Universitas Indonesia “Menanti Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Sebagai Salah Satu Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat Di Masa Lalu”, tahun 2020, Jurnal Nasional Padjadjaran Law Review, Universitas Padjadjaran “Peranan Hukum Dalam Pembangunan: Studi Ketimpangan Pembangunan Jawa Barat Bagian Selatan”, tahun 2022 dan artikel jurnal nasional lainnya.

Putrida Sihombing, S.H, penulis merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dengan program kekhususan Hukum Tata Negara. Penulis pernah mengikuti beberapa perlombaan debat hukum tingkat nasional yang mewakili Universitas Padjadjaran dalam ampuan *PLEADS (Padjadjaran Law Research and Debate Society)* sebagai Unit Kegiatan Mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis pernah bekerja di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sebagai Konsultan Perorangan untuk Direktorat *Landreform*, Direktorat Jenderal Penataan Agraria. Beberapa publikasi yang pernah Penulis dengan judul Makna Kerugian Potensial Sebagai Kualifikasi Legal Standing: Analisis Pengujian Undang-Undang Pemilumakna Kerugian Potensial Sebagai Kualifikasi Legal Standing: Analisis Pengujian Undang-Undang Pemilu dalam Jurnal Bina Mulya Hukum pada Tahun 2021 dan dengan judul *Tax Treaty Dengan Asas Source Jurisdiction* Sebagai Bentuk Legalisasi Dwikewarganegaraan Di Indonesia: Studi Kasus *Tax Treaty* Indonesia Dengan Amerika Serikat *Tax Treaty Dengan Asas Source Jurisdiction* Sebagai Bentuk Legalisasi Dwikewarganegaraan Di Indonesia: Studi Kasus *Tax Treaty* Indonesia Dengan Amerika Serikat dalam Legislatif Journal, Hasanuddin University pada tahun 2020.

TINJAUAN KRITIS TERHADAP MANAJEMEN RISIKO PENGEMBALIAN INVESTASI ASING PADA PEMBANGUNAN IBU KOTA NUSANTARA

*(Critical Review for Risk Management of Return on Foreign Investment in the Capital City
of Nusantara's Development)*

Kristianus Jimmy Pratama

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

e-mail: kristianusjimmy@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan salah satu fokus strategis Pemerintah yang diatur oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Salah satu sumber pembiayaan yang diatur pada UU IKN adalah penyaluran dana asing, meliputi skema kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pembiayaan kreatif. Adapun dua rumusan penelitian ini berfokus pada tinjauan kritis atas manajemen risiko pengembalian investasi asing pada pembangunan infrastruktur di IKN. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan sosiologis. Simpulan penelitian ini adalah skema KPBU lebih jelas aturan pertanggungjawabannya, namun penggunaan kedua skema investasi asing lain relatif lebih cepat untuk digunakan. Oleh karena itu, kedua skema lainnya membutuhkan pengaturan lebih lanjut.

Kata Kunci: Infrastruktur Ibu Kota Negara, Hukum Investasi, Manajemen Risiko, Pengembalian Investasi Asing

Abstract

The implementation of infrastructure development in the Capital City of Nusantara (IKN) is one of the strategic Government focuses based on Law Number 3 of 2022 on Capital City (UU IKN). One of the sources of financing regulated in the IKN Law is the distribution of foreign funds, including the Government and Business Entity (PPP) cooperation scheme, international funding or financing support schemes, and creative financing schemes. The two formulations of this research focus on a critical review of the risk management of foreign investment returns in infrastructure development in IKN. This research is a type of normative legal research with a sociological approach. The conclusion of this study is that the PPP's scheme has clearer accountability rules, but the use of the other two foreign investment schemes is relatively quicker to use. Therefore, the other two schemes require further regulation.

Keywords: Foreign Investment Return, Investment Law, National Capital Infrastructure, Risk Management.

A. Pendahuluan

Kegiatan pembangunan nasional menjadi salah satu bentuk perwujudan dari tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum.¹ Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Suriyati Hasan yang menerangkan bahwa pembangunan nasional adalah suatu upaya berkelanjutan yang dilakukan untuk membangun kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dalam mencapai tujuan nasional yang salah satunya adalah di bidang perekonomian.² Adapun dalam mewujudkan pembangunan nasional tersebut, mengimplementasikan norma hukum yang komprehensif akan semakin mendorong perwujudannya secara terstruktur. Mochtar Kusumaatmadja menegaskan pula bahwa norma hukum merupakan instrumen yang berperan penting dalam melaksanakan kegiatan pembangunan nasional.³ Hal ini dikarenakan pembangunan nasional yang disertai dengan instrumen hukum akan dapat menciptakan pembangunan nasional yang memuat nilai kepastian, nilai keadilan, dan nilai kemanfaatan hukum secara padu.

Terkait kegiatan pembangunan nasional sendiri terdapat berbagai bentuk kegiatan yang dapat untuk diimplementasikan, yaitu salah satunya adalah kegiatan pembangunan infrastruktur. Cakupan dari jenis infrastruktur yang dimaksud pun terbilang sangat luas

sepanjang dapat ditujukan untuk kepentingan umum. Sehingga dengan pembangunan setiap infrastruktur, terdapat capaian dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat secara umum. Berbicara mengenai pembangunan infrastruktur, tentu tidak dapat dilepaskan dari adanya tahapan-tahapan yang menyertainya. Secara sederhana, terdapat tiga tahapan yang secara praktis diterapkan pada proyek pembangunan infrastruktur. Ketiga tahapan yang dimaksud adalah meliputi tahapan perencanaan, tahapan pelaksanaan, dan tahapan setelah pelaksanaan.

Dalam tahapan perencanaan, suatu proyek infrastruktur akan dimatangkan konsep hingga tatacara realisasinya. Di samping itu, dalam tahapan perencanaan ini pula pengusulan terlebih dahulu mengenai manfaat infrastruktur tersebut juga dilakukan. Pada tahapan ini, proyek infrastruktur akan dikaji segala bentuk kemungkinannya untuk mampu diselesaikan atau tidak, yaitu melalui proses menginventarisasi risiko. Adapun salah satu risiko yang dimaksud adalah bagaimana suatu proyek infrastruktur akan dilakukan pembiayaannya. Hal ini menjadi penting karena gagal pembangunan suatu proyek infrastruktur juga seringkali disebabkan oleh pembiayaannya yang tidak memadai.

-
- 1 Moh. Hudi, "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)" (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018).
 - 2 Suriyati Hasan, "Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)," *Meraja Journal* 1, no. 3 (2018), <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>.
 - 3 M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan," *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018), <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>. Lihat juga: Jaja Ahmad Jayus, "Konsep Sistem Hukum Investasi Dalam Menjamin Adanya Kepastian Hukum," *Jurnal Litigasi* 16, no. 2 (Januari 2016), <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v16i2.38>.

Sehingga tidak jarang, sebelum melakukan realisasi pembangunan infrastruktur perlu merencanakan pembiayaannya terlebih dahulu.

Hal ini mendorong berbagai proyek pembangunan infrastruktur yang diselenggarakan oleh Pemerintah juga dilakukan dengan menghadirkan peran pihak ketiga untuk melakukan investasi dalam skema pembiayaan. Hal ini kemudian dikenal juga dengan investasi langsung oleh asing (*foreign direct investment* atau selanjutnya disebut dengan FDI). *International Monetary Fund* menegaskan bahwa dengan adanya FDI diharapkan jenis investasi yang dilakukan juga memajukan perekonomian negara tempat penerima investasi.⁴ Terkait FDI, Leal-Arcas mengemukakan bahwa salah satu bentuk FDI adalah dengan memberikan dana investasi secara langsung kepada pihak negara penerima investasi dan menjadi bentuk yang umum untuk dilakukan oleh para investor asing.⁵

Sehubungan dengan FDI di atas, skema ini sangat erat hubungannya sebagai skema pembiayaan proyek infrastruktur yang ada di Indonesia. Salah satunya adalah pada skema pembiayaan pembangunan Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut dengan IKN) Nusantara. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) huruf (b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut dengan UU 3/2022) dan Lampiran II UU 3/2022, yaitu salah satunya melalui skema kerjasama Pemerintah dan

badan usaha (selanjutnya disebut dengan KPBU), serta skema dukungan pembiayaan internasional. Sehingga apabila dicermati, skema pembiayaan melalui investasi asing untuk pembangunan IKN memiliki dasar hukum yang tegas.

Permasalahan hukum menjadi timbul ketika setiap aspek pembangunan infrastruktur IKN yang dibiayai oleh investasi asing tersebut tetap mengandung risiko kegagalan atau ketidaksesuaian dengan tujuan pembangunannya semula. Sehingga dengan adanya kemungkinan gagal realisasi pembangunan, Pemerintah memiliki tanggung jawab sebagai penerima investasi untuk melakukan pengembalian dana investasi yang telah diberikan oleh para investor asing. Bahkan ketika seluruh pembangunan infrastruktur tersebut terealisasi, Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mengembalikan dana investasi asing tersebut sesuai yang telah diperjanjikan sebelumnya. Namun permasalahannya, ketentuan UU 3/2022 tidak mengatur secara jelas terkait mekanisme pengembalian investasi asing tersebut dan konsep hukum investasi atas manajemen risiko pengembalian dana investasi asing untuk pembangunan IKN yang menyertainya. Berdasarkan pendahuluan yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini meliputi: Bagaimana pengaturan skema pengembalian investasi asing dan implikasinya dalam pembangunan infrastruktur Ibu Kota Negara? Bagaimana tinjauan hukum investasi terhadap

4 International Monetary Fund, *Balance of Payments Manual* (Washington: The International Monetary Fund, 1977), 136.

5 Rafael Leal-Arcas, "The Multilateralization of International Investment Law," *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 35, no. 1 (2009), <https://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol35/iss1/4>.

manajemen risiko pengembalian investasi asing pada pembangunan Ibu Kota Negara?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan sosiologis. Adapun penelitian hukum normatif atau disebut juga sebagai penelitian doktrinal adalah penelitian hukum yang menempatkan hukum sebagai kaidah, atau acuan perilaku bagi setiap orang dalam masyarakat sebagai batu uji atas suatu permasalahan hukum yang terjadi.⁶ Penelitian ini menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan dan metode konseptual. Metode pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan penelitian yang ditujukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan baik secara tekstual dan/atau kontekstual, sedangkan metode pendekatan konseptual adalah pendekatan penelitian yang dilakukan melalui logika hukum untuk membangun argumentasi hukum atas suatu permasalahan hukum.⁷ Penelitian ini juga didukung oleh ilmu manajemen dan ilmu ekonomi sebagai ilmu bantu.

Penelitian ini menggunakan penelusuran literatur dalam melakukan pengumpulan bahan hukum. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara

(selanjutnya disebut dengan UU 3/2022), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya yang disebut dengan UU 25/2007) sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU 11/2020), Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi, dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disebut dengan Perpres 38/2015) serta bahan hukum sekunder yang meliputi doktrin hukum umum. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif sebagai teknik analisa hukum dan metode deduktif sebagai teknik pengambilan kesimpulan.

C. Pembahasan

1. Pengaturan Skema Pengembalian Investasi Asing dan Implikasinya dalam Pembangunan Infrastruktur di Ibu Kota Negara

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa pengaturan skema pendanaan pembangunan IKN telah diatur secara umum dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU 3/2022 dan akan diatur secara khusus kemudian pada suatu Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut dengan PP). Berkaitan dengan ketentuan *a quo*, dalam bagian lampiran II UU 3/2022 kembali diatur empat skema pendanaan sebagai kelompok sumber pendanaan pembangunan IKN yang sah sesuai

6 Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Penerbit UPT Mataram University Press, 2020), 29. Bandingkan dengan: Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33>.

7 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2012), 36.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keempat skema pendanaan yang dimaksud adalah mekanisme pendanaan melalui skema KPBU, skema partisipasi badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki negara termasuk BUMN atau swasta murni, skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pendanaan lainnya berupa pembiayaan kreatif (*creative financing*) seperti *crowdfunding* dan dana dari filantropi

Apabila mencermati keempat skema pendanaan pembangunan infrastruktur IKN diatas, setidaknya ada tiga skema yang dapat berasal dari dana investasi asing yang dapat diuraikan sebagai berikut. Dalam skema pendanaan pembangunan IKN dalam bentuk skema pembiayaan oleh KPBU. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (7) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha (selanjutnya disebut dengan Perpres 38/2015) ditegaskan bahwa badan usaha yang dimaksud dalam skema KPBU adalah BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut dengan BUMD), badan usaha swasta yang berbentuk perseroan terbatas, badan hukum asing, atau koperasi. Perlu untuk digarisbawahi bahwa pada skema KPBU, para pihak terkait umumnya telah menganalisa model pembagian risiko yang dapat ditanggung secara wajar.⁸

Sehingga mengacu pada ketentuan *a quo*, terang ditegaskan bahwa badan hukum asing dapat menjadi subjek pemberi investasi

baik berupa investasi langsung maupun investasi secara tidak langsung (*indirect investment*) kepada proyek pembangunan infrastruktur melalui skema KPBU. Di samping itu, melalui skema KPBU tersebut suatu badan hukum asing dapat menjadi representasi negara asalnya dalam beberapa keadaan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam memberikan investasi terhadap suatu proyek infrastruktur (pembangunan IKN *in casu*).

Skema yang kedua adalah melalui skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional. Diterangkan pula dalam lampiran II UU 3/2022 bahwa skema yang dimaksud ini adalah meliputi pemberian dana secara bilateral ataupun oleh lembaga multilateral melalui hibah dan/atau pemberian dana talangan. Sehingga dalam hal ini terdapat dua hal yang dapat dipahami secara jelas. Hal yang pertama adalah bahwa pemberian dana investasi dapat dilakukan melalui skema investasi antara negara maupun skema investasi lembaga perwakilan asing. Hal kedua adalah bahwa pemberian dana investasi dapat berorientasi investasi, tetapi dapat juga berorientasi pada kegiatan non investasi.

Selain itu skema pembiayaan investasi asing yang dapat digunakan dalam pembangunan IKN adalah melalui skema pembiayaan kreatif. Melalui skema ini, para investor asing dapat memilih untuk memberikan penyaluran dananya melalui skema urun dana (*crowdfunding*) ataupun

8 Daliman et.al., "Analisis Penilaian Risiko Program Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) Pada Infrastruktur Jalan Tol," *RekaRacana: Jurnal Teknik Sipil* 7, no. 1 (Maret 2021), <https://doi.org/10.26760/rekaracana>. Bandingkan dengan: Herri Suryadi Samosir, "Studi Prioritas Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Dengan Skema KPBU Menggunakan AHP" (Tesis, Fakultas Teknis Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020).

melalui dana filantropi. Hal ini tentu menunjukkan bahwa investasi asing yang dapat dilakukan melalui skema ini dapat dilakukan oleh subjek hukum asing yang meliputi orang perseorangan dan badan hukum asing. Bahkan apabila menelisik frasa “dana filantropi” yang diatur dalam ketentuan *a quo*, setidaknya dapat dua hal yang dapat dipahami secara jelas. Hal pertama adalah bahwa frasa “dana filantropi” tersebut adalah dana tunggal milik dari subjek hukum asing terkait, namun dapat pula menjadi dana bersama yang dalam artian lain adalah dana akumulasi beberapa pihak yang disatukan dalam satu kelompok dana yang dikelola untuk satu tujuan bersama. Hal ini umumnya dilakukan pada konsepsi dana filantropi yang berasal dari sebuah yayasan (*foundation*) asing. Hal kedua adalah bahwa frasa “dana filantropi” adalah dana yang sifatnya diluar peruntukan untuk mendapatkan keuntungan. Oleh karena itu dapat dikatakan dana filantropi bukan termasuk dana yang menuntut pengembalian secara penuh, bahkan dalam beberapa keadaan tidak perlu untuk dikembalikan.

Apabila mengacu pada ketiga skema tersebut, terlihat peran besar investasi asing disamping penggunaan APBN untuk pembangunan infrastruktur IKN. Peran besar itu ditunjukkan dari beragamnya skema investasi yang dapat ditentukan oleh para investor. Sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa dengan banyaknya pilihan skema investasi asing, besaran dana investasi asing apabila berbanding lurus akan sangat besar kontribusinya pada pembangunan IKN. Oleh karena itu, Pemerintah menjadi memiliki

tanggung jawab yang besar untuk melakukan pengembalian dana investasi para investor asing dari setiap skema yang kemudian dipilih oleh para investor. Mengenai hal tersebut, berikut akan diuraikan terkait skema pengembalian investasi asing dan implikasinya pada pembangunan infrastruktur IKN dari ketiga skema investasi yang telah dijelaskan diatas sebagai berikut.

Pada skema KPBU sendiri diterangkan untuk pembangunan infrastruktur IKN (*vide* lampiran II UU 3/2022) terdapat dua tipologi skema yang ditawarkan oleh Pemerintah yaitu melalui skema KPBU tarif (*user payment*) dan skema KPBU *availability payment* (selanjutnya disebut dengan KPBU AP). Kedua skema ini pada prinsipnya mengacu pada ketentuan Pasal 11 ayat (2) Perpres 38/2015. Kedua skema ini apabila dicermati memiliki karakteristik yang berbeda dalam hal pengembalian dana investasi (dana investasi asing *in casu*) yang telah disetorkan oleh investor yang dapat diuraikan sebagai berikut. Pada skema tarif disebutkan bahwa pengembalian investasi dilakukan melalui pembayaran dari pengguna (*user payment*). Dalam konteks merujuk pada Pasal 12 ayat (1) hingga ayat (5) Perpres 38/2015, skema KPBU tarif sendiri sudah sepenuhnya dibebankan pengembalian dananya oleh pengguna yang didasarkan pada mekanisme penentuan tarif awal atas penyediaan infrastruktur oleh penanggung jawab proyek kerjasama (selanjutnya disebut dengan PJPK). Apabila hal itu dihubungkan dengan pengaturan UU 3/2022, tentu PJPK tersebut merujuk pada Otorita IKN sebagai pelaksana dan penyelenggara segala bentuk kegiatan pemerintahan daerah khusus IKN.

Sehingga dapat dikatakan bahwa apabila investor asing memilih skema KPBU tarif untuk mendanai pembangunan infrastruktur IKN, pengembalian dana investasi asing itu akan dilakukan secara bertahap oleh para pengguna infrastruktur terkait.

Menjadi yang perlu untuk ditegaskan adalah bahwa dalam pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU tarif tidak dapat dilakukan secara langsung dalam hanya satu tahapan pengembalian dana investasi. Selain itu lama pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU tarif didasarkan pada kesanggupan dari setiap pengguna atas beban tarif yang ditetapkan oleh Otorita IKN. Sehingga terdapat dua implikasi penggunaan dana investasi asing melalui skema KPBU tarif untuk pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi pertama adalah penggunaan dana investasi asing seyogyanya tidak dialokasikan dalam tahapan atau objek pembangunan infrastruktur yang tidak menuntut pembebanan tarif kepada penggunanya, misalkan pada kantor pemerintahan. Hal ini menjadi penting untuk ditegaskan karena pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU tarif sudah sejak semula memberikan ketentuan untuk dilakukannya pembebanan tarif pada setiap pengguna infrastruktur hingga dana investasi seluruhnya telah diterima oleh para investor terkait. Implikasi kedua adalah bahwa penggunaan skema KPBU tarif untuk pembangunan infrastruktur IKN hanya membebani kewajiban kepada pengguna

apabila infrastruktur yang terkait sudah dapat dioperasikan secara penuh. Hal ini tentunya akan memberikan kemudahan bagi Pemerintah dalam melakukan pembangunan infrastruktur IKN tanpa harus terlebih dahulu memenuhi kewajiban kepada para investor.

Selain skema KPBU tarif, terdapat pula skema KPBU AP yang dapat dipilih oleh para investor asing. Dalam skema ini diterangkan bahwa pengembalian investasi berupa pembayaran ketersediaan layanan. Ketentuan Pasal 1 angka (16) Perpres 38/2015 menegaskan bahwa pembayaran ketersediaan layanan adalah pembayaran secara berkala oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada badan usaha pelaksana atas tersedianya layanan infrastruktur yang sesuai dengan kualitas dan/atau kriteria sebagaimana ditentukan dalam perjanjian KPBU. Apabila ketentuan *a quo* dicermati secara saksama, dapat diketahui dua hal sebagai berikut. Hal yang pertama adalah pengembalian sejumlah dana investasi (dana investasi asing *in casu*) yang disalurkan melalui skema AP dilakukan oleh representatif Pemerintah yang memberikan kepastian hukum atas pengembalian dana investasi asing kepada para investor terkait.⁹ Hal kedua yang dapat dipahami adalah pengembalian dana investasi asing melalui skema AP dapat dilakukan berdasarkan rentang waktu yang disepakati dalam perjanjian KPBU. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa pengembalian dana investasi asing tersebut dapat dilakukan secara bertahap ataupun

9 Lihat juga ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek KPBU.

dilakukan secara tunggal meskipun tidak umum untuk diterapkan.

Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (2) Perpres 38/2015 diterangkan bahwa penganggaran dana pembayaran ketersediaan layanan harus dilakukan dengan memperhitungkan beberapa komponen yang meliputi biaya modal, biaya operasional, dan/atau keuntungan badan usaha pelaksana. Sehingga ketentuan *a quo* menjelaskan bahwa pengembalian dana investasi asing yang dilakukan oleh representatif Pemerintah kepada investor asing tidak hanya pada dana investasi yang bersumber pada biaya modal yang diberikan untuk pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, skema AP memberikan untung yang besar kepada para investor asing. Apabila dihubungkan dengan pembangunan infrastruktur IKN, skema AP dalam hal pengembalian dana investasi asing lebih memudahkan bagi para investor asing untuk sesegera mungkin kembali untuk mendapatkan dana investasinya beserta dengan keuntungannya. Bahkan skema AP juga menguntungkan bagi representatif Pemerintah (Otorita IKN *in casu*) untuk mengembalikan dana investasi. Hal ini setidaknya ditegaskan dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek KPBU (selanjutnya disebut dengan PMK Nomor 260 Tahun 2016) menjelaskan bahwa pembayaran ketersediaan layanan didasarkan pada prinsip kemampuan keuangan negara, kesinambungan fiskal, dan pengelolaan risiko fiskal. Sehingga dapat dikatakan apabila timbul ketidakmampuan keuangan negara

untuk mendanai pengembalian investasi asing, terdapat peluang untuk menanggukkan pengembalian investasi asing tersebut secara wajar. Disamping itu, ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah (selanjutnya disebut dengan Permendagri Nomor 96 Tahun 2016) menjelaskan bahwa pembayaran ketersediaan layanan untuk pembangunan infrastruktur dapat dilakukan apabila penyediaan infrastruktur memiliki manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, terdapat dua implikasi dari penerapan skema AP yang dapat digunakan oleh para investor asing pada pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang pertama adalah bagi Pemerintah, skema ini akan memudahkan pengembalian dana investasi asing karena didanai oleh Pemerintah yang telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Selain itu, dengan skema ini juga bagi Pemerintah dapat melakukan kontrol terhadap tata kelola dana investasi asing yang ada. Hal ini dikarenakan dalam pembangunan infrastruktur asing yang pembiayaannya berasal dari dana investasi asing dapat dikembalikan kepada investor asing sepanjang memenuhi kriteria-kriteria yang sebelumnya disepakati dalam perjanjian KPBU.

Implikasi yang kedua adalah bagi para investor asing, skema ini dengan jelas dan tegas memberikan kepastian hukum kepada para investor asing untuk mendapatkan pengembalian dana investasinya. Selain itu,

skema AP juga memberikan kemudahan pengembalian investasi asing bagi setiap investor asing yang memiliki itikad baik karena secara prinsip-prinsip yang mendasari skema AP sendiri memberikan kesempatan bagi investor asing tersebut untuk memohonkan pengembalian dana investasinya secara tepat. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur IKN yang menggunakan skema AP akan memberikan kesempatan Pemerintah untuk mendapatkan pembiayaan investasi asing dalam alokasi yang cukup besar. Sehingga skema KPBU baik dalam kelompok tarif ataupun AP, keduanya memiliki skema pengembalian investasi yang berbeda namun tetap memiliki implikasi yang positif kepada proyek pembangunan infrastruktur IKN.

Disamping skema pembiayaan investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN dengan skema KPBU, terdapat pula mekanisme penyaluran dana investasi asing melalui skema pendanaan atau pembiayaan internasional. Diterangkan dalam lampiran II UU 3/2022 bahwa skema ini mewadahi pemberian dana investasi asing secara bilateral atau lembaga multilateral melalui hibah dan/atau pemberian dana talangan. Berkenaan dengan pemberian dana asing secara bilateral, penyaluran dana asing dapat pula dilakukan secara *bilateral investment treaty* (selanjutnya disebutnya BIT) ataupun kontrak asing internasional.¹⁰ Sehingga untuk mengetahui skema pengembalian investasi dan implikasinya, perlu untuk terlebih dahulu menguraikan maksud dari definisi skema ini secara konseptual.

Apabila mencermati definisi skema pendanaan atau pembiayaan internasional secara saksama, setidaknya terdapat dua hal yang dapat ditinjau secara lebih lanjut. Hal yang pertama adalah terkait dengan pengelompokkan investor asing yang dapat melakukan penyaluran dana investasi asing. Disebutkan dalam ketentuan *a quo*, kelompok investor asing yang dapat menggunakan skema ini dapat dilakukan oleh orang perseorangan, badan hukum asing, dan negara itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa dengan adanya tiga bentuk investor asing yang berbeda tersebut, memberikan perbedaan pula pada skema pengembalian investasi asing sebagai berikut.

Hal ini dikarenakan apabila investor asing yang melakukan pembiayaan investasi kepada pembangunan infrastruktur IKN adalah orang perseorangan (Warga Negara Asing, selanjutnya disebut dengan WNA *in casu*) ataupun badan hukum asing, skema pengembalian investasi akan dilakukan oleh PPIK (Otorita IKN *in casu*) kepada subjek pemberi investasi dengan mempertimbangkan dua hal yaitu terkait pemenuhan segala bentuk tanggung jawab dari pembangunan telah selesai dilakukan dan pembangunan yang terjadi memenuhi kualitas atau kriteria-kriteria sebagaimana yang disetujui dalam perjanjian investasi asing di antara para pihak. Selain itu, skema pengembalian investasi dapat saja ditangguhkan apabila subjek pemberi investasi asing dinilai tidak mampu memenuhi isi perjanjian investasi asing yang telah disepakati atau tidak layak

10 Sefriani, "The Urgency of International Investment Agreements (IIA) and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) For Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 2 (2018), <http://dx.doi.org/10.28884/1.jdh.2018.18.2.1961>.

mendapatkan pengembalian dana investasi asing tersebut sesuai yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu, apabila subjek pemberi investasi adalah suatu negara atau setidaknya tidaknya representatif dari suatu negara yang dapat dipersamakan dengan itu tentu skema pengembalian investasi asing dilakukan antara negara kepada negara (*country to country*) atau perwakilan pemerintah ke perwakilan pemerintah lainnya (*government to government*). Apabila dalam pembiayaan investasi asing melalui negara asing ini dikemudian hari tidak dijalankan secara penuh kepada negara penerima investasi (Indonesia *in casu*), maka negara terkait dapat dinyatakan telah terindikasi melanggar isi dari perjanjian investasi asing. Sehingga apabila hal tersebut terus berlanjut, tentu hubungan investasi asing antar negara akan berdampak secara langsung dan tidak langsung. Hal ini juga berlaku apabila terdapat penangguhan secara tidak wajar atau tidak dilakukannya pengembalian dana investasi asing oleh negara penerima investasi asing (Indonesia *in casu*). Oleh karena itu, hal ini menjadi perbedaan yang paling terlihat dari setiap subjek pemberi investasi asing ditinjau dari jenis investornya.

Dalam ketentuan lampiran II UU 3/2022 dijelaskan pula bahwa pembiayaan internasional secara bentuk pendanaan dapat berupa hibah dan/atau pemberian talangan. Frasa “dan” yang diatur dalam ketentuan *a quo* memiliki implikasi bahwa terdapat bentuk pendanaan ketiga, yaitu pembiayaan dapat dilakukan dengan melakukan kombinasi dana investasi dari hibah dan pemberian

talangan dalam satu kesempatan yang sama. Berbicara mengenai bentuk dana investasi berupa hibah, perlu untuk digarisbawahi kegiatan hibah merupakan kegiatan non investasi. Disebut sebagai kegiatan non investasi, kegiatan hibah tidak ditujukan untuk mencapai keuntungan seperti halnya kegiatan investasi pada umumnya. Sehingga dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa tidak ada aturan yang *rigid* bagi PPIK (Otorita IKN *in casu*) untuk mengembalikan dana investasi asing dari skema hibah kepada pihak pemberi dana investasi. Selain itu, dengan menggunakan skema hibah maka pemberi dana investasi asing sudah memahami bahwa pengembalian dana investasi asing bukanlah suatu keharusan sepanjang tidak ditentukan lain dalam perjanjian investasi asing. Hal ini menjadi berbeda apabila pemberi dana investasi menghendaki lain dalam perjanjian investasi asing dan disepakati oleh pihak penerima dana investasi asing.

Selain skema hibah, terdapat pula skema dana talangan. Mengenai skema ini, perlu untuk ditegaskan bahwa dana talangan memiliki irisan yang erat dengan konsep dana pinjaman. Adapun konsep dana pinjaman sendiri memiliki artian bahwa terdapat dua pihak didalamnya yaitu pihak peminjam atau kreditur dan pihak penerima pinjaman atau debitur. Sehingga dalam hal ini, terdapat kewajiban dari debitur untuk mengembalikan dana pinjaman yang diberikan oleh pihak kreditur. Oleh karena itu, secara sederhana dapat dikatakan bahwa skema dana talangan menuntut adanya pengembalian dana investasi dari para debitur kepada pihak kreditur.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa setiap investor asing yang memberikan dana investasinya melalui skema dana talangan berhak untuk melakukan klaim atas pengembalian dana investasi asing dari PPK (Otorita *in casu*). Disamping itu, dengan menggunakan skema dana talangan yang ada tentunya para investor asing memiliki hak untuk menentukan rentang waktu pengembalian dana investasi melalui perjanjian investasi asing. Dalam hal ini tentu tidak mengesampingkan hak dari penerima dana investasi. Hal ini dikarenakan pihak penerima dana investasi juga dapat menanggukkan pengembalian dana investasi sepanjang terdapat pelanggaran atau prestasi yang tidak dipenuhi sepenuhnya oleh pihak kreditur.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, terdapat pula skema ketiga dari dana talangan yaitu skema kombinasi. Dalam skema ini, para investor asing dapat memberikan pinjaman dana investasi asing tetapi dapat pula disertai dengan kegiatan hibah didalamnya. Mengenai skema ini, pengembalian dana investasi pada prinsipnya hanya dapat diberikan kepada pihak kreditur untuk dana investasi asing yang bersumber dari skema dana talangan. Meskipun demikian, pengembalian dana investasi asing yang bersumber dari kegiatan hibah masih dapat dilakukan sepanjang telah dipisahkan besarnya dari dana investasi asing yang bersumber dari dana talangan secara jelas melalui suatu perjanjian investasi asing di antara para pihak.

Melalui skema pendanaan atau pembiayaan internasional sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka terdapat

dua implikasi terhadap penggunaan skema tersebut dalam pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang pertama adalah dengan melalui skema ini setiap investor asing memberikan keleluasan kepada PPK (Otorita IKN *in casu*) untuk dapat mempergunakan dana investasi asing yang diberikan secara bebas. Implikasi yang kedua adalah apabila pembangunan infrastruktur IKN berjalan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan secara khusus dalam skema hibah, terdapat peluang bagi Otorita IKN untuk tidak mengembalikan dana hibah tersebut sepanjang mampu memberikan pertanggungjawaban lain ataupun diberikan penangguhannya oleh pihak investor asing.

Disamping kedua skema pendanaan melalui KPR dan skema pembiayaan internasional, para investor asing dapat mengambil pilihan untuk menggunakan skema pendanaan lainnya yang disebut dalam ketentuan lampiran II UU 3/2022 dengan istilah pembiayaan kreatif (*creative financing*). Dalam ketentuan *a quo* disebutkan dua model pembiayaan kreatif yaitu urun dana (*crowdfunding*) dan dana dari filantropi. Selain dari model pembiayaan kreatif tersebut, ketentuan *a quo* tidak mengatur atau setidaknya-tidaknya belum direalisasikan pengaturannya secara lebih lanjut dalam sebuah ketentuan PP. Sehingga dalam hal ini, uraian berikut hanya berbicara mengenai dua model pembiayaan kreatif tersebut.

Model pertama yang berada pada skema pembiayaan kreatif adalah skema urun dana (*crowdfunding*). Dalam skema urun dana, tentu tidak ada ketentuan yang secara signifikan yang ditujukan untuk membatasi

subjek pemberi dana. Sehingga dapat dikatakan bahwa sepanjang termasuk sebagai subjek hukum yang memiliki kecakapan hukum dapat tergolong sebagai subjek pemberi dana investasi melalui skema urun dana. Tetapi perlu untuk ditegaskan secara konseptual, skema urun dana yang berlaku di masyarakat tidak umum digunakan dalam skema yang umumnya diterapkan sebagai suatu skema investasi terlebih berbicara untuk pembangunan infrastruktur. Hal ini setidaknya didasarkan pada dua argumentasi yang dapat diuraikan sebagai berikut.

Argumentasi yang pertama adalah skema urun dana memiliki sifat sosial. Adapun sifat sosial yang dimaksud adalah ditujukan untuk kepentingan umum. Dalam artian lainnya, penggunaan skema urun dana tidak ditujukan untuk investasi yang pada prinsipnya untuk mendapatkan keuntungan dari alokasi dana investasi yang diberikan. Sehingga dalam hal ini dapat dikatakan secara terang bahwa secara sifat, skema urun dana untuk investasi keluar dari konsep urun dana itu sendiri meskipun tidak ada larangan atas penggunaan skema urun dana untuk investasi sendiri. Argumentasi kedua adalah penggunaan skema urun dana di masyarakat adalah suatu ketidaklaziman. Adapun ketidaklaziman ini sendiri terlihat dari praktik urun dana di masyarakat sebagai kegiatan sosial yang dikelola oleh berbagai lembaga non profit. Sehingga menggunakan skema urun dana untuk investasi pembangunan infrastruktur IKN memberikan dua implikasi, yaitu penggunaan skema urun dana sebagai model pembiayaan investasi pada dasarnya menunjukkan bahwa setiap subjek hukum

dapat memberikan peranan dan penggunaan skema urun dana tersebut memberikan peluang untuk Pemerintah dapat mencapai tujuannya dalam mendanai pembangunan infrastruktur IKN. Namun yang perlu digaris bawahi disini adalah pendanaan investasi dengan skema investasi asing juga menunjukkan adanya partisipasi asing terhadap pembangunan infrastruktur IKN.

