

BAB II KAJIAN TEORI

A. Kepala Otorita

1. Pengertian Kepala Otorita

Definisi kepala Otorita IKN sendiri tercantum dalam pasal 1 Ayat 10 UU IKN. Secara garis besar yang dimaksud dengan Kepala Otorita IKN sendiri adalah Pimpinan area Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri, dan memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan fungsi Otorita Ibu Kota Baru. Pelaksanaan tugas ini sendiri mencakup setiap aspek persiapan, pembangunan, serta proses pemindahan IKN, dan akhirnya pada penyelenggaraan pemerintahan khusus IKN ketika semua proses sudah selesai.¹ Dijelaskan juga dalam pasal 5 ayat (4) UU IKN Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala pemerintahan Daerah Khusus IKN yang dipilih dan dilantik oleh presiden sehingga termasuk dalam anggota kabinet. Lebih lanjut dalam penjelasan pasal tersebut ditentukan bahwa, mekanisme pemilihan kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah lainnya.

Seperti disebutkan dalam bagian pengertian Kepala Otorita IKN, nantinya orang yang ditunjuk oleh presiden untuk menjadi Kepala Otorita IKN ini akan memiliki tugas melaksanakan setiap tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Mulai dari fase awal yakni persiapan, proses pembangunan setiap infrastruktur yang ada di area Ibu Kota Negara yang baru, sehingga proses pemindahan IKN secara menyeluruh, semua harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Nantinya setelah semua proses

¹ Rifan Aditya, "Memahami Apa Itu Kepala Otorita IKN, Jabatan Tinggi Di Ibu Kota Negara Baru Nusantara." <https://amp.suara.com/news/2022/02/24/185641/memahami-apa-itu-kepala-otorita-ikn-jabatan-tertinggi-di-ibu-kota-negara-baru-nusantara?page=all>, (Diakses Pada Tanggal 01 Oktober 2023 Pukul 16.53 Wib)

selesai, Kepala Otorita IKN ini akan jadi penanggung jawab dan penyelenggara pemerintahan area khusus IKN. Tapi bukan sebagai Gubernur seperti kepala daerah lainnya, namun jabatan setingkat menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Kemudian Kepala Otorita IKN dibantu Wakil Kepala Otorita IKN menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan di Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (IKN).

2. Prosedur Pengangkatan Kepala Otorita

Mengenai prosedur pengangkatan kepala Otorita adalah wewenang Presiden dalam menentukan kepala dan wakil pemerintahan khusus IKN. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 9 UU IKN, Pasal 9 ayat (1) UU IKN berbunyi "Pemerintahan khusus IKN dipimpin oleh Kepala Otorita IKN dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita IKN yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden." Pada Pasal 9 ayat (2) berbunyi, pelantikan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Presiden. Pada Pasal 10 ayat (1) dijelaskan perihal masa jabatan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita yaitu 5 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama.²

Kepala Otorita IKN bukan seperti kepala Otorita Batam yang merupakan sebuah badan, tetapi sebagai penyelenggara pemerintahan. Nantinya kepala Otorita dipilih langsung oleh presiden melalui penunjukkan, kepada calon-calon yang akan diseleksi dengan syarat memenuhi kriteria menjadi kepala Otorita, maka dengan begitu tidak ada pemilu dalam menentukan kepala Otorita IKN, dan kepala Otorita IKN bisa menjabat 10 tahun atau

² Hedi Basri, " *Ini Tugas, Fungsi, Dan Cara Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Negara Baru.*" <https://www.kompas.tv/nasional/252526/ini-tugas-fungsi-dan-cara-pengangkatan-kepala-otorita-ibu-kota-negara-baru?page=all>, Diakses Pada Tanggal 1 Oktober 2023 Pukul 20.14

seumur hidup jika selama 5 tahun sekali presiden memperpanjang masa jabatannya.

3. Wilayah Hukum Kepala Otorita IKN

Perpindahan Ibu Kota Negara ini merupakan salah satu upaya konkrit pemerintah dalam memperbaiki tata kelola wilayah Ibu Kota untuk mewujudkan tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi, dan keadilan sosial.³

Untuk mewujudkan itu, dibuat sebuah lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang disebut Otorita Ibu Kota Nusantara. Lembaga Otorita ini bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Area yang menjadi wilayah administratif Otorita IKN terletak di sebagian wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Kedua kabupaten tersebut berada di wilayah administratif Provinsi Kalimantan Timur. Wilayah ini dipilih menjadi lokasi IKN berdasarkan beberapa kriteria, yaitu ketersediaan lahan, keadilan geografis, rendahnya potensi konflik, daya dukung air dan tanah, perimeter pertahanan dan keamanan, ketahanan bencana alam, dan efisiensi investasi. Sedangkan, urgensi pemindahan ibu kota antara lain karena adanya krisis ketersediaan air di Pulau Jawa, adanya konversi lahan yang besar di Pulau Jawa, urbanisasi yang sangat tinggi, tingginya jumlah penduduk, penurunan daya dukung lingkungan di Jakarta, serta adanya ancaman bahaya banjir, gempa bumi, dan penurunan tanah.

³ Fanisa Luthfia Putri Erwanti 'Catatan Kritis Pembentukan Undang- Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum', Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, Volume 1. Nomor 1 (2022), h. 44–56.

IKN memiliki luas kurang lebih 256.142 hektar yang terdiri atas 51 wilayah administratif setingkat desa atau kelurahan yang mayoritas berada di dalam wilayah IKN dengan perincian 15 desa/kelurahan di Kecamatan Sepaku, 21 desa/kelurahan di Kecamatan Samboja, 5 desa/kelurahan di Kecamatan Loa Janan, 2 desa/kelurahan di Kecamatan Loa Kulu, 7 desa/kelurahan di Kecamatan Muara Jawa, dan 1 desa/kelurahan di Kecamatan Penajam. IKN dibagi menjadi 3 zonasi, yaitu Kawasan Barat IKN, Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP), dan Kawasan Timur IKN.⁴

Terkait tugas kepala Otorita IKN diatur dalam Pasal 10 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 62 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Disebutkan bahwa kepala Otorita IKN mempunyai tugas memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN). Kemudian Kepala Otorita memiliki beberapa kewenangan, Adapun beberapa kewenangan Kepala Otorita itu Menurut UU IKN sebagai berikut⁵

- a) Menerbitkan penetapan lokasi pengadaan tanah di Ibu Kota Nusantara Pasal 16 Ayat (5)
- b) Pengalihan hak atas tanah Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita IKN, Pasal 16 Ayat (12)
- c) Dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara, kekuasaan presiden sebagai pengelolaan keuangan negara dikuasakan kepada kepala Otorita IKN, Pasal 23 Ayat (1).

⁴ Daniel Pradina Oktavian Metho P. Sihombing, 'Analisis Hukum Pembentukan Daerah Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) Ditinjau Dari Perspektif Otonomi Daerah.', Jurnal Pendidikan Dan Konseling, 4 (2022), h. 1039–51.

⁵ "Tentang Kepala Otorita IKN: Tugas, Wewenang Dan Sosoknya." <https://www.google.com/amp/s/newss.detik.com/berita/d-6548266/tentang-kepala-otorita-ikn-tugas-wewenang-dan-sosoknya/amp>. (Diakses Pada Tanggal 01 Oktober 2023 Pukul 18.55 Wib)

- d) Kepala Otorita IKN berkedudukan sebagai pengguna anggaran atau pengguna barang untuk IKN, Pasal 23 Ayat (2).
- e) Kepala Otorita IKN selaku pengguna anggaran dan pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran IKN dengan memperhatikan rencana induk Ibu kota Nusantara juga RPJMN atau renjana anggaran tahunan serta sejalan dengan mekanisme APBN, Pasal 25 Ayat (1).
- f) Menyusun rencana pendapatan IKN apabila Otorita ikn memperoleh pendapatan dari sumber lain yang sah atau pendapatan yang berasal dari pajak khusus atau pungutan khusus, Pasal 25 Ayat (2).
- g) Kepala Otorita IKN merupakan pengguna barang atas milik negara dan aset dalam penguasaan yang berada dalam penguasaannya, Pasal 33.

B. Teori Otonomi

1. Otonomi Menurut UUD 1945

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mengatakan bahwa konstruksi sistem pemerintahan daerah menjadi isu yang terus mengalami dinamika dan perkembangan. Salah satunya dapat dilihat dari amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), di mana ketentuan mengenai pemerintahan daerah mengalami perubahan signifikan. Sebelum amandemen, pengaturan mengenai pemerintahan daerah hanya terdapat dalam satu pasal saja, yakni dalam Pasal 18. Pasca amandemen, pengaturan mengenai pemerintahan daerah diubah menjadi 3 (tiga) pasal dengan jumlah total 11 (sebelas) ayat. Salah satu poin penting dalam perubahan tersebut adalah penegasan terhadap otonomi daerah. Hal ini dinyatakan, setidaknya dalam dua ayat, yakni dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang pada intinya menyatakan bahwa daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, serta memiliki otonomi

seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.⁶ Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis.

