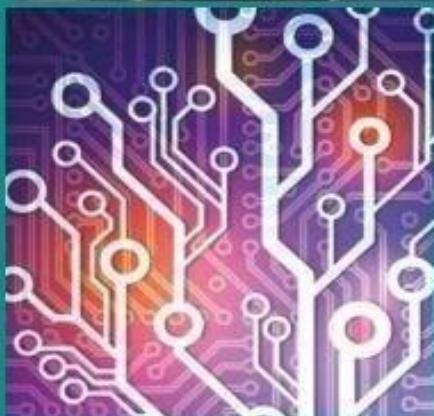
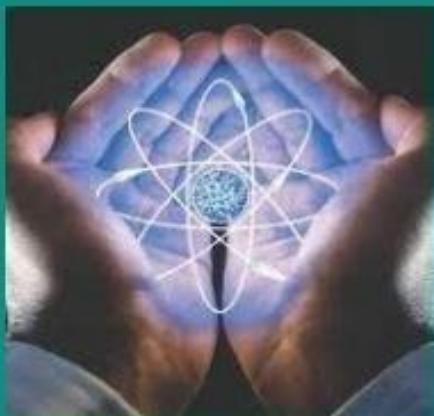


Academia Open



By Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Table Of Contents

Journal Cover	1
Author[s] Statement	3
Editorial Team	4
Article information.....	5
Check this article update (crossmark)	5
Check this article impact	5
Cite this article	5
Title page	6
Article Title.....	6
Author information	6
Abstract	6
Article content.....	6

Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Mochammad Tanzil Multazam, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Managing Editor

Bobur Sobirov, Samarkand Institute of Economics and Service, Uzbekistan

Editors

Fika Megawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Mahardika Darmawan Kusuma Wardana, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Wiwit Wahyu Wijayanti, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Farkhod Abdurakhmonov, Silk Road International Tourism University, Uzbekistan

Dr. Hindarto, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Evi Rinata, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

M Faisal Amir, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Dr. Hana Catur Wahyuni, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

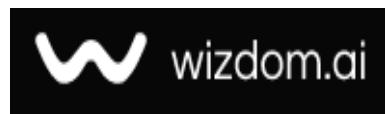
How to submit to this journal ([link](#))

Article information

Check this article update (crossmark)



Check this article impact (*)



Save this article to Mendeley



(*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

Democratic Deficit in the Governance of the Indonesian Capital City: Defisit Demokrasi dalam Tata Kelola Ibu Kota Nusantara

Rena Puspita Dewi Purba, 2405040068@student.umrah.ac.id (1)

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Mayang Rabbani, 2405040121@student.umrah.ac.id ()

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Firli Novansyah Putra, 2505040013@student.umrah.ac.id ()

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

⁽¹⁾ Corresponding author

Abstract

Background: The relocation of Indonesia's national capital to East Kalimantan has introduced a distinctive governance arrangement for the administration of the Indonesian Capital City. **Specific background:** This arrangement is implemented through the Indonesian Capital Authority, a ministerial-level institution directly accountable to the President and operating outside the conventional regional government system. **Knowledge gap:** Limited legal scholarship has examined how this governance model aligns with good governance principles and democratic constitutional norms. **Aims:** This study analyzes the governance of the Indonesian Capital City by examining the position and authority of the Indonesian Capital Authority within the framework of good governance. **Results:** The findings show that the concentration of extensive administrative powers in the absence of a local representative body generates accountability gaps, weak public participation, and limited checks and balances. **Novelty:** This research conceptualizes the democratic deficit in the governance of the Indonesian Capital City through an administrative law and constitutional perspective. **Implications:** The study highlights the need for regulatory restructuring and oversight mechanisms to ensure transparent, accountable, and democratically grounded governance.

Highlights:

- The governance of the Indonesian Capital City is characterized by centralized authority.
- The absence of local representative institutions reflects a democratic deficit.
- Good governance principles are not fully reflected in the current governance structure.