Model kedua dari pembiayaan kreatif yang diberikan peluangnya oleh Pemerintah dalam pembangunan infrastruktur IKN adalah dengan menggunakan dana dari filantropi. Dana filantropi sendiri merupakan suatu dana yang memiliki sifat sosial. Penyaluran dana filantropi pada praktiknya dapat dilakukan oleh seseorang atau sekelompok tertentu melalui suatu yayasan nirlaba ataupun langsung memberikannya dan bertindak sebagai tangan pertama. Adapun penggunaan dana filantropi untuk investasi adalah hal yang juga tidak lazim untuk dilakukan mengingat praktiknya di lapangan, namun tidak dipungkiri pula dana filantropi juga sering digunakan oleh individu ataupun kelompok untuk melakukan pembangunan di berbagai negara maupun daerah. Pembangunan ini pada prinsipnya juga ditujukan agar dapat memenuhi kepentingan umum dan memajukan daerah terkait beserta dengan sumber daya alam dan sumber daya manusia didalamnya. Oleh karena itu, penggunaan skema dana filantropi dalam pembangunan infrastruktur IKN bukanlah suatu hal yang baru. Sehingga sudah tepat untuk pembentuk peraturan perundang-undangan khususnya UU 3/2022 untuk menggunakan frasa “skema pembiayaan” dibandingkan skema investasi.

Berkenaan dengan skema pembiayaan kreatif diatas yang dihubungkan dengan investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN, setidaknya berikut adalah penjelasan untuk skema pengembalian investasinya. Adapun untuk skema pengembalian investasi dari skema urun dana dapat dikatakan seperti sebelumnya bahwa skema urun dana lebih bersifat sosial dibandingkan ekonomis, secara konseptual WNA dan badan hukum asing yang memberikan dana tersebut patut untuk dianggap telah memahami bahwa tindakan pengembalian investasi adalah sesuatu hal yang tidak perlu untuk dilakukan sepanjang tidak ditentukan lain dalam sebuah perjanjian dengan pihak Otorita IKN ataupun lembaga lain yang melakukan pengelolaan dana asing terkait. Sehingga dengan ini dapat dinyatakan sangat dimungkinkan bagi pengembalian skema urun dana bukan menjadi kewajiban yang mutlak untuk dilakukan oleh pihak Otorita IKN ataupun pihak ketiga yang terafiliasi.

Di samping itu mengenai model dana filantropi, skema pengembalian investasi setidaknya mengacu pada ketentuan UU 3/2022 tidak diatur secara jelas bagaimana pengembalian skema ini. Hal ini dikarenakan belum terdapat peraturan perundang-undangan lainnya yang secara tegas mengatur terkait skema dana filantropi untuk kegiatan investasi, apalagi yang terkait dengan pembangunan infrastruktur terlebih berbicara infrastruktur IKN. Sehingga apabila hal ini dicermati secara saksama dan mempertimbangkan bahwa skema ini tidak jauh berbeda dengan skema urun dana, maka

dapat ditegaskan bahwa pengembalian dana asing melalui skema dana filantropi untuk pembangunan IKN adalah tidak mutlak untuk dilakukan kecuali terdapat pengecualian dari ketentuan peraturan perundang-undangan (*exception by regulation*) atau ditentukan lain oleh pihak terkait (*exception by the parties*).

Setelah mengetahui skema pengembalian investasi dari model pembiayaan kreatif tersebut, maka dapat diketahui setidaknya ada dua implikasi dari penggunaan skema ini yang bersumber dari dana asing untuk pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang pertama bahwa skema ini sangat menguntungkan Pemerintah ataupun PPK (Otorita IKN *in casu*) karena secara konseptual skema ini tidak menuntut pengembalian dana asing yang telah disetorkan kecuali adalah hal-hal tertentu yang ditentukan lain oleh para pihak melalui suatu perjanjian atau nota kesepahaman. Implikasi kedua adalah bahwa skema ini memberikan peluang bagi pihak asing untuk membantu pembangunan IKN dan Pemerintah masih dapat melakukan kontrol terhadap pemberian dana asing tersebut. Hal ini dikarenakan melalui skema ini, tidak ada tuntutan dari pemberi dana asing itu untuk adanya penguasaan infrastruktur IKN yang telah selesai dibangun oleh pihak terkait. Sehingga dapat dikatakan skema pembiayaan kreatif akan berdampak positif pada pembangunan infrastruktur IKN, termasuk dalam hal pembangunan hingga pengelolaannya setelah proses pembangunan dilakukan. Oleh karena itu, ketiga skema investasi untuk penyaluran dana asing yang telah diatur dalam ketentuan UU 3/2022 adalah suatu skema yang bermanfaat

positif untuk pembangunan infrastruktur IKN. Di samping itu sebagai catatannya adalah terkait dengan skema pengembalian dana asing perlu untuk disepakati oleh para pihak dalam sebuah perjanjian atau setidaknya diberikan pengaturannya dalam sebuah PP sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 3/2022.

2. Tinjauan Hukum Investasi Terkait Manajemen Risiko Pengembalian Investasi Asing Pada Pembangunan Infrastruktur di Ibu Kota Negara

Secara sederhana hukum investasi adalah segala kaidah atau peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait bentuk kegiatan atau perilaku investasi, baik yang dilakukan secara langsung (*direct investment*) dan/atau tidak langsung (*indirect investment*). Dalam terminologi hukum Indonesia, istilah hukum investasi lebih dikenal dengan terminologi hukum penanaman modal sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut dengan UU 25/2007) sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU 11/2020). UU 25/2007 sendiri telah membagi secara jelas dua bentuk penanaman modal yang dapat dilakukan di Indonesia, yaitu kegiatan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Ketentuan Pasal 1 angka (3) UU 25/2007 menjelaskan bahwa penanaman modal

asing (selanjutnya disebut dengan PMA) adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.¹¹ Berkenaan dengan ketentuan *a quo*, dapat dipahami bahwa penyaluran dana investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN adalah realisasi bentuk PMA. Perlu untuk ditegaskan bahwa pada prinsipnya pembangunan infrastruktur juga berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi di daerah penerima PMA tersebut.¹²

Hal ini ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU 25/2007 sebagaimana telah diubah dengan UU 11/2020 yang menegaskan bahwa dalam proyek pembangunan infrastruktur, kegiatan PMA dapat diberikan fasilitas oleh Pemerintah Pusat. Sehingga dapat dikatakan pembangunan infrastruktur IKN oleh dana investasi dari pihak asing termasuk juga pada cakupan PMA yang dapat diberikan fasilitas oleh Pemerintah Pusat dan tidak hanya terbatas pada PPK (Otorita IKN *in casu*). Oleh karena itu, UU 25/2007 sebagaimana yang telah diubah dengan UU 11/2020 dan peraturan perundang-undangan yang terkait adalah batu uji dari pelaksanaan hukum investasi di Indonesia.

Adapun kegiatan PMA dalam pembangunan infrastruktur di IKN ini juga menjadi salah satu solusi dalam hal

11 Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

12 Tatan Sukwika, "Peran Pembangunan Infrastruktur Terhadap Ketimpangan Ekonomi Antarwilayah di Indonesia," Jurnal Wilayah dan Lingkungan 6, no. 2 (Agustus 2018), <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.115-130>.

pembiayaan yang umumnya menjadi salah satu kendala dasar dari pelaksanaan pembangunan infrastruktur.¹³ Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa terdapat tiga skema investasi pihak asing yang dapat dilakukan untuk pembangunan infrastruktur IKN yaitu skema KPBU, skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pembiayaan kreatif berikut pula dengan skema pengembalian investasinya dalam keadaan normal. Keadaan normal yang dimaksud adalah keadaan dimana proses pembangunan hingga penyelesaian proyek infrastruktur IKN yang dibiayai oleh skema pendanaan tersebut oleh pihak asing telah berjalan sesuai dengan yang disepakati dan memenuhi kriteria-kriteria yang sudah ditetapkan oleh PPJK (Otorita IKN *in casu*). Sehingga dalam keadaan tersebut, seluruh prestasi dari pihak investor asing sebagai pihak kreditur dan pihak Otorita IKN sebagai pihak debitur telah seluruhnya terpenuhi, meskipun demikian tidak dapat dipungkiri keadaan tersebut dapat saja tidak terpenuhi atau timbul beberapa pengecualian tertentu.

Maksud dari keadaan tersebut tidak terpenuhi apabila pembangunan infrastruktur IKN yang dibiayai oleh pihak investor asing tersebut tidak memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditentukan atau terdapat hal-hal lain yang menyebabkan pembangunan infrastruktur IKN tidak dilakukan sebagaimana yang seharusnya dilaksanakan. Disamping itu terdapat pula pengecualian dari keadaan normal yang dapat dikaitkan

dengan pembangunan infrastruktur IKN yaitu adanya keadaan memaksa (*force majeure*) ataupun keadaan sulit (*hardship*). Sehingga sangat wajar dalam pengecualian tersebut, bagi keadaan normal tidak dapat terpenuhi yang kemudian berdampak pada skema pengembalian investasi asing yang telah diuraikan sebelumnya dalam keadaan normal. Oleh karena itu, untuk menghadapi keadaan tersebut perlu untuk dilakukan manajemen risiko berdasarkan hukum investasi nasional terhadap segala bentuk risiko yang dapat timbul untuk tetap menjamin pengembalian investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN yang dapat diuraikan sesuai dengan bentuk skema investasi yang dapat dipilih oleh investor asing sebagai berikut.

Dalam skema KPBU, sebagaimana yang dapat diketahui di uraian sebelumnya bahwa skema ini terbagi menjadi skema KPBU tarif dan skema KPBU AP. Dalam skema KPBU tarif, sudah diketahui bahwa skema pengembalian investasi asing dilakukan dengan pembebanan tarif yang bersumber dari biaya yang dibayarkan oleh para pengguna infrastruktur IKN. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa apabila pembangunan infrastruktur IKN sudah selesai dilakukan maka manajemen risiko yang dapat dilakukan adalah melalui pembayaran secara berkala dari biaya yang sudah dibayarkan oleh para pengguna infrastruktur IKN. Selain itu, untuk melakukan manajemen risiko dapat pula dilakukan dengan melakukan pengelolaan bersama dengan Pemerintah ataupun PPJK (Otorita IKN *in casu*) atas infrastruktur IKN yang telah

13 Joubert B. Maramis, "Faktor-Faktor Sukses Penerapan KPBU Sebagai Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian," *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi* 5, no.1 (Maret 2018), <https://doi.org/10.35794/jmbi.v5i1.19149>.

berhasil dibangun melalui dana investasi asing atau setidaknya pemberi investasi asing dapat melakukan pemantauan secara berkala atas pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap objek infrastruktur asing yang dibiayai oleh skema KPBU tarif tersebut.

Selain itu, dalam skema KPBU AP secara prinsipnya sehubungan manajemen risiko sudah diatur dalam Perpres 38/2015, Permendagri Nomor 96 Tahun 2016, dan PMK Nomor 260 Tahun 2016. Mengenai aturan *a quo*, manajemen risiko sudah diatur secara jelas dan tegas oleh Pemerintah melalui penilaian berkala dan berjenjang. Selain itu sudah ditetapkan mengenai kriteria-kriteria objek infrastruktur yang dapat dilakukan pengembalian dana investasinya oleh Pemerintah. Disamping itu, Pemerintah dapat melakukan manajemen risiko melalui penilaian mendalam atas keuangan perusahaan dan eksistensi badan usaha secara berkala yaitu sepanjang dalam proses pembangunan infrastruktur IKN. Hal ini menjadi penting terlebih mengingat badan hukum asing dapat saja dimohonkan upaya hukumnya tidak hanya di dalam negeri melainkan juga oleh subjek hukum asing lainnya di negara asalnya maupun forum penyelesaian sengketa non litigasi dalam perspektif hukum penyelesaian sengketa internasional. Sehingga dalam melaksanakan hal ini, Pemerintah telah melakukan manajemen risiko secara lebih mendalam atas keberadaan badan usaha yang terlibat dalam skema KPBU AP. Dengan ini, Pemerintah

dapat melakukan pengembalian investasi asing tersebut dengan berkepastian hukum. Hal ini dikarenakan skema KPBU memberikan penjaminan hukum yang jelas.¹⁴

Berbicara terkait aturan hukum investasi atas manajemen risiko skema dukungan pendanaan dan pembiayaan internasional, pada prinsipnya Pemerintah dapat memberdayakan keberadaan Lembaga Pengelola Investasi Asing yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi (selanjutnya disebut dengan PP 74/2020). Meskipun ketentuan Pasal 1 angka (2) PP 74/2020 menjelaskan bahwa LPI memiliki kewenangankhususdalamrangkapengelolaan investasi Pemerintah Pusat, perlu untuk digaris bawahi bahwa proyek pembangunan infrastruktur IKN tidak hanya proyek daerah khusus IKN melainkan juga terdapat bagian yang besar terhadap kewenangan Pemerintah Pusat untuk menyelesaikannya. Hal ini terlihat dari hadirnya peran APBN sebagai salah satu sumber dana yang digunakan dalam pembangunan infrastruktur IKN. Sehingga dalam hal ini, menjadi penting untuk dapat mempergunakan alokasi laba yang diperoleh LPI dalam hal pembagian laba untuk Pemerintah sebagai salah satu sumber pendanaan untuk melaksanakan manajemen risiko sebelum timbulnya risiko sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 50 ayat (1) PP 74/2020. Apabila telah timbul risiko yang dimaksud, Pemerintah dapat mengeluarkan alokasi laba tersebut sebagai bentuk jaminan bagi pengembalian investasi asing kepada

14 Hendry Irwanugroho, "Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan," *Jurnal Poros Hukum* 1, no. 1 (2019), <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/243>.

para pemberi dana investasi sepanjang itu telah ditegaskan oleh para pemberi dana asing tersebut untuk dikembalikan kepada pihak terkait.

Disamping skema KPBU dan skema dukungan pendanaan dan pembiayaan internasional, manajemen risiko juga dapat diterapkan pada model skema pembiayaan kreatif. Manajemen risiko yang dapat dilakukan berdasarkan perangkat hukum investasi yang telah ada bahwa Pemerintah memberikan jaminan kepada pemberi dana asing untuk mendapatkan pengembalian dana asing melalui suatu perjanjian dan nota kesepahaman. Disamping itu, manajemen risiko dapat berjalan dengan baik apabila juga didukung dengan pengaturan yang lebih khusus dan tegas mengenai risiko yang dapat timbul melalui skema pembiayaan kreatif ini melalui suatu peraturan perundang-undangan seperti PP sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 3/2022. Oleh karena itu, setelah mencermati uraian diatas dapat dinyatakan manajemen risiko dapat dilakukan melalui dua tahapan yaitu tahapan sebelum timbulnya risiko dan tahapan setelah timbulnya risiko yang dapat melalui aturan hukum investasi umum ataupun perjanjian secara khusus.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian ini, terdapat dua uraian kesimpulan sebagai berikut. Kesimpulan yang pertama adalah terdapat tiga skema yang dapat digunakan untuk menyalurkan dana asing yang ditujukan untuk pembangunan infrastruktur di IKN, yaitu skema KPBU; terdiri dari skema KPBU

tarif dan skema KPBU AP, skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pembiayaan kreatif. Adapun dari ketiga skema tersebut memiliki pengaturan skema pengembalian investasi asing yang berbeda.

Dalam pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU adalah menjadi suatu kewajiban mutlak bagi PPK (Otorita IKN *in casu*) untuk melaksanakannya. Hal ini dikarenakan telah diatur dengan jelas melalui ketentuan Perpres 38/2015 secara umum dan perjanjian KPBU secara khusus. Sedangkan dalam skema dukungan pembiayaan internasional dan skema pembiayaan kreatif, pengembalian dana asing tidak menjadi hal yang mutlak untuk dilakukan kecuali ada hal lain yang ditentukan berbeda oleh para pihak terkait. Perbedaan skema pengembalian investasi asing tersebut membuat terdapat implikasi yang berbeda untuk pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang berbeda tersebut terletak pada dua hal. Hal yang pertama adalah bahwa penggunaan dana investasi asing melalui skema pembiayaan internasional dan skema pembiayaan kreatif lebih cepat untuk dapat dikelola apabila dibandingkan dengan skema KPBU. Hal kedua adalah pertanggungjawaban dari skema KPBU diatur secara lebih jelas dibandingkan dengan kedua skema lainnya yang memberikan implikasi bahwa pembangunan infrastruktur IKN akan lebih terarah mulai dari proses pembangunannya hingga tahapan operasionalnya di masa mendatang.

Kesimpulan kedua dari penelitian ini adalah bahwa skema pengembalian dana asing dan implikasi yang berbeda dari

ketiga skema terkait untuk pembangunan infrastruktur IKN juga mengakibatkan manajemen risiko dari ketiga skema yang terkait menjadi berbeda pula apabila ditinjau dari aturan hukum investasi nasional. Pada prinsipnya, manajemen risiko untuk skema KPBU dilakukan melalui Perpres 38/2015, Permendagri Nomor 96 Tahun 2016, dan PMK Nomor 260 Tahun 2016 dan dapat didukung dengan pelaksanaan manajemen risiko melalui penilaian mendalam atas keuangan perusahaan dan eksistensi badan usaha asing secara berkala yaitu sepanjang dalam proses pembangunan infrastruktur IKN. Terkait manajemen risiko skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional dapat dilakukan dengan memberdayakan alokasi dana LPI yang dikelola oleh Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan PP 74/2020. Disamping itu, untuk manajemen risiko skema pembiayaan kreatif perlu untuk ditegaskan dalam suatu kontrak asing di antara para pihak. Berdasarkan hal

itu, manajemen risiko dari skema pembiayaan kreatif seyogyanya juga diatur dalam sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan secara khusus.

Adapun berkenaan dengan hasil kesimpulan penelitian ini, penulis telah menyusun dua rekomendasi sebagai berikut. Rekomendasi yang pertama adalah Pemerintah dengan segera mengundang PP yang mengatur secara khusus skema pembiayaan investasi asing sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 3/2022. Rekomendasi kedua adalah Pemerintah melakukan pemberdayaan LPI sebagai alokasi dana penjaminan terhadap seluruh pembangunan infrastruktur IKN yang dibiayai oleh investasi asing. Hal ini ditujukan agar dapat memberikan kepastian hukum terhadap penggunaan dana asing dan mendorong pihak asing untuk dapat melakukan penyaluran dana asing untuk mendukung pembangunan infrastruktur IKN.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- International Monetary Fund. *Balance of Payments Manual*, Washington: The International Monetary Fund, 1977.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2012.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mataram: Penerbit UPT Mataram University Press, 2020.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Aulia, M. Zulfa. "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan?" Undang: *Jurnal Hukum 1*, no. 2 (2018): 363-392, <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.
- Benuf, Kornelius dan Muhammad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan 7*, no. 1 (2020): 20-33, <https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33>.
- Daliman et.al. "Analisis Penilaian Risiko Program Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) Pada Infrastruktur Jalan Tol." Reka Racana: *Jurnal Teknik Sipil 7*, no. 1 (Maret 2021): 22-31, <https://doi.org/10.26760/rekaracana>.
- Hasan, Suriyati. "Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)." *Meraja Journal 1*, no. 3 (November 2018): 55-65, <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>.
- Hudi, Moh. "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.
- Irwanugroho, Hendry. "Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan." *Jurnal Poros Hukum 1*, no. 1 (2019): 32-54. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/243>.
- Jayus, Jaja Ahmad. "Konsep Sistem Hukum Investasi Dalam Menjamin Adanya Kepastian Hukum." *Jurnal Litigasi 16*, no. 2 (Januari 2016): 2906-2938, <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v16i2.38>.
- Leal-Arcas, Rafael. "The Multilateralization of International Investment Law." *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation 35*, no. 1 (2009): 33-136, <https://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol35/iss1/4>.

Maramis, Joubert B. "Faktor-Faktor Sukses Penerapan KPBU Sebagai Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian." *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi* 5, no. 1 (Maret 2018): 49-63, <https://doi.org/10.35794/jmbi.v5i1.19149>.

Samosir, Herri Suryadi. "Studi Prioritas Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Dengan Skema KPBU Menggunakan AHP". Tesis, Fakultas Teknis Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020.

Sefriani. "The Urgency of International Investment Agreements (IIA) and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) For Indonesia." *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 2 (2018): 245-250, <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2018.18.2.1961>

Sukwika, Tatan. "Peran Pembangunan Infrastruktur Terhadap Ketimpangan Ekonomi Antarwilayah di Indonesia." *Jurnal Wilayah dan Lingkungan* 6, no. 2 (Agustus 2018): 115-130, <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.115-130>.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek KPBU.

BIODATA PENULIS

Kristianus Jimmy Pratama, S.H., M.H. menyelesaikan pendidikan jenjang sarjana pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan pendidikan pascasarjana pada Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Penulis tercatat sebagai peneliti *Center for Law, Technology, RegTech & LegalTech Studies* Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki artikel penelitian mandiri yaitu di antaranya yang berjudul “Konsepsi Reformulasi Hierarki PUU di Indonesia” dalam *Jurnal Arena Hukum* (Vol.15 No.2, Agustus 2022), “Mengoptimalkan Mekanisme Pengawasan Dalam Jaringan Terhadap Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Perkumpulan di Indonesia” dalam *Majalah Hukum Nasional* (Vol.51 No.2, Desember 2021), dan “Meninjau Konstruksi Pengaturan dan Pembangunan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Dalam Keadaan Pandemi” dalam *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* (Vol.10 No.1, April 2021). Selain itu, penulis juga memiliki artikel penelitian kolaborasi yaitu di antaranya adalah artikel yang berjudul “*Study of Development of Indonesia’s Remunerartion Law System* (2019) yang dipublikasikan pada *Social Science Research Network* (SSRN) by Elsevier. Fokus penelitian penulis adalah bidang hukum bisnis. Penulis dapat dihubungi melalui email: kristianusjimy@mail.ugm.ac.id.

KONSTITUSIONALITAS OTORITA IBU KOTA NUSANTARA SEBAGAI BENTUK PEMERINTAHAN DAERAH

(The Constitutionality of Nusantara Capital City Authority as a Local Government)

Fikri Hadi dan Farina Gandryani

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya

e-mail: fikrihadi@uwp.ac.id, farinayani@uwp.ac.id

Abstrak

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara telah disahkan sebagai landasan hukum Ibu Kota baru yang sedang dibangun. Nama Ibu Kota baru tersebut adalah “Nusantara”. Bentuk Pemerintahan Daerahnya adalah Otorita yang diselenggarakan oleh Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dan dipimpin oleh seorang Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Hal tersebut menimbulkan permasalahan, dikarenakan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, bentuk pemerintahan daerah yang dikenal adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dengan penyebutan kepala daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Maka, penelitian ini akan membahas mengenai konstitusionalitas dari Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan dalam rangka menemukan kebenaran koherensi antara UU Nomor 3 Tahun 2022 dengan Konstitusi di Indonesia. Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan konseptual serta pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep Lembaga Otorita dan Kepala Otorita dalam UU IKN bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut tegas menyatakan konsep pemerintahan daerah di Indonesia dan tidak memberikan ruang untuk memberikan kebebasan menafsirkan kepada legislator sebagaimana konsep *Open Legal Policy*. Lembaga otorita juga dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan pemerintah daerah di sekitarnya dan menimbulkan kerancuan akibat kedudukannya yang setingkat dengan menteri.

Kata Kunci : Konstitusionalitas, Otorita, Ibukota, Provinsi

Abstract

The Law Number 3 of 2022 concerning The State Capital City has been officially signed. The name of The New Capital City is “Nusantara”. The form of Local Government for the Capital City is an Authority organized by an Authority led by the Head of the Authority. However, in Article 18 of the Constitution of Indonesia, the known forms of local government are “Provinsi”, “Kabupaten” and “Kota”. and the term for local government is “Gubernur”, “Bupati” and “Walikota”. This research will explain the constitutionality of the Authority and the Head Authority. It will used conceptual approach and statute approach. The result of this research shows that the concept of the Authority and the Head of the Authority is contrary to Article 18 section (1) and (4) of the Constitution of Indonesia. The article clearly states how the concept of local government in Indonesia is. The article does not provide space to give freedom of interpretation to legislators as in the concept of Open Legal Policy. Besides, the existence of an authoritative institution could make an overlapping authority with the local government and could create confusion due to its position at the same hierarchy as the minister according The Law Number 3 of 2022.

Keywords : Constitutionality, Authority, Capital, Province.

A. Pendahuluan

Keberadaan Ibu Kota merupakan suatu hal yang fundamental dalam rangka menjalankan suatu negara. Ibu kota atau dalam Bahasa Inggris disebut pula sebagai *capital city* berakar dari bahasa latin yakni *caput* yang artinya ialah kepala (*head*). Lazimnya, ibu kota berkedudukan sebagai suatu pusat pemerintahan, pusat bisnis serta pusat kekuasaan dan kebijakan pada suatu negara tersebut.¹

Pada Agustus 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan rencana pemindahan ibu kota Republik Indonesia pada yang disampaikan pada pidato kenegaraan 16 Agustus 2019. Pada kesempatan tersebut, Presiden menyampaikan izin kepada rakyat Indonesia melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI).² Rencana pemindahan ibu kota Indonesia telah melalui berbagai kajian khususnya dari lembaga Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas RI). Presiden menegaskan bahwa ibu kota baru tersebut ke depan bukan hanya sebagai simbol identitas bangsa. Ibu Kota baru juga menjadi representasi kemajuan bangsa. Lokasi ibu kota baru yang berada di sentral (titik tengah) wilayah Negara Indonesia diharapkan dapat mewujudkan keadilan ekonomi serta pemerataan pembangunan.

Dari rencana pemindahan ibu kota tersebut, pada akhirnya disahkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya

disingkat sebagai UU IKN). Pada Pasal 6, menyatakan bahwa “lokasi ibu kota baru berada di sebagian wilayah Penajam Paser Utara dan sebagian Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur”. Adapun nama dari ibu kota baru tersebut adalah “Nusantara”. Adapun kedudukan IKN adalah setingkat dengan Provinsi.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tersebut juga melahirkan satu lembaga baru. Lembaga tersebut adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasal 4 UU IKN menyatakan bahwa lembaga tersebut “lembaga setingkat kementerian untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara”. Lembaga tersebut bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, kegiatan pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (IKN).

Otorita Ibu Kota Nusantara tersebut dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Nusantara, berdasarkan Pasal 5 UU IKN. Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai kedudukan setingkat menteri. Kepala Otorita IKN ditunjuk, diangkat, serta diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

1 Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3 (September 2020), 536-537.

2 Sekretariat Negara Republik Indonesia, “Presiden Jokowi Tegaskan Rencana Pemindahan Ibu Kota Di Hadapan Anggota Dewan, di kutip dari laman resmi Sekretariat Negara: https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibukota_di_hadapan_anggota_dewan (diakses pada tanggal 6 April 2022).

Bentuk pemerintahan daerah IKN tersebut merupakan bentuk kekhususan dari Ibu Kota Nusantara. Bahkan kekhususan IKN tersebut berbeda dengan kekhususan ibu kota sebelumnya, yakni Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta), yang mana DKI Jakarta juga berkedudukan sebagai Provinsi sebagaimana IKN sebagaimana yang termaktub pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun DKI Jakarta tetap dipimpin oleh seorang Gubernur dan juga melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur).³ Berbeda halnya dengan IKN yang dipimpin oleh Kepala Otorita IKN dan tidak terdapat Pemilihan Kepala Daerah.

Namun pada sisi lain, bentuk pemerintahan daerah IKN memunculkan permasalahan hukum baru. Hal ini dikarenakan bentuk otorita sebagai bentuk pemerintahan daerah serta kepala otorita sebagai kepala daerah tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-

undang”. Hal ini menunjukkan bahwa pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, istilah daerah yang dikenal adalah provinsi, kabupaten dan kota. Istilah otorita tidak dikenal dalam UUD NRI 1945 sebagai bentuk suatu pemerintahan daerah.

Selain itu pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, kepala daerah yang dikenal pada sistem ketatanegaraan Indonesia ialah gubernur untuk daerah tingkat provinsi, bupati untuk daerah tingkat kabupaten dan walikota untuk daerah tingkat kota. Pun demikian halnya dengan kedudukan Otorita IKN sebagai daerah setingkat provinsi namun dipimpin oleh lembaga Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri, hal ini dapat menimbulkan suatu kerancuan.⁴

Dari konsepsi pemerintahan daerah yang dipergunakan dalam Ibu Kota Negara yang akan datang tentu akan dipertanyakan konstitusionalitasnya. Apabila membahas mengenai konstitusionalitas, hal ini berarti membahas apakah suatu hal (atau dalam arti penelitian ini adalah suatu peraturan) koheren dengan konstitusi di negara tersebut. Berbicara mengenai konstitusionalitas di Indonesia berarti menilai kesesuaian antara produk hukum yakni Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berdasarkan pada norma-norma yang tertulis konstitusi tersebut.⁵

Dalam *Black’s Law Dictionary*, Konstitusionalitas (*Constitutionality*) berarti

- 3 Alma’arif dan Megandaru W. Kawuryan, “Memikirkan Kembali Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6 No, 1 (2021), 78.
- 4 Zulfikar Ardiwardana Wanda, “Ambiguitas Kedudukan Pemerintahan Otorita IKN Nusantara” dikutip dari laman <https://nasional.sindonews.com/read/670333/18/ambiguitas-kedudukan-pemerintahan-otorita-ikn-nusantara-1643364118?showpage=all>, (diakses pada 6 April 2022).
- 5 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang Undang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan* (Buku-1), (Jakarta: Cetakan Ke-6, Kanisius, 2011), h, 67.

*'the quality, state, or condition of being acceptable according to a constitution.'*⁶ Sehingga tolok ukur dalam menguji konstitusionalitas adalah konstitusi, yang mana apabila dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah pada artikel ini adalah pertama, bagaimanakah konstitusionalitas Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai bentuk pemerintahan daerah ditinjau dari ketatanegaraan Indonesia? Kedua, bagaimanakah konstitusionalitas Kepala Otorita IKN sebagai Kepala Daerah?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mana penelitian ini bertujuan untuk menemukan kebenaran koherensi. Kebenaran koherensi yang dimaksud ialah apakah suatu aturan hukum sesuai atau koheren dengan norma hukum dan apakah suatu norma yang berupa perintah ataupun larangan tersebut sesuai atau koheren dengan prinsip hukum, serta apakah suatu tindakan seseorang sesuai atau koheren apabila ditinjau dari norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum semata) atau prinsip hukum.⁷ Kebenaran Koherensi tersebut adalah apakah konsep Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2022 koheren dengan konsep

Pemerintahan Daerah sebagaimana yang termaktub pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai Konstitusi di Indonesia.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni terkait teori serta doktrin hukum peraturan perundang-undangan, dan hukum konstitusi serta pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU IKN, UU mengenai Peraturan Perundang-Undangan, UU Pemerintah Daerah serta landasan yuridis mengenai pembentukan sejumlah daerah khusus dan/atau istimewa di Indonesia seperti UU yang membentuk DKI Jakarta. Pendekatan dan bahan hukum yang dipilih, baik primer (Peraturan Perundang-Undangan) maupun sekunder (buku, jurnal dan sebagainya) dielaborasi untuk menjawab permasalahan konstitusionalitas mengenai konsep Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara.

C. Pembahasan

1. Konstitusionalitas Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara

Suatu negara tidak lepas dari adanya konstitusi yang menjadi dasar dari proses bernegara. Konstitusi dapat diartikan sebagai hukum dasar dari suatu negara, sebagaimana yang disebutkan dalam *Black's Law Dictionary* yang menyatakan bahwa "*Constitution, the organic and fundamental law of nation or*

6 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (Toronto : 11th edition, Thomson Reuters, 2019), h. 390.

7 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016), h. 47.

state...".⁸

Andrew Heywood berpendapat bahwa *"A constitution is, broadly, a set of rules, written and unwritten, that seek to establish the duties, powers and functions of the various institutions of government; regulate the relationships between them; and define the relationship between the state and the individual."*⁹ CF. Strong berpendapat bahwa *"A Constitution may be said: a collection of principles according to which powers of the government, the rights of the governed, and the relation between the two are adjusted"*.¹⁰

K.C. Wheare membedakan antara konstitusi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, konstitusi meliputi hukum dasar tertulis dan tidak tertulis. Hal ini mencakup juga seperti kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan. Sedangkan dalam arti sempit, konstitusi adalah peraturan-peraturan hukum dasar yang mengatur pemerintahan negara dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen.¹¹ Pengertian ini mendekati konsep konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar. Dari pengertian tersebut, maka yang menjadi batu uji atas objek penelitian ini adalah konstitusi dalam arti sempit, yakni Undang-Undang Dasar.

Konstitusi juga mengatur mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Oxford Dictionary of Law* menyebutkan bahwa *"Constitution is the rules*

*and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state..."*¹².

Adanya Konstitusi di suatu negara menunjukkan bahwa negara tersebut adalah negara konstitusional. Dengan menjadi negara konstitusional, maka negara tersebut menganut paham Konstitusionalisme (pemerintahan menurut konstitusi). Maka setiap langkah dan proses bernegara juga dapat diuji konstitusionalitasnya.

Apabila membahas mengenai konstitusionalitas, hal ini berarti membahas apakah suatu hal (atau dalam arti penelitian ini adalah suatu peraturan) koheren dengan konstitusi di negara tersebut. Mengkaji konstitusionalitas suatu peraturan merupakan hal yang pokok dalam proses bernegara. Hal ini agar memastikan bahwa proses bernegara sesuai dengan kaidah hukum dasar di negara tersebut.

Terkait dengan mengkaji konstitusionalitas lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara yang menjadi isu pada penelitian ini erat kaitannya dengan fungsi-fungsi konstitusi yang di antaranya ialah mempunyai fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ/lembaga negara dan fungsi pemberi legitimasi atas kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.¹³

8 Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul, Minn: West Publishing. Company, 5th edition, 1979), hlm. 282.

9 Andrew Heywood, *Politics*, (London: Palgrave MacMillan, 2013), h. 285.

10 CF. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidgwick & Jackson, Ltd., 1952), hlm. 9.

11 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 31.

12 *Oxford Dictionary of Law* (Oxford: Oxford University Press, 5th edition, 2003), hlm. 108.

13 Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 28.

Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai salah satu organ negara tentu harus diuji konstitusionalitasnya, apakah koheren dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang merupakan Konstitusi atau hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terkait dengan Pemerintahan Daerah, hal ini diatur pada Bab VI mengenai Pemerintah Daerah, Pasal 18, 18A dan 18B. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Sebagai implementasi dari Pasal tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dari sini muncul permasalahan terkait isu konstitusionalitas Lembaga Otorita IKN sebagaimana di UU IKN. Konsep Otorita IKN bukan bagian dari jenis/bentuk pemerintahan sebagaimana yang termaktub pada Pasal 18 UUD NRI 1945. Otorita IKN berdasarkan UU IKN didesain seperti pemerintahan daerah setingkat provinsi. Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945, jenis pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menentukan dengan sangat jelas dan *rigid* terbatas hanya daerah provinsi dan kabupaten/kota. Oleh karenanya, tidak dimungkinkan adanya nama maupun konsep pemerintahan daerah selain yang telah ditentukan norma secara konstitusional.

Apabila kita melihat lagi rumusan pada UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, pada

Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa “Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini.”

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa penyelenggara Pemerintah Daerah Khusus IKN adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Otorita IKN mempunyai tanggung jawab terhadap penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, juga bertanggung jawab pada persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN.

Hal inilah yang menjadi permasalahan. Penyelenggara pemerintah Daerah Khusus IKN adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Hal ini berbeda dengan penyelenggara baik pada pemerintah daerah setingkat provinsi secara umum maupun pemerintah daerah setingkat provinsi yang bersifat khusus dan/atau istimewa.

Apabila pemerintahan daerah setingkat provinsi secara umum, merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah : 1.) Pemerintah Daerah (artinya adalah Gubernur beserta perangkat daerahnya) dan 2.) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat provinsi.