Secara etimologi, istilah otonomi berasal dari bahasa Latin. Kata otonomi berasal dari kata "autos" yang memiliki arti "sendiri", kata kedua berasal dari kata "nomos" yang memiliki arti "Aturan". Dalam makna sempit, otonomi memiliki arti mandiri. Dalam makna luas memiliki arti berdaya. Maka dari itu, otonomi daerah adalah kemandirian suatu daerah. Kemandirian tersebut berkaitan dengan pembuatan dan keputusan mengenai hal-hal penting yang ada di daerahnya sendiri. Kewenangan tersebut untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempatnya. Hal ini didasari oleh pelaksanaannya sendiri, dan berdasarkan aspirasi dari masyarakat.⁷

Ada salah satu hal yang menjadi aspek penting dari otonomi daerah. Hal tersebut adalah pemberdayaan masyarakat. Hal ini akan membuat mereka memiliki hak untuk berpartisipasi. Seperti dalam proses perencanaan, proses pelaksanaan, proses penggerakan dan proses pengawasan. Proses-proses tersebut akan terjadi dalam pengelolaan pemerintah daerah.

Dengan diberikannya kekuasaan pemerintahan kepada otonomi, seperti provinsi, kabupaten, dan kota maka dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan membuat/mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak

⁶ Dian Agung Wicaksono and Faiz Rahman, 'Penafsiran Terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah (Interpretation of the Regional Government's Authority to Regulate in Implementing Government Affairs through the ...)', Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan, Volume 11. Nomor 2 (2020), h. 231-48.

⁷ Rosyda, "Pengertian Otonomi Daerah: Tujuan, Prinsip, Asas, Dan Landasan Hukum." <https://www.gramedia.com/literasi/otonomi-daerah/>, (Diakses Pada Tanggal 05 Oktober 2023 Pukul 21.27).

boleh bertentangan dengan undang-undang Dasar 1945 dan peraturan pemerintah serta mampu menjalankan kepentingan umum.⁸

Pemberian otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya, kreativitas, inovasi dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada Pemerintah Pusat. Dan yang lebih penting adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan, seperti pembuatan fasilitas- fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya. Dengan kata lain penyediaan barang-barang publik (public goods) dan pelayanan publik (service goods) dapat lebih terjamin.⁹

Berikut ini pengertian otonomi daerah menurut para ahli adalah sebagai berikut:

1) Sugeng Istianto

Menurut Sugeng Istianto menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah suatu Hak dan wewenang guna untuk mengatur serta mengurus sebuah rumah tangga daerah.

2) Syarif Saleh

Menurut Syarif Saleh menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah suatu hak mengatur serta memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut ialah hak yang diperoleh dari suatu pemerintah pusat.

3) Kansil

⁸ Alwi Hasyim Batubara, 'Konsep Good Governance Dalam Konsep Otonomi Daerah', Jurnal Analisis Administrasi Dan Kebijakan, Volume 3, Nomor 1, (Januari – April 2006), h. 1–6.

⁹ Moh Ikbal, "Otonomi Daerah Dalam Nafas Kekuasaan Oligarki". (Purbalingga : Eureka Media Aksara, 2016), h. 1–23.

Menurut Kansil menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah suatu hak, dan wewenang, serta kewajiban daerah untuk mengatur serta untuk mengurus rumah tangganya atau daerahnya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang masih berlaku.

4) Widjaja

Menurut Widjaja menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah salah satu bentuk dari desentralisasi suatu pemerintahan yang dasarnya ditujukan guna untuk memenuhi suatu kepentingan bangsa secara menyeluruh, ialah suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan untuk penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan suatu cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

5) Mahwood

Menurut Mahwood menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah suatu hak dari masyarakat sipil guna untuk mendapatkan sebuah kesempatan serta perlakuan yang sama, baik dalam hal mengekspresikan serta memperjuangkan suatu kepentingan mereka masing-masing, dan ikut mengontrol sebuah penyelenggaraan kinerja pemerintahan daerah.

6) Benyamin Hoesein

Menurut Benyamin Hoesein menyatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintahan oleh rakyat serta untuk rakyat di suatu bagian wilayah nasional Negara secara informal yang berada diluar pemerintah pusat.

7) Mariun

Menurut Mariun menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah suatu kebebasan atau kewenangan yang dipunyai suatu pemerintah daerah sehingga memungkinkan mereka dalam membuat sebuah inisiatif sendiri untuk mengelola serta mengoptimalkan sumber daya yang dipunyai

daerahnya. Otonomi daerah ialah suatu kebebasan atau kewenangan untuk dapat bertindak sesuai dengan suatu kebutuhan masyarakat pada daerah setempat.

8) Vincent Lemius

Menurut Vincent Lemius menyatakan bahwa Otonomi daerah ialah suatu kebebasan atau kewenangan dalam membuat suatu keputusan politik maupun administrasi yang sesuai dengan yang ada didalam peraturan perundang-undangan. Di dalam suatu otonomi daerah terdapat sebuah kewenangan yang dimiliki oleh suatu pemerintah daerah dalam menentukan apa yang menjadi suatu kebutuhan daerahnya namun kebutuhan daerah yang lain masih senantiasa harus disesuaikan dengan suatu kepentingan nasional sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰

2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹¹

Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang

¹⁰ Syamsuddin Haris. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah." LIPI Press. (Jakarta : LIPI Press, 2007), h. 12-13

¹¹ Widjaja HAW, "Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia." (Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 133

dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹²

Di dalam prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pemerintahan daerah di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya ketentuan pasal 18 UUD 1945 tersebut semakin meneguhkan bahwa sistem pemerintahan daerah Indonesia mengadopsi prinsip otonomi atau desentralisasi. Tidak ada lagi unsur atau sistem pemerintahan sentralisasi dalam sistem

¹² Rozali Abdullah, "Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung." (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007), h. 5

pemerintahan daerah di Indonesia.¹³ ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “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 yang diatur dengan undang-undang”.

3. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945

Hubungan kewenangan antara lain berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; *Pertama*; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹⁴

Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim

¹³ Rusdianto sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewah dan Daerah Otonomi Khusus* (Bandung: Penerbit Oleh PT Refika Aditama, 2013), h. 47

¹⁴ Bagir Manan, “*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*,” (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), h. 37.

pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.¹⁵

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (resiprokal).¹⁶

Menurut Bagir Manan, penentuan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan daerah ditentukan oleh faktor yang melingkupi hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) Pusat dan Daerah, yang antara lain mencakup: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Terkait dengan itu hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan amanat konstitusi yang memerlukan bentuk pengaturan dalam undang-undang tersendiri.

Kewenangan oleh daerah yang diberikan oleh pusat, pada awalnya diberikan agar terciptanya demokrasi di daerah, selain itu juga untuk melatih daerah agar bertanggung jawab baik secara luas, nyata dan proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya alam untuk

¹⁵ Muhsan, "*Perspektif Yuridis dalam Wacana*," Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000, h. 108

¹⁶ Ni'matul Huda, "*Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*", (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 1-2

kemanfaatan masyarakat di daerah. Sehingga peran masyarakat dinilai sangat penting untuk membangunnya nilai-nilai demokrasi seperti apa yang dicita-citakan ini. Spirit otonomi daerah adalah spirit distribusi dan pembangunan daerah. Guna mendorong prakarsa lokal lebih berkembang ke arah kemajuan, kemandirian dan merupakan manifestasi dari aktualisasi Spirit otonomi daerah karena memuat tentang political sharing, financial Sharing, dan empowering dalam mengembangkan kapasitas daerah, Peningkatan SDM dan partisipasi Masyarakat.¹⁷

Dan dasar dari otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Otonomi Daerah adalah berupa pendelegasian Wewenang (delegation of authority), pembagian Pendapatan (sharing Income), kekuasaan (Direation), keanekaragaman dalam kesatuan (Uniformity In Unity), kemandirian Lokal, Pengembangan Kapasitas Daerah (Capacity building).¹⁸

Hubungan Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (spanning of interest) antara kedua satuan pemerintahan. Hubungan pusat dan daerah terjadi sebagai akibat adanya pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemencaran kekuasaan ke dalam satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk. Masalah hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya sebenarnya adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif hukum

¹⁷ Muhammad Zainul Arifin, 'Konsep Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia Pasca Reformasi Rekayasa Pembangunan Sebagai Fungsi Perizinan View Project Hukum Kepegawaian View/Project', *Researchgate.Net*,/April,/2019<<https://www.researchgate.net/publication/332550338>>. (Diakses pada tanggal 20 september 2023, pukul 20.14).