Keywords: Indonesian Capital Authority, Good Governance, Democratic Deficit, Capital City Governance, Constitutional Administration

Published date: 2025-12-30

Pendahuluan

Pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur melalui pembentukan Ibu Kota Nusantara (IKN) menandai babak baru dalam sejarah ketatanegaraan dan administrasi pemerintahan Indonesia. Gagasan ini dilandasi oleh kebutuhan strategis untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antara wilayah barat dan timur Indonesia, mengurangi beban Jakarta sebagai pusat pemerintahan sekaligus pusat ekonomi, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih modern dan berkelanjutan. Landasan hukumnya tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang ibu Kota Negara yang kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Dalam kerangka hukum tersebut, pemerintah menetapkan model tata kelola IKN yang berbeda dari otonom lain, dengan mengusulkan Otorita ibu kota nusantara (Otorita IKN) sebagai lembaga pelaksana pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan diwilayah ibu kota baru [1].

Pembentukan Otorita IKN menghadirkan bentuk pemerintahan yang unik dalam sistem administrasi negara Indonesia. Otorita ini berstatus setingkat kementerian dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, bukan kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana lazimnya pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, Otorita IKN bukanlah pemerintah daerah dalam pengertian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, melainkan suatu lembaga ad hoc yang diberi kewenangan administratif, teknokratis, dan eksekutif dalam satu entitas kelembagaan. Posisi ini menjadikan otorita IKN sebagai entitas baru yang berada di antara dua rezim hukum: rezim administrasi pemerintahan pusat dan rezim pemerintahan daerah. Fenomena ini memunculkan pertanyaan mendasar dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN) terkait prinsip dasar distribution of power, mekanisme pertanggungjawaban, serta jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip good governance di wilayah IKN.

Dalam teori HAN, penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) mesyaratkan tiga prinsip utama, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi public. Ketika prinsip tersebut berfungsi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan menjamin agar setiap kebijakan public lahir dari proses yang demokratis serta berorientasi pada kepentingan masyarakat [2]. Namun, dalam konteks Otorita IKN, muncul kekhawatiran bahwa kekuasaan administrative yang begitu besar tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan politik di tingkat lokal tidak adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) di wilayah IKN membuat fungsi checks and balances menjadi lemah. Akibatnya, pengawasan terhadap kebijakan, anggaran, dan kinerja otorita sepenuhnya bergantung pada Presiden, yang secara structural berada dalam satu rantai komando dengan otorita itu sendiri.

Selain ketiadaan lembaga pengawasan local, mekanisme pengangkatan pimpinan otorita IKN juga berpotensi menimbulkan deficit demokrasi. Kepala dan wakil kepala otoritas diangkat langsung oleh Presiden tanpa proses pemilihan, konsultasi public, atau partisipasi masyarakat local. Hal ini menimbulkan persoalan legitimasi karena pemimpin Otorita tidak memperoleh mandat politik dari warga yang akan mereka pimpin. Dalam perspektif asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), terutama asas partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan, praktik tersebut dapat dipandang sebagai penyimpangan terhadap prinsip keterbukaan dan akuntabilitas publik. Defisit legitimasi demokratis ini berpotensi menimbulkan jarak antara pemerintah pusat dan masyarakat lokal, serta mengurangi kepercayaan publik terhadap kebijakan yang diterapkan di wilayah IKN [3].

Secara yuridis, otorita IKN memiliki kewenangan yang luas, mulai dari perencanaan tata ruang hingga inverstasi, yang tumpang tindih dengan kementerian pusat dan pemerintah daerah di Kalimantan Timur. Kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik administrasi, kebingungan hukum, keterlambatan kebijakan serta ketidakpastian bagi investor dan masyarakat.

Dari aspek hukum tata negara, posisi otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian tetapi menjalankan fungsi daerah menimbulkan ambiguitas dalam sistem pembagian kekuasaan. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki hubungan hierarkis yang jelas berdasarkan asal desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan [4]. Otorita IKN tidak sepenuhnya mengikuti prinsip desentralisasi atau dekonsentrasi, sehingga akuntabilitas dan kontrol hukum, terutama terkait keuangan, pelayanan public, dan pelaporan pembangunan belum jelas, berisiko, menimbulkan maladministrasi dan pelanggaran rule of law.