Apabila melihat pada praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus, sebagai contoh Pemerintahan DKI Jakarta, adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yakni 1.) Gubernur serta perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta dan 2.) Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sebagaimana yang diatur pada UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan di Daerah Khusus IKN, penyelenggara pemerintah Daerah Khusus IKN adalah Otorita IKN dan hanya satu lembaga tersebut. Penjelasan Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa “Sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum.”

Dari Penjelasan Pasal tersebut muncul dua isu. Isu Pertama adalah bentuk dari Pemerintahan Daerah IKN yang berupa Otorita dan penyelenggara pemerintahan daerah IKN adalah Lembaga Otorita IKN. Di sini dipertanyakan Konstitusionalitas dari Lembaga Otorita IKN sebagaimana UU IKN tersebut. Padahal Pasal 18 hanya mengenal bentuk Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota. Sedangkan IKN walaupun diposisikan sebagai provinsi, namun bentuknya adalah otorita.

Isu kedua dari penjelasan tersebut adalah terkait ketiadaan dari unsur DPRD tersebut. Memang, pasca berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, DPRD tidak lagi diposisikan sebagai Badan Legislatif Daerah sebagaimana UU Pemerintah Daerah sebelumnya, yakni UU Nomor 22 Tahun 1999.¹⁴ DPRD diposisikan sebagai menempatkan posisi

Kepala Daerah dan DPRD sebagai mitra pemerintahan artinya posisi sejajar. Hanya saja, DPRD masih mempunyai fungsi, salah satunya adalah pengawasan. Sedangkan pada penyelenggaraan Pemerintahan IKN, dengan tidak adanya unsur DPRD, maka dipertanyakan pula bagaimana mekanisme pengawasan terhadap Lembaga Otorita IKN. Bahkan lebih mendalam lagi, isu tersebut juga dapat menjadi bagaimanakah pengawasan terhadap Lembaga Otorita IKN oleh pengawasan yang melibatkan representasi rakyat daerah di IKN (yang lazimnya representasi rakyat daerah terbentuk dalam wadah DPRD).

Apabila dikaji dari sudut pandang historis sistem pemerintahan daerah di Indonesia, istilah Otorita bukanlah hal yang baru di Indonesia. Salah satu yang otorita yang sangat dikenal pada kajian Hukum Otonomi Daerah adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atau dikenal Otorita Batam (1973 – 2007) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

Di antara alasan mengapa daerah Batam dikembangkan melalui suatu kebijakan khusus yakni dibentuknya Otorita adalah hal ini dikarenakan Batam pada Tahun 1970 dijadikan sebagai daerah industri melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam. Kala itu, Pulau Batam ditetapkan sebagai basis operasional serta basis logistik bagi sejumlah usaha

14 Rizki Ramadhan, “Pergeseran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Kewenangan Kepala Daerah Dan Dprd Dari Orde Baru Sampai Reformasi”, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 8 No. 12 (2020): 1903 dan 1905.

terkait dengan eksplorasi serta eksploitasi gas alam dan minyak bumi.¹⁵ Alasan lainnya ialah Batam merupakan salah satu wilayah dengan letak geografis yang sangat strategis. Wilayah Batam selain memiliki jarak yang sangat dekat dan berbatasan langsung dengan negara Singapura dan negara Malaysia, wilayah Batam juga berada pada jalur pelayaran internasional,¹⁶ sehingga pada perkembangannya Batam tidak hanya terfokus pada industri minyak dan gas bumi saja melainkan industri lainnya termasuk urusan kepelabuhanan, bea dan cukai. Oleh karenanya, pada 1973 lahirlah Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Selanjutnya, Otorita Batam disebut sebagai Badan Pengusahaan Batam (BP Batam).

Pada perkembangannya, keberadaan Otorita Batam menimbulkan permasalahan tumpang tindih kewenangan dengan Pemerintah Daerah Kota Batam, khususnya setelah reformasi. Setidaknya terdapat 4 (empat) permasalahan tumpang tindih antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam¹⁷:

- a. Permasalahan terkait hak pengelolaan lahan di Batam, yang mana BP Batam mempunyai kewenangan yang sama dengan Pemkot Batam di bidang pertanahan.
- b. Tumpang tindih dalam hal perizinan, yang mana terkait izin semisal Penggunaan

lahan dan bangunan, reklame, perdagangan (izin usaha, penanaman modal, tanda daftar perusahaan, Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), tanda daftar gudang dan sebagainya), mempunyai dualisme kewenangan terkait perizinannya.

- c. Tumpang Tindih Kewenangan terkait Pengelolaan Kepelabuhanan, yang mana terdapat benturan kewenangan terkait kepelabuhanan antara Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam.
- d. Tumpang Tindih Pengelolaan Bandar Udara, yang pada intinya terdapat ketidakselarasan antara Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bandar Udara Hang Nadim Batam oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Berkaca dari pengalaman Otorita Batam tersebut, Pembentuk Undang-Undang seyogyanya juga harus memikirkan bagaimana apabila kedepannya terdapat tumpang tindih kewenangan, paling tidak antara Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Pemerintah Daerah yang wilayahnya dipergunakan sebagai lokasi Ibu Kota Negara, yakni Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten

15 Muhammad Sapta Murti, "Urgensi Otonomi Khusus Batam Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 2 (Agustus 2014) : 225.

16 Muhammad Zaenuddin, dkk., "Dualisme Kelembagaan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam", *Journal of Business Administration* Volume 1, Nomor 2, (September 2017) : 220.

17 *Ibid* : 223-227.

Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara.¹⁸

Bahkan lebih lanjut, juga harus dipikirkan bagaimana format otorita sebagai suatu pemerintahan daerah. Sebab konsep otorita lebih merujuk pada organisasi Pemerintah Pusat yang melaksanakan kewenangan secara delegasi untuk melaksanakan kewenangan tertentu dari Pusat.¹⁹ Sebagai contoh pada Otorita Batam tersebut di atas yang mana bertugas melaksanakan kewenangan teknis tertentu dari Pemerintah Pusat terkait pengurusan industri teknologi tinggi, alih kapal, niaga, dan pariwisata di Kota Batam.

Apabila melihat dari segi istilah, frasa otorita merujuk pada bahasa Inggris yakni *authority*. Sedangkan istilah *authority* pada kajian Hukum Administrasi Negara kemudian disejajarkan dengan “wewenang atau kewenangan”.²⁰ Apabila mengutip pendapat dari H.D. Stout yang mengutip kembali dari pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah “*het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rectssubjecten is toegekend*” (“keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada subjek hukum publik”).²¹

Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan hak dan kewajiban oleh pembentuk undang-undang kaitannya dengan hal kegiatan persiapan, kegiatan pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, serta

pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra. Selain itu, ia juga sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara. Hal ini diatur lebih lanjut pada Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Di sinilah hal yang berpotensi menimbulkan kerancuan. Otorita IKN mendapatkan delegasi dari Pemerintah Pusat kaitannya persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Di sisi lain, Otorita IKN juga merupakan penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang dan kedudukan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat menteri dan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Bahkan hal ini juga berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang dan hubungan Otorita IKN dengan kementerian (semisal dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR) yang mempunyai tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang pekerjaan umum) maupun pengaturan wewenang dan hubungan Otorita IKN dengan pemerintahan daerah lainnya.

Berbeda halnya dengan kasus di Otorita Batam, yang mana terjadi tumpang tindih kewenangan yang dikarenakan disana terdapat dua lembaga yang memiliki kewenangan seperti terkait perizinan usaha, yakni Otorita Batam itu sendiri dan Pemerintah Kota Batam.

18 Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, “Bentuk Badan Otorita IKN Nusantara Dinilai Rancu” dikutip dari laman resmi KPPOD, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1066> (diakses pada 12 April 2022).

19 Zulfikar Ardiwardana Wanda, *loc.cit.*

20 Sri Nur Hari Susanto, “Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan”, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 3, (September 2020) : 430.

21 HD. Stout dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2016) : 98.

Sedangkan pada kasus Otorita Ibu Kota Nusantara, hal ini berbeda dikarenakan Otorita IKN, selain berperan sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas proses persiapan, proses pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, ia juga berperan sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah di IKN. Sehingga, yang berpotensi bermasalah ialah bagaimana kedudukan Otorita IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah dan bagaimana kedudukan Otorita IKN sebagai suatu lembaga setingkat menteri sebagaimana yang ditegaskan pada Pasal 4 ayat (2) huruf b UU IKN.

Kerancuan tersebut di atas harus dipikirkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan terkait Ibu Kota Nusantara, mengingat proyek IKN merupakan proyek jangka panjang. Seyogyanya harus dipertimbangkan mengenai kedudukan, wewenang dan fungsi dari otorita IKN berdasarkan hukum positif di Indonesia, khususnya dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar di Indonesia.

2. Konstitusionalitas Kepala Otorita sebagai Kepala Daerah Konsep Otorita dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Isu Konstitusionalitas lainnya yang mengemuka selain terkait bentuk Pemerintahan Daerah IKN adalah terkait Kepala Daerah dari IKN tersebut. Pasal 5 ayat (4) UU IKN menyatakan bahwa “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk,

diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”.

Dari Pasal tersebut juga memunculkan isu hukum lainnya. Isu *Pertama* adalah penamaan kepala daerah di Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara. Sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 1 angka 2 bahwa Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Akan tetapi, kepala daerahnya adalah bukan gubernur sebagaimana daerah provinsi lainnya, melainkan kepala otorita.

Padahal secara konstitusional, pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Artinya, istilah kepala daerah yang dikenal di Indonesia adalah Gubernur untuk pemerintah daerah provinsi, Bupati untuk pemerintah daerah kabupaten, dan Walikota untuk pemerintah daerah kota. Tidak ada istilah lain.

Apabila melihat Daerah khusus lainnya di Indonesia, seperti Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta menggunakan istilah Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Bahkan, daerah istimewa seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diberikan keistimewaan karena latar belakang kesultanan sebagai bentuk pemerintahan keraton Yogyakarta, dan DIY sendiri sudah ada dan eksis sebelum NKRI itu sendiri lahir,²² bahkan juga sebelum nama Indonesia mulai dicetuskan pada Sumpah Pemuda 1928,

22 Titik Triwulan Tutik, “Analisis Hukum Tata Negara : Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Tahun ke-41 Nomor 1, (Januari - Maret, 2011) : 72.

serta kontribusi besar kasultanan Yogyakarta pada masa awal kemerdekaan Indonesia dan berkenan berintegrasi dengan NKRI. Itupun kepala daerahnya menggunakan istilah Gubernur, walaupun tidak ada Pemilihan Umum karena yang menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah masing-masing Sri Sultan dan Sri Paku Alam.

Sedangkan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, justru dipimpin oleh Kepala Otorita - yang memunculkan istilah baru sebagai penyebutan kepala daerah di Indonesia, yang tidak dikenal pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia sebelumnya dan tidak disebutkan sebagai istilah penyebutan Kepala Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sehingga dari sini, istilah Kepala Otorita di IKN dipertanyakan Konstitusionalitasnya.

Sedangkan isu *kedua*, adalah kedudukan dari Kepala Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri. Apabila kedudukan Lembaga Otorita IKN disejajarkan sebagai lembaga setingkat kementerian, hal ini di luar kelaziman berdasarkan ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasarkan pada: *a.)* Bentuk otorita sendiri bukan merupakan jenis maupun bentuk pemerintahan yang diamanatkan dalam UUD 1945, *b.)* Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang serta hubungan Otorita IKN dengan kementerian maupun dengan pemerintahan daerah (Pemda) lainnya.

Tidak tepat apabila suatu lembaga setingkat kementerian menyelenggarakan pemerintahan daerah konstitusi. Padahal

konsep kementerian berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri, berdasarkan UU tersebut dikonsepsikan sebagai pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

Sedangkan Lembaga Otorita pada Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, apabila diposisikan sebagai kementerian, harus juga diperhatikan bahwa lembaga tersebut adalah penyelenggara pemerintahan daerah di IKN. Apabila diposisikan sebagai kementerian, bagaimana terkait otonomi daerah dari Pemerintah Daerah Khusus IKN tersebut. Harus diperhatikan juga bahwa Lembaga Otorita IKN diposisikan oleh pembentuk Undang-Undang, selain terkait dengan persiapan, pembangunan dan Ibu Kota Negara, Lembaga Otorita IKN juga merupakan penyelenggara pemerintahan daerah di wilayah IKN, sehingga juga harus diperhatikan bagaimana konsep otonomi daerah pada Pemerintah Daerah Khusus IKN. Sedangkan urusan otonomi daerah juga mempunyai bidang yang luas dan lintas-bidang. Berbeda dengan konsep kementerian yang membidangi urusan tertentu saja.

Pada perkembangan hukum perundang-undangan di Indonesia dewasa ini, terdapat istilah baru yang dikenal sebagai kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*). Kebijakan hukum terbuka dapat diartikan sebagai suatu kebebasan untuk pembentuk Undang-undang (dalam hal ini adalah DPR dan Presiden + DPD) untuk membentuk kebijakan

hukum (Undang-undang).²³ Iwan Satriawan dan Tanto Lailam berpendapat bahwa sebagai *open legal policy* atau norma yang berada di ranah konstitusional berarti membebaskan pembentuk UU untuk menafsirkan pasal dalam UUD untuk selanjutnya dituangkan dalam suatu UU tertentu. Kebebasan yang diberikan oleh konstitusi tersebut kepada pembentuk UU memiliki dua sudut pandang yang berlawanan. Pada satu sisi, hal ini memberikan kesempatan yang luas maupun fleksibel dalam rangka mengatur negara yang diimplementasikan dalam UU. Namun pada sisi yang berlawanan, hal ini dapat berbahaya apabila pembentuk UU bertindak sewenang-wenang ketika menentukan apa serta bagaimana suatu materi tersebut akan diatur dalam UU.²⁴

Keberadaan *open legal policy* dapat dipahami dikarenakan Konstitusi terkadang tidak memuat suatu konsepsi aturan secara tegas, spesifik serta eksplisit mengatur suatu landasan konstitusional atas suatu kebijakan publik. Hal inilah yang memberikan dasar bagi pilihan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*) yang selanjutnya menjadi dasar kewenangan bagi pembuat undang-undang untuk menjabarkan maksud dari Konstitusi tersebut lebih jauh ke dalam suatu undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut.²⁵

Sebagai contoh ialah makna demokratis pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang

menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pasal ini tidak mengatur bagaimana Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut dipilih, apakah kepala daerah tersebut dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD dikarenakan frasa yang dipergunakan pada Pasal tersebut ialah ‘dipilih secara demokratis’. Hamdan Zoelva berpendapat bahwa hal ini berarti bahwa setidaknya terdapat dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”. Dua prinsip utama tersebut ialah: *pertama*; kepala daerah harus “dipilih” melalui suatu proses pemilihan. Konsekuensinya, kepala daerah tidak dimungkinkan untuk langsung ditunjuk dan langsung diangkat. Prinsip *kedua*; pemilihan dilakukan “secara demokratis”. Definisi demokratis dalam konteks ini bermakna dua, yakni a. dapat dipilih langsung oleh rakyat dan, b. dapat pula dipilih oleh DPRD, mengingat anggota-anggota DPRD tersebut juga merupakan hasil pemilu yang demokratis.²⁶

Open Legal Policy bukan berarti tidak memberikan batasan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan tersebut sebatas mungkin. Ada batasan-batasan yang harus diperhatikan:

23 Lutfil Ansori, “Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 1, (Juni, 2017) : 19.

24 Iwan Satriawan dan Tanto Lailam. “Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 3, (September 2019) : 573.

25 Radita Ajie. “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (*Open Legal Policy*) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 02, (Juni 2016) : 112.

26 Hamdan Zoelva, “Problematisasi Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3 (September 2013) : 380-381.

- 1) tidak bertentangan secara jelas (nyata) dengan UUD NRI 1945, sebagai contoh: tidak boleh merumuskan norma dalam UU APBN dengan menetapkan anggaran pendidikan kurang dari dua puluh persen dari APBN, karena jelas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.
- 2) Pada proses membuat peraturan tidak melampaui kewenangan dari pembentuk undang-undang (*detournement de pouvoir*). Sebagai contoh pembentuk undang-undang menyusun perubahan/amandemen UUD NRI 1945. Padahal hal ini merupakan kewenangan MPR berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945.
- 3) Pada proses membuat peraturan, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan (*willekeur*).²⁷

Mahkamah Konstitusi juga menegaskan dalam pertimbangan hukum pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa *Open Legal Policy* yang dimiliki oleh pembentuk undang-undang tidak dapat dilaksanakan secara sebebas-bebasnya. *Open Legal Policy* harus memperhatikan tuntutan yang adil yang berlandaskan pada pertimbangan nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, nilai-nilai keamanan, serta nilai-nilai ketertiban umum sebagaimana yang termaktub Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.²⁸

Namun konsep semacam hal tersebut di atas seyogyanya tidak berlaku atas konsep Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pasal 18 ayat (1) tegas menyatakan bahwa bentuk pemerintahan daerah yang dikenal di Indonesia adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Artinya secara konstitusional tidak mengenal bentuk atau konsep pemerintahan daerah selain yang tertuang dalam konstitusi.

Pun demikian halnya dengan penggunaan istilah Kepala Otorita sebagai kepala daerah di Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang tidak dikenal dan tidak sesuai dengan konsep pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut hanya mengenal istilah Gubernur untuk sebagai kepala daerah pada pemerintah daerah provinsi, Bupati sebagai kepala daerah pada pemerintah daerah kabupaten, dan Walikota sebagai kepala daerah pada pemerintah daerah kota. Maka apabila IKN disejajarkan dengan daerah provinsi, seyogyanya istilah yang digunakan adalah Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Dari pembahasan di atas, maka isu konstitusionalitas UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara adalah bahwa kedudukan Lembaga Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di wilayah IKN, serta penggunaan istilah Kepala Otorita sebagai kepala daerah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

27 Radita Ajie, *Op.cit* ; 117.

28 Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 : 100.

Seyogyanya harus dipertimbangkan mengenai kedudukan, wewenang dan fungsi dari otorita IKN berdasarkan hukum positif di Indonesia, khususnya dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar di Indonesia. Sebagai contoh bahwa khusus mengenai proses pembangunan IKN dapat dilakukan oleh lembaga otorita IKN yang berkedudukan langsung dibawah Presiden. Ketika pembangunan IKN sudah rampung, penyelenggaraan pemerintahan daerah membentuk pemerintahan daerah yang baru dan tetap berdasarkan konstitusi seperti dengan membentuk Daerah Khusus sebagaimana DKI Jakarta.

Apabila penyelenggaraan dipaksakan secara inkonstitusional sebagaimana yang tertuang pada UU IKN tersebut, maka alasan inkonstitusional ini dapat berpotensi diajukan ke Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang menguji Konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dan apabila UU IKN dinyatakan inkonstitusional oleh MK, maka hal ini justru dapat membuat rencana pembangunan IKN yang tahun 2022 ini mulai dilaksanakan menjadi tidak efektif²⁹, karena landasan hukum IKN tersebut dinyatakan inkonstitusional sehingga pembuat Undang-Undang harus kembali membuat UU atau menyesuaikan UU IKN agar sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

D. Penutup

Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara sebagaimana yang

tertuang pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945. Hal ini dikarenakan pada UUD NRI 1945 hanya mengenal istilah provinsi, kabupaten dan kota sebagai bentuk pemerintahan daerah di Indonesia dan bukan Otorita.

Pun demikian halnya dengan Kepala Otorita IKN yang menjadi kepala daerah di wilayah IKN bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sebab dalam Konstitusi hanya mengenal istilah Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah, dan bukan Kepala Otorita. Permasalahannya lainnya yang muncul adalah kedudukan dari Kepala Otorita IKN yang disejajarkan dengan menteri. Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan, mengingat Kepala Otorita adalah seorang Kepala Daerah sedangkan menteri pada konsepnya adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat otonomi daerah dan hal tersebut bersifat luas dan multi-bidang (bukan pada bidang tertentu saja, sebagaimana konsep pada kementerian).

Seyogyanya, konsep pemerintahan daerah di Ibu Kota Negara juga mengacu pada konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan merujuk konsep mengenai pemerintahan daerah di Indonesia. Lembaga Otorita dapat menjadi lembaga khusus pada proses pembangunan dan pemindahan Ibu Kota Negara. Adapun selanjutnya, terkait

29 Kompas, Pemerintah Alokasikan Rp 5,3 Triliun untuk Bangunan IKN Tahun Ini, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/22/pemerintah-alokasikan-rp-53-triliun-untuk-bangunan-ikn-tahun-ini>, (diakses 8 Juli 2022).

penyelenggaraan pemerintahan daerah
seyogyanya menyesuaikan dengan konstitusi

semisal dengan merujuk pada konsep Daerah
Khusus Ibu Kota Jakarta.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ashiddiqie, Jimly., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Atmadja, I Dewa Gede., *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2010.
- Campbell, Henry Black., *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn: West Publishing. Company, 5th edition, 1979.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Toronto : 11th edition, Thomson Reuters, 2019.
- Heywood, Andrew., *Politics*, London: Palgrave MacMillan, 2013.
- HR, Ridwan., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang Undang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan (Buku-1)*, Jakarta : Cetakan Ke-6, Kanisius, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016.
- Oxford Dictionary of Law, Oxford: Oxford University Press, 5th edition, 2003.
- Strong, CF., *Modern Political Constitutions: An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidgwick & Jackson, Ltd., 1952.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Ajie, Radita., "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 02, (Juni 2016), DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.105>.
- Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, "Memikirkan Kembali Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6 No, 1 (2021), DOI: <https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.10071>.
- Ansori, Lutfil., "Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 1, (Juni, 2017), DOI: <http://dx.doi.org/10.35586/v4i1.124>.
- Hadi, Fikri dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3 (September 2020), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1734>.
- Murti, Muhammad Sapt., "Urgensi Otonomi Khusus Batam Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 2 (Agustus 2014), DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v3i2.41>.

- Ramadhan, Rizki., "Pergeseran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Kewenangan Kepala Daerah Dan DPRD Dari Orde Baru Sampai Reformasi", Jurnal Kertha Semaya, Vol. 8 No. 12 (2020), DOI: <https://doi.org/10.24843/KS.2020.v08.i12.p07>.
- Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam., "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang". Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 3, (September 2019), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1636>.
- Susanto, Sri Nur Hari "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan", Administrative Law & Governance Journal. Volume 3 Issue 3, (September 2020), <https://doi.org/10.14710/alj.v3i3.430-441>.
- Tutik, Titik Triwulan., "Analisis Hukum Tata Negara : Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945", Jurnal Hukum & Pembangunan, Tahun ke-41 Nomor 1, (Januari - Maret, 2011), DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol41.no1.242>.
- Zaenuddin, Muhammad dkk., "Dualisme Kelembagaan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam", Journal of Business Administration, Volume 1, Nomor 2, (September 2017), DOI: <https://doi.org/10.30871/jaba.v1i2.613>.
- Zoelva, Hamdan., "Problematisa Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3 (September 2013), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

C. Internet

- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, "Bentuk Badan Otorita IKN Nusantara Dinilai Rancu" dikutip dari laman resmi KPPOD, <https://www.kppod.org/berita/view?id=1066> (diakses pada 12 April 2022);
- Kompas, Pemerintah Alokasikan Rp 5,3 Triliun untuk Bangunan IKN Tahun Ini, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/22/pemerintah-alokasikan-rp-53-triliun-untuk-bangunan-ikn-tahun-ini>, (diakses 8 Juli 2022).
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Presiden Jokowi Tegaskan Rencana Pemindahan Ibu Kota Di Hadapan Anggota Dewan", di kutip dari laman resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia: https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibu_kota_di_hadapan_anggota_dewan (diakses pada tanggal 6 April 2022);
- Wanda, Zulfikar Ardiwardana., "Ambiguitas Kedudukan Pemerintahan Otorita IKN Nusantara" dikutip dari laman <https://nasional.sindonews.com/read/670333/18/ambiguitas-kedudukan-pemerintahan-otorita-ikn-nusantara-1643364118?showpage=all>, (diakses pada 6 April 2022).

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam

BIODATA PENULIS

Fikri Hadi, S.H., M.H., lahir di Surabaya dan menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura pada tahun 2018 serta Pendidikan S2 pada Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga pada tahun 2020 dengan predikat lulusan terbaik. Saat ini, penulis merupakan Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Surabaya pada konsentrasi Hukum Tata Negara. Penulis aktif mempublikasikan artikelnya pada jurnal di berbagai lembaga negara. Salah satunya adalah “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi” yang diangkat dari Tesis penulis dan dipublikasikan pada *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Tahun 2020.

Farina Gandryani, S.H., M.Si., lahir di Sungai Penuh dan menyelesaikan pendidikan Strata 1 di Universitas Jambi pada tahun 1994 serta Program Pascasarjana di Universitas Wijaya Putra pada tahun 2004. Penulis berprofesi sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Surabaya sejak tahun 1995. Penulis merupakan anggota Asosiasi Pengajar HTN-HAN Indonesia. Penulis aktif mengikuti program penelitian yang diselenggarakan oleh KemenristekDIKTI serta mempublikasikannya pada berbagai jurnal. Salah satu publikasi yang dikenal adalah “Pelaksanaan Vaksinasi COVID-19 di Indonesia: Hak Atau Kewajiban Warga Negara” yang ditulis bersama Fikri Hadi, S.H., M.H. pada *Jurnal Rechtsvinding*, Kementerian Hukum dan HAM RI yang menjadi rujukan pada puluhan artikel jurnal di Indonesia.

PENJELASAN HUKUM (*RESTATEMENT*) KEDUDUKAN PERATURAN OTORITA IBU KOTA NEGARA MENURUT HUKUM

*(Legal Explanation of The Position of The State Capital Authority Regulations in Law
Number 3 of 2022 Concerning The State Capital)*

M Reza Baihaki

Pengadilan Negeri Payakumbuh

Jalan Soekarno Hatta No.240, Bulakan Balai Kandi, Kec. Payakumbuh Barat,
Kota Payakumbuh, Provinsi Sumatera Barat

Alif Fachrul Rachman

Indrayana Centre For Government, Constitution, and Society (Integrity) Law Firm
Citylofts Sudirman, Jl. K.H. Mas Mansyur No. 121, RT. 10/RW.11, Kec. Tanah Abang,
Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta

e-mail: mrezabaihaki@gmail.com

Abstrak

Undang-undang No.3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (untuk selanjutnya disebut UU IKN) telah memperkenalkan produk hukum di level lokal dengan sebutan Peraturan Kepala Otorita yang relatif belum jamak dikenal dalam hirarkis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, artikel ini akan mencoba memberikan penjelasan hukum (*restatement*) mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita dalam UU IKN. Dalam menguraikan pembahasan artikel ini akan menggunakan penelitian normatif. Lebih lanjut, artikel ini menyajikan dua temuan utama. *Pertama*, kepala otorita IKN kendati disebutkan sebagai pejabat yang berkedudukan setingkat menteri, namun berdasarkan pendekatan fungsional tetap berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagaimana kepala daerah pada umumnya. *Kedua*, mengenai produk hukum kepala otorita lazim dimaknai sebagai peraturan di tingkat lokal seperti perda dan bukan peraturan teknis seperti peraturan menteri. Dengan demikian, UU IKN tetap berpijak pada rezim pemerintahan daerah.

Kata kunci: Peraturan Kepala Otorita, Pemerintah Daerah, Daerah Khusus Ibu Kota Negara

Abstract

Law No. 3 of 2022 concerning the State Capital (hereinafter referred to as the IKN Law) has introduced a legal product at the local level called the Regulation of the Head of Authority which is relatively not widely known in the hierarchical legislation. Thus, this article will try to provide a legal explanation (restatement) regarding the position of the Head of Authority Regulation in the IKN Law. In outlining the discussion of this article, normative research will be used. Furthermore, this article presents two main findings. First, even though the head of the IKN authority is mentioned as an official at the ministerial level, based on a functional approach, he still acts as a representative of the central government in the region as regional heads in general. Second, regarding the legal product of the head of the authority, it is usually interpreted as a regulation at the local level such as a regional regulation and not a technical regulation such as a ministerial regulation. Thus, the IKN Law remains based on the regional government regime.

Keyword: Regulation of the Head of Authority, Regional Government, Special Capital Region of the State

A. Pendahuluan

Ibu Kota Negara (IKN) seharusnya diselenggarakan oleh satuan Pemerintahan Daerah Provinsi dan bukan Otorita Ibu Kota (OIK)¹ sebagai lembaga yang berkedudukan setingkat dengan kementerian, sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN), sebab hal demikian akan menciptakan istilah yang saling kontradiktif (*contradictio in terminis*) dalam dimensi hukum administrasi negara.²

Implikasi dari konstruksi tersebut kemudian melahirkan persoalan baru dalam level legislasi. Berdasarkan Pasal 5 ayat (6), OIK memiliki hak untuk menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Namun demikian, ketentuan tersebut tidak secara otomatis dapat diartikan

sebagai Peraturan Daerah (Perda) yang pada umumnya diberlakukan di berbagai satuan pemerintah daerah lainnya, mengingat rezim pemerintahan daerah IKN tidak mengenal adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12 Tahun 2011) secara tegas menyebutkan bahwa Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Di dalam UU IKN maupun penjelasannya, uraian mengenai kedudukan produk hukum yang dibentuk oleh OIK relatif belum banyak diatur.³ Lebih lanjut, nomenklatur produk hukum dari OIK tersebut hanya muncul

-
- 1 Dari sisi konsistensi norma, kata otorita relatif belum dikenal dalam diskursus pemerintahan daerah sebagaimana umumnya yang dikenal dalam konsep pembagian negara kesatuan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dimana dalam setiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Mohammad Novrizal, "Konstitusionalitas Masalah Pemerintahan Daerah Dalam UU IKN", Makalah disampaikan pada Webinar Membedah Konstitusionalitas Undang-Undang Ibu Kota Negara, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (28 Januari 2022).
 - 2 Kerancuan istilah demikian dapat terlihat dari terminologi OIK yang secara tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dilekatkan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN, bahkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (5) terdapat prinsip pembagian fungsi antar daerah otorita dengan dengan pemerintah pusat. Namun demikian, OIK juga diposisikan sebagai lembaga berkedudukan setingkat dengan kementerian yang dari sudut pandang kelembagaan, istilah otorita, komisi, badan, lazimnya terikat pada urusan-urusan pemerintah pusat dan bukan daerah, dalam artian bahwa lembaga tersebut memang dimaksudkan untuk menunjang fungsi-fungsi pemerintahan (dalam arti luas). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. V.
 - 3 Dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (6) UU IKN hanya menyebutkan: "Sebagai salah satu bentuk kekhususan, Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kewenangan menetapkan sendiri peraturan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, kecuali peraturan yang harus mendapatkan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini." Adapun berbagai peraturan yang membutuhkan persetujuan DPR antara lain adalah pelaksanaan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di IKN (Pasal 24 ayat 6). Sedangkan, ketentuan mengenai penentuan Rencana Induk Ibu Kota Negara mensyaratkan persetujuan dari Presiden dan konsultasi DPR (Pasal 7 ayat 5).

sekali dari keseluruhan (*hapax legomenon*)⁴ materi muatan UU IKN dengan sebutan “Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota”.⁵ Selanjutnya nomenklatur tersebut secara konsisten dipergunakan dalam beberapa Peraturan Pelaksana seperti dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota (untuk selanjutnya disebut PP 17 2022), dan juga Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yang menyebutkan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum.

Namun demikian berbagai ketentuan hukum tersebut belum memberikan kejelasan mengenai kedudukan produk hukum OIK apakah tergolong sebagai peraturan lokal (layaknya Perda) atau sebagai Peraturan Lembaga/Kementerian. Di satu sisi UU IKN ternyata juga menganut pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota, sehingga identik

dengan pemisahan rezim Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sedangkan di lain sisi, Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diselenggarakan oleh OIK yang diposisikan sebagai pejabat setingkat menteri, sehingga berdasarkan sisi wewenang (*bevoegdheid*) peraturan yang dibentuk diposisikan sebagai peraturan menteri.

Artikel ini secara sistematis mencoba membahas salah satu permasalahan hukum dalam UU IKN dari level legislasi, yaitu mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita, mengingat kejelasan atas produk hukum OIK pada akhirnya akan berhubungan dengan mekanisme pengawasan produk hukum. Dengan demikian, secara normatif artikel ini akan menggunakan pendekatan penjelasan hukum (*restatement*), yaitu upaya untuk mendudukan kembali suatu permasalahan hukum sebagai usaha untuk mencapai suatu kepastian.⁶

B. Metode Penelitian

Dalam artikel ini, penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yaitu suatu metode untuk mencari dan menentukan hukum seharusnya (*ought to be*) melalui analisis terhadap berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan melibatkan teori dalam kepustakaan ilmu

-
- 4 Istilah demikian lazimnya digunakan untuk menggambarkan suatu kata yang hanya muncul sekali dari keseluruhan bunyi teks hukum. Dengan demikian upaya untuk memahami bunyi teks tersebut harus menggunakan berbagai pendekatan sehingga tidak terbatas pada pemahaman kata-perkata. Lihat Muhammad Adiguna Bimasakti, “Penjelasan Hukum (*Restatement*) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No.30 tahun 2004 tentang Administrasi pemerintahan, Jurnal Hukum dan peradilan, h. 66.
- 5 UU IKN hanya menyebutkan sekali dari keseluruhan materi pengaturan mengenai nomenklatur produk hukum yang ditetapkan Otorita Ibu Kota, yaitu dalam Pasal 5 ayat (4). Dalam ketentuan mengenai Rencana Detail Tata Ruang Ibu Kota disebutkan bahwa Rencana detail Tata Ruang Ibu Kota diatur dalam Peraturan Kepala Otorita, lihat Pasal 5 ayat (4) UU IKN.
- 6 Chandra M Hamzah, *Penjelasan Hukum (Restatement) Tentang Bukti Permulaan yang Cukup*, (Jakarta: Pusat Studi dan Kebijakan Indonesia, 2014), h.v.

hukum⁷. Lebih lanjut, dalam menguraikan pembahasan penulis akan menggunakan konsep penjelasan hukum (*restatement*) yaitu salah satu usaha dalam mendudukan beberapa potensi pandangan hukum yang beragam dalam suatu isu hukum untuk selanjutnya kembali diberikan penjelasan yang konkret sebagai upaya mencapai kepastian.⁸ Hal ini dilatarbelakangi karena setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas kepastian.⁹

Dalam tulisan ini, *restatement* akan digunakan untuk menjelaskan kedudukan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Dengan demikian penelitian ini akan melibatkan dua pendekatan yaitu, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan lazim digunakan untuk

menganalisis kedudukan mengenai Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota berdasarkan tinjauan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Sedangkan pendekatan historis akan digunakan untuk kembali menelusuri makna orisinal dari peraturan kepala otorita ibu kota yang diatur dalam UU IKN.

C. Pembahasan

1. Peraturan di Tingkat Lokal dalam Pandangan Ilmu Perundang-Undangan

Dalam berbagai diskursus mengenai norma hukum setidaknya telah terdapat pendapat umum para ahli hukum (*communis opinio doctorum*) atau dengan kata lain telah terjadi ajaran yang telah berpengaruh (*heersende leer*) dalam menentukan keberlakuan suatu norma hukum melalui pembagian norma ke dalam norma hukum publik dan norma hukum privat.¹⁰ Lebih lanjut,

7 Penulis tidak menggunakan penggunaan istilah yuridis-normatif, melainkan hanya menggunakan istilah normatif. Penggunaan istilah yuridis-normatif dalam penelitian hukum dianggap membingungkan, sebab jika istilah tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa asing (seperti dalam Jurnal Internasional) belum ditemukan padanan katanya. Bahkan dalam beberapa Jurnal hukum Internasional- jika bukan semuanya- tidak ditemukan penulisan metode ilmiah, mengingat dalam penelitian hukum penulis telah diangkat mengetahui metode yang digunakan dalam menguraikan penelitiannya. Lihat. Andri Gunawan Wibisana, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49 No.2 (2019), h. 481.