¹⁸ Muhammad Zainul Arifin, *konsep*, ... h. 5

pemerintahan daerah lazim dinamakan urusan rumah tangga daerah (huishounding).

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertakaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Penggunaan terminologi “rumah tangga daerah” merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukkan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya. Otonomi yang luas biasanya bertolak dari prinsip bahwasanya semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih ketika dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.¹⁹

Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, material dan nyata (riil). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.²⁰ Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan

¹⁹ Abdul Rauf Alauddin Said, ‘*Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas - Luasnya Menurut UUD 1945*’, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 4 (2015), h. 505–30

²⁰ Bagir Manan, “*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*,” (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994), h. 26.

yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ajaran-ajaran rumah tangga tersebut adalah sebagai berikut;

a. Sistem Rumah Tangga Formal (formele huishoudingsleer)²¹

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.

b. Sistem Rumah Tangga Material (materiele huishoudingsleer)

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara

²¹ Abdul Rauf Alauddin Said, *Fiat Justisia*,... h. 584

pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut "nyata", karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah.

Menurut Bagir Manan, memperhatikan apa yang diutarakan Tresna, terkesan bahwa cara-cara yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal merupakan prinsip yang lebih diutamakan dari pada cara-cara menurut sistem rumah tangga material. Kalau kesimpulan tersebut benar, lalu mengapa demikian dan apa tujuannya? seperti yang diutarakan di muka, wewenang yang dirumuskan secara umum pada sistem rumah tangga formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian di

dalam rumah tangga. Sementara sistem rumah tangga material menurut Bagir Manan lebih merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan spanning hubungan antara pusat dan daerah. Jadi, sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga daripada sistem material. Dalam konteks pemikiran seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem rumah tangga nyata meletakkan asasnya dalam sistem rumah tangga formal.²² Melalui sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material maka otonomi dianggap dapat diwujudkan secara wajar.

Dari ciri-ciri di atas maka tidaklah berlebih-lebihan kalau dikatakan bahwa sistem rumah tangga nyata memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa urusan rumah tangga meliputi kepentingan individu, penguasa, dan masyarakat yang salah satu tugasnya adalah memadukan antara ketiga kepentingan tersebut dalam implementasinya atau dalam pemenuhannya supaya tidak terdapat kesenjangan antara kepentingan yang satu dengan kepentingan yang lainnya. Artinya antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan penguasa atau pemerintah harus senantiasa selaras, seimbang, dan saling melengkapi.

4. Asas Otonomi Daerah
 - a. Asas Desentralisasi

²² Bagir Manan, *Hubungan Pusat Daerah*,... h. 30.

Sehubungan dengan tujuan pemberian prinsip otonomi daerah oleh pemerintah pusat kepada daerah, dinyatakan surbakti, bahwa: “karena itu otonomi seluas-luasnya yang diberikan oleh unsur pemerintah pusat kepada suatu daerah otonom bukanlah semata-mata hanya bertujuan untuk mengurangi beban tugas dari pemerintah pusat saja, melainkan agar pemerintah negara diberbagai daerah (pemerintahan daerah) dapat disusun dan diselenggarakan sesuai dengan karakteristik kultural, sosial dan ekonomi dari masyarakat setempat.”²³

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan dikalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh arah pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan beberapa pakar dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.²⁴

Maka secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri

²³ Surbakti, “Partisipasi Warga Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Seri Demokrasi Elektoral Buku 12,” (Jakarta Selatan: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintah, 2013), h. 2

²⁴ Untung Dwi Hananto, “Asas Desentralisasi Dan Tugas Pembantuan Dalam Uu 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.”, Jurnal Undip, Volume 40, Nomor 2, (2011), h. 205

tanpa intervensi dari pusat.²⁵ Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsure-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.²⁶

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom.²⁷ Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada diluar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.

b. Asas Dekonsentrasi

Salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pernah diberlakukan di Indonesia dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan, pada masa pemerintahan orde baru asas dekonsentrasi juga merupakan salah satu dari tiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberadaan dari asas dekonsentrasi

²⁵ Jazim Hamidi, *"Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah,"* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011), h. 17-18.

²⁶ Titik Triwulan, *"Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia,"* (Jakarta: Prestasi pustaka, 2010), h. 122

²⁷ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum,...* h. 125

dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni dengan mensejalkan asas dekonsentrasi dengan asas desentralisasi dalam penyekenggaraan pemerintahan daerah.

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan/ atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan.

Laica marzuki menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah:²⁸ “Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara dipusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan”

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota.²⁹

²⁸ Jazim Hamidi, *Optik Hukum*, ... H. 16

²⁹ Andi Pitono, 'Asas Dekonsentrasi Dan Asas Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan', *Jurnal Kebijakan Publik*, Volume 3. Nomor 1 (Maret 2012), h. 15–26.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti,³⁰ memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

c. Asas Tugas Pembantuan

Istilah tugas pembantuan secara tegas dan formal pertama kali digunakan pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Pada peraturan perundang-undangan sebelumnya lebih banyak digunakan istilah *medebewind* atau *zelfbertuur*. Dalam Penggunaan istilah tugas pembantuan yaitu bersifat samar-samar.

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Adapun tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus

³⁰ B. Hestu Cipto Handoyo Dan Y. Thresianti. S, “*Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*” (Jakarta: Univ. Atmajaya, 2000), h. 16

rumah tangga tingkat atasannya³¹ Menurut Bayu Surianingrat:³² bahwa tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan yang diberi tugas, tetapi tetap merupakan urusan Pusat atau Pemerintah tingkat atasnya yang memberi tugas. Pemerintah dibawahnya sebagai penerima tugas bertanggung jawab kepada yang memberi tugas dan turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang bersangkutan. Tugas Pembantuan tidak diberikan kepada pejabat Pemerintah yang ada di Daerah, melainkan kepada Pemerintah Daerah, karenanya bukanlah suatu dekonsentrasi, tetapi bukan pula suatu desentralisasi karena urusan pemerintahan yang diserahkan tidak menjadi urusan rumah tangga Daerah.

Lebih lanjut Bagir Manan:³³ mengemukakan bahwa Urusan rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu. Baik dalam otonomi maupun tugas pembantuan, daerah sama-sama mempunyai kebebasan mengatur dan menyelenggarakan urusan tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan kepentingan umum.

Baik dalam otonomi maupun tugas pembantuan, daerah sama-sama mempunyai kebebasan mengatur dan menyelenggarakan urusan tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan kepentingan umum.

³¹ Joeniarto, *"Pemerintahan Lokal (Negara Kesatuan Dengan Otonomi Yang Seluas-luasnya Dan Perkembangan Serta Pokok-pokok Pemerintahan Lokal)"*, Jilid 1, (Jogjakarta : Gadjah Mada, 1979), h. 31

³² Bayu Surianingrat, *"Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan,"* Cet IV, (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), h. 59

³³ Bagir Manan, *"Menyongsong Fajar Otonomi Daerah."* (Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII: Yogyakarta, 2001), h. 47

C. Ibu Kota Nusantara (IKN)

1. Sejarah

Secara Etimologi kata nusantara berasal dari bahasa jawa kuno, yaitu gabungan dari nusa (pulau) dan antara (luar), dapat diterjemahkan sebagai “pulau terluar”. Yang awalnya merujuk pada wilayah nusantara sebagai terjemahan dari bahasa sanskerta yaitu *Dwipantara* yang artinya “kepulauan antara”.³⁴ Sebelum merujuk pada wilayah taklukan kerajaan majapahit di luar jawa yang kini bertransformasi dan berkembang menjadi indonesia modern, Nusantara dipilih sebagai nama kota baru indonesia untuk mewujudkan visi nasional yang dikenal sebagai wawasan nusantara dan juga merupakan cerminan dari status negara sebagai negara kepulauan.