Secara sosiologis, keberadaan otorita IKN membawa implikasi penting terhadap relasi pemerintah dan masyarakat local pembangunan IKN yang berlangsung cepat dan massif membuat masyarakat adat serta penduduk setempat menjadi pihak yang paling merasakan dampak perubahan tata ruang dan kebijakan inverstasi. Namun ketiadaan mekanisme representasi politik local seperti DPRD maupun forum konsultatif yang efektif membatasi ruang partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan. Minimnya keterlibatan publik tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpuasan, konflik sosial, dan resistensi terhadap program pembangunan yang semestinya dilandasi prinsip inklusivitas serta keadilan sosial sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berbagai persoalan tersebut menjadikan Otorita IKN sebagai contoh nyata tantangan reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia. Meskipun dirancang sebagai inovasi kelembagaan untuk mempercepat pembangunan nasional, desain yang sentralistik dan minim pengawasan demokratis menimbulkan keraguan mengenai kesesuaianya dengan prinsip good governance dan demokrasi konstitusional. Kajian ini penting untuk memastikan tata kelola otorita IKN sesuai prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi public, dan perlindungan hak masyarakat, sekaligus memperkaya studi hukum administrasi negara terkait kelembagaan baru ibu kota [5].

Secara praktis, temuan penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang tepat bagi pembuat kebijakan untuk memperkuat mekanisme akuntabilitas, memperluas keterlibatan publik, serta mencegah konsentrasi kekuasaan administratif yang berlebihan. Dengan demikian, pembangunan IKN tidak hanya berfokus pada kemajuan fisik, tetapi juga mencerminkan tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum positif, asas hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang mengatur kewenangan serta kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) dalam sistem ketatanegaraan indoensia. Pendekatan normative dipilih karena penelitian ini tidak bertujuan menggambarkan kondisi empiris di lapangan, melainkan untuk menelaah dan menganalisis kesesuaian pengaturan hukum mengenai Otorita IKN dengan prinsip-prinsip good governance, demokrasi, dan hukum administrasi negara. Jenis pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah peraturan terikat seperti Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta konseptual (conceptual approach) untuk memahami konsep demokrasi, denetralisasi, dan pembagian kekuasaan (trias politican) yang menjadi dasar penilaian terhadap struktur Otorita IKN [6].

Hasil dan Pembahasan

A. Kedudukan dan Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Sistem Ketatanegaraan dan Hukum Administrasi Negara

Pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur berangkat dari kebutuhan strategis untuk mengatasi ketimpangan pembangunan, mengurangi beban ekologis dan demografis Jakarta, serta mendorong pemerataan ekonomi nasional. Kebijakan ini sejalan dengan praktik di beberapa negara seperti Brasil dan Korea Selatan yang memindahkan ibu kotanya untuk tujuan pemerataan dan efisiensi administrasi. Secara konstitusional, pemindahan ibu kota dimungkinkan karena UUD NRI 1945 tidak menetapkan lokasi ibu kota secara eksplisit, sehingga penetapannya dapat dilakukan melalui undang-undang [7].

Pemindahan inu kota Indonesia diatur melalui UU NO. 2/2022 jo. UU No. 21/2023, yang sekaligus membentuk Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian, bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dan berada d luar rezim pemerintahan daerah. Secara konstitusional, pemindahan ini memungkinkan karena UUD 1945 tidak menetapkan lokasi ibu kota secara tegas. IKN resmi diumumkan Presiden pada 26 Agustus 2019. Dengan dasar hukum UU No. 3/2022 yang diubah UU No. 21/2023, menetapkan Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan khusus sekaligus pelaksana pembangunan ibu kota baru di Kalimantan Timur.

Pasal 9 undang-undang tersebut menegaskan bahwa Otorita IKN merupakan lembaga pelaksana persiapan, pembangunan, pemindahan, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus. Dengan demikian, Otorita memperoleh kewenangan atributif dan delegatif yang sangat luas, mulai dari pengaturan tata ruang, pertanahan, investasi, perizinan, perpajakan, penganggaran, hingga pengelolaan bencana. Kewenangan-kewenangan ini menjadikan Otorita menjalankan hamper seluruh fungsi

pemerintahan daerah, sekaligus sebagian urusan pemerintahan pusat yang dilimpahkan melalui mekanisme delegasi [8].