8 Chandra M Hamzah, *Penjelasan...*, h.v. Dalam tulisan ini, penulis menggunakan kata "potensi" yang relatif berbeda dengan Chandra M Hamzah ketika menggunakan konsep penjelasan hukum (*restatement*) dalam penelitiannya. Hal ini didasari dua argumentasi; Pertama, UU IKN hingga saat ini relatif belum berlaku sepenuhnya sehingga secara praktis problematika yang berhubungan dengan konsep kedudukan Peraturan Kepala Otorita belum bermunculan, sebagaimana dalam permasalahan yang diangkat oleh Chandra M Hamzah dalam menjelaskan Makna bukti permulaan yang cukup dalam KUHP. Kedua, kendati belum sepenuhnya berlaku, namun penjelasan mengenai kedudukan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota sangat relevan untuk dimunculkan dalam diskursus publik, mengingat kedudukan Peraturan Kepala Otorita akan menentukan pembagian materi muatan yang akan diatur dalam Otorita dan Pemerintah Pusat.

9 Dani Elpah dan Disiplin F Manao, *Angkasanisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, *Jurnal Hukum Peratun* Vol.2 No.1 Februari (2019), h.1 <https://103.226.55.75/index.php/peratun/article/view/166>.

10 Klasifikasi mengenai pembagian norma hukum ini tidak terlepas dari pola hubungan antara hukum publik dan hukum privat yang pertama kali dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ungkapan yang paling populer adalah "*publicum ius est quod ad statum rei romanea spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*" (hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan/kesejahteraan (negara) Romawi, adapun hukum privat menentukan hubungan kepentingan individu (keluarga). Lihat Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*, (Terjemah: Narulita Yusron, Bandung: Nusa media, 2014), h. 108.

salah satu karakteristik dari perbedaan kedua norma hukum tersebut adalah mengenai proses pembentukannya. Norma hukum publik dibentuk oleh berbagai lembaga suprastruktur negara¹¹ sedangkan norma hukum privat bergantung pada kehendak masing-masing masyarakat yang lazimnya tertuang dalam perjanjian, kontrak dan berbagai instrumen keperdataan lainnya.¹²

Selain itu, perbedaan norma hukum publik dengan norma hukum privat, dapat terlihat dari dimensi norma hukum publik yang relatif lebih kompleks, hal demikian disebabkan karena norma hukum publik memiliki karakteristik berlapis, berjenjang dan bersifat hirarkis.¹³ Dalam konteks ini, berbagai norma hukum publik tersebut mencerminkan suatu tatanan dalam suatu kesatuan yang dalam praktiknya dikelompokkan dalam beberapa hirarki norma yaitu; yaitu; *staatsfundamentalnorm* (norma

fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *Formell Gesetz* (undang-undang “formal”), dan *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).¹⁴

Secara kontekstual, pengelompokan tersebut sejatinya telah diakui dan dipraktikkan dalam setiap negara sesuai dengan istilah yang mungkin berbeda.¹⁵ Dalam konteks Indonesia misalnya (1) *Staatsfundamentalnorm* yang merupakan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945; (2) *Staatsgrundgesetz* yang merupakan Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; (3) *Formell Gesetz* yang merupakan Undang-Undang; dan (4) *Verordnung en Autonome Satzung* yang tersusun secara hierarkis dimulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.”¹⁶

Dibandingkan dengan tiga kelompok pertama, *Verordnung en Autonome Satzung*

11 Bhenyamin Azkin dalam menjelaskan kedudukan norma hukum publik dan hukum privat menyebutkan bahwa dalam pembentukan norma hukum publik harus dilakukan oleh pejabat yang berwenang melalui lembaga negara (penguasa negara, wakil rakyat) yang lazim disebut sebagai lembaga suprastruktur, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari sekedar norma hukum privat. Lihat Bhenyamin Azkin, *Law, State and International Legal Order Essay in Honor of Kelsen*, (Knoxville, The University of Tennessee Press, 1964), h.3-5. Pandangan Azkin dalam memandang perbedaan norma hukum publik dan norma hukum privat umumnya tidak diterima seutuhnya oleh berbagai ahli hukum. Dian Puji Nugraha Simatupang misalnya dengan mengutip pandangan Paul Scholten menjelaskan bahwa eksistensi hukum publik dan hukum privat berjalan secara kontinu dan paralel. Hukum publik tidak dapat menegasikan hukum privat begitu juga sebaliknya. Lebih lanjut Dian dengan menggunakan asas *contrarius actus* mencoba mendudukan persoalan tersebut dengan mengatakan bahwa dalam setiap persoalan hukum harus didasari pada penegakan hukum yang mengawalinya. Jika suatu hukum diawali dengan hukum privat/perdata maka penyelesaiannya harus didasari pada mekanisme dan proses hukum privat/perdata, begitu juga dari dimensi hukum publik, jika suatu hukum proses hukum diawali dengan hukum publik/pidana/administrasi, maka mekanisme dalam hukum publik tersebut yang harus mengawal dan mengakhiri persoalan dalam hukum publik. Lihat M Reza Baihaki, “Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016”, Tesis, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), h. 128.

12 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2010), h.26.

13 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln: Benziger, 1948), h. 31.

14 *Ibid*

15 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang...*, h. 27.

16 Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), h. 289.

mungkin merupakan salah satu kelompok yang lebih kompleks. Kendati berada dalam satu kelompok pembagian norma yang berjenjang, namun antara peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan *Autonome Satzung* tidak dapat disejajarkan. keduanya relatif berbeda dan memiliki kekuatan hukum yang dapat berdiri berdasarkan pola pendelegasian dan atribusi norma.

Perbedaan tersebut secara konseptual dapat terlihat dari peraturan pelaksana (*Verordnung*) yang lazimnya lahir dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan di tingkat lokal (*Autonome Satzung*) berasal dari kewenangan atribusi norma hukum dasar (*staatsgrundgesetz*) maupun norma hukum dalam undang-undang formal (*formel Gesetz*).¹⁷

Keberadaan peraturan pelaksana secara limitatif dibatasi pada ketentuan yang lebih

tinggi dalam artian adanya perintah secara langsung untuk membentuk suatu aturan yang bersifat teknis pelaksanaan dalam rangka menunjang fungsi pemerintahan dalam arti luas dan bukan inisiatif lembaga/kementerian terkait secara otonom.¹⁸ Berbeda dengan peraturan di tingkat lokal yang berasal dari atribusi norma dasar maupun peraturan formil. Sebagai daerah otonom, peraturan di tingkat lokal dapat dibentuk berdasarkan inisiatif pejabat daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat yang memiliki karakteristik lokal tertentu. Postulat demikian tidak terlepas dari konsepsi negara kesatuan yang menggunakan paradigma desentralisasi melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Dengan demikian, di dalam daerah otonom terkandung makna wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah otonom.¹⁹

- 17 Dalam konteks negara Indonesia, peraturan pada tingkat lokal bersumber dari atribusi norma hukum yang dasar (*staatsgrundgesetz*) yaitu Pasal 18 UUD 1945 serta atribusi dari ketentuan undang-undang formal (*formell Gesetz*) yang mengatur hubungan daerah dan pusat. Hal ini tidak terlepas dari paradigma desentralisasi serta dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), h. 57. Secara historis, keberadaan peraturan lokal seperti perda telah dikenal sejak zaman Hindia Belanda sebagaimana dikemukakan oleh Imam Soebechi yang dikutip oleh Ismail Hasani, umumnya peraturan di tingkat lokal digunakan untuk menampung berbagai kondisi khusus daerah yang belum secara utuh ditentukan dalam undang-undang yang lebih tinggi. Namun demikian, kendatipun berasal dari kewenangan atribusi, peraturan daerah dalam negara kesatuan tidak diposisikan sebagai undang-undang lokal (*local wet*) sebagaimana dalam negara-negara federal dengan demikian peraturan di tingkat lokal berjalan berdasarkan konstruksi hirarki norma hukum yang tertinggi. Lihat Ismail Hasani, *Penguji Konstitusionalitas Perda*, (Jakarta: PT Gramedia, 2020), h. 204
- 18 Peraturan Pelaksana (seperti peraturan menteri) dalam sistem peraturan perundang-undangan tetap diposisikan sebagai peraturan delegasian bukan otonom, dimana kewenangan pembentukannya tidak bersifat bebas tanpa kendali melainkan terbatas hanya berdasar perintah atau dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam praktiknya pemahaman yang kurang mendalam dalam memposisikan peraturan pelaksana ini berimplikasi terhadap saling tumpang tindihnya berbagai peraturan pelaksana. Selengkapnya lihat Dzikry Gaosul Ashfiya, *Urgensi Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri Sebagai Upaya Penataan Regulasi*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: 2021), h. 148.
- 19 Dari kacamata hukum, mengatur memiliki arti menciptakan norma hukum yang berlaku umum (tidak disebut spesifik personal/badan tertentu dan lazimnya bersifat abstrak (tidak mengenal hal dan keadaan konkret), sedangkan mengurus dapat berarti perbuatan hukum (*recht handeling*) atau perbuatan materiil. Dalam arti perbuatan hukum, mengurus berarti menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret, sedangkan dalam arti materiil, mengurus berarti melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasuistik). Bhennyamin Hoessein, *Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan*, Makalah dipresentasikan dalam Focus Group Discussion (FGD) DPRD DKI Jakarta di Shangri La Hotel, Jakarta 28 September 2007, h.2.

Dalam beberapa literatur pemaknaan desentralisasi ini juga sering dimaknai sebagai desentralisasi dalam arti luas yang mencakup pemahaman devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi lazim diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam menyelenggarakan kebijakan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah berdasarkan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi dimaknai sebagai pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administratif atas nama pemerintah pusat kepada pejabat administrasi di daerah berdasarkan yurisdiksinya.²⁰ Oleh karenanya, kendati daerah otonom bukan merupakan bagian yang terpisah dari negara kesatuan, namun rakyat di daerah tetap memiliki kedaulatan tersendiri dalam lingkungan teritorialnya di samping adanya kedaulatan bernegara kesatuan.²¹

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat jelas bahwa aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung en Autonome Satzung*) memiliki perbedaan, kendati berada dalam satu kelompok norma hukum. Dengan demikian, terdapat garis demarkasi yang konkret dalam memandang konteks peraturan pelaksana dan peraturan otonom (peraturan di tingkat lokal) sehingga secara praktis dapat menjadi panduan dalam menentukan substansi materi muatan dalam masing-masing produk

hukum.

2. Kedudukan Otorita Ibu Kota dalam Perspektif Historis

Sebelum menentukan kedudukan Peraturan Kepala Otorita, penting untuk memahami terlebih dahulu rezim Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara itu sendiri dalam UU IKN, mengingat pemahaman tentang hal tersebut sangat menentukan kedudukan kelembagaan dan produk peraturan yang dibentuk oleh Kepala otorita.

Dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN disebutkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Di satu sisi, ketentuan demikian seakan mensiratkan bahwa IKN sepenuhnya berada dalam rezim pemerintahan pusat, mengingat kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerah otonom diprakarsai oleh pejabat setingkat Menteri yang dipilih oleh Presiden. Namun demikian asumsi tersebut nyatanya tidak bersifat absolut sebab dalam berbagai ketentuan pelaksana terdapat pembagian tugas antara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota dengan Pemerintah Pusat, sebagaimana yang terjadi dalam rezim

20 Brian C Smith, *Field Administration: an Aspect of Decentralisation*, (London: Routledge and Kagen Paul, 1967), h. 1.

21 Terdapat hubungan yang saling tarik ulur antara pusat dan daerah dalam dalam perspektif negara kesatuan. Namun demikian, kendati daerah otonom bukan merupakan bagian yang terpisah dari negara kesatuan, namun rakyat di daerah tetap memiliki kedaulatan tersendiri dalam lingkungan teritorialnya di samping adanya kedaulatan bernegara kesatuan. Ni'matul Huda dalam Keterangan Ahli pada Persidangan Uji Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Mahkamah Konstitusi. Lihat Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XIV/2016, h. 86.

Pemerintahan Daerah Umumnya.²² Dengan demikian untuk lebih memahami kedudukan rezim hukum IKN penulis akan menggunakan pendekatan historis agar dapat secara utuh mendeskripsikan rezim hukum IKN.

Peralihan Ibu Kota Negara dari Provinsi DKI Jakarta kepada Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara didasari karena beban ganda yang selama ini dipikul ibu Kota (*existing*). Di satu sisi, DKI Jakarta diposisikan sebagai pusat pemerintahan dan di lain sisi juga menjadi pusat perekonomian,²³ alhasil residu dari lamanya Ibu Kota yang memiliki dua beban tersebut menciptakan pemusatan kegiatan perekonomian di Jakarta dan Jawa yang pada akhirnya mengakibatkan kesenjangan ekonomi Jawa dan luar Jawa.²⁴

Dalam perspektif pembentuk undang-undang (*law maker*) peralihan ibu kota tersebut kedalam bentuk lain dari Provinsi tidak dimaksudkan untuk merubah pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini telah berlangsung, melainkan untuk menciptakan pola yang ideal dalam tata kelola Ibu Kota modern (*city manager*) yaitu melalui pengelolaan sumber daya secara efisien dan memberikan pelayanan secara efektif

melalui pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Lebih lanjut, hal demikian dimungkinkan sebab kekhususan Ibu Kota Negara berasal dari konstruksi Pasal 18B UUD 1945 yang menyebutkan “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang”. Ketentuan demikian dapat ditafsirkan secara lebih fleksibel dengan membentuk satuan daerah otonom berdasarkan karakteristik kekhususan daerah tersebut.

Jika ditelusuri dari sejarah kelahiran Pasal 18B melalui Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, dijelaskan bahwa kemunculan Daerah Khusus Otonom dapat berupa Daerah Istimewa dan Daerah Khusus. Selanjutnya nomenklatur daerah tersebut harus disesuaikan dengan karakteristik khusus daerah tersebut yang harus ditentukan secara limitatif dan detail dalam Undang-undang.²⁵ Dengan demikian, dipilihlah alternatif otorita, mengingat pilihan kelembagaan yang sesuai dengan kondisi tersebut adalah otorita yang merupakan bagian dari pemerintah pusat yang melaksanakan persiapan dan eksekusi

22 Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara terdapat pembagian tugas antara pemerintah Pusat dan IKN.

23 Dian Herdiana, “Pemindahan Ibu Kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik”, *Jurnal Transformative*, Vol.8 No.1 (2022), h.1.

24 Selain itu dalam Penjelasan UU IKN disebutkan bahwa terdapat hasil kajian yang menyimpulkan bahwa Jakarta sudah tidak lagi dapat mengemban peran sebagai Ibu Kota Negara. Hal itu diakibatkan oleh pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun.

25 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IX, 2010, h.145.

pembangunan serta berlanjut sebagai pengelola IKN.²⁶

Selain itu, melalui karakteristik otorita yang berfungsi sebagai *city manager*, maka IKN akan dibebaskan dari campur tangan politik praktis karena aspek politik sudah terlebih dahulu berlangsung pada level pusat melalui persetujuan bersama Presiden dan DPR. Dengan demikian berbagai kekhususan dalam pengelolaan Ibu Kota yang kompleks akan lebih mudah dilaksanakan mengingat otorita yang dipilih sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah pusat akan secara kolaboratif mengurus berbagai bidang yang bersifat multisektor dari pemerintah pusat dan Daerah Khusus IKN.²⁷

Dengan demikian, secara historis dapat terlihat bahwa keberadaan Daerah Khusus IKN yang kini diselenggarakan oleh Otorita IKN masih berpijak pada rezim pemerintahan daerah. Namun demikian, hal yang penting untuk menjadi catatan adalah adanya frasa pengaturan yang bersifat khusus harus diatur secara limitatif dalam Undang-Undang.

Lebih lanjut, hal demikian yang pada akhirnya mempertengahan rezim

pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Melalui Pasal 5 ayat (5) UU IKN memberikan ketentuan yang cukup merefleksikan batasan kekhususannya dengan menyebutkan “pemerintah daerah khusus Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara menjalankan fungsi dan peran pemerintahan daerah khusus yang diatur dalam Undang-Undang ini, kecuali yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.” Dengan demikian, berbagai kekhususan dalam pemerintahan daerah IKN secara limitatif hanya terbatas pada berbagai ketentuan UU IKN yang pada akhirnya akan melahirkan berbagai ketentuan teknis prosedural dalam berbagai peraturan pelaksana.

Selain itu kekhususan yang termuat dalam UU IKN juga dapat terlihat ketika menyebutkan bahwa dalam daerah otonom ini tidak disertai keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁸ Dengan demikian berbagai aspirasi daerah akan sepenuhnya bergantung pada lembaga otorita ibu kota negara, termasuk dalam hal ini kewenangan untuk menyelenggarakan dan

26 Dalam Kajian Pemindahan IKN Bappenas 2019 setidaknya terdapat beberapa alternatif kelembagaan yang diajukan untuk mengelola IKN antara lain; 1. Lembaga yang berbentuk badan otonomi yang disebut badan yang akan mengadakan persiapan, pembangunan dan pemindahan IKN. 2. Lembaga yang berbentuk badan koordinasi dan pengendalian strategis. 3. menjadikan kementerian/lembaga tertentu sebagai koordinator pengembangan IKN. 4 pengembangan ibu kota baru dilakukan dengan cara mengoptimalkan fungsi kementerian/lembaga yang selama ini ada. Lihat *Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional*, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Maret 2019. h.104

27 *Ibid*

28 Berdasarkan ketentuan Pasal 13 disebutkan dikecualikan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemulihan umum, ibu kota nusantara hanya melaksanakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD.

mengurus otonomi daerah melalui berbagai produk hukum di daerah.²⁹

3. Analisa Kedudukan Peraturan Otorita IKN

a. Lembaga Otorita Ibu Kota Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Secara normatif UU IKN memuat materi norma hukum yang bersifat *contradictio in terminis* dengan menyebutkan bawah penyelenggara pemerintahan daerah khusus ibu kota nusantara dilaksanakan oleh Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri. Hal demikian dinilai mengaburkan kedudukan otorita IKN, apakah sebagai kepala pemerintah daerah atau sebagai pejabat kementerian sebab, berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian, menteri merupakan pembantu presiden yang membidangi urusan tertentu dengan demikian fungsi dari pejabat setingkat menteri tidak dilekatkan urusan yang limitatif berdasarkan yurisdiksi lokalitas.

Frasa mengenai pejabat berkedudukan setingkat menteri juga relatif ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara umum mengarah pada jabatan pimpinan dalam berbagai instansi pemerintah pusat seperti kejaksaan, sekretaris negara, dll. Namun demikian, berbagai jabatan tersebut secara spesifik ditentukan berdasarkan urusan-urusan yang dibidangi oleh pemerintah pusat.

Berbeda dengan pejabat administrasi di tingkat lokal yang pada umumnya dilekatkan persebaran kewenangan berdasarkan fungsi dan urusan lokal.

Jika bertitik tolak pada konsideran UU IKN, secara garis besar ratio legis pembentukan Ibu Kota Nusantara lahir dari norma hukum Pasal 18 UUD 1945 yang artinya merupakan atribusi norma hukum dalam Bab Pemerintahan Daerah, dan bukan norma yang menjabarkan kewenangan pemerintah pusat. Mengingat konsep negara kesatuan Indonesia terdiri dari Provinsi yang dalam setiap provinsi terdiri atas kabupaten/kota. Dengan demikian fungsi pemerintahan daerah lebih dominan ditonjolkan dari sekedar rezim pemerintahan pusat melalui pemaknaan pejabat setingkat kementerian.

Hal demikian kembali di pertegas ketika UU IKN melalui Pasal 5 menyebutkan Ibu Kota IKN sebagai Pemerintahan Daerah yang bersifat otonom. Ketentuan tersebut pada dasarnya merupakan kata kunci (*keyword*) dalam memahami kedudukan lembaga otorita IKN yang pada prinsipnya merupakan pejabat administrasi di tingkat daerah.

Pencantuman frasa “setingkat menteri” merupakan frasa yang justru bersifat pleonasme, sebab secara normatif berbagai fungsi maupun kewenangan yang dimiliki lembaga otorita selalu memiliki tali temalnya dengan penyelenggaraan pemerintahan

29 Secara normatif, ketentuan demikian diasumsikan sebagai bentuk kekhususan daerah otonom. Namun dari aspek desentralisasi, kondisi demikian menggambarkan prinsip yang sentralistik dan pertanda surutnya prinsip desentralisasi. Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Bhenyamin Hoessein mengemukakan bahwa dalam desentralisasi, peran DPRD lazimnya diposisikan sebagai lembaga yang primer guna menyerap aspirasi rakyat dan daerah nya yang pada akhirnya disampaikan pada pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Lihat Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2009), h. 8.

daerah. Seperti halnya dalam pembentukan rencana induk IKN melalui peraturan otorita IKN berbagai fungsi lainnya yang secara potensial akan dituangkan dalam berbagai regulasi teknis, baik Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden.

Lebih lanjut, keberadaan kepala otorita IKN setingkat menteri memang di lain sisi dapat diasumsikan lahir dari mekanisme pemilihannya kepala daerah yang justru dilakukan secara berbeda dengan kepala daerah dalam rezim undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun demikian ketentuan tersebut tidak serta merta dapat menguatkan argumentasi kepala otorita dapat dikualifikasikan sebagai pejabat yang menteri, mengingat dalam rezim pemerintahan daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan berbagai mekanisme baik melalui pemilihan langsung atau pemilihan tidak langsung.³⁰

Argumentasi yang cukup kuat untuk mendukung asumsi dasar Kepala Otorita IKN setingkat menteri justru dapat lahir dari ketentuan UU IKN Pasal 23 Jo Pasal 24 yang secara umum menyatakan bahwa Kepala Otorita IKN berkedudukan sebagai pengguna anggaran/pengguna barang untuk ibu kota.³¹ Dengan demikian berbagai pendanaan untuk

persiapan, pembangunan, pemindahan maupun penyelenggaraannya bersumber dari APBN.³²

Ketentuan demikian memang sangat bersentuhan bahkan dapat tergolong kontra-produktif dengan konsep otonomi daerah sebagaimana yang dikemukakan oleh Bhenyamin Hoessein, yang mensyaratkan daerah otonom harus memiliki kekayaan yang terpisah dari pemerintah pusat, sehingga dapat menjalankan fungsi mengatur dan mengelola kekayaannya sendiri. Hal ini yang kiranya menjadikan pembentuk undang-undang (*law maker*) mencoba menentukan kedudukan kepala Otorita IKN sebagai Pejabat setingkat menteri dan bukan setingkat Gubernur.

Dengan demikian, Otorita IKN di samping sebagai daerah otonom yang memiliki watak pemerintahan daerah berdasarkan prinsip desentralisasi, juga diasumsikan sebagai Daerah Ibu Kota Negara yang mengurus berbagai kepentingan fungsi pemerintahan pusat sehingga secara bersamaan dilimpahkan juga berbagai kewenangan yang sifatnya pembantuan atas urusan pusat. Artinya Kepala Otorita Ibu Kota di satu sisi berfungsi sebagai kepala daerah dalam berbagai urusan daerah otonom namun di lain sisi terbatas pada sifat pembiayaan penyelenggara daerah otonom,

30 Putusan ini merupakan hasil uji materi terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Lebih lanjut, melalui putusan tersebut MK menafsirkan bahwa rezim pemilihan kepala daerah diatur dalam konstitusi secara berbeda dengan pemilu. Lebih lanjut, dalam pemahaman MK, pemilihan kepala daerah cukup dilakukan secara demokratis, baik melalui pemilihan secara langsung maupun tidak langsung. Lihat Achmadudin Rajab, "Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 9 No.2 Tahun 2020. h.3-6.

31 Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengguna anggaran adalah menteri dan pimpinan lembaga non kementerian, yang secara fungsional bertugas untuk mengelola barang negara. berbeda dengan kepala daerah yang disebutkan sebagai pengelola keuangan daerah yang justru bertanggung jawab terhadap penggunaan keuangan daerah. Mengingat keuangan pusat dan daerah telah dipisahkan.

32 Kondisi demikian memperlihatkan bahwa kepala otorita berkedudukan setingkat menteri mengingat berbagai pengelolaan dan sumber anggaran yang dimilikinya langsung berasal dari APBN.

kepala otorita diasumsikan sebagai pejabat administrasi yang mewakili kepentingan pemerintah pusat secara langsung.

b. Pembentukan Peraturan Otorita Berasal dari Kewenangan Atribusi

Jika disandarkan pada konsep pengelompokan norma hukum yang dijabarkan oleh Nawiasky, Peraturan Lembaga Otorita IKN dikelompokkan sebagai kelompok yang keempat yaitu *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Namun demikian, pasca pengelompokan ini, akan melahirkan pertanyaan yang cukup dilematis apakah Peraturan Otorita IKN termasuk aturan pelaksana (*verordnung*) mengingat kepala otorita dalam UU IKN memiliki kedudukan yang setingkat menteri atau Peraturan Otorita termasuk dalam peraturan Otonom (*Autonome Satzung*) sebab berdasarkan fungsinya yang otonom, dirinya diberikan kewenangan untuk mengatur urusan daerah otonom sebagai pemerintahan daerah khusus.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, sangat penting untuk kembali membaca sumber kewenangan pembentukan norma hukum di tingkat lokal. Berdasarkan UU IKN, Ibu Kota Negara merupakan satuan pemerintahan daerah yang setingkat provinsi dengan demikian UU IKN secara langsung mensejajarkan kedudukan Otorita IKN sebagai

satuan provinsi. Lebih lanjut, secara sekuensial ketentuan tersebut juga memberikan arti bahwa berbagai kewenangan dalam rangka mengatur urusan Otorita IKN bersumber dari atribusi dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selain atribusi melalui konstitusi, Peraturan Otorita IKN juga berasal dari atribusi UU IKN yang menyebutkan lembaga otorita berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Dengan demikian kewenangan peraturan Otorita IKN berkedudukan sebagai peraturan daerah (perda) sebagaimana berbagai peraturan daerah di berbagai provinsi.

Hal yang menarik adalah kendatipun Peraturan Otorita dibentuk secara sepihak melalui Lembaga Otorita dalam hal ini kepala otorita tanpa keterlibatan dewan perwakilan rakyat daerah, peraturan tersebut masih digolongkan sebagai peraturan daerah. Hal ini relatif berbeda dengan definisi perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mensyaratkan keterlibatan DPRD, mengingat peraturan di tingkat lokal seperti perda lebih menitik beratkan pada fungsi dan bukan hanya pejabat pembentuknya.³³ Di lain sisi, hal ini juga dimungkinkan berdasarkan sifat

33 Pada hakikatnya, fungsi legislasi dimiliki oleh setiap pejabat atau lembaga negara/pemerintahan. Fungsi tersebut kemudian dapat dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu fungsi legislasi yang daya ikat dan daya lakunya bersifat ke dalam (internal) dan fungsi legislasi yang daya ikat dan daya lakunya bersifat ke dalam (internal) dan ke luar (eksternal). Fungsi legislasi yang dimiliki oleh pemerintah atau administrasi negara (eksekutif) ada yang kemudian bersifat mandiri dalam arti hanya dibentuk oleh pihak pemerintah saja tanpa keterlibatan lembaga legislatif dan ada pula yang bersifat tidak mandiri dalam arti dibentuk bersama-sama pihak lain (lembaga legislatif) secara kolegal yang dapat bermanifestasi undang-undang atau peraturan daerah. Lihat Widodo Ekattjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008, h. 5-6.

otonomi khusus yang dimiliki oleh Otorita IKN.

Selain itu, konsekuensi lain dari peraturan Otorita yang disejajarkan dengan Perda adalah mengenai mekanisme kontrol yang bersifat represif, mengingat sifat kontrol preventif pada umumnya telah diatur secara khusus melalui UU IKN dengan melibatkan unsur legislatif dan presiden dalam beberapa materi muatan peraturan lokal. Namun demikian mengenai kewenangan kontrol represif seperti pembatalan suatu Peraturan Otorita IKN belum banyak diatur. Apakah dapat dilakukan eksekutif review atau hanya terbatas melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis berpandangan bahwa peraturan otorita IKN hanya dapat dibatalkan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Hal ini sekiranya berpijak pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XIV/2016 yang dalam menjelaskan kedudukan peraturan daerah sebagai produk hukum lokal yang mengandung aspirasi masyarakat di suatu daerah tertentu.

Lebih lanjut, konsep *executive review* sangat tidak relevan diberlakukan dalam kontrol terhadap Peraturan Otorita IKN, kendatipun Kepala Otorita IKN dapat diposisikan sebagai pejabat administrasi setingkat menteri, namun mengingat proses pembentukan peraturan Otorita IKN telah dilakukan harmonisasi, pemantapan dan pembedaan materi dengan berbagai pejabat administrasi di tingkat pusat, termasuk dalam hal ini adalah kementerian yang membidangi urusan hukum dan peraturan perundang-

undangan maka *executive review* dinilai sebagai mekanisme kontrol yang tidak efektif dan efisien.

Di lain sisi, Kepala Otorita yang diasumsikan sebagai pejabat setingkat menteri yang menjalankan penyelenggaraan IKN melalui APBN serta dipilih melalui penunjukan oleh Presiden, maka dinilai akan sangat sedikit terjadinya potensi pembentukan peraturan Otorita IKN yang akan berseberangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Dengan demikian upaya dalam mengontrol Peraturan IKN hanya dapat dilakukan melalui uji materiil di Mahkamah Agung.

D. Penutup

Sebagai catatan penutup, artikel menyajikan simpulan berupa kedudukan Kepala Otorita IKN merupakan wakil dari pemerintah pusat yang berada di tingkat lokal guna menjalankan berbagai fungsi otonomi daerah. Dengan demikian, Kepala Otorita kendatipun melalui UU IKN disebutkan sebagai pejabat setingkat menteri namun berdasarkan pendekatan fungsional Kepala Otorita diposisikan sebagai pejabat administrasi di tingkat lokal seperti kepala daerah. Dengan demikian, berbagai produk hukum yang dibentuk tidak diposisikan sebagai produk hukum yang bersifat teknis pelaksana, melainkan peraturan yang bersifat atribusi dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah otonom.

Lebih lanjut, dalam memahami kedudukan dari produk hukum Lembaga Otorita, maka harus dilihat dari kewenangan pembentukannya. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, IKN merupakan subsistem

dari negara kesatuan- dengan berbagai karakteristik dan kekhususannya- maka ini

memiliki atribusi dalam menjalankan fungsi daerah otonom.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Azkin, Benyamin, *Law, State and International Legal Order Essay in Honor of Kelsen*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1964.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Cohen, John M dan Stephen B Peterson, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, United Nation: Kumarian Press, 1999.
- Cruz, Peter de, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*, Terjemah: Narulita Yusron, Bandung: Nusa media, 2014.
- Dicey A.V, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London Macmillan and Co. Limited, 1950.
- Ekatjahjana, Widodo, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Hamzah, Chandra M, *Penjelasan Hukum (Restatement) Tentang Bukti Permulaan yang Cukup*, Jakarta: Pusat Studi dan Kebijakan Indonesia, 2014.
- Hasani, Ismail, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Jakarta: PT Gramedia, 2020.
- Hoessein, Bhenyamin, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2009.
- Indrati, S Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.
- Nawiasky, Hans, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln: Benziger, 1948.
- Smith, Brian C, *Field Administration: an Aspect of Decentralisation*, London: Routledge and Kagen Paul, 1967.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan materi muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2010.

A. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Attamimi, Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Ashfiya, Dzikri Gaosul, Urgensi Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri Sebagai Upaya Penataan Regulasi, *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2021.

Baihaki, M Reza, Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, *Tesis*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara.

Elpah, Dani dan Disiplin F Manao, Angkalisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum Peratun* Vol.2 No.1 Februari, 2019.

Herdiana, Dian, Pemindahan Ibu Kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik, *Jurnal Transformative*, Vol.8 No.1 Maret, 2022.

Hoessein, Bhenyamin, Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara, *Disertasi*, Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia. 1993.

Hoessein, Bhenyamin, Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Makalah dipresentasikan dalam Focus Group Discussion (FGD) DPRD DKI Jakarta di Shangri La Hotel, Jakarta 28 September 2007.

Hanson A.H, "Decentralisation," makalah dipresentasikan pada kongres dunia keenam asosiasi ilmu politik internasional tentang desentralisasi: Politik, administrasi dan ekonomi di Jenewa pada september 21-25 tahun 1964.

Novrizal, Mohammad, "Konstitusionalitas Masalah Pemerintahan Daerah Dalam UU IKN", Makalah disampaikan pada Webinar *Membedah Konstitusionalitas Undang-Undang Ibu Kota Negara*, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 28 Januari 2022.

Rajab, Achmadudin, "Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No.2 Tahun 2020.

Sakti, Muhammad Adiguna Bima, "Penjelasan Hukum (*Restatement*) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No.30 tahun 2004 tentang Administrasi pemerintahan, *Jurnal Hukum dan peradilan*, Vol. 11, No. 1, 2022.

Wibisana, Andri Gunawan, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya" *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49 No. 2, 2019.

B. Peraturan Perundang-undangan

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XIV/2016

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BIODATA PENULIS

M Reza Baihaki adalah Calon Pegawai Negeri Sipil di Instansi Mahkamah Agung. Menyelesaikan studi strata satu (S1) Ilmu Hukum di UIN Jakarta dan Strata dua (S2) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Alif Fachrul Rachman adalah *Junior Lawyer (Intern)* di Indrayana Centre For Government, Constitution, and Society (Integrity) Law Firm. Yang bersangkutan merupakan lulusan strata 1 (S1) Studi Perbandingan Hukum, Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta.

KONSTITUSIONALITAS PENGADAAN TANAH DI IBU KOTA NEGARA BARU BIDANG PERTANAHAN DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA

*(Constitutionality of Land Procurement in the New National Capital City
in the Land Sector Under the Perspective of Agrarian Reform)*

Richard Jatimulya Alam Wibowo

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jl. Letjen S. Parman No. 1 Jakarta Barat 11440

e-mail: richard.205200084@stu.untar.ac.id

Abstrak

Konstitusi Indonesia memberikan tanggung jawab kepada negara untuk mengelola bumi, air, dan sumber daya alam yang ada di Indonesia untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Hal ini secara spesifik terkandung dalam bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan berkaitan dengan dasar serta keberadaan reforma agraria di Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara (UU IKN), mengatur ketentuan khusus mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan ibu kota baru yang bernama Nusantara. Kajian ini menitikberatkan analisis mengenai konstitusionalitas di dalam pengelolaan dan pengadaan tanah, serta implementasi dari reforma agraria pada UU IKN. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan nilai-nilai reforma agraria sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 di dalam UU IKN. Kajian ini menemukan keterkaitan hak kepemilikan dan penguasaan negara untuk kepentingan umum. Lebih lanjut, UU IKN belum menjamin ganti rugi yang adil dan wajar kepada pemilik tanah yang terkena pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara. Oleh karena itu, dampak positif pengelolaan dan pengadaan tanah di Ibu Kota baru terhadap kehidupan dan kesejahteraan rakyat perlu diberikan kepastian hukum lewat pemerintah, beserta jajaran kementerian yang terkait.