Apabila ditelaah secara historis, maka pemindahan IKN telah berlangsung sejak orde lama dan terus bergulir hingga era reformasi. Pemindahan IKN pertama kali diinisiasi oleh Soekarno selaku Presiden Pertama RI yang menyatakan bahwa IKN akan dipindahkan ke Palangkaraya. Adapun alasan pemindahan IKN diilhami bahwa Soekarno menciptakan pemerataan bagi seluruh kawasan di nusantara yang maju dan modern. Namun, wacana tersebut masih belum mampu direalisasikan karena berbagai dampak yang dihasilkan dari adanya pemindahan IKN. Pada era kepemimpinan Jokowi, hal tersebut berhasil diwujudkan dengan berbagai proses politik yang mewarnai kepentingan pemindahan IKN tersebut.³⁵

Secara sosiologis, pemindahan IKN setidaknya didasarkan kepada dua pertimbangan. *Pertama*, untuk menciptakan pemerataan ekonomi dan pembangunan yang selama ini

³⁴ Isaeni, Hendri F, “ *kertanegara dan nusantara*” <https://web.archive.org/web/2020209100405/https://hitoria.id/amp/kuno/articles/kertanegara-dan-nusantara-popmo>, (Diakses Pada Tanggal 03 Oktober 2023, Pukul 8.23)

³⁵ Wahyu Laksana Mahdi, ‘*Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*’, Jurnal Hukum Lex Generalis, Volume 3. Nomor 10 (2022), h. 841–54.

menjadi persoalan krusial dalam beberapa tahun terakhir. Praktik yang selama ini terjadi, pusat kegiatan ekonomi terjadi secara sentralistis di pulau Jawa dan seolah-olah menegasikan eksistensi luar pulau Jawa. *Kedua*, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang profesional, terintegrasi dan berkemajuan. Adanya pemindahan IKN juga tidak bisa dilepaskan dari keberhasilan beberapa negara yang juga memindahkan Ibu Kota Negara, misalnya Amerika Serikat dan Brazil yang tergolong cukup berhasil. Tidak bisa dipungkiri bahwa UU IKN memang disiapkan untuk mengisi kekosongan hukum yang selama ini terjadi karena masih belum adanya peraturan perundang-undangan yang secara *lex specialis* mengatur mengenai IKN. Oleh karenanya, UU IKN akan menjawab persoalan kekosongan hukum sekaligus sebagai landasan yuridis dalam pembangunan IKN di Provinsi Kalimantan Timur.³⁶

Di bawah pimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin, untuk pertama kalinya, pemerintah akan memindahkan Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Jakarta ke Kalimantan Timur yang telah ditetapkan dengan nama ibu kota baru, yakni Ibu Kota Nusantara (IKN). Rencana pembangunan IKN di Kalimantan dimulai pertengahan tahun 2022. Jokowi menargetkan IKN sudah bisa digunakan sebagai upacara HUT RI Ke-79 pada 17 Agustus 2024.

Penamaan Ibu Kota baru bernama "Nusantara" merupakan salah satu pilihan diantara banyak pilihan yang diajukan oleh masyarakat, namun sebelum presiden memilih nama tersebut, presiden juga berdialog dengan ahli bahasa, ahli sejarah, hingga akhirnya terpilihlah nama Nusantara karena menggambarkan Republik Indonesia. Nama nusantara ikonik dengan gambaran negara kita, dan sudah dikenal oleh masyarakat Internasional.

³⁶ Dian Herdiana, *Pemindahan Ibukota Negara: "Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik,"* Jurnal Transformative, Vol.8, No.1(2022), h. 4

Rencana pemindahan ibu kota negara benar-benar dimatangkan pemerintah setelah hampir 12 tahun berlalu dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang diundangkan dan berlaku mulai 15 Februari 2022. Setelah itu, Jokowi juga melantik Bambang Susantono dan Dhony Rahajoe sebagai Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN periode 2022-2027 pada 10 Maret 2022. Kepala Otorita IKN adalah pejabat setingkat menteri sebagai pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara, serta penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara selama lima tahun, terhitung sejak tanggal pelantikan.

2. Pelaksanaan Pembangunan IKN Oleh Investor Asing

Pemerintah tengah menyiapkan skema pembiayaan yang menarik untuk memikat minat investor dalam pembangunan infrastruktur Ibu Kota Nusantara (IKN). "Pemerintah menyadari keterbatasan fiskal tidak akan cukup untuk membiayai pembangunan IKN yang membutuhkan dana yang sangat besar," Secara umum, pemerintah akan mengandalkan empat sumber pendanaan untuk pembangunan IKN, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), anggaran pemerintah daerah, Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), dan swasta murni.³⁷

Langkah Indonesia untuk membangun Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara rupanya berhasil menarik sejumlah investor asing untuk turut berinvestasi. Gelaran Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G20 telah menarik minat investasi dari sejumlah negara untuk terlibat dalam proyek pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara.

Menteri Investasi/Kepala BKPM, Bahlil Lahadalia, mengatakan gelaran tersebut telah menghasilkan nota

³⁷ "Demi Pikat Minat Investor Ke IKN, Pemerintah Godok Skema Pembiayaan Menarik," <https://www.medcom.id/ekonomi/bisnis/gkdemmen-demi-pikat-minat-investor-ke-ikn-pemerintah-godok-skema-pembiayaan-menarik>, (Diakses Pada Tanggal 7 Oktober 2023, Pukul 17.27 Wib)

kesepahaman investor dari Korea Selatan yakni LG dan Hyundai. Kendati demikian, sejumlah negara lainnya juga telah menyatakan minatnya untuk berinvestasi di IKN Nusantara. “Kemudian dari beberapa negara Eropa, Uni Emirat Arab dan China,” Sementara itu, Presiden Joko Widodo (Jokowi) menyatakan proyek pemindahan ibu kota negara (IKN) yang tengah dilakukan Indonesia bakal membuka peluang investasi di sektor infrastruktur senilai US\$20,8 miliar atau setara Rp323 triliun. Hal tersebut diungkapkan Jokowi dalam pidatonya di acara Peluncuran Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) di KTT G20, di The Apurva Hotel Kempinski, Bali.

Promosi proyek IKN yang dilakukan Jokowi ke Investor memang sudah sering dilakukan. Sebelumnya, Jokowi menggelar penjajakan pasar atau *market sounding* untuk mempromosikan peluang investasi di IKN. Acara tersebut tidak hanya dihadiri investor asing, tapi juga investor lokal. Jokowi mengatakan pemerintah telah memberikan karpet merah kepada para calon investor yang tertarik untuk ikut terlibat dalam pembangunan IKN Nusantara. Calon investor dapat menyebutkan kemudahan apa yang dibutuhkan untuk bisa merealisasikan investasinya.³⁸

Karpet merah tersebut tertuang dalam peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 Tentang pemberian perizinan berusaha, kemudahan berusaha dan fasilitas penanaman modal bagi pelaku usaha di Ibu Kota Nusantara. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud, adalah kepada pelaku usaha yang melakukan investasi dan kegiatan ekonomi atau membiayai pembangunan dan pengembangan Ibu Kota Nusantara.

³⁸ “Daya Pikat IKN di Mata Investor Asing”, <https://datacenter.ortax.org/ortax/berita/show/18345>, (Diakses Pada Tanggal 7 Oktober 2023, Pukul 17.40 Wib)

Berikut daftar kemudahan berusaha yang diberikan Jokowi untuk investor yang mau masuk IKN:³⁹

1) Izin Berusaha Sampai 190 Tahun

Dalam aturan ini, Jokowi memberikan izin Hak Guna Usaha (HGU) bagi investor selama 95 tahun dalam satu siklus, dan bisa diperpanjang untuk siklus kedua dengan masa yang sama. Sehingga, jika ditotal, investor bisa berusaha di IKN sampai 190 tahun. Jangka waktu lama berusaha dalam satu siklus tersebut dibagi menjadi beberapa tahapan. *Pertama*, pemberian hak paling lama 35 tahun. *Kedua*, bisa melakukan perpanjangan hak dengan jangka waktu paling lama 35 tahun.

Adapun untuk perpanjangan dan pembaharuan HGU dapat diberikan sekaligus setelah lima tahun HGU digunakan dan dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Selain itu, dalam tenggang waktu 10 tahun sebelum HGU siklus pertama berakhir, pelaku usaha dapat mengajukan permohonan pemberian kembali HGU untuk siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 tahun lagi, sesuai dengan perjanjian pemanfaatan tanah seperti sebelumnya.

2) Izin Bangunan Sampai 80 Tahun

Jokowi memberikan Hak Guna Bangunan (HGB) untuk satu siklus pertama dengan jangka waktu paling lama 80 tahun. Ini ditandai dengan pemberian hak dan dicatat dalam sertifikat HGB. Adapun properti yang bisa dibangun, berlaku untuk rumah tapak yang HGB nya dapat ditingkatkan menjadi hak milik, dan rumah susun yang diberikan hak milik atas satuan rumah susun tersebut.