Kewenangan atributif Otorita IKN diatur secara eksplisit dalam berbagai pasal, seperti Pasal 12 ayat (2) yang memberi wewenang pemberian perizinan dan investasi; Pada 15 ayat (4) tentang penyusunan rencana detail tata ruang; Pasal 16 ayat (4-8) tentang pengadaan tanah dan pengelolaan hak atas tanah; Pasal 19 mengenai penganggulangan bencana; serta Pasal 24-25 yang memberikan otoritas untuk melakukan pemungutan pajak dan penyusunan anggaran. Sementara itu, kewenangan delegatif mencakup 32 urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan kewenangan tertentu dari kementerian/lembaga yang dilimpahkan kepada Otorita. Ruang lingkup kewenangan ini menjadikan Otorita IKN sebagai lembaga yang menjalankan hampir seluruh fungsi pemerintahan daerah dan sebagian fungsi pemerintahan pusat sekaligus.

Namun, perlu dicermati bahwa konfigurasi kewenangan yang sangat luas tersebut menimbulkan ambiguitas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Otorita IKN memegang fungsi pemerintahan setingkat daerah, tetapi tidak dibentuk sebagai daerah otonom. Akibatnya, wilayah IKN tidak memiliki status sebagai kesatuan masyarakat hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan 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. Kondisi ini mengimplikasikan bahwa Otorita IKN bukanlah badan hukum public yang memiliki kemandirian sebagaimana pemerintah daerah, melainkan lembaga administrative di bawah Presiden [9]. Dengan demikian, ia tidak memiliki legitimasi politik local karena tidak didukung oleh lembaga legislatif daerah (DPRD) maupun mekanisme pemilihan kepala daerah secara demokratis.

Dalam konteks ketatanegaraan, keberadaan Otorita IKN juga menggeser paradigma pemerintahan daerah yang berbasis ekonomi. Otorita IKN tidak memiliki struktur legislatif daerah seperti DPRS, yang berarti fungsi representasi politik rakyat di wilayah IKN tidak dijalankan melalui mekanisme electoral. Hal ini berimplikasi pada lemahnya legitimasi demokratis terhadap kebijakan yang dibuat oleh Otorita. Secara teoritik, system pemerintahan daerah di Indonesia dirancang berdasarkan prinsip checks and balances antara kepala daerah dan DPRD. Ketika Otorita IKN tidak memiliki pasangan legislatif, maka fungsi kontrol politik tersebut hilang, dan seluruh kewenangan berpusat pada satu lembaga administrative yang tinduk langsung pada Presiden. Hal ini mengindikasikan adanya sentralisasi kekuasaan yang bertentangan dengan semangat desentralisasi sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 [10].

Secara konseptual, Otorita IKN lebih tepat dipandang sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mengelolah kawasan strategis nasional, bukan sebagai bentuk otonomi daerah baru. Dalam hal ini, kedudukan Otorita bersifat administratif dan teknokratis, bukan politis. Namun, jika lembaga ini diberi kewenangan membuat regulasi, memungut pajak, dan mengatur kepentingan public tanpa dasar kesatuan

masyarakat hukum, maka hal tersebut berpotensi melampaui batas konstitusional. Oleh karena itu, secara akademis perlu dilakukan penataan ulang terhadap desain kelembagaan Otorita IKN agar sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional, menjamin akuntabilitas dan transparansi, serta memastikan bahwa tata kelola IKN tidak bertentangan dengan semangat desentralisasi dan demokrasi yang menjadi dasar sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi.

Selain itu, dari perspektif hukum administrasi, status Otorita IKN sebagai lembaga yang memegang kekuasaan administratif secara penuh di satu wilayah tertentu berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapan prinsip tanggung jawab jabatan (*ambtelijke verantwoordelijkheid*). Karena tidak berada di bawah sistem pemerintahan daerah, mekanisme akuntabilitas Otorita hanya bergantung pada Presiden dan pengawasan internal pemerintah pusat. Padahal, salah satu prinsip dasar HAN adalah adanya pembatasan kekuasaan dan mekanisme kontrol eksternal. Dengan demikian, struktur kelembagaan Otorita IKN memerlukan pengaturan lebih lanjut agar tidak menimbulkan ketimpangan kewenangan dan kekosongan pengawasan hukum dalam praktik administrasi pemerintahan.