Kata kunci : reforma agraria, ibu kota baru, konstitusi, pembangunan, tanah

Abstract

The constitution assigns the state to take advantage of the earth, water and natural resources in stating that the state controls the earth, water and natural resources contained in Indonesia for the greatest prosperity of the people. This text is contained explicitly in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Republic of Indonesia Constitution is related to the basis and existence of agrarian reform in Indonesia. Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital (IKN Statute), special provisions regarding land acquisition for the public interest in constructing a new capital city called Nusantara. This study focuses on analyzing constitutionality in land management and acquisition and implementing agrarian reform in the IKN Statute. This study is aimed at finding the values and compatibility of agrarian reform contained in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in the IKN Law. Furthermore, this study is related to the relationship between state ownership and control rights for the public interest. In addition, the IKN Law has not guaranteed fair and reasonable compensation to land owners affected by land acquisition for the public interest in the development of the Indonesian capital. Therefore, the positive impact of land management and acquisition in the new capital city on the people's lives and welfare needs to be given legal certainty by the government and the relevant ministries.

Keywords: agrarian reform, new capital, constitution, development, land.

A. Pendahuluan

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki area daratan dan perairan yang luas dan potensial. Hingga kini, populasi Indonesia telah menempati peringkat ke-4 di dunia setelah Cina, India, dan Amerika Serikat. Mandat pemanfaatan wilayah Indonesia seutuhnya bagi kemakmuran rakyat sebesar besarnya tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut “UUD NRI 1945”). Pasal *a quo* berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan regulasi di Indonesia sebagai kepanjangan tangan dari konstitusi, wajib mendukung pemanfaatan bumi Indonesia bagi rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UU PA”) selama ini telah mengatur pemanfaatan wilayah bagi rakyat Indonesia salah satunya dirasakan melalui penguasaan dan kepemilikan tanah diatur oleh. Akan tetapi UU PA, masih dirasa memiliki kekurangan dalam mewujudkan pemanfaatan sebesar-besarnya yang dijiwai keadilan dan pemerataan. Kenyataannya hingga kini masih terjadi ketimpangan yang besar di masyarakat dalam penguasaan sumber daya agraria, dan berdampak pada maraknya sengketa agraria.¹ Maka dari itu, melalui TAP MPR RI Nomor IX/

MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut “TAP MPR IX/2001”), ditetapkan suatu proses bernama pembaruan agraria (*landreform*). Ketetapan tersebut mencoba mengangkat beberapa prinsip pembaruan agraria seperti keadilan dalam penguasaan/pemilikan, penggunaan/pemanfaatan, serta pengakuan dan penghormatan sumber daya agraria terhadap masyarakat adat. Di samping hal tersebut, dikeluarkan pula Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (selanjutnya disebut “Perpres 86/2016”). Perpres *a quo* antara lain mengatur mengenai restrukturisasi dan redistribusi lahan bagi golongan-golongan tertentu, termasuk salah satunya yaitu masyarakat adat.

Untuk mempertahankan kemerdekaan, Indonesia telah memindahkan Ibu Kota Negara sebanyak 2 (dua) kali sejak tahun 1945. Pertama, yaitu pemindahan Ibu Kota RI dari Jakarta ke Yogyakarta pada 4 Januari 1946 berdasarkan usulan Sri Sultan Hamengkubuwono IX untuk menghindari serangan NICA (Belanda).² Untuk kedua kalinya, pada tahun 1948 Ibukota Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) didirikan di Bukittinggi akibat Agresi Militer Belanda II.³ Hal ini terus berlanjut hingga akhirnya tanggal 28 Desember 1949 Ibu Kota RI kembali berlokasi di Jakarta.⁴

Semenjak kembalinya Jakarta menjadi

1 Sulasi Rongiyati, “Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018,” *Info Singkat*, Vol. X No. 19/I/Puslit (2018): 3.

2 Henni Triyana dan Suparwoto, “Perpindahan Ibukota RI Dari Jakarta ke Yogyakarta Pada 4 Januari 1946,” *AVATARA* 10, No. 2 (2013): 207.

3 *Ibid.*, 205 dan 207.

4 *Ibid.*, 57.

Ibu Kota Negara, telah ada beberapa wacana dari presiden-presiden RI terdahulu untuk memindahkan Ibu Kota Negara dari Jakarta, yaitu:

1. Ir. Soekarno⁵ membuat wacana perpindahan Ibu Kota Negara ke Palangkaraya pada tanggal 17 Juli 1957. Beliau mengemukakan bahwa lokasi Palangkaraya yang berada di tengah dan wilayahnya luas.
2. Soeharto⁶ mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1997 tentang Koordinasi Pengembangan Kawasan Jonggol Sebagai Kota Mandiri. Beliau merencanakan bahwa Jonggol akan menjadi calon ibu kota baru saat itu, dengan alasan Jakarta tidak lagi representatif dan tidak bisa mendukung kegiatan pemerintah.
3. Susilo Bambang Yudhoyono⁷ kembali mengemukakan wacana pemindahan Ibu Kota Negara dari Jakarta karena beban pemerintahan yang semakin berat dan kelayakan Jakarta yang semakin menurun sebagai Ibu Kota Negara, hal ini disampaikan di Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) pada Desember tahun 2009. Hingga sebuah kelompok kecil telah dibentuk untuk mempelajari gagasan

pemindahan ibu kota negara pada September 2010, yang menghasilkan pada 3 (tiga) poin utama, yaitu:

- a. Melakukan pembenahan semua permasalahan di Jakarta
- b. Pemindahan ibu kota provinsi ke tempat yang masih di Jawa
- c. Pemindahan ibu kota provinsi ke luar Jawa

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut "UU IKN") diundangkan baru-baru ini untuk mendasari pembangunan Ibu Kota Nusantara sebagai pengganti DKI Jakarta, yaitu menjadi Ibu Kota Negara Republik Indonesia yang baru. Bappenas RI telah mengkaji rencana pemindahan Ibu Kota sudah dikaji oleh sejak pertama kali dicetuskan oleh Presiden Joko Widodo pada Agustus 2019 di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁸ Pemindahan ini diharapkan dapat membawa arah pembangunan yang lebih merata di seluruh pelosok Indonesia, mengingat Ibu Kota Baru memiliki letak geografis yang berada di bagian tengah wilayah Indonesia. Di samping hal tersebut, urgensi pengesahan UU IKN dilatarbelakangi oleh tuntutan kepastian hukum dari para investor yang ikut terlibat dalam pendanaan pembangunan ibu kota baru.⁹

-
- 5 Ayundari, "Urgensi pemindahan Ibu Kota Negara," Kementerian Keuangan Republik Indonesia <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/14671/Urgensi-Pemindahan-Ibu-Kota-Negara.html> (diakses tanggal 29 Juni 2022).
 - 6 Dian Herdiana, "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Transformative* 8, No. 1 (2022): 3.
 - 7 Deden Rukmana, "Pemindahan Ibukota Negara," Dewan Perwakilan Rakyat, <https://berkas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter-391-749-20200706213210.pdf>. (diakses tanggal 29 Juni 2022).
 - 8 Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 10, No. 3 (2020): 530.
 - 9 Ardito Ramadhan, "Pansus Sebut RUU IKN Dikebut Agar Beri Kepastian Investor Bangun Ibu Kota Baru," Kompas, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/18/12592111/pansus-sebut-ruu-ikn-dikebut-agar-beri-kepastian-investor-bangun-ibu-kota> (diakses 3 April 2022).

Selanjutnya, pembangunan ibu kota Nusantara memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi pemerintah untuk sepenuhnya mengatur restrukturisasi dan redistribusi tanah sebagai perwujudan reforma agraria di Ibu Kota baru. Pengesahan UU IKN, menjadi dasar pijakan usaha pemerintah dalam mengimplementasikan reforma agraria pada tata kota Ibu Kota Negara yang baru. UU IKN memberikan suatu pengaturan mengenai penyediaan dan pengelolaan tanah di Ibu Kota Nusantara. Bahwa semangat reforma agraria yang telah terkandung dalam UUPA,¹⁰ diharapkan untuk terus berada di dalam peraturan perundang-undangan setelahnya.

Terdapat beberapa kajian terdahulu yang ikut membahas mengenai konstitusionalitas pemindahan ibukota negara. Kajian sebelumnya yang ditulis oleh Fikri Hadi dan Rosa Ristawati berjudul “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi”, membahas mengenai konstitusionalitas Pemindahan Ibu Kota Negara dari sudut pandang kewenangan presiden sebagai pelaku pemindahan Ibu Kota. Selanjutnya kajian lain yang ditulis oleh Yance Arizona berjudul “Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, membahas mengenai beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang menggunakan Pasal 33 UUD NRI sebagai batu uji. Kemudian ada pula kajian berjudul “Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum” oleh Dekie GG Kasenda, membahas tentang pentingnya pengadaan tanah untuk

kepentingan umum, dan masalah ganti rugi bagi pemilik tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Sedangkan UU IKN sebagai undang-undang baru yang mengatur tentang pengadaan dan pengelolaan tanah untuk kepentingan umum belum pernah dikaji pada tataran konstitusional, khususnya dalam penerapan *land reform* atau reforma agraria.

Oleh karena barunya umur undang-undang tersebut, masih belum banyak penelitian yang mengkaji mengenai bagaimana eksistensi nilai Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dalam UU IKN? Kemudian juga bagaimana implementasi reforma agraria dalam penyediaan/pengadaan dan pengelolaan tanah pada UU IKN? Dengan menggunakan konsep reforma agraria serta konstitusi yang mendasarinya sebagai batu uji analisis pada UU IKN, diharapkan bahwa penelitian ini dapat menjadi kajian yang dapat menyajikan mengenai eksistensi cita-cita konstitusi UUD NRI 1945 dalam misi reforma agraria pada UU IKN.

B. Metode Penelitian

Metode yuridis normatif dalam penelitian ini digunakan dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis hukum agraria di Indonesia. Selain itu, peraturan perundang-undangan nasional, putusan-putusan pengadilan sebelumnya yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (yurisprudensi), dan pendapat atau doktrin para ahli hukum

10 Subhan Zein, “Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, No. 2 (2019): 125.

terkemuka akan digunakan sebagai dokumen hukum primer.¹¹ Hal ini antara lain terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut “UU PT-PKU”), Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut “PP 18/2021”), Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut “PP 19/2021”), dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Buku-buku hukum (skripsi, tesis, disertasi, dan jurnal hukum) tentang pertanahan, reforma agraria, serta kajian mengenai UU IKN juga digunakan sebagai bahan hukum sekunder.¹²

C. Pembahasan

1. Eksistensi Nilai Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dalam UU IKN

Di dalam Perpres 86/2018 disebutkan bahwa reforma agraria merupakan restrukturisasi pemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan lahan yang lebih berkeadilan

di dalam penguasaan pemilikan dan akses permodalan dengan tujuan membawa kemakmuran rakyat Indonesia. Membendung amanat konstitusi dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, agar tanah digunakan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Pasal tersebut sebenarnya merupakan perwujudan sifat konstitusi yang selalu mengatur mengenai jaminan akan hak-hak asasi manusia, selain daripada pengaturan mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), legalitas pemerintahan, dan peradilan yang bebas.¹³ Spinoza, Adam Muller, dan Hegel memberikan sebuah perspektif integralistik yang menyatakan bahwa fungsi negara dalam melaksanakan konstitusi bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat secara keseluruhan.¹⁴

Pada Pasal 16 ayat (2) UU IKN disebutkan bahwa “tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Ibu Kota Nusantara merupakan salah satu jenis dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”. Selanjutnya dengan menelusuri lebih lanjut frasa “kepentingan umum” yang dimaksud dalam pasal *a quo*, berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU PT-PKU kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari pasal-pasal di atas, dapat dipahami, sejatinya dalam permasalahan tanah di sini memiliki aspek publik (negara/pemerintah) dan juga privat (masyarakat). Terlebih Pasal 9 ayat (1) dan

11 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2005), 134-135.

12 *Ibid.*, 196.

13 B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), 395.

14 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1986), 51.

(2) UU PT-PKU juga memberikan penegasan mengenai pemberian ganti kerugian yang layak dan adil dalam memikirkan keseimbangan kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat

Pemerintah Daerah Ibu Kota Nusantara melalui Pasal 17 UU IKN mendapatkan hak agar menjadi pihak yang diutamakan dalam pembelian tanah di Ibu Kota Nusantara. Sesuai dengan komentar dari Bambang Wijayanto mengenai Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, di mana negara dapat mengambil alih hak menguasai rakyat dengan alasan 3 (tiga) kepentingan, antara lain yaitu: perlindungan daya dukung lingkungan hidup serta fungsi ekosistem, pencegahan konflik sosial, adanya kepentingan umum lainnya, dan adanya proses adil dan benar (*due process and just process*) ketika mengambil alih kekuasaan rakyat.¹⁵ Oleh karena itu, dalam rangka pembangunan IKN, pemerintah daerah yang sementara ini dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, memegang peranan penting dari penguasaan dan kepemilikan tanah di Ibu Kota Negara Baru.

Bahwa dalam tataran sistem hukum keperdataan kita dapat menilik eksistensi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 di dalam UUPA. Menurut Pasal 2 ayat (1) UUPA, Negara dalam hal ini menjadi entitas pemerintahan dengan tingkat tertinggi atas tanah, air dan ruang angkasa sebagai organisasi seluruh rakyat. Pasal 4 ayat (1) UUPA kemudian Pasal 16 ayat (6) UU IKN mengakui entitas Negara

sebagai pemberi hak atas tanah bagi orang perseorangan maupun badan hukum ini dikemukakan. Pada Pasal *a quo* dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah ibu kota nusantara mempunyai kekuasaan untuk mengikat setiap badan hukum atau badan hukum dalam suatu perjanjian hak atas Pemerintah Daerah ibu kota nusantara mempunyai kekuasaan untuk mengikat setiap badan hukum atau badan hukum dalam suatu perjanjian hak atas tanah di ibu kota Nusantara. tanah di ibu kota Nusantara. Hak atas tanah di dalam Pasal 1 ayat (17) UU IKN sendiri dimaknai sebagai hubungan hukum berupa penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, serta pemeliharaan atas tanah baik untuk di atas, dan di bawah tanah tersebut.

Selain itu, pemerintah daerah (Otorita Ibu Kota Nusantara) memiliki hak penggunaan tanah (Hak Pakai) dan/atau hak pengelolaan berdasarkan Pasal 16 ayat (6). Menurut Pasal 41 ayat (1) *jo.* Pasal 43 ayat (1) dan (2) UUPA, hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil tanah (milik negara atau subjek hukum), pengalihan hak pakai harus melalui izin pejabat berwenang. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 PP 18/2021, Penguasaan hak negara atas tanah dapat dilimpahkan kepada pemegang hak lainnya sebagai hak pengelolaan. Hak pengelolaan memiliki hakikat sebagai bagian dari kewenangan negara sehingga tidak tepat dikatakan sebagai hak atas tanah, karena merupakan

15 Mohammad Mahfud MD et al., Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002: Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 631.

“tampilan” dari kewenangan negara.¹⁶ Maka dari itu UU IKN dalam hal ini menguatkan peran dan posisi pemerintah daerah (negara) sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi mengenai pemanfaatan bumi (tanah) dan Sumber Daya Alam (SDA) untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Selain penguasaan negara, seperti hak pakai, kelola, dan penguasaan, ada juga hak atas tanah, seperti berikut ini:

Tabel I: Hak-hak atas tanah yang diakui di Indonesia

No.	Hak-Hak Atas Tanah
1.	Hak Milik (HM)
2.	Hak Guna Usaha (HGU)
3.	Hak Guna Bangunan (HGB)
4.	Hak Pakai
5.	Hak Sewa
6.	Hak Membuka Tanah
7.	Hak Memungut-Hasil Hutan
8.	Hak-Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53

Sumber: Pasal 16 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

Pada tabel di atas, terdapat beberapa hak penguasaan atas tanah yang diberikan dari pengaturan UUPA. Hal ini mengikuti apa yang diinginkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 di mana perwujudan frasa “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dapat dipahami dalam tataran pemberian hak atas tanah

kepada rakyat Indonesia. Tujuan pemberian hak atas tanah tersebut diberikan pada 3 (tiga) sektor, yaitu:¹⁷

- Hak menguasai negara yang dimandatkan oleh konstitusi Republik Indonesia bagi kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya
- Kepastian hak atas tanah perorangan dan badan hukum oleh hak penguasaan negara.
- Kepastian bahwa pihak yang tidak memiliki hak atas tanah tidak dapat meminta kepada negara untuk melakukan tindakan seperti penguasaan atas tanah yang telah memiliki hak tertentu.

Bahwa jika melihat hak-hak tanah oleh perseorangan dan badan hukum di dalam UU IKN, pengaturannya menitikberatkan pada penyediaan (pengadaan) dan pengelolaan tanah. Pada lampiran II UU IKN halaman 46, disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan Ibu Kota Negara mengacu kepada UU PT-PKU, PP 19/2021, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 (selanjutnya disebut “Permen Agraria 19/2021”). Pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara diutamakan pada lahan yang tidak dalam penguasaan maupun kepemilikan perseorangan maupun badan hukum. Apabila pemerintah memerlukan lahan yang dikuasai atau dimiliki seseorang atau badan hukum,

16 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pembahasannya* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2013), 277.

17 Yance Arizona, “Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 8, No. 3 (2011): 308.

maka dilakukan kompensasi ganti rugi yang adil dan memadai berdasarkan musyawarah dalam waktu yang terukur. Dalam hal mana ada pihak pemilik atau penguasa tanah yang diperlukan mengajukan keberatan, akan dititipkan uang ganti ruginya ke pengadilan (konsinyasi) dan pembebasan tanah dapat dilakukan agar pembangunan tetap berjalan. Ganti rugi atas pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Negara diberikan kepada pemilik, penguasa, pengguna, dan pemanfaat tanah sebagaimana kemudian tercantum dalam tabel di bawah ini

Tabel II: Subjek yang Berhak Mendapat Ganti Rugi

No.	Subjek
1.	Pemegang Hak Atas Tanah
2.	Pemegang Hak Pengelolaan
3.	Nazhir untuk Tanah Wakaf
4.	Pemegang alat bukti tertulis Hak Lama
5.	Masyarakat Hukum Adat yang keberadaannya diperkuat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
6.	Pihak yang menguasai Tanah Negara dengan itikad baik
7.	Pemegang dasar penguasaan atas tanah
8.	Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah

Sumber: Lampiran II Undang-Undang Nomor 3
 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (hal. 47)

Merujuk kepada bagian hak penguasaan tanah oleh Negara sebagai hak tertinggi penguasaan tanah. Bahwa implikasi UU IKN yang menyatakan pengadaan tanah bagi pembangunan Ibu Kota Negara

adalah dengan tujuan kepentingan umum mengaktifkan hak penguasaan negara yang melepaskan hak-hak atas tanah yang sebagaimana yang disebutkan dalam Tabel I. Hal ini didasari oleh UUPA, UU PT-PKU, dan PP 18/2021 yang mana tercantum alasan pembangunan kepentingan umum yang melepaskan hak-hak atas tanah. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 001-0021-0022/PUU-1/2003 tanggal 15 Desember 2004, bahwa interpretasi Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan mandat secara kolektif dari rakyat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), pengaturan dan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mandat ini didasari oleh “kepemilikan publik” yang terkandung dalam wilayah Indonesia yang harus dilakukan pengaturan oleh pemerintah demi tercapainya tujuan konstitusi. Oleh karena itu, frasa “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mendasari UU IKN yang menjadi payung hukum bagi pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara yang berakar pada adanya kondisi istimewa yaitu kepentingan umum.

2. Implementasi Reforma Agraria Pada UU IKN

Bahwa sejak terciptanya UU PA pada tahun 1960, reforma agraria (*landreform*) telah dinyatakan oleh Menteri Agraria Sadjarwo pada waktu itu UUPA memiliki 4 (empat) tujuan reforma agraria (*landreform*), antara lain:¹⁸

18 Boedi Harsono, *Op Cit.*, 365.

- a. Pembagian tanah yang adil bagi petani yang mengandalkan tanah dalam mencari sumber mata pencaharian (keadilan sosial)
- b. Mengatur “tanah pertanian untuk petani”, agar tanah tersebut tidak menjadi objek spekulasi dan pemerasan
- c. Pengakuan dan perlindungan yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam bentuk hak milik (*privat bezit*) sebagai hak turun-temurun terkuat dari individu untuk lebih memperkuat dan memperluas hak atas tanah warga negara Indonesia (WNI).
- d. Melindungi golongan bawah yang memiliki kondisi ekonomi yang lemah dari sistem penguasaan tanah secara besar-besaran oleh tuan tanah
- e. Mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, salah satunya dengan pemberlakuan sistem kredit bagi golongan petani yang didukung koperasi dan penyelenggaraan pertanian secara intensif lainnya.

Pada tahun 1951, reforma agraria (*landreform*) sudah terlebih dahulu di-suarakan dalam sebuah resolusi Persatuan Bangsa-Bangsa. Terdapat 7 (tujuh) hal mengenai *land reform* ditekankan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial Persatuan Bangsa-Bangsa mengenai hal-hal yang dapat berkontribusi bagi terlaksananya reforma agraria yaitu:¹⁹

- a. Pembentukan legislasi terkait hak atas tanah, kepemilikan tanah, penggunaan tanah, permasalahan luas kepemilikan tanah oleh organisasi, menetapkan bagian tanah yang dapat dimiliki publik,

dan memberikan pendanaan bagi pendistribusian tanah

- b. Pengembangan pinjaman tanah
- c. Pengembangan kerja sama antar organisasi untuk layanan agrikultural yang esensial seperti pembiayaan, pemasaran, pemrosesan hasil pertanian dan pembelian peralatan dan perlengkapan agrikultural.
- d. Memperkenalkan perpanjangan layanan agrikultural
- e. Mendirikan industri pedesaan
- f. Pengembangan program untuk meningkatkan standar tenaga kerja agrikultur dan perlindungan ketenagakerjaan.
- g. Pengembangan program pelatihan guru dan terpelajar dalam teknik edukasi massal di daerah pedesaan.

Bahwa jika kita melihat pada awalnya konsep reforma agraria secara global diarahkan pada para pelaku usaha pertanian (agrikultur) di pedesaan. Perkembangan selanjutnya dapat kita lihat di dalam UUPA di mana reforma agraria tidak hanya mengurus masalah lahan pertanian dan petani saja, akan tetapi juga mengenai kepemilikan tanah oleh orang perseorangan lewat pemberian hak milik oleh negara. Kondisi reforma agraria terkini di Indonesia telah mengalami perkembangan pesat untuk mengikuti permasalahan dan juga perkembangan zaman. Tujuan reforma agraria di Indonesia menurut Pasal 2 Perpres 86/2018 antara lain yaitu:

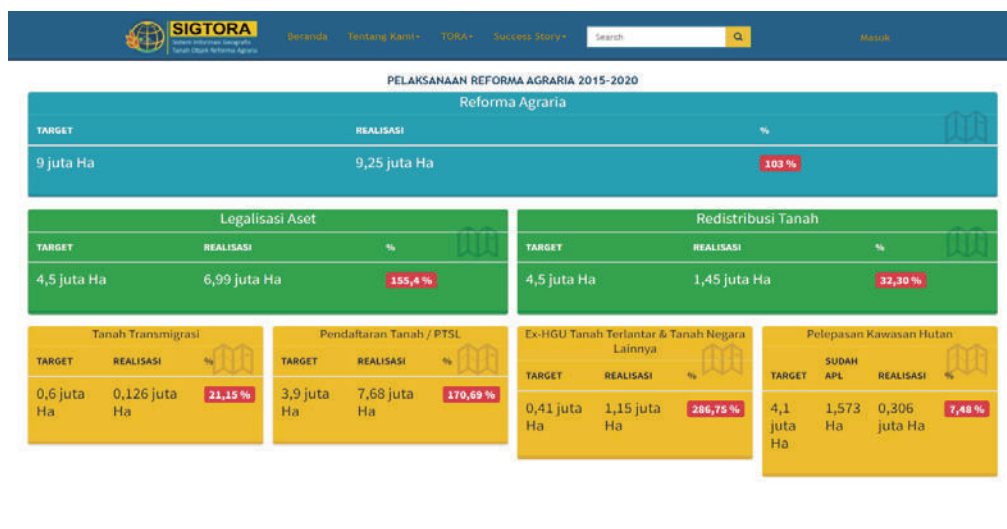
- a. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah

19 UN Economic and Social Council, “Land Reform,” United Nations Digital Library, <https://digitallibrary.un.org/record/212507?ln=en> (diakses tanggal 4 April 2022).

- b. Menangani sengketa dan konflik agraria
- c. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat berbasis agraria lewat pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- d. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan
- e. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi
- f. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan
- g. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup

Dari penjelasan diatas mengenai dasar-dasar tujuan dan juga prinsip-prinsip reforma agraria, dapat dimengerti bahwa permasalahan agraria adalah permasalahan yang

meliputi aspek multidimensi (POLEKSOSBUD). Teori reforma agraria menurut Michael Lipton mendefinisikan *land reform* sebagai legislasi (perundang-undangan) yang bertujuan untuk meredistribusi dan mewujudkan klaim atau hak atas tanah pertanian agar memberikan peningkatan status, kekuasaan, dan pendapatan para petani.²⁰ Sehingga reforma agraria tidak hanya memberdayakan (*empowerment*) bagi masyarakat kecil tetapi juga membatasi (*disempowerment*) bagi penguasa dan tuan tanah.²¹ Oleh karena itu pelaksanaannya reforma agraria oleh pemerintah perlu mempertimbangkan pelaku-pelaku di bidang pertanahan serta peran pemerintah untuk mewujudkan reforma agraria melalui kebijakan-kebijakan yang konkret benar-benar membantu rakyat.



Gambar I: Pelaksanaan Reforma Agraria 2015-2020

Dari data yang disajikan oleh gambar I, dapat dilihat bahwa realisasi reforma agraria periode tahun 2015 hingga tahun

2020 mengalami kesuksesan hingga 9,25 juta hektar atau 103% dari target. Selanjutnya juga dapat dilihat bahwa realisasi reforma

20 Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2014), 412.

21 *Ibid.*, 412.

agraria didominasi oleh legalisasi aset seperti pemberian Tanah Transmigrasi dan Pendaftaran Tanah/PTSL sebesar 6,99 juta hektar atau 155,4% dari target. Sedangkan untuk realisasi reforma agraria di bidang redistribusi tanah, hanya tercapai sebesar 32,30% dari 4,5 juta hektar yang ditargetkan oleh pemerintah. Reforma agraria melalui redistribusi tanah, khususnya melalui pelepasan kawasan hutan hanya mengalami realisasi sebesar 0,306 juta hektar dari target 4,1 juta hektar atau 7,48% saja. Oleh karena itu, data menunjukkan dalam merealisasikan redistribusi tanah sebagai reforma agraria khususnya melalui pelepasan hutan masih sangat kecil bagiannya dari keseluruhan target yang diinginkan.

Berangkat dari data-data tersebut, Pasal 16 ayat (1) UU IKN menyebutkan perolehan tanah di Ibu Kota Nusantara dilakukan antara lain melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan dan mekanisme pengadaan tanah. Pembangunan Ibu Kota Nusantara telah ditetapkan sebagai salah satu Proyek Prioritas Strategis (*Major Project*) pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2022 sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022. Rencana pemerintah untuk membentuk Ibukota Nusantara membutuhkan pertimbangan matang dari skema pengadaan

tanah untuk melindungi kepentingan publik. Satrio Manggala dari Manager Kajian Hukum dan Kebijakan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) menyatakan bahwa proyek strategi nasional memiliki suatu keterkaitan dengan konflik agraria. Salah satunya adalah adanya suatu nilai pemaksaan yang didasari keistimewaan demi kepentingan hukum sehingga pemerintah dapat mengambil alih masyarakat, yang mana dalam hal ini lahan-lahan tersebut adalah lahan pertanian produktif milik petani.²² Padahal dalam hal ini, UUPA sebagai salah satu upaya reforma agraria ingin menghapuskan kondisi masyarakat kecil golongan petani sering kali mengalami kesulitan mencari tanah untuk bercocok tanam demi terwujudnya kepentingan rakyat.²³ Selama ini kebijakan dan pelaksanaan mengenai pengadaan tanah masih berpihak kepada para investor, tanpa memperhitungkan tujuan reforma agraria dalam mencapai penataan dan penguasaan tanah secara berkeadilan.²⁴

Keadilan UU IKN secara substantif dapat menghadirkan adanya keadilan agraria. Hal ini dapat tercermin dari keadaan di mana tidak adanya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan, pemanfaatan, dan sumber daya alam yang menyangkut hidup banyak orang.²⁵ Di samping hal tersebut, perlu juga ada jaminan mengenai kepastian hak penguasaan

- 22 Universitas Islam Indonesia, "Menilik Konflik Agraria dalam Pusaran Proyek Strategis Nasional," <https://www.uui.ac.id/menilik-konflik-agraria-dalam-pusaran-proyek-strategis-nasional/> (diakses tanggal 17 April 2021)
- 23 St Nurjannah, "Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Sebagai Induk *Landreform*," *Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 3, No. 2 (2014): 193-205.
- 24 Setiyo Utomo, "Perjalanan Reforma Agraria Bagian Dari Amanah Konstitusi Negara," *Veritas et Justitia* 7, No. 1 (2021): 134.
- 25 Harison Citrawan dan Yuliyanto, *Anatomi Sengketa Agraria yang Menimbulkan Konflik Sosial (Studi Tentang Dampak Regulasi Pusat dan Daerah Sektor Agraris Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia)* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, 2015), 129.

masyarakat lokal, termasuk masyarakat adat terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya.²⁶ Perolehan tanah dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara berdasarkan UU IKN mengutamakan tanah tanpa pemilik, dan menjamin ganti kerugian jika membutuhkan tanah yang sudah dimiliki oleh masyarakat setempat. UU PT-PKU mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan secara layak dan berkeadilan kepada yang berhak. Ganti rugi karena pengadaan tanah diperhatikan dalam setiap tahapan sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UU PT-PKU, yaitu:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
- b. Penilaian Ganti Kerugian
- c. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian
- d. Pemberian Ganti Kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah instansi

Penilaian ganti rugi dilakukan oleh penilai yang ditunjuk oleh lembaga pertanahan sesuai dengan kriteria penilaian untuk setiap bidang tanah yang diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UUPT-PKU, khususnya untuk:

- a. Tanah
- b. Ruang atas dan bawah tanah
- c. Bangunan
- d. Tanaman
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai

UU PT-PKU mendasari skema pengadaan tanah sebagai disebutkan dalam Lampiran II UU IKN halaman 49 mengenai prinsip dasar penyediaan tanah. Keberadaan ganti rugi sebagai sarana perwujudan keadilan agraria masih meninggalkan problematika keberlanjutan kehidupan masyarakat setempat yang tanahnya digunakan untuk kepentingan umum. Ganti rugi memiliki kecenderungan untuk menjadikan pemilik tanah merugi sebelum tanahnya diminta untuk kepentingan umum, sehingga memiskinkan masyarakat yang mendapat ganti rugi sebagai dampaknya.²⁷ Sebenarnya dalam dokumen lampiran II UU IKN terdapat penggunaan kata “ganti kerugian” dan “kompensasi”. Sebagaimana diketahui, kompensasi memiliki kecenderungan yang lebih positif dalam dimaknai menjamin keberlanjutan perekonomian pemilik tanah sehingga lebih baik dari sebelumnya dengan adanya kompensasi tersebut.²⁸ Terlebih lagi dalam hal ini ganti rugi ditentukan oleh pihak dari pemerintah serta dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat tidak dapat menolak untuk menyerahkan tanahnya. Sebagaimana disebutkan dalam lampiran II UU IKN, bagi pihak yang keberatan mengenai ganti rugi yang diberikan dari pemilik tanah, maka ganti kerugian akan dititipkan ke pengadilan (konsinyasi). Bahwa dalam hal ini masyarakat sangat rawan untuk dirugikan dan tidak dapat mengusahakan keuntungan bagi dirinya dari kompensasi yang diberikan atas tanah miliknya.

26 *Ibid.*, 129.

27 Dekie GG Kasenda, “Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,” *Jurnal Morality* 2, No. 2 (2015): 13.

28 *Ibid.* 13.

Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012 mengenai pengujian UU PT-PKU, Majelis hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

- a. Pengadaan tanah untuk pembangunan memperhitungkan keseimbangan antara pembangunan dan kemanfaatan masyarakat (Pasal 9 ayat (1)) sudah sesuai dengan prinsip konstitusi.
- b. Pembangunan bagi kepentingan umum seperti jalan tol dan pelabuhan (Pasal 10 huruf b dan d UU PT-PKU), menyangkut hajat hidup orang banyak untuk pengangkutan orang, barang, jasa, hingga distribusi sembilan bahan pokok (sembako). Memang tidak semua orang menggunakannya, namun manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat secara langsung atau melalui pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.
- c. Bahwa tanah yang direncanakan bagi kepentingan umum (Pasal 14 ayat (1) UUPK) bukanlah pengambilalihan tanah milik pribadi oleh negara secara sewenang-wenang. Dalam UU *a quo*, terdapat konsultasi publik mengusahakan penyelesaian secara mufakat, dan pemilik tanah juga dapat mengajukan gugatan ke PTUN hingga ke Mahkamah Agung. Majelis juga menemukan bahwa proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum memberikan perlindungan hukum

yang lebih baik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dibandingkan dengan peraturan sebelumnya.

- d. Bahwa konsultasi publik ulang bermaksud untuk mengusahakan capaian mufakat. Dalam hal ini laporan terhadap gubernur tidak menjadikan gubernur dapat serta merta memutuskan sendiri, melainkan didasari kajian keberatan bersama tim. Bahwa dalam hal terhadap surat gubernur tidak diterima, maka dapat dibawa ke PTUN dalam waktu 30 hari.
- e. Penahanan ganti rugi di pengadilan setempat adalah untuk memastikan bahwa pihak yang berhak benar-benar menerima ganti rugi jika ada penetapan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Bahwa berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi, keadilan penggantian kerugian dan pembebasan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan sebagai bentuk keberatan. Akan tetapi ganti rugi yang “layak” berarti harga yang wajar, sedangkan “adil” berarti memberikan jaminan atas layaknya penggantian bagi pemilik tanah.²⁹ AP Parliman mengatakan bahwa ganti rugi yang adil menghadirkan keadaan yang lebih baik, seperti misalnya seseorang dapat membeli rumah dan tanah beserta rumah di tempat yang baru.³⁰ Selanjutnya Boedi Harsono juga mengatakan

29 Hery Zarkasih, “Pelaksanaan Prinsip Keadilan Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah),” *Jurnal Ius* 3, No. 8 (2015): 390.

30 AP Parliman, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan* (Bandung: Mandar Maju, 1993), 5.

bahwa imbalan yang layak ini harus menjadikan keadaan sosial dan ekonominya tidak mengalami kemunduran.³¹ Oleh karena itu, penggantian kerugian berlandaskan keadilan dalam UU IKN tentunya tidak hanya menjamin kesempatan untuk mengajukan keberatan dan mendapatkan kompensasi. Akan tetapi dalam hal lain, juga menjamin dengan kepastian hukum, bahwa penggantian kerugian tersebut berdampak positif bagi keberlanjutan dan kesejahteraan pemilik tanah yang diambil alih untuk kepentingan umum.