³⁹ CNN Indonesia, “Daftar Kemudahan Investasi IKN Yang Ditawarkan Jokowi Di Singapura.” <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230607133441-532-958758/daftar-kemudahan-investasi-ikn-yang-ditawarkan-jokowi-di-singapura>, (Diakses Pada Tanggal 7 Oktober 2023, Pukul 19.23 Wib)

Dalam hal pakai bangunan paling lama 80 tahun ini dalam satu siklus, ini diberikan dengan tahapan. *Pertama*, pemberian hak paling lama 30 tahun. *Kedua*, perpanjangan hak paling lama 20 tahun, dan *ketiga*, pembaruan hak paling lama 30 tahun. Perpanjangan dan pembaruan HGB dapat diberikan sekaligus setelah lima tahun HGB digunakan atau dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan tujuan pemberian haknya. “Dalam hal jangka waktu pemberian HGB untuk siklus pertama sebagaimana dimaksud akan berakhir, HGB dapat diberikan kembali untuk satu siklus kedua apabila diperjanjikan,”

3) Perusahaan Asing Bebas Pajak

Jokowi menjanjikan perusahaan asing yang mau memindahkan kantornya ke IKN Nusantara bakal dapat insentif berupa pembebasan pajak penghasilan (PPH) badan hingga 100 persen. “pelaku usaha yang berstatus subjek pajak luar negeri yang memandirikan atau memindahkan kantor pusat atau kantor regionalnya ke Ibu Kota Nusantara diberikan fasilitas pengurangan pajak penghasilan badan,” (isi Pasal 35 ayat 1 PP tersebut).

Masa berlaku fasilitas perpajakan ini bakal berlaku sampai 10 tahun. Setelahnya, maka insentif pengurangan pajak akan menjadi lebih kecil yakni 50 persen dan berlaku lagi untuk 10 tahun berikutnya. Fasilitas pajak ini bakal diberikan kepada pelaku usaha dengan ketentuan, *pertama*, memiliki minimal dua unit afiliasidan entitas usaha yang terkait di luar Indonesia. *Kedua*, memiliki substansi ekonomi di Ibu Kota Nusantara, dan *ketiga*, membentuk badan hukum dalam bentuk perseroan.

4) Pajak Perusahaan Infrastruktur Dikurangi 100 Persen

Jokowi memberikan insentif berupa pengurangan PPh Badan sebesar 100 persen bagi perusahaan di bidang infrastruktur dan layanan umum yang bakal beroperasi di IKN Nusantara. "Pengurangan Pajak Penghasilan badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Ayat (1) diberikan sebesar 100 persen dari jumlah Pajak Penghasilan badan yang terutang."

Namun, pemberian fasilitas pembebasan PPh Badan 100 persen ini berlaku untuk perusahaan dalam negeri, bukan untuk asing. Syaratnya, pembebasan PPh Badan 100 persen bisa diberikan jika nilai penanaman modalnya minimal Rp 10 miliar. Fasilitas ini hanya berlaku untuk bidang usaha yang memiliki nilai strategis untuk mempercepat pembangunan dan pengembangan IKN, meliputi infrastruktur dan layanan umum, bangkitan ekonomi dan bidang usaha lainnya.

5) Gaji Pekerja Di IKN Tak Dipotong Pajak

Jokowi juga memberikan insentif bagi perusahaan melalui pembebasan pajak penghasilan (PPh) pasal 21 yang bakal ditanggung pemerintah (DTP). Hal ini tentu bakal mendorong minat masyarakat untuk bekerja di IKN. Namun, pembebasan PPh pasal 21 hanya berlaku bagi pekerja swasta. Sedangkan untuk PNS, hingga pejabat Negara ataupun pegawai yang gajinya dari APBN dikecualikan.

"Pajak Penghasilan Pasal 21 sebagaimana dimaksud Ayat (1) atas penghasilan yang diterima pegawai tertentu diberikan fasilitas berupa Pajak Penghasilan ditanggung pemerintah dan bersifat final," pasal 50 ayat (2).

D. Siyasah Tanfidziah

1. Pengertian Siyasah Tanfidziah

Menurut Muhammad Iqbal dalam buku fiqih siyasah, Siyasah Tanfidziah adalah tugas melaksanakan undang-undang. untuk melaksanakan negara memiliki kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfidziah). negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dalam negeri maupun yang menyangkut hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. sebagaimana halnya kebijakan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijakan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nashsh dan kemaslahatan.⁴⁰

Siyasah Tanfidziah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Dalam Islam, kekuasaan bidang Siyasah Tanfidziah atau eksekutif memiliki beragam macam bentuk yaitu, Imamah, Khalifah, Amir, dan Wazir. Secara keseluruhan bentuk-bentuk tersebut dimaknai sebagai pemimpin yang mengurus segala persoalan di daerahnya baik dalam aspek pemerintahan ataupun urusan dunia lainnya. Untuk Khalifah mengemban tugas untuk meneruskan tugas Kenabian yang wajib mengurus urusan agama.

Persoalan Siyasah Tanfidziah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok yaitu: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan pada masyarakatnya. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur utama di dalam

⁴⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Hukum* (Jakarta; Rajawali Pers, 2012), h. 158

mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁴¹

Al-Mawardi merupakan seorang ahli hukum reformis, yang punya obsesi untuk mengadaptasikan konsepnya, selama dimungkinkan oleh syariat dan keadaan masyarakatnya. Ia juga banyak menulis beberapa karya tentang alQur'an dan kenabian. Karya utamanya tentang politik adalah Kitab al-Ahkam alSultaniyyah (prinsip-prinsip kekuasaan) merupakan karya dari genre fikih, yang ditulis antara 1045 dan 1058, persis ketika saljuk menduduki kekuasaan di jantung negara Abbasiyyah.⁴²

Al-Mawardi mengatakan bahwa ia menulis karya itu berdasarkan al-Qa'im yang ingin memahami pandangan para fuqaha dan prinsip-prinsip yang menetapkan hak-haknya, agar ia bisa menjalankannya dengan tepat dan mengetahui kewajibannya, agar ia dapat melaksanakannya dengan sempurna. Semua itu bertujuan untuk menunjukkan keadilan dalam pelaksanaan dan penilaian hukum, serta didorong oleh keinginan untuk menghargai hak-hak setiap orang dalam hubungan yang saling menguntungkan.

Al-Mawardi dalam bukunya al-Ahkam al-Sultaniyyah menerangkan, bahwa pemilihan seorang Pemimpin adalah wajib kifayah atas seluruh muslim suatu negara. Artinya, kalau kewajiban itu sudah dikerjakan oleh sebagian rakyat yang dipilih oleh mereka bersama-sama, maka lepaslah tanggungan kewajiban seluruh rakyat.

Selanjutnya ia menerangkan lebih jauh tentang masalah pemilihan Pemimpin. Menurutnya, sebelum Pemimpin berdiri, seluruh rakyat merupakan dua golongan terpenting. Pertama, kaum pemilih (ahli ikhtiar), yaitu rakyat yang harus memberikan

⁴¹ H.A. Djazul, *"Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah"* (Jakarta: Kencana, 2013), h. 47-48

⁴² Antony Black, *Pemikiran Politik Islam Dari Masa Nabi Hingga Masa kini*, (Jakarta : Serambi Ilmu Semesta, 2006), h. 169-170

suara pilihannya. Kedua, orang-orang yang dipilih (ahli imamah), yaitu calon-calon yang diajukan untuk dipilih menjadi seorang Pemimpin. Untuk mengisi kedua golongan ini, setiap rakyat tanpa terkecuali memiliki hak yang sama. Oleh sebab itu, Islam tidak memberikan syarat-syarat yang berat terhadap keduanya, baik itu si pemilih maupun terhadap orang yang dipilih.⁴³

Tentang ahli ikhtiar, boleh dilakukan oleh seluruh rakyat, laki-laki dan perempuan untuk memilih Pemimpinnya. Sedangkan Ulil Amri dalam hal ini menjadi ahli imamah, artinya tiap-tiap orang dari Ulil Amri (wakil-wakil rakyat) mempunyai hak untuk dicalonkan menjadi Pemimpin. Hal ini sebagaimana terjadi pada pemilihan Pemimpin yang ketiga yang akan menggantikan Pemimpin Umar bin Khatab, yaitu dengan mengahdirkan calon-calon dari kalangan Ulil Amri sebanyak enam orang.

Adapun terhadap ahli ikhtiar, baik rakyat umum maupun wakil-wakil rakyat, diajukan tiga syarat ringan, diantaranya adalah mempunyai sifat jujur, tidak jahat dan berilmu artinya, seorang pemilih dituntut untuk mengetahui tujuan dari Pemimpin, dan terakhir adalah ra'yu, sehat pikirannya, dan bisa membedakan siapa orang yang harus diajukan menjadi seorang Pemimpin. Dengan demikian, diharapkan seseorang yang dipilih menjadi Pemimpin oleh rakyat, dapat menjalankan kewajibannya dan amanah.

Al-Mawardi selanjutnya juga menerangkan dalam bukunya *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah*, jika seandainya seorang calon Pemimpin sudah siap mengemban jabatan dengan segala kewajibannya yang maha berat di atas, maka ada juga hak yang menjadi kewajiban seluruh rakyat. Hak seorang Pemimpin diantarnya adalah, ditaati segala perintahnya oleh seluruh rakyat, dibantu dengan sekuat tenaga oleh seluruh rakyatnya, dalam mewujudkan cita-cita dan pekerjaan pemerintahannya. Dengan

⁴³ Zainal Abidin Ahmad. *Membangun Negara Islam*. (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001), h. 195-196

demikian, tentunya akan terjadi ikatan erat antara rakyat dengan kepala negaranya.

2. Kaidah Maslahah Mursalah

Maslahah mursalah terdiri dari dua kata, yaitu kata masalahah dan mursalah. Dilihat dari sisi etimologis, kata masalahah merupakan bentuk masdar (adverb) yang berasal dari fi'il (verb), yaitu (saluha). Adapun dilihat dari sisi bentuknya, disamping kata masalahah merupakan bentuk adverb, ia juga merupakan bentuk ism (kata benda) tunggal (mufrad, singular) dari kata masâlih (jama', plural). Kata masalahah ini telah diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi maslahat, begitu juga kata manfaat dan faedah. Dengan demikian, kata mashlahah juga diartikan dengan al-shalah yaitu kebaikan atau terlepas darinya kerusakan. Jadi, setiap yang mengandung manfaat patut disebut masalahah. Ungkapan bahasa Arab juga menggunakan maslahat dalam arti manfaat atau perbuatan dan pekerjaan yang mendorong serta mendatangkan manfaat kepada manusia.⁴⁴

Sedangkan dalam arti umum, masalahah diartikan sebagai segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan, seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan, atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan. Jadi, setiap yang mengandung manfaat patut disebut maslahat meskipun manfaat yang dimaksud mengandung dua sisi, yaitu mendatangkan kebaikan dan menghindarkan bahaya atau kerusakan disisi lain.⁴⁵

Menurut Abdul Wahab Khallaf, masalahah mursalah adalah masalahah di mana syari' tidak mensyari'atkan hukum untuk mewujudkan masalahah, juga tidak terdapat dalil yang

⁴⁴ Abu Yazid Adnan Quthny, "Implementasi Maslahah Mursalah Sebagai Alternatif Hukum Islam Dan Solusi Problematika Umat", *Asy-Syari'ah : Jurnal Hukum Islam*, Volume 5. Nomor 1 (2019), h. 1-19

⁴⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Jilid II (Jakarta: Kencana, 2009) h. 345

menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.⁴⁶ Sedangkan menurut Muhammad Abu Zahra, definisi masalah mursalah adalah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syari' (dalam mensyari'atkan hukum Islam) dan kepadanya tidak ada dalil khusus yang menunjukkan tentang diakuinya atau tidaknya.⁴⁷

Macam-macam masalah dilihat dari kualitas dan kepentingan yaitu:⁴⁸

- 1) Masalah Al-dharuriyyah yaitu kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan seperti ini ada 5 (lima), yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Kelima kemaslahatan ini disebut dengan al- mashalilal-khamsah.
- 2) Masalah Al-Mursalah yaitu kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung oleh syara' dan tidak pula dibatalkan atau ditolak syara' melalui dalil yang rinci. pertama masalah al-ghoribah yaitu kemaslahatan yang asing, atau kemaslahatan yang sama sekali tidak ada dukungan dari syara' baik secara rinci maupun secara umum. Para ulama ushul fiqh tidak dapat mengemukakan contoh pastinya. Bahkan Imam al-syathibi mengatakan kemaslahatan seperti ini tidak ditemukan dalam praktek, sekalipun ada dalam teori. Kedua masalah mursalah yaitu kemaslahatan yang tidak didukung dalil syara' atau nash yang rinci, tetapi

⁴⁶ Abdullah Wahab Khallaf, *"Ilmu Ushulul Fiqh, terj. Noer Iskandar al-Bansany, Kaidahkaidah Hukum Islam"* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002) h. 123.

⁴⁷ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, terj. Saefullah Ma'shum, et al., *Ushul Fiqih*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, Cet. 9, 2005) h. 424.

⁴⁸ Saifudin Zuhri, *"Ushul Fiqh Akal Sebagai Sumber Hukum Islam"*(Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011) Cet. ke 2. h. 85-86

didukung oleh sekumpulan makna nash (ayat atau hadits).

Adapun alasan kelompok yang menerima masalah sebagai sumber hukum adalah sebagai berikut:⁴⁹

- 1) Dalam berbagai kenyataan para sahabat telah menggunakan masalah sebagai dasar penetapan hukum, antara lain:
 - a. Para sahabat telah mengumpulkan Al-Qur'an dalam suatu mushaf. Kenyataan ini pernah terjadi di jaman Rasulullah. Mereka melakukan kebijaksanaan yang demikian semata-mata karena masalah, yaitu memelihara Al-Qur'an agar tidak tersia-siakan agar keotentikannya tidak hilang disebabkan meninggalnya para sahabat yang hafal Al-Qur'an. Dan ini merupakan implementasi dari firman Allah yang menyatakan keterpeliharannya.
 - b. Khulafaur Rasyidin menetapkan keharusan para pengusaha di sektor jasa memberi ganti rugi atas barang orang lain yang rusak di tangannya, padahal menurut asalnya mereka itu adalah orang-orang yang diberi suatu kepercayaan. Kebijaksanaan yang demikian dilakukan dengan pertimbangan jika mereka dibebaskan dari keharusan membayar ganti rugi niscaya mereka akan mengabaikannya dan meremehkan tanggung jawabnya terhadap orang lain yang ada di tangannya. Ali bin Abi Thalib telah menegaskan dasar dari kebijaksanaan ini adalah masalah. Beliau berkata "manusia tidak akan mendapatkan kebaikan kecuali dengan kebijaksanaan yang demikian".
- 2) Masalah jika sejalan dengan tujuan pembinaan hukum, wajib dijadikan pegangan sebagai dalil hukum yang

⁴⁹ Saifudin Zuhri, *Ushul Fiqh, ... h. 86*

berdiri sendiri dan tidak dipandang keluar dari jalur hukum yang lain, sebab menggunakan masalah tersebut berarti menunjang pencapaian tujuan pembinaan hukum dan sebaliknya membiarkan tujuan dimaksud merupakan tindakan yang tak dapat dibenarkan.

- 3) Jika pada suatu kasus, menyatakan jelas terdapat masalah yang sejalan dengan masalah yang diakui oleh syara' kemudian masalah itu dibiarkan begitu saja, niscaya mengakibatkan manusia akan mendapatkan kesulitan dan kesempatan. Dan hal ini tidak sesuai dengan dasar-dasar pembinaan hukum dalam Al-Qur'an

Dari perbedaan persepsi dan argumentasi para ulama tentang keujjahannya masalah ini dapatlah selanjutnya digaris bawahi bahwa pada prinsipnya para ulama itu berbeda pandangan dalam melihat esensi masalah yang sebenarnya. Sebagian berpendapat, memperaktekkan masalah berarti menetapkan hukum dengan dasar rasio dan subyektivitas semata tanpa memperhatikan maksud-maksud syara'. Dalam konteks ini Al-Ghazali menulis:

*"setiap masalah yang tidak menuju kepada pemeliharaan maksud yang di pahami dari al-kitab, As-Sunnah atau ijma' dan ia termasuk masalah yang asing yang tidak sejalan dengan tindakan-tindakan syara' maka ia masalah yang batal dan harus di campakan dan barang siapa yang memperaktekkan ia membuat syari'at sendiri."*⁵⁰

Pendapat Al-Ghazali di atas ini nampak telah berhasil mendudukan pengertian tentang esensi masalah yang sebenarnya, yaitu masalah yang memelihara maksud-maksud syara' yang menunjang dan memperkokoh penerapan dan realisasinya di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

3. Dasar-Dasar Kepemimpinan Zaman Rasul

Sayyid Muhammad Rasyid Ridha menjelaskan bahwa: "Telah sepakat salaf umat dan ahlu sunnah serta golongan-golongan lain, bahwa pengangkatan imam, artinya pemberian mandat

⁵⁰ Saifudin Zuhri, *Ushul Fiqh, ... h. 96*

kepadanya untuk memerintah umat, hukumnya wajib atas kaum muslimin, tidak saja menurut akal, bahkan juga menurut syar'i."⁵¹