D. Penutup

UU IKN memiliki nilai *landreform* dalam konstitusi untuk menggunakan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Eksistensi nilai Pasal 33 ayat (3) menitikberatkan pada tujuan konstitusi untuk kepentingan umum. Hal ini tercermin dari adanya kepastian mengenai hak-hak pribadi sekaligus mempertegas kewenangan negara dalam mengatur penggunaan tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, diperhatikan pula proses-proses pembebasan lahan dan ganti rugi agar tidak kemudian berhenti pada usaha meminimalisir dampak negatif, akan tetapi dapat menciptakan dampak positif yang lebih besar kedepannya bagi seluruh rakyat Indonesia. Akan tetapi dalam hal ini, pelaksanaan UU IKN tentunya masih perlu terus diperhatikan dan dievaluasi secara seksama dalam progres pembangunan Ibu Kota Nusantara. Hal ini dikarenakan Pemerintah sebagai petugas reforma agraria, di saat bersamaan juga memiliki wewenang

sebagai penguasa untuk mempergunakan tanah bagi kepentingan umum. Oleh karena kekuasaan yang besar ini, maka seringkali konflik agraria menjadi timpang dan bahkan berdampak berkepanjangan terhadap kesejahteraan dan kehidupan rakyat biasa. Maka dari itu, kepastian hukum menjadi salah satu pertimbangan utama agar dampak pembangunan Ibu Kota Baru tidak hanya sekedar diikuti ganti rugi bagi yang terdampak. Bahwa kepastian hukum di dalam UU IKN, diharapkan mampu memberikan ganti rugi berdasarkan keadilan yang mendukung keberlanjutan dan kesejahteraan hidup pemilik tanah yang terdampak pembangunan.

Dari penelitian ini, dapat diberikan saran bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah Ibu Kota Nusantara selalu menyelenggarakan pengadaan tanah untuk pembangunan berdasarkan semangat reforma agraria. Bahwa semangat reforma agraria tersebut kemudian didasari semangat keadilan sosial yang bersumber dari sila ke 5 Pancasila, dan ketentuan konstitusional bahwa tanah digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Diharapkan DPR, warga negara, Kementerian ATR/BPN dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dapat melakukan pengawasan aktif terhadap penerapan dan penyelenggaraan urusan tanah sesuai dengan UU IKN, serta selalu mengutamakan keadilan serta pemenuhan hak-hak masyarakat yang terdampak oleh pembangunan Ibu Kota Negara. Pemenuhan hak-hak ini tentunya termasuk menjadi pertimbangan pemberian ganti kerugian terhadap pemilik tanah yang

31 Boedi Harsono, *Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan, Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan Badan Pertanahan Nasional, 1994), 116.

terdampak pengadaan tanah secara adil dan layak. Hal tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kehidupan yang lebih baik dari kompensasi yang diberikan pada pemilik tanah. Dengan begitu UU IKN dan pembangunan Ibu Kota Nusantara dapat

hadir sebagai pionir dalam penyelenggaraan tanah yang benar-benar menggunakan sistem tatanan dan penguasaan yang sesuai dengan cita-cita reforma agraria, yaitu berkeadilan dan bermanfaat sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arizona, Yance. *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2014.
- Citrawan, Harison dan Yuliyanto, *Anatomi Sengketa Agraria yang Menimbulkan Konflik Sosial (Studi Tentang Dampak Regulasi Pusat dan Daerah Sektor Agraria Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia)*, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, 2015.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pembahasannya*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2013.
- Harsono, Boedi. *Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan Badan Pertanahan Nasional, 1994.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Mahfud MD, Mohammad *et al.* *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002: Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2005.
- Parlindungan, AP. *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Mandar Maju, 1993.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Arizona, Yance. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 8. No. 3 (2011).
- Hadi, Fikri dan Rosa Ristawati. "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 10, No. 3 (2020).
- Herdiana, Dian. "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik." *Jurnal Transformative* 8, No. 1 (2022).
- Kasenda, Dekie GG. "Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Morality* 2, No. 2 (2015).
- Nurjannah, St. "Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Sebagai Induk Landreform." *Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 3. No. 2 (2014).
- Rongiyati, Sulasi. "Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018." *Info Singkat*, Vol.

X No. 19/I/Puslit (2018).

Henni Triyana dan Suparwoto, "Pepindahan Ibukota RI Dari Jakarta ke Yogyakarta Pada 4 Januari 1946," *AVATARA* 10, No. 2 (2013).

Utomo, Setiyo. "Perjalanan Reforma Agraria Bagian Dari Amanah Konstitusi Negara." *Veritas et Justitia* 7. No. 1 (2021).

Zarkasih, Hery. "Pelaksanaan Prinsip Keadilan Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)." *Jurnal Ius* 3. No. 8 (2015).

Zein, Subhan. "Reforma Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9. No. 2 (2019).

C. Internet

Ayundari. "Urgensi pemindahan Ibu Kota Negara." *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, 29 Juni 2022, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/14671/Urgensi-Pemindahan-Ibu-Kota-Negara.html>.

Ramadhan, Ardito. "Pansus Sebut RUU IKN Dikebut Agar Beri Kepastian Investor Bangun Ibu Kota Baru." *Kompas*, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/18/12592111/pansus-sebut-ruu-ikn-dikebut-agar-beri-kepastian-investor-bangun-ibu-kota>.

Rukmana, Deden. "Pemindahan Ibukota Negara." Dewan Perwakilan Rakyat, <https://berkas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter-391-749-20200706213210.pdf>.

UN Economic and Social Council. "Land Reform." *United Nations Digital Library*, <https://digitallibrary.un.org/record/212507?ln=en>.

Universitas Islam Indonesia. "Menilik Konflik Agraria dalam Pusaran Proyek Strategis Nasional." <https://www.uui.ac.id/menilik-konflik-agraria-dalam-pusaran-proyek-strategis-nasional/>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan rumah Susun, dan Pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022.

BIODATA PENULIS

Richard Jatimulya Alam Wibowo lahir di Semarang, dan saat ini sedang menempuh pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Penulis telah menulis makalah dengan Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N, M. Hum., bertajuk “Imunitas terhadap pejabat pemerintah Indonesia dan AS selama Pandemi Covid-19, dan implikasinya terhadap penerapan dan penegakan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik” telah diterbitkan di *Jurnal Adigama Volume 4*, Terbit 2 Desember 2021. Hingga saat ini, penulis saya telah menulis artikel di bidang hukum tata negara. Penulis dapat dihubungi melalui email: richardjaw2002@gmail.com.

PENATAAN ULANG PENGATURAN PENANAMAN MODAL ASING DI INDONESIA MELALUI MOMENTUM PEMBANGUNAN IBU KOTA NEGARA

*(Remodeling of Foreign Investment Regulations in Indonesia
Through the National Capital Development Momentum)*

Surya Oktaviandra

Fakultas Hukum Universitas Andalas
Kampus Limau Manis Padang

e-mail: suryaoktaviandra@law.unand.ac.id

Abstrak

Kontroversi perlu tidaknya pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) sudah mengemuka semenjak lahirnya undang-undang tersebut. Meskipun demikian, argumentasi hukum yang selama ini didiskusikan dirasa belum cukup kuat dalam mendorong terjadinya pembaruan pada UUPM khususnya mengenai pengaturan penanaman modal asing. Penelitian ini berupaya mengisi kekurangan argumentasi hukum terhadap perlunya pembaruan pengaturan hukum penanaman modal asing di Indonesia seiring dengan momentum akan dilakukannya pembangunan ibu kota negara baru di Indonesia yang sebagian pembiayaannya akan bergantung kepada kegiatan penanaman modal asing. Metode penelitian yang dilakukan adalah bersifat yuridis normatif dengan melakukan analisa berbagai bahan hukum yang sesuai. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan dan menyarankan dilakukannya penataan ulang pengaturan penanaman modal asing di Indonesia yang tidak hanya menambah beberapa ketentuan saja, namun juga merubah cara berpikir dan struktur pengaturan hukum penanaman modal asing di dalam UUPM.

Kata kunci: penataan ulang, pembaruan, penanaman modal asing, ibu kota negara.

Abstract

The controversy over whether or not to renew Law Number 25 of 2007 concerning Investment (UUPM) has surfaced since the birth of the law. Nevertheless, the legal arguments that have been discussed so far are deemed not rigorous to encourage reforms to the Investment Law, especially regarding the regulation of foreign investment. This study seeks to fill the lack of legal arguments for law reform of foreign investment in Indonesia through the momentum for the construction of a new capital city in Indonesia, some of which will depend on foreign investment activities. This research has used normative juridical methods by analyzing various appropriate legal materials. The results of this study conclude and suggest a fresh model of the foreign investment regulation in Indonesia which not only adds a number of provisions, but also changes the way of thinking and the structure of foreign investment regulation in the Investment Law.

Keywords: remodeling, reform, foreign direct investment, capital city.

A. Pendahuluan

Pengaturan mengenai Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia saat ini berada pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) dengan beberapa perubahan dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UUPM tersebut pada masa lahirnya dianggap sebagai sebuah terobosan di mana muncul sebagai undang-undang baru dan dilakukannya penggabungan pengaturan hukum penanaman modal dalam negeri (PMDN) yang sebelumnya diatur dengan undang-undang tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (UU PMDN) dan pengaturan penanaman modal asing (PMA) yang diatur pada waktu lalu dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA).

Perubahan pada UUPM ini melalui UU Cipta Kerja yang terjadi pada tahun 2020 mengatur ulang beberapa ketentuan seperti bidang usaha yang tertutup (pasal 12), kemudahan usaha dan perlindungan UMKM (pasal 13), fasilitas penanaman modal (pasal 18), serta pengesahan dan perizinan penanaman modal (pasal 25). Meski demikian, perubahan yang terjadi dinilai masih bukan perubahan terhadap hal-hal esensial dalam memberikan kepastian hukum terutama

mengenai penanaman modal asing (PMA) langsung atau *Foreign Direct Investment* (FDI) yang sering menjadi objek kritikan terhadap UU ini.

Dorongan diperlukannya pembaharuan atau setidaknya penyesuaian di dalam pengaturan penanaman modal asing terekam dalam beberapa publikasi sarjana hukum. Salah satu nya di antaranya menekankan bahwa UUPM dianggap sebagai pro investor khususnya investor asing dan UUPM dianggap terlalu umum serta tidak jelas memberikan perbedaan dan pengaturan antara PMA dan PMDN.¹ Meski demikian, belum terdapat upaya penguraian masalah yang ada dan rekomendasi seperti apa seharusnya bentuk, susunan dan ketentuan pengaturan PMA di dalam UUPM yang dikehendaki. Begitu juga dengan publikasi lain yang berupaya mengkritik pengaturan UUPM yang juga tidak sampai kepada pembahasan upaya perbaikan dari apa yang dianggap tidak benar tersebut.² Kritik lain terhadap ketimpangan di dalam pengaturan PMA di dalam UUPM mengemukakan bahwa perlindungan kepada investor asing lebih diutamakan daripada adanya ketentuan penyeimbang yang dapat memberikan kekuatan pemerintah dalam mengatur kedaulatannya.³ Namun, kritik itu pun tidak diikuti dengan upaya identifikasi yang lebih dalam mengenai apa

-
- 1 Franni Puru, "Pembaharuan Hukum Penanaman Modal Dalam Memberikan Perlindungan Bagi Penanam Modal Di Indonesia," *LEX ADMINISTRATUM* 2.1 (2014), 20.
 - 2 Agus Surachman, "Kritik Terhadap Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Perspektif Teori Hukum)," *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 5.1 (2018): 24-32.
 - 3 Acep Rohendi, "Prinsip Liberalisasi Perdagangan World Trade Organization (WTO) Dalam Pembaharuan Hukum Investasi Di Indonesia (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007)(Principle of Trade Liberalization of World Trade Organization (WTO) in Reforming the Investment Law of Indonesia (Indonesian Law No. 25 of 2007))," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 1.2 (2014), 401.

yang dapat diperbaiki dan model yang dapat diimplementasikan. Sementara, publikasi lain secara khusus membahas terdapatnya ketidakpastian hukum menyoroti klausul *Full Protection and Security* (FPS) yang hanya tersirat dalam beberapa ketentuan UUPM di mana ruang lingkup FPS tersebut juga tidak jelas dan tidak diberikan penjelasan lebih lanjut oleh UUPM.⁴

Dengan berbagai kritik dan identifikasi permasalahan yang terlihat dari UUPM tersebut dapatlah menjadi pijakan awal kita bersama bahwa masih ada celah dan lobang yang mesti harus ditambal. Meski demikian, kurangnya dorongan dengan argumentasi hukum dan solusi yang tepat dalam hal memperjelas posisi aturan PMA di dalam keseimbangan hak antara investor asing dan kedaulatan negara mengakibatkan upaya pembaruan UUPM selalu tenggelam. Hal ini dapat terjadi karena masih dirasa kurangnya pemahaman kita sendiri di dalam memahami posisi penanaman modal asing itu di dalam rumah besar hukum penanaman modal Indonesia. Kondisi ini dapat lahir karena pada kenyataannya tidak terlalu banyak sarjana hukum yang mencurahkan minat dan penelitiannya kepada hukum internasional umumnya, dan hukum penanaman modal asing khususnya. Dengan demikian, ini mempengaruhi minimnya pertimbangan kebijakan hukum yang dapat diambil oleh pemerintah di dalam membuat pengaturan

mengenai PMA di dalam UUPM. Sementara, pengaturan dan aplikasi PMA di dunia selalu berkembang dengan cepat terutama beberapa dekade terakhir. Di lain sisi, kecepatan dan kegesitan pemerintah dalam menata regulasi belum berada pada irama yang sama. Padahal, regulasi yang tepat, jelas dan akurat dapat meminimalisir terjadinya sengketa PMA dengan investor akibat adanya kebijakan tertentu dari pemerintah.⁵

Namun demikian, sudah seharusnya pembaruan di dalam UUPM dilaksanakan mengingat masih ditemukannya celah-celah dan kekurangan-kekurangan yang ada terutama di dalam pengaturan PMA dengan kaitannya dengan hukum dan kedaulatan negara. Apalagi, arus PMA diperkirakan akan meningkat signifikan terutama dengan telah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Ibu Kota Negara. Pasal 12 dari UU tersebut secara jelas memberikan kekhususan kepada Otorita IKN untuk berwenang memberikan perizinan investasi, kemudahan berusaha dan fasilitas lainnya kepada pihak yang mendukung pembiayaan IKN.

Meskipun pola hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Otorita ini pada saat ditulisnya publikasi ini belum terlalu jelas, keberadaan Otorita IKN di dalam memberikan kewenangan investasi khususnya investasi asing harus diimbangi dengan pengaturan PMA yang sudah bebas dari unsur

4 Eka An Aqimuddin dan Frency Siska, "The Ambiguity of Implementation of Full Protection and Security Principle in Indonesia Investment Law," *Social and Humaniora Research Symposium* (SoRes 2018), Atlantis Press (2019), 166.

5 Lihat lebih lanjut Eckhard Janeba, "Regulatory chill and the effect of investor state dispute settlements," Cesifo Working Paper No. 6188 (2019)., yang menjelaskan fenomena *regulatory chill*, yaitu suatu kondisi di mana pemerintah suatu negara sulit mengimplementasikan kebijakan di dalam negaranya sendiri akibat potensi sengketa dengan investor asing.

ketidakpastian hukum, serta ketimpangan antara hak dan kewajiban antara investor asing dan pemerintah.⁶ Berkaitan dengan itu, penelitian ini berupaya untuk memberikan identifikasi, analisa dan rekomendasi dilakukannya pembaruan terhadap UUPM. Pertanyaan yang harus dapat dijawab dari upaya tersebut ada beberapa hal. Pertama, bagaimana kedudukan hukum domestik (nasional) dengan pengaturan PMA yang dipengaruhi berbagai perjanjian bilateral atau multilateral dan sumber hukum internasional lainnya yang merupakan bagian dari hukum internasional. Kedua, apakah tepat gagasan menempatkan pengaturan PMDN dan PMA di dalam suatu UUPM sebagai bentuk upaya non-diskriminasi. Ketiga, apakah pengaturan dan keseimbangan yang ideal antara hak dan kewajiban investor dengan hak dan kewajiban pemerintah. Seluruh pertanyaan tersebut harus dapat dijawab serta diiringi penjelasan bagaimana konsep yang ideal yang mesti dianut oleh UUPM di dalam pengaturan PMA, sehingga upaya ke arah pembaruan UUPM dapat dilaksanakan.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Metode yang digunakan adalah dengan mempelajari dan menganalisa data-data sekunder kepustakaan berupa bahan hukum primer yaitu peraturan mengenai penanaman modal yaitu Undang-Undang Nomor 25

Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Selain itu berbagai putusan tribunal juga dijadikan sumber penelitian seperti pada kasus *Metalclad*, *SD Myers*, *Tecmed*, *Methanex* dan *Azurix*. Sementara itu, perjanjian investasi internasional seperti perjanjian bilateral Indonesia-Singapura, Indonesia-Australia CEPA, dan perjanjian multilateral RCEP, TPP, CETA, dan sebagainya merupakan contoh bahan hukum lainnya yang dijadikan data rujukan penelitian ini. Di samping beberapa bahan hukum primer di atas, studi ini juga menggunakan bahan hukum sekunder dan tersier yang relevan.⁷ Studi pustaka yang dilakukan pada penelitian ini juga termasuk di dalamnya menggali hukum kebiasaan internasional dan prinsip umum hukum internasional. Kedua sumber tersebut juga penting di dalam menganalisa kesesuaian perlindungan PMA terhadap hukum penanaman modal yang diberlakukan di Indonesia.

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan maupun perjanjian internasional dianalisa dengan melakukan interpretasi melalui teks mengingat interpretasi teks peraturan merupakan cara yang pertama dan paling utama untuk mengetahui maksud dan norma yang diatur dalam peraturan tersebut sebagai suatu

6 Hal ini dilakukan dengan mengingat bahwa penanaman modal asing seharusnya ditujukan untuk mencapai manfaat bagi semua pihak secara bersama-sama, lihat Rudolf Dolzer dan Christoph Schreuer, *Principles of International Investment Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2012), 5. Lihat juga Michael M. Bechtel et al., "The green side of protectionism: Environmental concerns and three facets of trade policy preferences," *Review of International Political Economy* 19.5 (2012): 837-866, 7., dan Kate Miles, *The Origin of International Investment Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 159.

7 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 13.

konteks yang utuh berdasarkan objek dan tujuan peraturan itu dibuat.⁸ Kemudian, selain melakukan analisa terhadap peraturan, pembahasan studi ini juga menerapkan cara *Hanson* tentang teknik penelitian hukum. Dalam buku *Legal Method, Skills, and Reasoning*, *Hanson* mengemukakan bahwa dibutuhkannya cara berpikir kritis dari sudut pandang logika, penalaran hukum, dan argumentasi hukum di dalam studi hukum karena pemahaman hukum dari perspektif semacam ini berusaha menemukan, mengungkap, menguji akurasi, dan menjustifikasi asumsi-asumsi atau makna-makna yang tersembunyi dalam peraturan atau ketentuan hukum yang ada berdasarkan kemampuan rasio (akal budi) manusia.⁹

C. Pembahasan

1. Hubungan Hukum Penanaman Modal Nasional dengan Hukum Internasional

Permasalahan awal pengaturan PMA di Indonesia merupakan efek samping dari pengaturan satu undang-undang untuk dua rezim yang berbeda, PMA dan PMDN. Dengan diupayakannya sebanyak mungkin pengaturan yang sama untuk kedua jenis penanaman modal tersebut, pengaturan PMA yang seharusnya membutuhkan ketentuan yang lebih kompleks dan detail menjadi termarginalkan. Sehingga, dampak negatif muncul di mana UUPM terkesan lebih banyak mengatur PMDN dibandingkan PMA. konsekuensi logis dari hal tersebut adalah kurang kuat dan jelasnya pengaturan PMA di Indonesia. Hal ini dipersulit dengan kenyataan

bahwa UUPM semakin lama semakin tertinggal oleh perkembangan pengaturan PMA dalam hukum internasional yang terjadi begitu cepat terutama sejak abad 21 ini.

Arah kebijakan pembangunan di Indonesia masih membutuhkan banyaknya modal dari sektor swasta di samping APBN yang dimiliki pemerintah. Ditambah lagi, pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) dan kawasan pendukungnya jelas membutuhkan modal asing yang signifikan. Sedangkan, kondisinya sekarang adalah pengaturan PMA di dalam UUPM masih menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berbagai aspek yang dapat menimbulkan berbagai potensi sengketa PMA. Padahal, tantangan membangun IKN dan kawasan pendukungnya lebih berat karena lahan-lahan pembangunannya berada di atas kawasan yang memiliki (1) sumber daya alam; (2) hutan sebagai penyangga lingkungan; (3) hak tanah adat, dan; (4) kawasan penduduk yang dapat terpinggirkan. Berbagai resiko kesehatan masyarakat, keamanan, lingkungan dan kedaulatan negara dapat terjadi bila investasi asing tidak dapat diatur dengan baik melalui regulasi yang jelas untuk mempromosikan investasi di satu sisi dan mempertahankan kedaulatan dan keamanan negara di sisi lain.

Menentukan persinggungan dan hubungan antara hukum penanaman modal UUPM yang merupakan hukum nasional (domestik) dengan ketentuan hukum internasional terhadap pengaturan penanaman modal asing adalah sebuah hal yang fundamental dilakukan. Hal ini karena, akan

8 Pasal 31 Vienna Convention on The Law of Treaties, 1969.

9 Urbanus Ura Weruin, "Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Konstitusi* 14.2 (2017): 374-395, 375.

sulit meletakkan pengaturan penanaman modal asing di dalam UUPM bila kita tidak mampu mengidentifikasi terlebih dahulu hubungan seperti apa yang terjadi di antara kedua sistem tersebut yaitu hukum nasional dan hukum internasional.

Di dalam UUPM yang merupakan hukum domestik, hukum internasional terlibat karena munculnya unsur asing yang menimbulkan implikasi dan dampak lanjutan dalam penanganan PMA dibandingkan PMDN. Unsur asing ini pula yang memberikan perbedaan antara PMDN dan PMA tersebut. Modal asing, dan perorangan atau perusahaan asing merupakan bagian dari sistem hukum internasional harus ditetapkan statusnya dan dilindungi secara internasional juga.

Jelaslah bahwa unsur 'asing' dalam PMA memunculkan konsekuensi logis hadirnya aspek internasional. Aspek internasional dapat diketahui dengan mengidentifikasi adanya pertautan hubungan hukum antara suatu subjek hukum pada suatu negara dengan subjek hukum di negara lainnya. Unsur 'asing' sendiri dalam PMA menimbulkan konsekuensi terjadinya penanganan khusus dari Pemerintah Indonesia. Hal ini terlihat dari mulai dari adanya kejelasan status hukumnya, pendirian dan pengesahan badan usaha, syarat memperoleh izin, tenaga kerja, bidang usaha yang terbuka atau tertutup, hingga kepada cara-cara penyelesaian sengketa. Satu hal yang pasti, perlindungan terhadap PMA

berlaku dan harus memenuhi standar hukum internasional, bukan hanya standar domestik atau peraturan di Indonesia saja. Bahkan, dalam penyelesaian sengketa investasi internasional, hukum domestik dapat saja dikesampingkan oleh tribunal sejauh mana dalam pemenuhan hukum domestik tersebut justru terjadi pelanggaran terhadap hukum investasi internasional.¹⁰

Dari pemahaman di atas, terlihat bahwa hukum internasional berada di atas hukum nasional. Namun, apakah gagasan ini benar secara keseluruhan tentu harus dipahami lagi. Secara umum, memang dapat dikatakan bahwa daya ikat hukum internasional lebih kuat bila dibandingkan dengan hukum nasional. Hukum internasional lahir atas konsensus negara-negara, baik itu tertulis maupun tidak tertulis. Bahkan, Ketika suatu negara tidak mengikatkan diri pada perjanjian atau konvensi tertentu pun, bila itu sudah menjadi praktek umum secara internasional besar peluang untuk dikatakan bahwa negara tersebut harus mengikuti aturan internasional tersebut. Salah satu contohnya adalah Konvensi Montevideo Tahun 1933. Konvensi tersebut hanya diratifikasi oleh 17 negara, namun karena kemudian menjadi hukum kebiasaan internasional menjadi diikuti oleh seluruh negara dalam penerapannya.

Sementara, di sisi lain, hukum nasional lahir hanya karena kemauan sepihak dari sebuah negara. Oleh karena itu, wajar bila

10 Lihat kasus *Metalclad Corp v. Mexico*, ICSID (Additional Facility) Case No ARB (AF) /97/1 (Award of 30 August 2000), di mana tribunal berpegang pada ketentuan Pasal 27 VCLT (Vienna Convention on the Law of Treaties) yang berbunyi "*A Party may not invoke the provisions of its international law as justification for its failure to perform a treaty*". Terjemahan bebas dari ketentuan Pasal 27 VCLT ini berarti bahwa pihak tertentu tidak dapat menjustifikasi pemenuhan hukum domestik sebagai alasan dari melanggar ketentuan dari perjanjian internasional yang ada. Perjanjian internasional dalam hukum investasi internasional sendiri memiliki berbagai klausul yang secara umum ditetapkan untuk memberikan perlindungan penuh kepada penanam modal asing.

hukum internasional dipandang lebih tinggi daripada hukum nasional sejauh mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan internasional di dalamnya, terlepas dari prinsip monism atau dualism yang dianut sebuah negara. Ini berarti, ketika terjadi konflik, aturan yang sudah diatur secara internasional harus tunduk pada hukum internasional. Sementara, hal-hal yang di luar itu, seperti ketentuan-ketentuan lain termasuk prosedur atau administrasi hukum yang diatur dan dipraktekkan sebuah negara menjadi kewenangan negara tersebut.

Hal ini berarti pengaturan hukum penanaman modal asing di dalam UUPM harus dapat mengidentifikasi 2 (dua) kelompok, mana yang dapat diatur secara bebas oleh sebuah negara, dan mana yang secara *'default'* tunduk pada hukum internasional. Sampai di sini, haruslah dipahami bahwa tidak seluruh hukum internasional yang mengatur penanaman modal asing dianggap sebagai aturan *'tinggi'* yang harus tunduk terhadapnya. Hanya hal-hal tertentu saja yang sudah otomatis dianggap sebagai aturan demikian, seperti standar minimum internasional terhadap perlakuan terhadap asing dan propertinya.¹¹ Standar minimum terhadap orang asing ini termasuk

sebagaimana klaim *Neer* maupun yang terus berkembang seiring perkembangan zaman.¹²

Hanya saja, meskipun beberapa ketentuan sudah menjadi standar secara internasional, bukan berarti bahwa UUPM sebagai hukum nasional mesti absen dalam mengatur ketentuan tersebut di dalam UUPM. Hal ini berdasarkan atas 2 (dua) sebab. Yang pertama, ketidak munculan beberapa ketentuan standar di dalam hukum internasional di dalam UUPM menempatkan pengaturan UUPM menjadi tidak jelas sehingga menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian secara hukum. Masyarakat internasional dan termasuk masyarakat Indonesia akan memiliki keraguan dalam melihat bagaimana posisi pemerintah dalam menerapkan aturan hukum internasional di dalam hukum nasional UUPM nya. Padahal, seperti pengaturan dalam perjanjian investasi internasional, teks dalam hukum nasional pun sangat penting sebagai rujukan bila terjadi sengketa.¹³ Kedua, meskipun beberapa ketentuan sudah menjadi standar di dalam hukum internasional seperti klausul *non-expropriation*, *most favoured nation* (MFN), *national treatment* (NT), *fair and equitable treatment* (FET), *full protection and security* (FPS), serta klausul-klausul

11 Standar minimum internasional (international minimum standard) merupakan seperangkat aturan dasar yang diakui secara internasional terhadap perlakuan terhadap orang asing dan propertinya di negara lain. Perlakuan terhadap orang asing itu harus memenuhi standar yang ditetapkan terlepas dari bagaimanapun hukum domestik atau praktek hukum yang dilaksanakan suatu negara. Pelanggaran terhadap hak-hak orang asing tersebut sesuai standar hukum internasional dianggap sebagai pelanggaran hukum internasional.

12 Klaim *Neer* merupakan pijakan awal di dalam penetapan standar minimum internasional terhadap orang asing. Kasus ini berawal dari terbunuhnya Paul Neer, seorang warga Amerika, di Meksiko dalam kondisi yang tidak jelas. Dalam kasus ini, komisi sengketa menyatakan bahwa untuk menentukan terjadinya tindakan jahat yang dilakukan pemerintah yang kebiadaban, itikad buruk, kelalaian menjalankan tugas atau tindakan yang tidak cukup dilakukan sesuai standar yang ada, lihat United Nations, Reports of International Arbitral Awards, 1926, IV, pp. 60ff.

13 Lihat juga Jeswald W. Salacuse, *The Law of Investment Treaties*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), 160 dan Campbell McLachlan QC et al., *International Investment Arbitration: Substantive Principle* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 22

lainnya, pada prakteknya beberapa norma dalam peraturan tersebut tidak tetap atau tidak membeku sepanjang waktu. Di samping itu, penafsiran klausul-klausul tersebut seringkali membingungkan dan menimbulkan penafsiran berbeda.

Dalam beberapa kasus, penafsiran terhadap klausul tertentu diputus berbeda oleh masing-masing tribunal.¹⁴ Dengan demikian, pengaturan yang dapat dilakukan oleh UUPM dapat menyediakan batas dasar (*baseline*) dan memperjelas ruang lingkup dan penerapan klausul tersebut dalam sebuah sengketa. Di samping itu, adanya standar dan batas yang jelas di dalam UUPM terhadap pengaturan PMA seharusnya dapat dan diarahkan sebagai standar baku atau pedoman yang ada di dalam membuat perjanjian secara bilateral maupun multilateral dengan negara lain. Ketiadaan pengaturan tersebut secara jelas dan tertulis di dalam UUPM, dapat membuat terjadinya keragaman dan gap yang terlalu besar antara satu perjanjian dengan perjanjian lain. Meskipun beberapa ketentuan dasar sudah menjadi pedoman, tentu hal ini tidak menghalangi terjadi kustomisasi terhadap berbagai ketentuan lain tergantung situasi dan kondisi yang ada.

Seiring dengan perkembangan zaman, selalu dibutuhkan hukum yang ikut berubah mengantisipasi dan menjawab berbagai permasalahan yang timbul di

dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Begitu pula hanya dengan pengaturan PMA. Pasal 21 dalam UU PMA lama sudah mengatur mengenai jaminan tidak akan dilakukannya nasionalisasi atau tindakan ekspropriasi. Hal itu seiring dengan keadaan umum ketika itu di mana terjadinya berbagai pergerakan perlawanan terhadap kolonialisme yang diiringi paham nasionalisme dengan melakukan nasionalisasi aset asing di suatu negara. Namun, pada UU PMA lama itu belum dimasukkan sama sekali pengaturan mengenai perlakuan *most favoured nation* (MFN) sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 UUPM yang sekarang sebagai standar non diskriminasi saat ini. Pengaturan non-ekspropriasi dan non-diskriminasi dalam bentuk MFN praktis menjadi ruh utama perlindungan investor asing di Indonesia di dalam UUPM saat ini.

Namun demikian, minimnya perlindungan PMA dalam UUPM ini berbeda dengan praktek yang dilakukan Indonesia akhir-akhir ini dalam perjanjian bilateral atau multilateralnya yang berhubungan dengan PMA. Salah satu perjanjian PMA terbaru yang disepakati Indonesia dengan Singapura di tahun 2018 sudah memuat pengaturan yang lebih lengkap dalam perlindungan kegiatan PMA.¹⁵ Dalam perjanjian investasi tersebut sudah memberikan penjelasan yang lebih lengkap mengenai *National Treatment* dan

14 Misalnya dalam *S.D. Myers vs Canada* (*S.D. Myers Inc. vs. Canada*, UNCITRAL (Partial Award of 13 November 2000) [*S.D. Myers*]), tribunal menegaskan bahwa sesuai interpretasinya terhadap Pasal 1105 (1) NAFTA, ruang lingkup klausul FET dan FPS dibaca secara utuh dan luas yaitu sesuai '*treatment in accordance with international law*'. Sementara, pada kasus *Azurix Corp. v. Argentine* (*Azurix Corp. vs. Argentine*, ICSID Case No. ARB/01/12 (Award of 14 July 2006) [*Azurix*]), FET diinterpretasikan oleh tribunal sebagai sebuah standar yang lebih tinggi daripada yang dipersyaratkan oleh hukum internasional.

15 *Agreement Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Singapore on The Promotion and Protection of Investment*, 2018.

Ekspropriasi di bagian lampirannya, termasuk juga klausul FET (pasal 3), NT (pasal 4), MFN (pasal 5) dan ekspropriasi (pasal 6) pada batang tubuh perjanjian. Bahkan, dalam perjanjian bilateral ini juga sudah diatur adanya klausul 'Right to Regulate' (Pasal 11) yang memberikan keleluasan kepada pemerintah asing-masing negara untuk dapat menerapkan peraturan dengan alasan yang sah meski menimbulkan efek negatif kepada investor asing. Pengaturan yang lebih kurang sama terdapat pada perjanjian perdagangan dengan Australia yaitu IA CEPA di mana pada Bagian 'Investment Chapter' nya terdapat pengaturan proteksi berdasarkan Standar minimum internasional yang termasuk di dalamnya FET dan FPS (Pasal 14.7) dan *Promotion of regulatory Objectives* Pasal 14.16.¹⁶

Dari apa yang disampaikan di atas telah membuktikan bahwa pengaturan UUPM tertinggal dibanding praktek perjanjian yang sudah dilakukan dengan negara lain. Padahal,

"Procedure for concluding an investment agreement with the Government of the Republic of Uzbekistan: "The Government of the Republic of Uzbekistan may conclude an investment agreement in order to ensure the fulfillment of obligations by foreign investors, who are provided by mutual agreement with additional guarantees and support measures (benefits and preferences)."

UUPM harus menjadi dasar untuk dapat dilaksanakannya perjanjian investasi dengan negara lain dengan sejumlah ketentuan dasar yang harus juga diakomodir di dalam perjanjian investasi tersebut. Hal ini memberikan 2 (dua) arti penting. Yang pertama, UUPM berfungsi sebagai UU 'dasar'

dengan telah diundangkannya UUPM sebagai regulasi yang mengatur kegiatan penanaman modal termasuk PMA, keberadaan UUPM harus mampu menjadi '*baseline*' sehingga tidak boleh tertinggal oleh perjanjian investasi lainnya yang dilakukan secara terpisah dengan negara lain. Setidaknya, terdapat juga ketentuan yang mengatur hubungan antara UUPM dengan perjanjian investasi lain. Idealnya, ada kerangka dan pedoman jelas yang ditetapkan oleh UUPM yang menjadi standar dasar dan baku yang digunakan oleh Pemerintah dalam melaksanakan kesepakatan perjanjian investasi dengan negara lain, hal yang mana baik mekanisme maupun prosedurnya pun sebaiknya ditetapkan dengan jelas di dalam UUPM. Salah satu contoh pengaturan seperti itu dapat dilihat di dalam UU Penanaman Modal Negara Uzbekistan.¹⁷ Dalam UU penanaman modal Uzbekistan tersebut pada *Chapter 8*, pasal 40 nya, dinyatakan bahwa:

dalam segala kegiatan investasi di Indonesia termasuk di dalamnya hubungan perjanjian investasi dengan negara lain. Kedua, dengan mengacu kepada UUPM, segala perjanjian investasi yang dibuat dengan negara lain relatif seragam, Keseragaman dan kemampuan UUPM yang dapat berfungsi sebagai norma

16 *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement*, 2020.