Adapun menurut Al-Mawardi, hukum mendirikan imamah atau memilih kepala negara adalah wajib syar'i, yakni kewajiban berdasarkan syari'ah; bukan kewajiban berdasarkan akal atau wajib 'aqli. Alasan al-Mawardi adalah ijma para sahabat yang berlandaskan pada Al-Quran surat ke-4 ayat 59. Kewajiban tersebut termasuk kategori fardl kifayah, yakni tanggung jawab bersama seluruh umat. Atas dasar pemikiran serupa ini, dalam proses pemilihannya, Al-Mawardi membagi masyarakat menjadi dua golongan. Pertama ahl Halli wal aqdatau ahl ikhtiyar, mereka ini adalah orang-orang yang akan memilih kepala negara yang terdiri dari para ulama dan cendikiawan serta para pemuka masyarakat dari seluruh negeri. Dan hasil pemilihannya dianggap valid karena merupakan hasil persetujuan yang bulat (ijma). Tugas penting lain menurut Al-Mawardi dari golongan ini adalah harus melakukan penelitian atas kandidat kepala negara, untuk mengetahui apakah ia layak menjadi kepala negara. Jika layak maka ia diminta kesediaannya lalu ditetapkan yang kemudian diikuti oleh pembai'atan; kedua, adalah golongan yang memenuhi persyaratan untuk menjadi kepala negara atau ahl al-imamah.

Ketatanegaraan dan pemerintah (khalifah) dalam pandangan Al-Ghazali adalah termasuk kedalam bidang fiqh, bukan bidang yang diurus oleh kaum teolog (mutakallim) ataupun para filosof. Pendiannya ini kiranya dijadikan untuk menentang teori-teori politik golongan mutakallim sebelumnya seperti Mu'tazilah, Syi'ah dan para filosof muslim lainnya.

⁵¹ Fauzan Ali Rasyid, *Dasar-Dasar Politik Islam (Upaya Membangun Paradigma Ilmu Politik Islam)* Volume 8, Nomor 1, Bandung: Adliya, Edisi: (Januari-Juni 2014), h. 275

Al-Ghazali sependapat dengan al-Mawardi mengenai kewajiban mendirikan khilafah. Akan tetapi, ia memperkaya argumennya dengan ijma' al-ummah. Menurutnya, sejak Nabi Muhammad Saw mendirikan khalifat di Madinah hingga masa hidup Al-Ghazali, umat Islam tidak dapat dilepas dari khilafah. Ijma dalam konsep Al-Ghazali merupakan sesuatu yang "asing" dikalangan ahli-ahli hukum sunni. Ijma yang lazim dijadikan argumen sunni adalah "konsensus seluruh ulama mujtahid dalam suatu periode tertentu tentang masalah-masalah hukum syari'at..."⁵²

Menurut Yusuf Musa, Khalifah adalah pemegang kekuasaan dalam negara, tetapi jabatan kepemimpinan itu dimaksudkan agar ia dapat mengatur umat dengan hukum Allah dan Syariat-Nya, membimbing ke jalan kemaslahatan dan kebaikan, mengurus kepentingan secara jujur dan adil, dan memimpinnnya ke arah kehidupan mulia dan terhormat.⁵³

4. Model Menentukan Pemimpin Dalam Islam

Al-mawardi menjadi salah satu pemikir muslim yang banyak menuliskan ketatanegaraan melalui kitabnya Al-ahkam Asshulthaniyah yang membahas tentang birokrasi, politik pemerintahan, kepemimpinan, lembaga peradilan dan lain sebagainya.⁵⁴ Dalam karangannya Al-mawardi tidak menjelaskan tentang sistem pemerintahan yang harus di anut oleh umat muslim karena Al-mawardi melihat realitas kepemimpinan di zaman Khulafaur Rosyidin (Pasca kepemimpinan Nabi) memiliki sistem kepemimpinan yang berbeda-beda dan Nabi dalam hidupnya tidak

⁵² Fauzan Ali Rasyid, *Dasar-Dasar, ...* h. 275

⁵³ Yuniar Riza Hakiki, *Kontekstualisasi Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah Dalam Pertanggungjawaban Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia, AsSiyasi : Journal of Constitutional Law* Volume 2, no. 1 (2022), h. 8

⁵⁴ Nur Mufid, Nur Fuad. *Bedah Al-ahkam As-Shulthaniyah Al-mawardi, Mencermati konsep kelembagaan politik era Abbasiyah.* (Surabaya, Pustaka Progresif). h.

menyarankan untuk memakai model sistem ketatanegaraan tertentu.⁵⁵

Tema besar Islam sebagaimana yang telah dituliskan oleh Al-mawardi dalam kitab *Alahkam As-Shulthaniyah* menjelaskan tentang tipe-tipe penyelenggaraan negara memiliki hubungan antara agama dan negara. Pertama tipe negara yang memakai sistem *Ahl Al-Hall wa al-Aqdi* dalam konsep penerapannya tipe negara ini banyak menggunakan sistem musyawarah untuk mengangkat atau memilih seorang pemimpin melalui perwakilan dari masyarakat (demokrasi tidak langsung), Kedua Sistem penunjukan langsung dari pemimpin sebelumnya sebagai sistem yang banyak digunakan oleh sistem pemerintahan (*Khilafah*).⁵⁶

Almawardi merupakan seorang ahli tata negara pada masa dinasti bani abbasiyah. Melalui beberapa pandangannya tentang politik dan kekuasaan beliau sangat memiliki peran penting dan pengaruh yang besar dalam kerangka menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan bernegara. Melalui karya momuntaal dalam bukunya *Al-ahkamala sultaniyah* terdapat satu konsep yang dapat di jelaskan bahwa kekuasaan politik adalah sebagai fungsi pengganti dan lanjutan risalah kenabian dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan manusia. Konsep *syura* (musyawarah) menurut Almawardi ada dua hal yaitu:

1. *Ahl Al-Ikhtiyar*⁵⁷

Yaitu orang yang berwenang untuk memenuhi kepala negara. *Ahl al ikhtiyar* inilah teori Almawardi disebut *ahlul hilli wa al aqdi* (orang-orang yang melepas dan mengikat) kepala negara di pilih berdasarkan kesepakatan bersama.

2. *Ahl Al-Imamah*

⁵⁵ Imam Al-mawardi, *Al-ahkam As-shulthaniyah*, (Beirut, Al-Maktab Al-Islam, 1996). h.7

⁵⁶ Imam Al-mawardi, *Al-ahkam As-shulthaniyah*,... h. 7

⁵⁷ Muhammad Iqbal & Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia 2015), h. 16

Yaitu orang yang berhak menduduki jabatan kepala negara, unsur yang pertama harus memenuhi kualifikasi adil, mengetahui dengan baik kandidat kepala negara dan memiliki wawasan luas serta kebijaksanaan, sehingga dapat mempertimbangkan hal-hal yang terbaik untuk negara.⁵⁸

Selanjutnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai penganut sistem demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi jelas kekuasaan sepenuhnya adalah milik rakyat. Suara rakyat adalah suara Tuhan. Rakyatlah sebagai pemegang supremasi kekuasaan tertinggi yang didelegasikan ke dalam lembaga legislatif sebagai cermin wujud dari kekuasaan rakyat tersebut.

Menurut sebagian ahli tafsir yang lain masalah musyawarah ini hanyalah dibatasi terhadap masalah dunia yang tidak ada wahyunya bukan persoalan agama. Pendapat ini di-anut oleh Hasan Al-Bisri dan Al-Dahhaq. Menurut mereka, nabi di-perintahkan oleh Allah untuk bermusyawarah tidaklah menunjukkan bahwa nabi membutuhkan pendapat mereka. Akan tetapi perintah ini dimaksudkan untuk mendidik umatnya betapa musyawarah ini merupakan suatu yang sangat penting dalam kehidupan sosial politik umat Islam.⁵⁹ Namun sebagian lagi berpendapat bahwa musyawarah juga dapat dilakukan dalam masalah-masalah agama.

5. Prinsip-Prinsip Memilih Pemimpin Dalam Islam

Imam Al-Mawardi dalam *al-Ahkam al-Sulthaniyah* menyinggung mengenai hukum dan tujuan menegakkan kepemimpinan. Beliau mengatakan bahwa menegakkan kepemimpinan dalam pandangan Islam adalah sebuah keharusan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Lebih lanjut, beliau mengatakan bahwa keberadaan pemimpin (imamah) sangat penting, artinya, antara lain karena imamah mempunyai

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Pemikiran*,... h. 18

⁵⁹ Muhammad Yusuf Musa, *nizham al hukm al islam*,(kairo:alkatib-al arabi), h.

dua tujuan: pertama: Likhilafati an- Nubuwwah fi-Harosati ad-Din, yakni sebagai pengganti misi kenabian untuk menjaga agama. Dan kedua: Wa sissati ad-Dunnya, untuk memimpin atau mengatur urusan dunia. Dengan kata lain bahwa tujuan suatu kepemimpinan adalah untuk menciptakan rasa aman, keadilan, kemaslahatan, menegakkan amar ma'ruf nahi munkar, mengayomi rakyat, mengatur dan menyelesaikan problem- problem yang dihadapi masyarakat.⁶⁰

Dalam konsep Syari'at Islam, kriteria yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin telah dirumuskan dalam suatu cakupan sebagai berikut:⁶¹

- a. Pemimpin haruslah orang-orang yang amanah, amanah dimaksud berkaitan dengan banyak hal, salah satu di antaranya berlaku adil. Keadilan yang dituntut ini bukan hanya terhadap kelompok, golongan atau kaum muslimin saja, tetapi mencakup seluruh manusia bahkan seluruh makhluk.
- b. Seorang pemimpin haruslah orang-orang yang berilmu, berakal sehat, memiliki kecerdasan, kearifan, kemampuan fisik dan mental untuk dapat mengendalikan roda kepemimpinan dan memikul tanggungjawab.
- c. Pemimpin harus orang-orang yang beriman, bertaqwa dan beramal shaleh, tidak boleh orang dhalim, fasiq, berbut keji, lalai akan perintah Allah Swt dan melanggar batas-batasnya. Pemimpin yang dhalim, batal kepemimpinannya.
- d. Bertanggung jawab dalam pelaksanaan tatanan kepemimpinan sesuai dengan yang dimandatkan

⁶⁰ M.Quraish Shihab, *Tafsir al-Mishbah Pesan, Kesan, dan keserasian al-Qur'an*, Volume 2, Cet 1, (Ciputat: Lentera Hati, 2000), h. 458

⁶¹ Dian Widyasari, 'Implementasi Gaya Kepemimpinan Situasional Kepala Madrasah Tsanawiyah Mathla'ul Anwar Panjang Bandar Lampung', *UIN Raden Intan Lampung*, 2017, 16-62.

kepadanya dan sesuai keahliannya. Sebaliknya Negara dan rakyat akan hancur bila dipimpin oleh orang yang bukan ahlinya. Sebagaimana sabda Rasulullah Saw “Apabila diserahkan suatu urusan kepada yang bukan ahlinya maka tunggulah kehancuran suatu saat”.

- e. Senantiasa menggunakan hukum yang telah ditetapkan Allah, seperti yang Allah jelaskan dalam al-Qur’an.

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

- f. Tidak meminta jabatan, atau menginginkan jabatan tertentu, sabda Rasulullah Saw “ Sesungguhnya kami tidak akan memberikan jabatan ini kepada seseorang yang memintanya, tidak pula kepada orang yang berambisi untuk mendapatkannya.” (H.R . Muslim).⁶²

Prinsip-prinsip kepemimpinan dalam islam yaitu dijelaskan sebagai berikut :

- a. Prinsip Tauhid

Prinsip tauhid merupakan salah satu prinsip dasar dalam kepemimpinan Islam. Sebab perbedaan akidah yang fundamental dapat menjadi pemicu dan pemacu kekacauan suatu umat. Oleh sebab itu, Islam mengajak kearah satu kesatuan akidah diatas dasar yang dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat, yaitu tauhid. Dalam alqur'an sendiri dapat ditemukan dalam surat An-nisa' 48, Ali imron 64 dan surat al Ikhlas.

- b. Prinsip Musyawarah (Syuro)⁶³

⁶² Dian Widyasari, *Implementasi, ... h. 24*

⁶³ Dian Widyasari, *Implementasi, ... h. 25*

Musyawaharah berarti mempunyai makna mengeluarkan atau mengajukan pendapat. Dalam menetapkan keputusan yang berkaitan dengan kehidupan berorganisasi dan bermasyarakat musyawarah dalam konteks membicarakan persoalan-persoalan tertentu dengan anggota masyarakat, termasuk didalamnya dalam hal berorganisasi. Hal ini sebagaimana terdapat pada terjemahan surat Aliimran ayat 158. "bermusyawarahlah kamu (Muhammad) dengan mereka dalam urusan tertentu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, bertawakkallah kepada Allah Swt. Sesungguhnya Allah Swt mencintai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya". Meskipun terdapat beberapa Al-qur'an dan As-sunnah yang menerangkan tentang musyawarah. Hal ini bukan berarti al-Qur'an telah menggambarkan sistem pemerintahan secara tegas dan rinci, nampaknya hal ini memang disengaja oleh Allah untuk memberikan kebebasan sekaligus medan kreatifitas berfikir hambanya untuk berjihad menemukan sistem pemerintahan yang sesuai dengan kondisi sosial-kultural. Sangat mungkin ini salah satu sikap demokratis Tuhan terhadap hamba-hambanya.

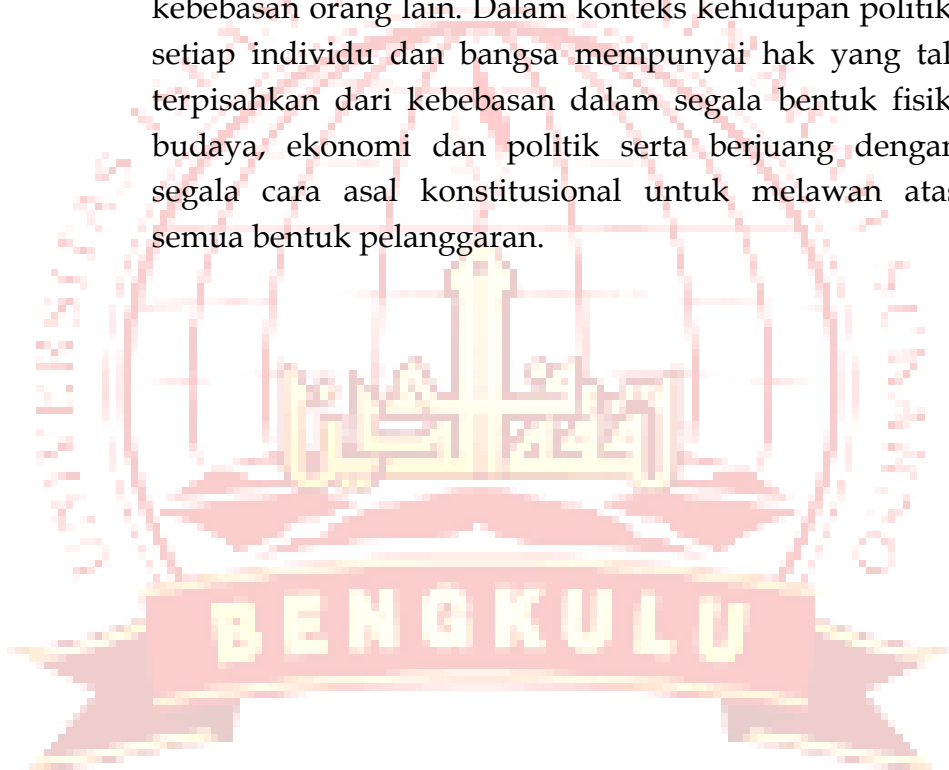
c. Prinsip Keadilan (Al-'adalah)

Dalam memanage pemerintahan, keadilan menjadi suatu keniscayaan, sebab pemerintah dibentuk antara lain agar tercipta masyarakat yang adil dan makmur. Jadi, sistem pemerintahan Islam yang ideal adalah sistem yang mencerminkan keadilan yang meliputi persamaan hak didepan umum, keseimbangan (keproposionalan) dalam memanage kekayaan alam misalnya, distribusi pembangunan, adanya

balancingpower antara pihak pemerintah dengan rakyatnya.⁶⁴

d. Prinsip Kebebasan (al-Hurriyah)

Kebebasan dalam pandangan al-Qur'an sangat dijunjung tinggi termasuk dalam menentukan pilihan agama sekaligus. Namun demikian, kebebasan yang dituntut oleh Islam adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Kebebasan disini juga kebebasan yang dibatasi oleh kebebasan orang lain. Dalam konteks kehidupan politik, setiap individu dan bangsa mempunyai hak yang tak terpisahkan dari kebebasan dalam segala bentuk fisik, budaya, ekonomi dan politik serta berjuang dengan segala cara asal konstitusional untuk melawan atas semua bentuk pelanggaran.



⁶⁴ Dian Widayarsi, *Implementasi, ... h. 26*