17 *Law of the Republic of Uzbekistan On investments and investment activity*, 2019.

dasar dalam kegiatan PMA akan menimbulkan kepastian hukum yang lebih komprehensif. Artinya ketika orang melihat UUPM Indonesia mereka akan mendapatkan gambaran umum mengenai pengaturan PMA di Indonesia, tanpa perlu melakukan kajian lebih lanjut dan spesifik untuk menelusuri ada atau tidaknya perjanjian investasi dengan negara lain. Hal ini dikatakan, tentu dengan tidak mengacuhkan kemungkinan terjadi diferensiasi tertentu antara perjanjian investasi satu dengan yang lainnya. Meskipun demikian, diferensiasi yang ada harus tidak jauh melenceng atau bertentangan dari ketentuan yang standar dianut oleh UUPM itu sendiri. Bila ini dapat terealisasi, bahkan ini lebih baik dari apa yang ada di Singapura, di mana untuk mengetahui pengaturan penanaman modal kita harus benar-benar mendalami berbagai peraturan yang berada dalam regulasi yang terpisah, dan termasuk di dalamnya perjanjian investasinya dengan berbagai negara.

2. Pengaturan PMA dan PMDN dalam Satu Regulasi UUPM

UUPM dianggap sebagai produk hukum yang berani dan revolusioner pada masa diundangkannya karena secara tegas menyatukan pengaturan PMA dan PMDN dalam satu peraturan. Padahal, selama lebih dari 3 (tiga) dekade, kedua hal tersebut dipisah. Terdapat anggapan bahwa pengaturan PMA dan PMDN dalam satu regulasi ditujukan untuk mengakomodir prinsip non-diskriminasi di mana antara

kegiatan penanaman modal dalam negeri dan asing diperlakukan sama.¹⁸ Sehubungan dengan itu, pertanyaan selanjutnya yang perlu untuk dijawab yaitu apakah penyatuan demikian adalah suatu keharusan untuk mengadopsi ketentuan hukum internasional yang mengamanatkan prinsip non diskriminasi. Ataupun, terlepas dari teori pertama, memang terdapat pengaturan yang secara substansial tidak masalah untuk dipersatukan untuk memperoleh regulasi yang lebih utuh daripada dilakukan pengaturan secara terpisah.

Prinsip non diskriminasi dalam hukum internasional tidak mengharuskan adanya pernyataan non-diskriminasi terhadap investor asing berupa penyatuan pengaturannya di dalam regulasi yang sama dengan PMDN. Prinsip non diskriminasi tidak dapat hanya digantungkan dengan pencantumannya di dalam suatu peraturan yang sama dengan objek lain yang dianggap sebagai pembandingnya, yaitu dalam hal ini perlakuan PMDN.¹⁹ Dengan demikian, konsep diskriminasi lebih ditekankan kepada perlakuan di dalam bentuk dan praktek, bukan sekedar metode pengaturannya. Sehingga, meletakkan pengaturan PMDN dan PMA dalam satu regulasi tidaklah otomatis menentukan bahwa tidak terjadi diskriminasi. Praktek negara-negara pun berbeda dalam pengaturan penanaman modalnya. Ada yang menyatukan PMA dan PMDN dalam satu regulasi seperti UUPM di Indonesia dan

18 *Op Cit*, Agus Surachman, hal. 29.

19 Diskriminasi harus ditafsirkan terjadinya perlakuan yang berbeda terhadap kasus yang sama. Dalam kalimat lain, hal-hal yang berbeda, semestinya tidak diperlakukan sama. Konsep ini menjadi kabur bila kita membandingkan PMA dan PMDN. Secara natural, PMA harus diperlakukan berbeda dengan PMDN. Namun, dalam konteks hukum ekonomi internasional, perlakuan berbeda tersebut harus dibatasi pada hal yang bersifat administratif dan prosedural saja, bukan kepada kegiatan usaha dan investornya.

ada pula yang mengaturnya secara terpisah. Bahkan ada pula negara yang justru tidak secara khusus memiliki hukum penanaman modal yang terpisah secara sendiri, seperti negara Singapura.²⁰ Dengan demikian, PMA dan PMDN tidak harus diletakkan dalam satu regulasi yang sama untuk dapat dikatakan sebagai upaya mempromosikan ketaatan suatu negara dalam prinsip non-diskriminasi secara internasional. Sebaliknya, meletakkan PMA dan PMDN dalam satu regulasi juga tidaklah salah.

Pengaturan PMDN dan PMA memang dapat dilakukan secara bersama di dalam satu regulasi. UUPM tahun 2007 seperti dirancang untuk dapat menempatkan 2 (dua) pengaturan yang sebenarnya berbeda, yaitu PMDN dan PMA, menjadi dapat diatur sedemikian rupa di dalam satu regulasi, di mana terdapat beberapa pengaturan yang bersifat umum dan beberapa pengaturan secara khusus yang kemudian ditekankan mengenai PMA. Cara demikian memiliki poin lebih dalam hal pengaturan yang komprehensif namun tetap ringkas. Namun demikian, konsekuensinya adalah pemerintah telah kehilangan fokus dalam memberikan pengaturan yang lebih mendalam mengenai PMA karena adanya upaya untuk menghadirkan keseimbangan dalam bobot pengaturan PMA dan PMDN dalam satu regulasi UUPM. Padahal, pengaturan PMA semakin menantang pada saat ini, terutama dalam upaya mendorong masuknya PMA serta menyeimbangkan perlindungan yang optimal bagi investor asing di satu sisi, dan kedaulatan negara di sisi lain.

Sayangnya, UUPM tidak hanya terlalu ringkas dalam hal memberikan pengaturan PMA secara keseluruhan, namun juga kurang dalam hal mengatur berbagai klausul utama secara mendetail untuk menghilangkan keraguan dan salah tafsir yang sering terjadi dalam sengketa antara pemerintah dan investor asing. Sebagaimana dibahas sebelumnya, UUPM hanya memberikan perlindungan non-ekspropriasi dan MFN kepada investor asing. Beberapa ketentuan standar lain, seperti NT, FET, FPS, hingga pengaturan penting lain seperti kedaulatan negara dalam perlindungan ekonomi, Kesehatan masyarakat, lingkungan hidup dan keamanan tidak dimasukkan. Padahal, kecenderungan kebutuhan perjanjian investasi pada masa sekarang mengarah kepada upaya untuk memperkuat pengaturan dengan menerapkan batasan dan ruang lingkup yang lebih jelas untuk memudahkan penafsiran sehingga dapat meminimalisir potensi sengketa.

Pengaturan PMDN dan PMA memang murni bergantung kepada kebutuhan negara. Negara yang menjadi sasaran PMA, semestinya membuat pengaturan yang lebih lengkap dan detail. Apalagi, bila negara itu termasuk negara berkembang yang sangat membutuhkan kehadiran investasi asing, namun juga memiliki kecenderungan sensitif dengan keamanan, kedaulatan dan lingkungannya. Oleh karena itu, hubungan antara negara lain dan investor asingnya harus diatur sehati-hati mungkin. Bila dibutuhkan untuk mengatur PMA secara

20 Singapura tidak membedakan antara PMA dan PMDN secara umum, kecuali beberapa limitasi terhadap sektor pelayanan keuangan, telekomunikasi dan sektor lain yang menyangkut keamanan publik, control polusi, dan hubungan industry, lihat Trade policy review wt/tpr/s/14, hal.27-28.

husus, praktek pemisahan PMDN dan PMA dalam regulasi terpisah juga dapat dilakukan dan bukan lah suatu kemunduran mengingat beberapa negara lain juga masih terus memberikan pengaturan PMA secara terpisah. Misalnya UEA, dengan *Federal Law by Decree No. (19) of 2018 Regarding Foreign Direct Investment* (2018). Sementara, negara seperti Uzbekistan memang menyatukan regulasi PMA dan PMDN dalam UU penanaman modalnya, namun porsi terhadap PMA diberikan porsi pengaturan yang lebih di dalam *Law of the Republic of Uzbekistan On investments and investment activity* (2019). Dengan demikian, pengaturan PMA dan PMDN tidak masalah apakah dalam satu regulasi atau tidak. Hal yang paling penting adalah PMA mesti diberikan pengaturan yang lebih lengkap, dan lebih detail, karena memiliki kebutuhan pengaturan yang lebih kompleks juga. Hal ini tentu berbeda dengan PMDN yang pengaturannya sepenuhnya hanya berlaku sesuai kehendak negara. Sedangkan, PMA harus mengatur banyak hal seperti pengaturan bersifat promotif dalam bentuk insentif dan kemudahan lainnya, bidang usaha yang terbuka dan tertutup, hubungan perlakuannya dengan PMDN dan UMKM, penjabaran lebih lanjut mengenai hak-hak dan kewajiban sebagai investor asing, keterkaitannya dengan kedaulatan negara dalam membuat dan melaksanakan regulasi yang bersinggungan dengan hak dan perlindungan investor, hubungan antara UUPM dalam hal PMA dengan perjanjian investasi dengan negara lain, hingga kepada cara-cara penyelesaian sengketa yang rawan terjadi.

3. Keseimbangan antara Hak dan Kewajiban

Keseimbangan antara hak dan kewajiban antara investor asing dan pemerintah dalam pengaturan PMA merupakan hal yang sangat vital di dalam mendorong dan memproteksi PMA. Tanpa adanya kejelasan dan batasan perlindungan kepada investor asing dan tanpa adanya pengaturan hak pemerintah untuk menerapkan tindakan yang dibutuhkan dalam menjaga kedaulatan negara dapat menempatkan pemerintah dalam posisi sulit. Sementara, bila pengaturan PMA lebih cenderung kepada terlalu kuatnya posisi pemerintah dan minimnya proteksi dan kemudahan investasi yang diberikan kepada investor asing, dapat mengakibatkan kurang menariknya iklim investasi.

Argumen utama dari studi ini telah memberikan gagasan bahwa perlunya peningkatan pengaturan PMA di dalam UU No, 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Salah satu poin penting yang perlu diperkuat adalah hak dan kewajiban antara investor asing dan pemerintah di dalam PMA. Dorongan untuk melakukan pembaruan UUPM terjadi atas 2 (dua) hal. Pertama, karena UUPM belum cukup dalam menyediakan dasar yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pengaturan PMA yang komplit dan kompleks. Kedua, karena sesungguhnya pengaturan PMA telah jelas dan nyata tertinggal dari praktek dan perkembangan PMA saat ini. UUPM lebih banyak merefleksikan praktek dan perjanjian investasi Indonesia sebelum tahun 2000. UUPM pada saat pembuatannya juga tidak cukup dapat menangkap perkembangan PMA di mana pada tahun

sebelum 2007 pun beberapa putusan tribunal dan perjanjian investasi sudah menunjukkan perkembangan sengketa dalam pengaturan PMA misalnya *Metalclad (2000)*,²¹ *Tecmed (2003)*,²² *Methanex (2005)*,²³ dan *Azurix (2006)*.²⁴ Di antara berbagai hal yang perlu ditingkatkan pengaturannya itu, klausul FET dan ekspropriasi merupakan yang terdepan untuk kemudian diseimbangkan dengan adanya 'Right to Regulate' dari pemerintah.

FET yaitu *Fair and Equitable Treatment* merupakan standar perlindungan investor yang masuk ke dalam kelompok paling dasar²⁵ dan umum dimasukkan dalam perjanjian investasi bersama non-ekspropriasi.²⁶ FET perlu dimasukkan ke dalam UUPM dengan peningkatan pengaturan karena klausul FET sendiri merupakan klausul yang sangat sering digunakan di dalam sengketa investasi. Hal ini disebabkan oleh terminologinya yang bersifat umum di mana sebelumnya masih sulit dirumuskan secara pasti.²⁷

Perkembangan klausul FET pada masa sekarang sudah jauh lebih kuat. Ada

berbagai model dan cara pengaturan FET yang berkembang pada perjanjian investasi saat ini, termasuk dari Indonesia sendiri di dalam perjanjian bilateral dengan Singapura dan Australia (IA CEPA). Namun, contoh pengaturan FET yang sangat baik dapat dilihat pada *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*.²⁸ Klausul FET dalam CETA ini memberikan batasan yang lebih jelas untuk penafsiran FET dengan disebutkannya daftar kriteria tindakan yang berhubungan dengan aplikasi FET daripada sekedar menghubungkannya kepada hukum kebiasaan internasional atau *Customary International Law (CIL)*.²⁹ Di dalam FET, termasuk di dalamnya "*denial of justice, due process, transparency, targeted discrimination, dan abusive treatment*". Metode yang dipakai CETA mampu untuk membatasi interpretasi klausul FET hanya melalui 2 (dua) jalan. Pertama, interpretasi FET hanya berdasarkan daftar kriteria yang telah disebutkan dalam Pasal 8.10.2 huruf a-e. Sementara, alternatif kedua adalah berdasarkan kriteria di lain di

21 *Metalclad Corp. v. Mexico, ICSID (Additional Facility) Case No. ARB(AF)/97/1 (Award of 30 August 2000)* [Metalclad]

22 *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. vs. México, ICSID Case No. ARB (AF)/00/2 (Award of 29 May 2003)* [Tecmed]

23 *Methanex Corp. vs. USA, UNCITRAL (Final Award of 3 August 2005)* [Methanex]

24 *Azurix Corp. vs. Argentine, ICSID Case No. ARB/01/12 (Award of 14 July 2006)* [Azurix]

25 Subedi, *International Investment Law: Reconciling Policy and Principle* (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010), 63.

26 Kenneth J. Vandeveld, *Bilateral Investment Treaties; History, Policy and Interpretation*, (Oxford: Oxford University Press, 2010), 190 dan David Collins, *An Introduction to International Investment Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 125.

27 Vandeveld, *Bilateral Investment Treaties*, 195., menyebutkan interpretasi dari FET mencakup keamanan, kewajaran, transparansi, non-diskriminasi dan keputusan.

28 *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between Canada, of the One Part, and the European Union [And Its Member States, 30 November 2016 (entered into force provisionally 21 September 2017)]* [CETA]. Available at <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/3593>

29 Meski pengaturan FET dapat dihubungkan kepada hukum kebiasaan internasional (CIL), hal ini memiliki kekurangan tersendiri. CIL sebagai sebuah kebiasaan dan praktek internasional dapat berubah setiap waktu sehingga pengaturan FET dapat menjadi tertinggal satu menjadi perdebatan sejauh mana CIL akan diterapkan. Oleh karena itu, jika memang FET mau untuk dihubungkan dengan CIL, maka diperlukan pengaturan lain yang dapat memperjelas bagaimana para pihak dapat menginterpretasikan CIL tersebut.

masa mendatang³⁰ yang mana juga hanya bisa ditentukan dengan kesepakatan para pihak dalam perjanjian.³¹ Dengan pengaturan demikian, kehadiran FET untuk menjamin investor tetap dapat dikontrol sesuai interpretasi yang diinginkan oleh para pihak sesuai kesepakatan. Hal ini memudahkan para pihak untuk mengetahui batasan FET dan menghindari dibuatnya interpretasi secara sendiri oleh tribunal dalam memutus sengketa.

Klausul lain yang perlu diperhatikan adalah klausul ekspropriasi. Meskipun klausul ini telah dimasukkan kepada UU PMA dan perjanjian investasi pada tahap awal, nyatanya klausul ini masih sering diperdebatkan karena dalam perkembangannya menimbulkan keraguan dan ketidakpastian hukum. Pada UUPM sendiri klausul ekspropriasi ini dicantumkan pada pasal 7 ayat (1) di mana dinyatakan bahwa “Pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal, kecuali dengan undang-undang.” Pengaturan ekspropriasi yang demikian termasuk ke dalam pengaturan yang sudah kuno yang berasal dari tahap awal sejarah klausul ekspropriasi di dalam pengaturan PMA. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan Pasal 7 ini yang belum memisahkan dengan jelas ekspropriasi langsung dan ekspropriasi tidak langsung di mana pada pasal 7 tersebut lebih cenderung mengarah kepada ekspropriasi langsung saja karena adanya istilah ‘nasionalisasi’ dan ‘pengambilalihan hak kepemilikan’.

Ekspropriasi langsung atau sering dipakai istilah nasionalisasi ini dilaksanakan secara nyata dan ada bentuk pengambilalihan aset investasi. Jenis ekspropriasi ini sudah sangat jarang terjadi. Sementara ekspropriasi tidak langsung terjadi karena suatu atau serangkaian tindakan pemerintah yang mengakibatkan hilangnya kepentingan dan hak kegiatan investasi investor. Di samping itu, pengaturan ekspropriasi juga tidak memberikan batasan lebih lanjut mengenai apa saja kategori tindakan ekspropriasi. Padahal, pada berbagai UU Penanaman modal negara lain sudah banyak yang memperlihatkan pengaturan yang lebih lengkap dan baik seperti pada Pasal 52-55 *Myanmar Investment Law* (2016).

Sementara, praktek perjanjian investasi Indonesia sendiri juga sudah mendahului UUPM yaitu terdapat pada Pasal 6, dan Annex 2 Perjanjian Investasi antara Indonesia dan Singapura. Bila kita lihat pada pengaturan di dalam perjanjian dengan Singapura ini sudah mencakup beberapa ketentuan penting yang bisa diadopsi ke dalam UUPM seperti (1) adanya penjelasan kriteria dapat dilakukannya ekspropriasi; (2) adanya penjelasan bahwa ekspropriasi hanya terjadi kepada hak tau kepentingan investasi investor; (3) adanya pemisahan antara ekspropriasi langsung dan tidak langsung; (4) adanya kriteria yang harus dipenuhi untuk diuji dalam menentukan terjadi tidaknya ekspropriasi tidak langsung; dan (5) adanya ketentuan yang menyatakan bahwa tindakan non diskriminasi yang ditujukan untuk melindungi kepentingan umum tidak dinyatakan sebagai ekspropriasi

30 CETA, Pasal. 8.10.2 (f).

31 CETA, Pasal. 8.10.3.

tidak langsung.

Hal ini juga kurang lebih sama dengan pengaturan klausul ekspropriasi di beberapa perjanjian investasi modern seperti antara Kanada–Peru (2006), Trans Pacific Partnership (TPP), CETA, dan antara Kanada - Mongolia (2016) yang sudah menentukan bahwa tindakan non diskriminasi yang dilakukan pemerintah tidak dinyatakan sebagai ekspropriasi tidak langsung selama ditujukan untuk kepentingan publik yang objektif seperti kesehatan masyarakat, keamanan atau lingkungan.³² Sementara itu, perjanjian TPP mengatur lebih rinci lagi mengenai daftar apa saja kepentingan publik di bidang kesehatan masyarakat yang dinyatakan sebagai pengecualian tindakan ekspropriasi.³³ Oleh karena itu, ketentuan pada TPP ini memberikan pengaturan yang lebih jelas dibanding UU dan perjanjian investasi lainnya mengenai klausul ekspropriasi. Meski demikian, untuk kedepannya, pengaturan mengenai bidang keamanan dan lingkungan juga perlu dirinci lagi dalam pengaturan ekspropriasi sebagaimana yang terdapat pada TPP di bidang kesehatan.

Adanya pengaturan detail seperti ini sangat penting untuk memberikan kepastian hukum khususnya kepada para pihak yaitu pemerintah dan investor asing. Hal ini karena, meskipun pada kenyataannya telah ada klausul tertentu yang menyatakan adanya

'right to regulate', tanpa adanya ketentuan lebih lanjut yang mengatur pengecualian tindakan ekspropriasi, akan berakibat kepada sengketa. Sebagai contoh adalah Pasal 1114 *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) yang menyatakan bahwa perjanjian harus mengakui dan para pihak memastikan untuk mempromosikan kesehatan domestik, keamanan dan tindakan terhadap lingkungan. Pada prakteknya, ketentuan ini kemudian diabaikan oleh tribunal pada kasus yang berdasarkan NAFTA dimana tribunal berpendapat bahwa Pasal 1114 NAFTA itu tidak diikuti dengan ketentuan lain yang secara spesifik dapat mengecualikan pasal mengenai ekspropriasi yang terdapat pada Pasal 1110 NAFTA.³⁴ Sehingga, setiap terjadi ekspropriasi, tanpa pengecualian, harus diikuti dengan kompensasi.

Oleh sebab itulah, perlu diberikannya ketentuan lebih lengkap yang dapat menyatakan kondisi tertentu bahwa ekspropriasi tidak terjadi dan kriteria apa saja yang harus dipenuhi untuk aplikasinya. Selanjutnya juga perlu adanya penjelasan di dalam UUPM dan kesepahaman bersama pada perjanjian investasi mengenai ruang lingkup dan batasan apa saja yang dimaksud dengan norma kepentingan umum yang bersifat objektif di dalam bidang Kesehatan masyarakat, keamanan dan lingkungan. Tanpa adanya pemahaman dan ketentuan detail,

32 *Agreement Between Canada and the Republic of Peru for the Promotion and Protection of Investments*, 14 November 2006, (entered into force 20 June 2007) [Canada – Peru BIT 2006] Available at <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/626>, Annex B.13 (1). Trans-Pacific Partnership Agreement, 4 February 2016 (not in force) [TPP]. Available at <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/3573>., Annex 9-B 3(b). CETA, Annex 8-A (3). *Agreement Between Canada and Mongolia for the Promotion and Protection of Investments*, 8 September 2016, 2017/7 CTS (entered into force 24 February 2017) [Canada - Mongolia BIT 2016]. Available at <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/5373>., Annex B.10 c.

33 TPP, Annex 9-B 3 (b), footnote nomor 37.

34 Lihat kasus *Metalclad Corp. vs. Mexico*

para pihak akan mungkin untuk tetap berbeda pendapat mengenai tafsiran kepentingan umum tersebut. Masalahnya adalah sesungguhnya tidak terdapat juga konsensus internasional mengenai kepentingan umum yang objektif tersebut. Mengenai moral masyarakat (publik moral) misalnya, adalah berbeda pada tiap-tiap negara. Sehingga, ketika definisi nya saja tidak jelas, norma nya pun dapat berbeda ditafsirkan oleh masing-masing pihak.

D. Penutup

Dalam studi ini telah diberikan gagasan akan pentingnya pembaruan UUPM yang dilakukan dengan menata dan membentuk kembali (*remodelling*) serta memperjelas lebih detail pengaturan PMA. Pengaturan PMA tersebut dapat dilakukan secara terpisah maupun kembali dalam satu regulasi dengan PMDN sebagaimana yang dianut dalam UUPM saat ini. Bila disetujui melakukan penataan kembali secara luas, pengaturannya dapat dalam bentuk undang-undang baru yang mengatur secara utuh pengaturan hukum penanaman modal. Sementara, bila hanya memperjelas dan menguatkan beberapa poin dalam ketentuan PMA, perubahan dapat dimunculkan dalam skema yang sama dalam bentuk UU Cipta Kerja atau bentuk perubahan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Melalui skema apapun, pembaruan UUPM perlu dilakukan terutama dalam menguatkan

pengaturan PMA dalam mendukung pembangunan IKN dan kewasannya. Dengan demikian, penggunaan modal asing dalam pembangunan dapat dilakukan dengan tetap menjaga keseimbangan dan keharmonisan hubungan antara pemerintah dengan investor asing dari berbagai negara.

Klausul FET dan Non-Ekspropriasi merupakan klausul yang sangat penting untuk diberikan pengaturannya di dalam pengaturan PMA karena kedua klausul tersebut sangat sering berbenturan dengan kepentingan dan tindakan negara dalam mengatur sendiri wilayah dan penduduknya (*right to regulate*). Dalam studi ini telah diberikan juga saran model dan bentuk klausul FET dan non-ekspropriasi seperti apa yang dianggap cocok untuk dipakai di Indonesia. Meski demikian, saran pengaturan PMA dalam studi ini baru sebatas membahas mengenai perkembangan pengaturan PMA yang sedang terjadi saat ini. Sementara, studi ini masih belum sampai kepada membahas bagaimana pengaturan PMA di masa depan yang harus mempertimbangkan perkembangan teknologi yang mendorong terjadinya ekonomi digital. Keadaan demikian dapat menimbulkan tantangan dan pengaturan baru di dalam klausul PMA, sehingga penelitian dan studi mendatang dapat diarahkan untuk dapat menjawab dan membahas hal ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Collins, David. *An Introduction to International Investment Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Dolzer, Rudolf dan Christoph Schreuer. *Principles of International Investment Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- QC, Campbell McLachlan et al., *International Investment Arbitration: Substantive Principle*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Miles, Kate. *The Origin of International Investment Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Salacuse, Jeswald W. *The Law of Investment Treaties*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Subedi. *International Investment Law: Reconciling Policy and Principle*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010.
- Vandeveld, Kenneth J. *Bilateral Investment Treaties; History, Policy and Interpretation*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Aqimuddin, Eka An, and Frency Siska. "The Ambiguity of Implementation of Full Protection and Security Principle in Indonesia Investment Law," *Social and Humaniora Research Symposium (SoRes 2018)*, Atlantis Press, 2019.
- Bechtel, M. et al. "The green side of protectionism: Environmental concerns and three facets of trade policy preferences," *Review of International Political Economy* 19.5 (2012).
- Janeba, Eckhard. "Regulatory chill and the effect of investor state dispute settlements," Cesifo Working Paper No. 6188 (2019)
- Puru, Franni. "PEMBAHARUAN HUKUM PENANAMAN MODAL DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN BAGI PENANAM MODAL DI INDONESIA," *LEX ADMINISTRATUM* 2.1 (2014).
- Rohendi, Acep. "Prinsip Liberalisasi Perdagangan World Trade Organization (WTO) Dalam Pembaharuan Hukum Investasi Di Indonesia (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007) (Principle of Trade Liberalization of World Trade Organization (WTO) in Reforming the Investment Law of Indonesia (Indonesian Law No. 25 of 2007))," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 1.2 (2014).

Surachman, Agus. "Kritik Terhadap Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Perspektif Teori Hukum)," *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 5.1 (2018).

Weru, Urbanus Ura. "Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Konstitusi* 14.2 (2017).

C. Putusan Tribunal/ Reports

Azurix Corp. v. Argentine (Azurix Corp. vs. Argentine, ICSID Case No. ARB/01/12 (Award of 14 July 2006) [Azurix].

Metalclad Corp. v. Mexico, ICSID (Additional Facility) Case No. ARB(AF)/97/1 (Award of 30 August 2000) [Metalclad].

Methanex Corp. vs. USA, UNCITRAL (Final Award of 3 August 2005) [Methanex].

S.D. Myers vs Canada (S.D. Myers Inc. vs. Canada, UNCITRAL (Partial Award of 13 November 2000) [S.D Myers].

Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. vs. Mexico, ICSID Case No. ARB (AF)/00/2 (Award of 29 May 2003) [Tecmed].

Trade policy Review Singapore, WT/TPR/S/14.

United Nations, Reports of International Arbitral Awards, 1926, IV.

D. Peraturan Perundang-Undangan/ Perjanjian Internasional

Vienna Convention on The Law of Treaties, 1969.

Agreement Between Canada and the Republic of Peru for the Promotion and Protection of Investments, [Canada – Peru BIT 2006].

Agreement Between Canada and Mongolia for the Promotion and Protection of Investments, [Canada - Mongolia BIT 2016].

Agreement Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Singapore on The Promotion and Protection of Investment, 2018.

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between Canada, of the One Part, and the European Union [And Its Member States.

Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA), 2020.

Law of the Republic of Uzbekistan On investments and investment activity, 2019.

Trans-Pacific Partnership Agreement, [TPP].

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (UU PMDN).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM).

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

BIODATA PENULIS

Surya Oktaviandra lahir pada tahun 1985 di Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Tingkatan sekolah mulai dari SD, SLTP, SLTA, hingga perguruan tinggi ditempuh di Kota Padang. Mendapatkan gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Andalas di tahun 2009. Pernah bekerja di Bank Rakyat Indonesia pada periode 2009 - 2010, dan di Pemerintah Kota Padang Panjang, Provinsi Sumatera Barat, pada berbagai posisi dalam kurun waktu 2011 – 2021. Pada tahun 2017, Penulis melanjutkan studi strata S-2 dan memperoleh gelar masternya di bidang hukum di tahun 2018 pada program *Globalization and Law, Spec: International Trade and Investment Law* di Universiteit Maastricht (Belanda).

Saat ini Penulis merupakan Dosen pada Departemen Hukum Internasional di Fakultas Hukum Universitas Andalas. Tulisan Penulis beberapa kali diterbitkan pada media online, jurnal nasional dan internasional. Beberapa buku yang diterbitkan di bidang hukum ekonomi diantaranya: (1) Memahami Hukum Penanaman Modal Indonesia; (2) Penanaman Modal Dalam Negeri: Materi dan Kasus; (3) Hukum Penanaman Modal Indonesia: Sebuah Pengantar; (4) Standar Most Favoured Nation dalam GATT: Materi dan Kasus; (5) Standar National Treatment: Materi dan Kasus; (6) Penanaman Modal Asing: Materi dan Kasus; (7) Ketentuan Anti Dumping dalam GATT; (8) Countervailing dalam GATT: Materi dan Kasus.

MODEL PENGAWASAN EKSTERNAL TERHADAP LEMBAGA OTORITA IBUKOTA NUSANTARA

(Model of External Supervision of Nusantara Capital City Authority)

Catur Alfath Satriya

Pengadilan Negeri Mandailing Natal

Jalan Lintas Sumatera KM.7, Panyabungan Utara, Kabupaten Mandailing Natal

e-mail: alfath2892@gmail.com

Abstrak

Dalam konteks pemindahan ibukota negara, Pemerintah Republik Indonesia membentuk Lembaga Otorita Ibukota Nusantara yang nantinya akan mengelola Ibukota Nusantara yang berada di Pulau Kalimantan. Lembaga ini nantinya akan dikomandoi oleh Kepala Otorita yang dibantu Wakil Kepala Otorita. Secara kelembagaan, kedudukan lembaga ini mempunyai peran yang sangat strategis karena setara dengan menteri yang langsung berada di bawah presiden. Oleh sebab itu, agar jalannya lembaga tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan perlu ada pengawasan dari lembaga legislatif yang sejatinya mempunyai peran untuk melakukan checks and balances terhadap pemerintah. Penelitian ini dilaksanakan menggunakan metode yuridis normatif dengan jenis data yaitu data sekunder berupa buku dan peraturan perundang-undangan yang kemudian dianalisis secara komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur kelembagaan Otorita Ibukota Nusantara sangat berbeda apabila dikomparasikan dengan daerah khusus atau istimewa yang berada di Indonesia sehingga perlu ada model pengawasan eksternal yang berbeda terhadap Lembaga Otorita Ibukota Nusantara

Kata Kunci: Ibukota Nusantara, Institusi, Pengawasan Eksternal

Abstract

In the context of relocating the nation's capital city, the Government of the Republic of Indonesia created a new institution called Nusantara Capital City Authority. This institution has an obligation to manage Nusantara Capital City located on the island of Kalimantan. In addition, this institution will be led by the Head of Authority who is appointed by the President. Therefore, the position of this institution is at the same level as the Minister. Because of the role and position of this institution, this institution must be supervised by the legislative body in terms of checks and balances. This research was conducted using a normative legal method and the type of data is secondary data. The result of the study shows that the institutional structure of Nusantara Capital City Authority is very different compared to special regions in Indonesia therefore it needs a different model of external supervision to Nusantara Capital City Authority.

Keywords: Nusantara Capital City, Institution, and External Supervision

A. Pendahuluan

Langkah pemerintah Joko Widodo memindahkan ibukota negara merupakan salah satu langkah strategis dan sekaligus berdampak besar bagi negara ini. Presiden sendiri menyatakan bahwa proses pemindahan ibukota baru memakan waktu total 20 tahun dan proses pemindahan akan dimulai pada tahun 2024. Langkah awal pemindahan ibukota secara perencanaan sudah dimulai ketika pada tanggal 15 Februari 2022 akhirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut UU IKN) disahkan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan DPR RI). Di dalam poin menimbang UU IKN bahwa tujuan dari UU IKN adalah untuk memperbaiki tata kelola wilayah Ibu Kota Negara dan untuk mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan, serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia.¹

Secara teoritis, ada 2 (dua) pertimbangan terkait kebijakan pemindahan ibukota ini. Pertama, daerah di luar pulau Jawa masih perlu dikembangkan untuk menghasilkan pembangunan dan distribusi ekonomi yang lebih merata. Hal ini dikarenakan aktivitas ekonomi di Indonesia terlalu bertumpu di pulau Jawa. Kedua, dorongan untuk menciptakan

ibukota yang mendukung penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada tata kelola yang baik, bersih, dan profesional². Namun, untuk mengimplementasikan hal di atas perlu ada upaya yang harus dilakukan seperti: (1) komitmen serta kerja keras dari seluruh *stakeholder* terutama dalam hal menyamakan persepsi mengenai maksud pemindahan ibu kota negara yang merupakan bagian dari kepentingan nasional; (2) Sinergi antar *stakeholder* yang dalam hal ini juga menyertakan pemerintah daerah dan masyarakat Kalimantan timur dalam mencari alternatif sarana maupun sumber daya pendukung untuk mendukung kebijakan ini tanpa memberikan pengaruh buruk serta potensi konflik ke wilayah Kalimantan Timur; dan (3) Perlu ada kerangka kerja khusus berupa *blueprint* pemindahan IKN.³

Namun, yang menjadi keunikan dari ibukota negara baru ini adalah kelembagaan dari ibukota negara baru berbeda dengan struktur pemerintah daerah pada umumnya. Di dalam UU IKN Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional dan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden

- 1 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Ibu Kota Negara, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022*, Menimbang Poin C.
- 2 Dian Herdiana, "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Transformative* Vol. 8 No. 1 (2022):3-4
- 3 Surya Dwi Saputra, Thomas Gabriel J, dan Mhd Halkis, "Analisis Strategi Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Pertahanan: Studi Kasus Upaya Pemindahan Ibu Kota Negara dari DKI Jakarta ke Kutai Kartanegara dan Penajam Paser Utara," *Jurnal Ekonomi Pertahanan* Volume 7 Nomor 2 (2021): 218

setelah berkonsultasi dengan DPR RI⁴. Perihal ini juga diperkuat di dalam UU IKN Pasal 9 ayat (1) bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR RI⁵ dan di dalam UU IKN Pasal 13 ayat (1) bahwa Ibu Kota Nusantara hanya melaksanakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR RI, dan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan DPD RI).⁶

Dari elaborasi di atas penulis menarik kesimpulan bahwa Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita yang kedudukannya setingkat menteri yang tidak dipilih melalui proses pemilihan umum dan secara struktur kelembagaan Ibu Kota Nusantara tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan DPRD). Berbeda dengan kelembagaan ibu kota negara sebelumnya yaitu Daerah Khusus

Ibukota Jakarta yang mempunyai DPRD tingkat I⁷. Berdasarkan hasil riset yang penulis lakukan sampai saat ini pembahasan mengenai Ibu Kota Nusantara hanya membahas mengenai dampak dari kebijakan pemindahan ibu kota negara. Artikel yang ditulis oleh Dian Herdiana membahas mengenai dampak pemindahan ibu kota negara ditinjau dari upaya pemerataan pembangunan dan tata pemerintahan yang baik⁸. Selain itu, artikel yang ditulis oleh Surya Dwi Saputra, Thomas Gabriel J, dan Mhd Halkis membahas mengenai kebijakan pemindahan ibu kota negara ditinjau dari perspektif ekonomi pertahanan⁹. Artikel mengenai dampak ekonomi dari kebijakan pemindahan ibu kota negara juga pernah ditulis oleh Sahat Aditua Fandhitya Silalahi¹⁰. Analisis mengenai dampak pemindahan ibu kota negara juga pernah ditulis oleh Janiar Ningrum, Jamaludin, Izzun Nafiah, Ferry Maurits Sitorus, Ferlistya Pratita Rari, dan Irma Siti Maryamah¹¹.

Selain mengenai akibat kebijakan pemindahan ibu kota negara, terdapat juga artikel yang membahas mengenai kebijakan tersebut ditinjau dari perspektif kekuasaan

- 4 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Ibu Kota Negara*, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022, Pasal 5.
- 5 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Ibu Kota Negara*, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022, Pasal 9.
- 6 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Ibu Kota Negara*, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022, Pasal 13.
- 7 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007, Pasal 12 ayat (1).
- 8 Dian Herdiana, "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Transformative* Vol. 8 No. 1 (2022).
- 9 Surya Dwi Saputra, Thomas Gabriel J, dan Mhd Halkis, "Analisis Strategi Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Pertahanan: Studi Kasus Upaya Pemindahan Ibu Kota Negara dari DKI Jakarta ke Kutai Kartanegara dan Penajam Paser Utara," *Jurnal Ekonomi Pertahanan* Volume 7 Nomor 2 (2021).
- 10 Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, "Dampak Ekonomi dan Risiko Pemindahan Ibu Kota Negara," *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis* Vol. XI, No. 16/II/Puslit/Agustus/2019.
- 11 Janiar Ningrum, Jamaludin, Izzun Nafiah, Ferry Maurits Sitorus, Ferlistya Pratita Rari, dan Irma Siti Maryamah, "Dampak Pemindahan Ibu Kota Negara terhadap Penduduk dan Ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat," *Jurnal Kependudukan Indonesia* Vol. 15 No. 2 (Desember 2020).

presiden dan konstitusi. Artikel ini hampir mirip dengan artikel yang ingin ditulis oleh penulis. Namun, perspektif yang penulis gunakan adalah perspektif dari lembaga legislatif bukan lembaga eksekutif¹².

Oleh sebab itu, penulis ingin melakukan analisis mengenai struktur kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara yang mana dari analisis ini penulis akan menjelaskan bagaimana model mekanisme pengawasan eksternal yang tepat terhadap lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa yang dimaksud dengan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yuridis yang terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum¹³. Berdasarkan sifatnya, penelitian ini adalah penelitian deskriptif karena penulis hanya menjelaskan bagaimana struktur kelembagaan Ibu Kota Nusantara dan bagaimana model pengawasan yang tepat untuk lembaga otorita Ibu Kota Nusantara.

Jenis data yang digunakan dalam artikel ini adalah jenis data sekunder yaitu jenis data yang diperoleh dari kepustakaan yaitu buku, jurnal, dan beberapa peraturan perundang-undangan. Kedudukan peraturan perundang-

undangan dalam hal ini sebagai bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu¹⁴:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan setelah amandemen
- b. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara
- d. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam artikel ini penulis menggunakan 2 kerangka teori yaitu teori mengenai lembaga perwakilan dan teori mengenai fungsi pengawasan.

a. Lembaga Perwakilan

Pada prinsipnya, lembaga perwakilan merupakan lembaga yang bertumbuh sejalan dengan gagasan kedaulatan rakyat itu sendiri. Rousseau sebagai pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak setuju dengan konsep lembaga perwakilan namun seiring berjalannya waktu lembaga perwakilan dibutuhkan agar penyelenggaraan negara bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien. Namun, konstruksi lembaga perwakilan harus tetap sesuai dengan prinsip negara demokrasi yang menurut C.F. Strong yaitu representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik.¹⁵

12 Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam perspektif konstitusi," *Jurnal Konstitusi* Vol. 17 No. 3 (September 2020).

13 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3, (Jakarta: UI-Press, 2012), hlm. 51.

14 Sri Mamudji, et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm 30-31.

15 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 316

Secara teoritis, lahirnya lembaga perwakilan tidak lepas dari lahirnya mengenai ide perwakilan dalam penyelenggaraan suatu negara. Padmo Wahyono berpendapat bahwa ide mengenai perwakilan pertama kali berasal dari pemikiran Jellinek sebagai berikut:¹⁶

- a. Berkembangnya hukum perdata Romawi di abad pertengahan yang akhirnya memunculkan sistem perwakilan.
- b. Sifat dualistik pada abad menengah antara hak raja dengan hak rakyat. Hal ini mendorong institusi perwakilan untuk mencerminkan hak rakyat.
- c. Pada abad menengah tuan-tuan tanah berada di dalam pusat kekuasaan dan yang menjadi masalah adalah pada masa Romawi antar tuan tanah saling memperebutkan kekuasaan yang sesungguhnya rakyat tidak pernah mendapatkan hasil dari perebutan kekuasaan tersebut.

Kemudian, dalam perkembangannya pemahaman mengenai perwakilan disempurnakan lagi secara teoritis dengan lahirnya teori mandat. Teori mandat terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu:¹⁷

- a. Teori mandat imperatif yaitu teori perwakilan yang memposisikan wakil melakukan sesuatu berdasarkan instruksi atau arahan dari yang diwakili. Kewenangan si wakil sangat terbatas karena sudah ditentukan oleh yang diwakili.

- b. Teori mandat bebas yaitu teori perwakilan yang memposisikan wakil memiliki kebebasan dalam menjalankan apa yang akan dilakukan di institusi perwakilan sehingga tidak tergantung pada instruksi dari yang diwakili.
- c. Teori mandat representatif yaitu teori perwakilan yang memposisikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk memberikan mandatnya kepada institusi perwakilan secara keseluruhan. Tidak ada hubungan langsung antara wakil dengan yang diwakilinya.

Seiring dengan berjalannya waktu, lembaga perwakilan tidak hanya terdiri dari lembaga perwakilan politik namun lahir juga lembaga perwakilan regional dan fungsional. Pada umumnya di suatu negara terdapat 2 jenis lembaga perwakilan atau bikameralisme yaitu lembaga perwakilan politik dengan lembaga perwakilan regional seperti di Amerika Serikat atau lembaga perwakilan politik dengan lembaga perwakilan fungsional seperti di Inggris. Terkait dengan kombinasi bikameralisme, Arend Lijphart berpendapat bahwa bikameralisme terdiri dari 3 jenis yaitu bikameralisme kuat, bikameralisme sedang-kuat, dan bikameralisme lemah. Arend Lijphart melakukan klasifikasi tersebut berdasarkan kewenangan formal, metode seleksi, dan jenis perwakilan dari masing-masing kamar. Bikameralisme kuat memiliki karakteristik simetris dan *incongruence* dan bikameralisme lemah memiliki karakteristik

16 Fathan Ali Mubiina, "Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi," *Jurnal Konstitusi* Volume 17 Nomor 2 (Juni 2020): 443

17 Fathan Ali Mubiina, "Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi," *Jurnal Konstitusi* Volume 17 Nomor 2 (Juni 2020): 444

asimetris dan *congruence*.¹⁸

Selain Arend Lijphart, Giovanni Sartori juga membagi sistem bikameral menjadi 3 jenis yaitu sistem bikameral lemah, sistem bikameral simetris, dan sistem bikameral sempurna. Pembagian ini oleh Sartori didasarkan pada kewenangan mengundang (*delaying power*) atau kewenangan menolak (*veto power*). Selain membagi secara kewenangan, Sartori juga mengklasifikasikan sistem bikameral menjadi 3 (tiga) jenis berdasarkan komposisi keanggotaan antara kedua kamar di lembaga perwakilan yaitu *similar bicameralism*, *likely bicameralism*, dan *differential bicameralism*.¹⁹

b. Fungsi Pengawasan

Pada prinsipnya fungsi pengawasan dari lembaga perwakilan lahir dari pemikiran bahwa secara alamiah pemerintah sangat mungkin untuk melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan konstitusi. Oleh sebab itu, lembaga perwakilan di dalam konstitusi diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap tiga aspek yaitu kontrol atas pemerintahan (*control of executive*), kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).²⁰

Secara teoritis, jika dielaborasi secara mendalam fungsi pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat dapat dibagi menjadi 6

jenis, yaitu:²¹

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, maupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR;

Berdasarkan Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dalam menjalankan fungsinya DPR mempunyai 3 (tiga) jenis hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hak tersebut merupakan manifestasi dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR.²²

C. Pembahasan

Sebagaimana yang sudah penulis jelaskan bahwa lembaga otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai struktur kelembagaan yang berbeda dibandingkan dengan struktur kelembagaan daerah yang ada di Republik Indonesia. Pada umumnya struktur kelembagaan Pemerintahan daerah di Republik

18 Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2009), hlm. 31-33

19 Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Dalam Sistem Bikameral Indonesia dalam Rangka Mewujudkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat*, (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2013), hlm. 73-74

20 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 301-302

21 *Ibid.*, hlm. 302

22 Irfan Nur Rachman, "Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* Volume 8 Nomor 2 (April 2010): 78

Indonesia terdiri dari Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)²³. Namun, di dalam perkembangannya terdapat 4 (empat) daerah yang mempunyai struktur kelembagaan yang unik dibandingkan dengan daerah lain yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta²⁴, Daerah Istimewa Yogyakarta²⁵,

Daerah Otonomi Khusus Papua²⁶, dan Pemerintahan Aceh²⁷. Struktur kelembagaan yang berbeda kemudian juga diadopsi di lembaga otorita Ibu Kota Nusantara. Berikut struktur kelembagaan lembaga otorita Ibu Kota Nusantara:

Pimpinan	:	Kepala Otorita dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita
Metode Pemilihan Pimpinan	:	Untuk yang pertama ditunjuk dan diangkat oleh presiden paling lambat 2 (dua) bulan setelah undang-undang tersebut diundangkan. Untuk selanjutnya ditunjuk oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR
Masa Jabatan Pimpinan	:	5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama
Kewenangan lembaga otorita	:	pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra.
Pemilihan Umum	:	hanya melaksanakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa struktur kelembagaan lembaga otorita Ibu Kota Nusantara tidak mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat I maupun tingkat II. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU IKN bahwa Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dijalankan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum. Oleh sebab itu, dikarenakan tidak ada DPRD, maka pengawasan terhadap

lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara secara eksternal dilakukan oleh DPR RI. Pertanyaan selanjutnya model pengawasan apa yang tepat dilakukan oleh DPR RI dalam mengawasi lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara. Di dalam tulisan ini penulis berpendapat setidaknya terdapat 3 (tiga) model yang bisa dilakukan DPR RI dalam menjalankan fungsi pengawasan. Pertama, membuat komisi baru khusus untuk mengawasi lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara. Kedua, melakukan pengawasan dengan cara lintas komisi. Ketiga, DPR RI membentuk Panitia Khusus.

23 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18.

24 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007.

25 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012.

26 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021.

27 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemerintahan Aceh*, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

Sebelum membahas mengenai opsi apa yang bisa dipilih, penulis akan menjelaskan terlebih dahulu bagaimana DPR RI melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR RI mempunyai alat kelengkapan yang bernama komisi. Di dalam Pasal 55 Tata Tertib DPR disebutkan bahwa Komisi merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap.²⁸ Dalam konteks pengawasan, tugas Komisi terdiri dari:²⁹

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;

- c. Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- d. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah;
- e. Membahas dan menindaklanjuti usulan DPD; dan
- f. Menjalin hubungan luar negeri, baik dengan institusi negara maupun swasta sesuai dengan bidang tugas komisi dan dikoordinasikan oleh Badan Kerjasama Antar-Parlemen;

Alat kelengkapan Komisi terdiri dari 11 Komisi yang masing-masing Komisi mempunyai Mitra Komisi. Berikut daftar Komisi dan Mitra Komisi DPR RI:³⁰

Nama Komisi	Ruang Lingkup	Mitra Komisi
Komisi I DPR RI	Pertahanan, Luar Negeri, Komunikasi dan Informatika, dan Intelijen	● Kementerian Pertahanan ● Kementerian Luar Negeri ● Kementerian Komunikasi dan Informatika ● Mabes TNI ● Badan Intelijen Negara ● Badan Siber dan Sandi Negara ● Lembaga Ketahanan Nasional ● Badan Keamanan Laut ● Dewan Ketahanan Nasional ● Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia

28 Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib, Peraturan DPR No. 1 tahun 2020, Pasal 55.

29 Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib, Peraturan DPR No. 1 tahun 2020, Pasal 59 ayat (4).

30 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Alat Kelengkapan Dewan Komisi", <https://www.dpr.go.id/akd/> komisi (diakses pada hari Senin tanggal 18 April 2022 pada pukul 13.30 WIB)

Nama Komisi	Ruang Lingkup	Mitra Komisi
		• Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia • Dewan Pers • Komisi Penyiaran Indonesia Pusat • Komisi Informasi Pusat • Lembaga Sensor Film • Perum LKBN Antara
Komisi II DPR RI	Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, dan Pertanahan dan Reforma Agraria	• Kementerian Dalam Negeri • Kementerian Sekretariat Negara • Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional • Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi • Sekretaris Kabinet • Kantor Staf Presiden • Komisi Pemilihan Umum • Badan Pengawas Pemilu • Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum • Badan Kepegawaian Negara • Lembaga Administrasi Negara • Ombudsman • Badan Nasional Pengelola Perbatasan • Arsip Nasional Republik Indonesia • Komisi Aparatur Sipil Negara • Badan Pembina Ideologi Pancasila
Komisi III DPR RI	Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Keamanan	• Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia • Kejaksaan Agung • Kepolisian Negara Republik Indonesia • Komisi Pemberantasan Korupsi • Komisi Nasional Hak Asasi Manusia • Mahkamah Agung • Mahkamah Konstitusi • Komisi Yudisial • Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan • Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban • Badan Narkotika Nasional • Badan Nasional Penanggulangan Terorisme • Sekretariat Jenderal MPR • Sekretariat Jenderal DPD
Komisi IV DPR RI	Pertanian, Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kelautan	• Kementerian Pertanian • Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan • Kementerian Kelautan dan Perikanan • Perum Bulog • Badan Restorasi Gambut dan Mangrove

Nama Komisi	Ruang Lingkup	Mitra Komisi
Komisi V DPR RI	Infrastruktur, Transportasi, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, dan Pencarian dan Pertolongan	● Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat ● Kementerian Perhubungan ● Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi ● Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika ● Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan
Komisi VI DPR RI	Perdagangan, Koperasi UKM, BUMN, Investasi, dan Standardisasi Nasional	● Kementerian Perdagangan ● Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah ● Kementerian Negara BUMN termasuk seluruh BUMN ● Badan Koordinasi Penanaman Modal ● Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ● Badan Standardisasi Nasional ● Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ● Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang ● Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) ● Dewan Koperasi Indonesia
Komisi VII DPR RI	Energi, Riset dan Inovasi, dan Industri	● Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral ● Kementerian Perindustrian ● Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi ● Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi ● Dewan Energi Nasional ● Badan Riset dan Inovasi Nasional ● Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi ● Badan Tenaga Nuklir Nasional ● Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional ● Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia ● Badan Pengawas Tenaga Nuklir ● Badan Informasi Geospasial ● Lembaga Eijkman Pusat ● Pusat Peragaan IPTEK
Komisi VIII DPR RI	Agama, Sosial, Kebencanaan, dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	● Kementerian Agama ● Kementerian Sosial ● Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ● Badan Nasional Penanggulangan Bencana ● Badan Amil Zakat Nasional ● Badan Wakaf Indonesia ● Komisi Perlindungan Anak Indonesia ● Badan Pengelola Keuangan Haji

Nama Komisi	Ruang Lingkup	Mitra Komisi
Komisi IX DPR RI	Kesehatan, Ketenagakerjaan, dan Kependudukan	• Kementerian Kesehatan • Kementerian Ketenagakerjaan • Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional • Badan Pengawas Obat dan Makanan • Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia • Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan • Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
Komisi X DPR RI	Pendidikan dan Riset, Olahraga, dan Kepariwisata	• Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi • Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif • Kementerian Pemuda dan Olahraga • Perpustakaan Nasional
Komisi XI DPR RI	Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Perbankan	• Kementerian Keuangan • Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional • Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan • Badan Pusat Statistik • Sekretariat Jenderal BPK • Bank Indonesia • Perbankan • Lembaga Keuangan Bukan Bank • Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah • Lembaga Penjamin Simpanan • Otoritas Jasa Keuangan • Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia • BUMN (Privatisasi)

1. Opsi Pertama: Membentuk Komisi Baru

Berdasarkan pemaparan di atas bahwa pembagian komisi di DPR RI diklasifikasi berdasarkan isu atau sektor-sektor yang berkaitan dengan mitra kerja. Sebagai contoh apabila berkaitan dengan sektor keuangan atau perbankan, maka yang melakukan pengawasan adalah Komisi XI dengan mitra kerja Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, maupun Otoritas Jasa Keuangan dan apabila berkaitan dengan sektor pertahanan atau hubungan luar negeri, maka yang melakukan pengawasan adalah

Komisi I dengan mitra kerja Kementerian Luar Negeri atau Kementerian Pertahanan. Namun dengan adanya lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga khusus yang menjalankan Ibu Kota Nusantara, sangat dimungkinkan bagi DPR RI untuk membentuk komisi khusus untuk mengawasi lembaga ini. Hal ini dikarenakan pengawasan terhadap lembaga ini nantinya akan bersinggungan dengan berbagai isu atau sektor. Oleh sebab itu, dengan adanya komisi yang baru maka pengawasan terhadap lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara menjadi lebih efektif dan efisien.

2. Opsi Kedua: Melakukan Pengawasan Lintas Komisi

Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara bisa dikatakan merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan yang khusus dan berbeda dibandingkan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hal ini dikarenakan Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara tidak tunduk dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai kewenangan khusus Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara diatur di dalam Pasal 12 UU IKN jo Pasal 2 Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara (Draft Sabtu 19 Maret 2022) yang menjelaskan bahwa kewenangan khusus Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara terdiri dari:³¹

- a. Pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra; dan

- b. Penataan ruang, pertanahan, lingkungan hidup, dan penanggulangan bencana

Selain kewenangan khusus di atas, di Pasal 3 Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara dapat melaksanakan kewenangan tertentu di bidang lain sesuai dengan rencana induk Ibu Kota Nusantara

dan perincian rencana induk setelah mendapatkan persetujuan Presiden.³²

Dari penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa kewenangan khusus dari lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai banyak irisan dengan komisi yang terdapat di DPR RI. Setidaknya ada 7 komisi yang beririsan dengan kewenangan khusus yang dimiliki oleh lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara yaitu Komisi 2, Komisi 4, Komisi 5, Komisi 6, Komisi 8, Komisi 9, dan Komisi 10. Dalam konteks pengawasan, sangat mungkin DPR RI melakukan mekanisme pengawasan secara antar komisi.

3. Opsi Ketiga: Membentuk Panitia Khusus

Opsi terakhir yang mungkin dipilih untuk mengawasi lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara ini dengan cara membentuk Panitia Khusus (Pansus). Berdasarkan Pasal 103 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib bahwa Pansus adalah alat kelengkapan DPR RI yang bersifat sementara.³³ Pada umumnya Pansus dibentuk oleh DPR RI apabila DPR RI melihat ada permasalahan di masyarakat yang membutuhkan perhatian khusus. Dalam konteks pengawasan terhadap lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara, DPR RI bisa saja membentuk Pansus apabila terdapat permasalahan khusus yang membutuhkan perhatian lebih dari DPR RI terhadap penyelenggaraan Ibu Kota Nusantara oleh lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara.

31 Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara (draft Sabtu 19 Maret 2022 Pukul 17.00 WIB), Pasal 2.

32 Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kewenangan Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara (draft Sabtu 19 Maret 2022 Pukul 17.00 WIB), Pasal 3.

33 Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib, Peraturan DPR No. 1 tahun 2020, Pasal 103.

D. Penutup

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa struktur kelembagaan yang berbeda mempunyai konsekuensi mekanisme pengawasan yang berbeda pula. Otorita Ibukota Nusantara karena secara kelembagaan tidak mempunyai DPRD sebagai pengawas eksternal sehingga membutuhkan

mekanisme pengawasan eksternal dari DPR RI agar tetap ada kontrol terhadap Otorita Ibukota Nusantara. Ada 3 model yang dapat ditempuh oleh DPR RI yaitu dengan membuat komisi baru, melakukan pengawasan lintas komisi, atau membentuk Pansus lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ashiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia. Jakarta, 2009.
- Mamuji, Sri, *et.al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum, cet.3*, Jakarta: UI-Press, 2012.
- Susanto, Mei, *Hak Budget Parlemen Dalam Sistem Bikameral Indonesia dalam Rangka Mewujudkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat*, Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2013.

B. Jurnal

- Ali Mubiina, Fathan, "Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi", *Jurnal Konstitusi* Volume 17 Nomor 2, Juni 2020.
- Dwi Saputra, Surya., Gabriel J, Thomas., dan Halkis, Mhd, "Analisis Strategi Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Pertahanan: Studi Kasus Upaya Pemindahan Ibu Kota Negara dari DKI Jakarta ke Kutai Kartanegara dan Penajam Paser Utara", *Jurnal Ekonomi Pertahanan* Volume 7 Nomor 2, 2021.
- Fandhitya Silalahi, Sahat Aditua, "Dampak Ekonomi dan Risiko Pemindahan Ibu Kota Negara", *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis* Vol.XI, No. 16/II/Puslit/Agustus/2019
- Hadi, Fikri., dan Ristawati, Rosa, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam perspektif konstitusi", *Jurnal Konstitusi* Vol. 17 No. 3, September 2020.
- Herdiana, Dian, "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Transformative* Vol. 8 No. 1, 2022.
- Ningrum, Janiar., Jamaludin., Nafiah, Izzun., Maurits Sitorus, Ferry., Pratita Rari, Ferlistya., dan Maryamah, Irma Siti, "Dampak Pemindahan Ibu Kota Negara terhadap Penduduk dan Ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat", *Jurnal Kependudukan Indoneisa* Vol. 15 No. 2, Desember 2020.
- Nur Rachman, Irfan, "Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* Volume 8 Nomor 2, April 2010.

C. Internet

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Alat Kelengkapan Dewan Komisi”, <https://www.dpr.go.id/akd/komisi> (diakses pada hari Senin tanggal 18 April 2022 pada pukul 13.30 WIB)

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

BIODATA PENULIS

Catur Alfath Satriya, berprofesi sebagai Hakim di Pengadilan Negeri Mandailing Natal dan saat ini ditugaskan sebagai Juru Bicara Pengadilan Negeri Mandailing Natal. Sebagai Hakim telah mendapatkan sertifikasi pelatihan mengenai Mediasi dan Sistem Peradilan Pidana Anak. Selain itu, penulis juga aktif menulis di berbagai media massa lokal maupun nasional. penulis juga berpartisipasi sebagai kontributor di Majalah Dandapala Mahkamah Agung Republik Indonesia

PETUNJUK PENULISAN NASKAH MAJALAH HUKUM NASIONAL

Majalah Hukum Nasional merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Majalah Hukum Nasional terbit pertama kali pada tahun 1970. Berawal dari sebuah majalah yang memuat artikel-artikel ilmiah dari isu-isu aktual dan perkembangan di bidang hukum dari para ahli hukum yang disampaikan di berbagai forum, Majalah Hukum Nasional bertransformasi menjadi jurnal ilmiah yang mengedepankan karya ilmiah di bidang hukum yang meliputi: hasil penelitian hukum di bidang hukum, kajian teori hukum di bidang hukum, studi kepustakaan di bidang hukum, analisa / tinjauan putusan lembaga peradilan. Saat ini Majalah Hukum Nasional terbit secara periodik dua kali dalam setiap volume, yakni di Juli dan Desember. Dalam setiap edisi, Majalah Hukum Nasional menyajikan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) artikel. Redaksi Majalah Hukum Nasional mengundang akademisi, peneliti, pengamat, pemerhati hukum dan seluruh pihak yang memiliki kapasitas di bidang hukum untuk mengirimkan naskah karya tulisnya. Redaksi Majalah Hukum Nasional menerima naskah karya tulis ilmiah di bidang hukum yang belum pernah dipublikasikan di jurnal ilmiah ataupun media lainnya. Adapun ketentuan penulisan naskah Majalah Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

1. Redaksi menerima naskah karya tulis ilmiah bidang hukum dari dalam dan luar lingkungan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
2. Majalah Hukum Nasional menggunakan sistem seleksi *peer-review* dan redaksi. Dewan Redaksi dan Mitra Bestari akan memeriksa naskah yang akan masuk dan berhak menolak naskah yang dianggap tidak memenuhi ketentuan.
3. Naskah dikirim berbentuk Karya Tulis Ilmiah berupa:
 - a. Hasil Penelitian;
 - b. Kajian Teori;
 - c. Studi Kepustakaan; dan
 - d. Analisa / tinjauan putusan lembaga peradilan.
4. Judul naskah harus singkat dan mencerminkan isi tulisan serta tidak memberikan peluang penafsiran yang beraneka ragam, ditulis dengan huruf kapital (Calibri, Ukuran 14) dengan posisi tengah (*centre*), huruf tebal (*bold*) dan spasi 1. Judul ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Judul Bahasa Inggris ditulis miring (*italic*), huruf tebal (*bold*) dan diletakkan dalam kurung (Calibri, ukuran 14, *Title Chase*, spasi 1).
5. Abstrak memuat latar belakang, permasalahan, metode penelitian, kesimpulan dan saran. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia (maksimal 200 kata) dan Bahasa Inggris (maksimal 150 kata). Abstrak ditulis dalam 1 (satu) alinea dengan spasi 1 (satu) dan bentuk lurus margin kanan dan kiri / *justify*. Abstrak dalam Bahasa Inggris ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*). Di bawah abstrak dicantumkan minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata kunci. Kata kunci merupakan kata pokok yang mendasari pelaksanaan penelitian, dan yang diindekskan. *Abstract* dalam Bahasa Inggris diikuti kata kunci (*Keywords*) dalam Bahasa Inggris. Abstrak dalam Bahasa Indonesia diikuti kata kunci dalam Bahasa Indonesia. Hindari penggunaan singkatan dalam abstrak.
6. Sistematika Penulisan:

Penulisan harus memenuhi secara berurutan hal-hal sebagai berikut:

 - Judul Berbahasa Indonesia dan Inggris;
 - Nama Penulis (diketik di bawah judul ditulis lengkap tanpa menyebutkan gelar. Jika penulis terdiri lebih dari satu orang maka harus ditambahkan kata penghubung 'dan' (bukan lambang '&');
 - Nama Instansi Penulis (tanpa menyebutkan jabatan atau pekerjaan di instansi yang ditulis;
 - Alamat Unit Kerja Penulis;

- e-mail Penulis;
- Abstrak;
- Kata Kunci;
- Pendahuluan (berisi latar belakang dan permasalahan);
- Metode Penelitian;
- Pembahasan;
- Penutup (berisi deskripsi kesimpulan dan saran);
- Daftar Pustaka;
- Biodata Penulis.

Sistematika artikel adalah sebagai berikut:

A. Pendahuluan

Pendahuluan berisi latar belakang masalah dan permasalahan. Dalam Pendahuluan tidak perlu dibuat Subtitle/subbab latar belakang dan permasalahan. Uraikan langsung latar belakang dan permasalahan di bab Pendahuluan. Identifikasi masalah dituliskan dalam bentuk kalimat tanya dan tidak dibuatkan nomor urut. Panjang bagian pendahuluan maksimal 5 halaman. Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm).

B. Metode Penelitian

Metode penelitian berisi cara pengumpulan data, metode analisis data, serta waktu dan tempat jika diperlukan. Panjang bagian metode penelitian maksimal 1 halaman. Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm).

C. Pembahasan

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat.

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Pembahasan dan analisis harus menjawab permasalahan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan.

Pada bagian pembahasan jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat, dengan format penomoran sebagai berikut:

1. Subbab (Bold)

a.

1)

a)

D. Penutup

Penutup berisi deskripsi kesimpulan dan saran atau rekomendasi. Dibuat dalam bentuk paragraf, tidak dalam bentuk poin-poin. Simpulan harus menjawab permasalahan penelitian. Simpulan bukan ringkasan dan bukan pula tulisan ulang dari pembahasan.

7. Aturan Teknis Penulisan:

- a. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris, diserahkan dalam bentuk naskah elektronik (*soft copy*) dalam program *MS Office Word*
- b. Jumlah halaman naskah 20 s.d. 25 halaman, termasuk abstrak, gambar, tabel dan daftar pustaka. Bila lebih dari 25 halaman, redaksi berhak untuk menyunting ulang, dan apabila dianggap perlu akan berkonsultasi dengan penulis.
- c. Ditulis dengan menggunakan *MS Office Word* pada kertas ukuran A4 (210 mm x 297 mm), *font Calibri* ukuran 12, spasi 1,5 (satu koma lima), kecuali tabel (spasi 1,0). Batas / margin atas, batas bawah, tepi kiri dan tepi kanan 3 cm.
- d. Penyebutan istilah di luar Bahasa Indonesia (bagi naskah yang menggunakan Bahasa Indonesia) atau Bahasa Inggris (bagi naskah yang menggunakan Bahasa Inggris) harus ditulis dengan huruf

- cetak miring (*italic*).
- e. Penyajian Tabel dan Gambar:
 - Judul tabel ditampilkan di bagian atas tabel, rata kiri (bukan *center*), ditulis menggunakan *font Calibri* ukuran 12;
 - Judul gambar ditampilkan di bagian bagian bawah gambar, rata kiri (bukan *center*), ditulis menggunakan *font Calibri* ukuran 12;
 - Tulisan 'Tabel' / 'Gambar' dan 'nomor' ditulis tebal (***bold***), sedangkan judul tabel ditulis normal;
 - Gunakan angka Arab (1, 2, 3, dst.) untuk penomoran judul tabel / gambar;
 - Tabel ditampilkan rata kiri halaman (bukan *center*);
 - Jenis dan ukuran *font* untuk isi tabel bisa disesuaikan menurut kebutuhan (*Times New Roman* atau *Arial Narrow* ukuran 8—11) dengan jarak spasi tunggal);
 - Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah tabel atau gambar, rata kiri, menggunakan *font Calibri* ukuran 10.
 - f. Penulisan kutipan menggunakan model catatan kaki (*foot note*). Penulisan model catatan kaki menggunakan *font Cambria 10*. Untuk format penulisan kutipan selain peraturan perundang-undangan dan produk hukum lainnya menggunakan model Turabian dengan catatan kaki (*foot note*). Penulisan model catatan kaki dengan tata cara penulisan sebagai berikut:
 - Buku (1 orang penulis): Wendy Doniger, *Splitting the Difference* (Chicago: University of Chicago Press, 1999), 65.
 - Buku (2 orang penulis): Guy Cowlshaw and Robin Dunbar, *Primate Conservation Biology* (Chicago: University of Chicago Press, 2000), 104–7.
 - Buku (4 orang atau lebih penulis): Edward O. Laumann et al., *The Social Organization of Sexuality: Sexual Practices in the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), 262.
 - Artikel dalam Jurnal: John Maynard Smith, "The Origin of Altruism," *Nature* 393 (1998): 639.
 - Artikel dalam jurnal *on-line* yang belum memiliki DOI: Mark A. Hlatky et al., "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (2002),
 - <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo>.
 - artikel dalam jurnal *on-line* yang sudah memiliki DOI: Jesse N. Weber et al., "Resist Globally, Infect Locally: A Transcontinental Test of Adaptation by Stickleback and Their Tapeworm Parasite," *American Naturalist* 189, no. 1 (January 2017):45, <https://doi.org/10.1086/689597>.
 - Tulisan dalam seminar: Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (makalah, the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, 19-22 Juni 2002).
 - Website/internet: Evanston Public Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses 1 Juni 2005).
 - g. Penulisan Daftar Pustaka:

Panjang halaman daftar pustaka maksimal 3 halaman, Daftar Pustaka berisi minimal 15 buku (10 tahun terakhir), tidak termasuk Peraturan Perundang-Undangan dan sumber lainnya. Referensi utama selain Buku adalah Jurnal hasil penelitian terdahulu. Referensi tambahan berupa Peraturan Perundang-Undangan, dan Sumber Lainnya. Referensi jurnal maksimal 5

tahun terakhir. Penulisan daftar pustaka diklasifikasikan ke dalam 4 bagian: Buku, Makalah/ Artikel/ Prosiding/ Hasil Penelitian, Internet, dan Peraturan. Menggunakan format paragraf *justify* (Calibri 12 pt, spasi 1). Diketik dengan teknik penulisan (format) diurutkan berdasarkan alfabet, sebagai contoh:

A. Buku

Abdurachman, A. *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1980.

Affandi, Muchtar. *Ilmu-ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Lembaga Penerbit Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, 1982.

Campbell, L. John. *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

Doniger, Wendy. *Splitting the Difference*, Chicago: University of Chicago Press, 1999.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Contoh tulisan dalam seminar

Doyle, Brian. "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59", makalah, the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, 19-22 Juni 2002.

Contoh tulisan dalam Jurnal on-line tanpa DOI

Hlatky, Mark A. et al. "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5, 2002. <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo>.

Contoh tulisan dalam Jurnal dengan DOI

Weber, Jesse N. et al. "Resist Globally, Infect Locally: A Transcontinental Test of Adaptation by Stickleback and Their Tapeworm Parasite." *American Naturalist* 189, no. 1, (January 2017): 43-57, <https://doi.org/10.1086/689597>.

C. Internet

Library Board of Trustees. "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach." Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html>.

Widianto, Satrio. "Tenaga Kerja Asing Dari 5 Negara Masih Dominan." *Pikiran Rakyat*, 23 April 2018.

<http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2014/08/17/293351/tenaga-kerja-asing-dari-5-negara-masih-dominan>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

8. Biodata Penulis

Biodata Penulis ditulis menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm). Biodata Penulis berisi riwayat hidup penulis yang ditulis secara deskriptif (bukan dalam bentuk tabel) maksimal 1 halaman menjelaskan Nama, Pendidikan, Organisasi, Pekerjaan dan Riwayat Penulisan Jurnal/Karya Tulis Ilmiah.

9. Naskah dikirimkan dalam bentuk elektronik (*softcopy*) yang dilampiri dengan biodata lengkap (CV) penulis dalam bentuk deskriptif, copy KTP/identitas yang berlaku, alamat *e-mail*, nomor telepon, naskah dapat dikirim melalui alamat domain www.mhn.bphn.go.id dan email majalahhukumnasional@gmail.com.
10. Alamat Sekretariat Redaksi Majalah Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

Redaksi Majalah Hukum Nasional

Pusat Dokumentasi dan Jaringan Informasi Hukum Nasional
Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan Jakarta,
Telp.: 021-8091908 ext.3202
<http://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN>

11. Naskah yang belum memenuhi format dan ketentuan di atas tidak akan diseleksi. Dewan Redaksi berhak menyeleksi dan mengedit artikel yang masuk tanpa mengubah substansi. Kepastian atau penolakan naskah akan diberitahukan kepada penulis. Prioritas pemuatan artikel didasarkan pada penilaian substansi oleh mitra bestari dan hasil rapat dewan redaksi.
12. Pengiriman naskah secara gratis, pengelola tidak membebankan biaya apapun.



Majalah Hukum Nasional

Redaksi Majalah Hukum Nasional

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI

Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan, Jakarta Timur

Telp. : 021-8091908 ext.3202

Email : mhn@jdih.go.id | majalahhukumnasional@gmail.com

Website : mhn.bphn.go.id.

P-ISSN: 0126-0227

E-ISSN: 2722-0664