B. Penerapan Prinsip Good governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita IKN

Konsep good governance merupakan prinsip universal yang menekankan pentingnya penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel, transparan, partisipatif, efektif, efisien, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini menjadi tolok ukur bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan demokratis. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, setiap penyelenggara negara wajib melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik [11].

Setiap penyelenggara pemerintahan wajib menjadikan AUPB sebagai pedoman untuk memastikan kekuasaan digunakan proporsional, transparan, dan akuntabel. Bagi otorita IKN yang berstatus setingkat kementerian dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Penerapan prinsip ini krusial karena kewenangannya luas dan strategis mencakup perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan ibu kota. Otorita IKN diharapkan menjadi model birokrasi modern yang efisien, berintegritas, dan menghormati hak warga.

Namun, posisi yang berada di luar struktur pemerintahan daerah menyebabkan tantangan tersendiri dalam penerapan prinsip goog governance. Tidak adanya sturktur politik local seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menimbulkan kekosongan dalam mekanisme checks and balances, yang seharusnya menjadi salah satu pilar utama good governance [12]. Akibatnya, pengawasan terhadap kinerja Otorita lebih

bersifat vertical (oleh Presiden dan kementerian terkait), bukan horizontal melalui mekanisme representasi rakyat.

Otorita IKN memikul tanggung jawab besar atas anggaran, sumber daya, dan proyek strategis. Namun tanpa lembaga perwakilan rakyat daerah, akuntabilitasnya terbatas pada pengawasan internal eksekutif, berisiko menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, transparansi menjadi tantangan penting, menuntut keterbukaan informasi sekaligus partisipasi public dalam perumusan kebijakan

Dalam praktik pemerintahan daerah, transparansi biasanya diwujudkan melalui forum rapat DPRD, pembahasan anggaran terbuka, serta konsultasi public. Namun dalam system Otorita, seluruh kebijakan ditetapkan melalui struktur administrative di bawah Presiden, tanpa mekanisme deliberative public. Hal ini berpotensi menciptakan kesan elitis dan tertutup dan terututup dalam pengambilan keputusan, terutama terkait kebijakan pertahanan, inverstasi, dan pengelolaan ruang, yang memiliki dampak langsung terhadap masyarakat local dan lingkungan.

Prinsip berikutnya adalah partisipasi publik, yang merupakan esensi dari pemerintahan demokratis. Partisipasi publik tidak semata diartikan sebagai konsultasi formal, melainkan keterlibatan substantif masyarakat dalam merumuskan kebijakan, memberi masukan, dan mengawasi pelaksanaannya. Dalam pembangunan IKN, masyarakat adat, komunitas lokal, dan penduduk terdampak memiliki hak untuk berpartisipasi aktif dalam setiap tahap perencanaan. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa partisipasi sering kali bersifat prosedural dan formalistik, tidak sampai pada tahap deliberatif. Keterbatasan ini mengindikasikan lemahnya penerapan prinsip inklusivitas yang merupakan fondasi good governance.

Selain akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi, prinsip efektivitas dan efisiensi juga menjadi indikator penting dalam menilai tata kelola Otorita IKN. Pemerintah memang beralasan bahwa model otorita dipilih untuk mempercepat proses pembangunan agar tidak terhambat oleh birokrasi daerah yang panjang. Namun, efisiensi administrative tidak boleh mengorbankan prinsip akuntabilitas dan partisipasi publik. Efisiensi harus diseimbangkan dengan due process of governance, yakni setiap keputusan administrative harus melalui prosedur yang sah, rasional, dan terbuka. Jika efisiensi dijadikan alasan untuk memusatkan kekuasaan, maka hal itu justru dapat melahirkan otoritarianisme teknokratis yang bertentangan dengan nilai-nilai birokrasi.

Penerapan prinsip rule of law menjadi kunci good governance bagi otorita IKN, yang harus berlandaskan hukum positif dan tidak bertentangan dengan regulasi lebih tinggi. Struktur khusus Otorita menimbulkan pertanyaan yurisdiksi dan akuntabilitas, sehingga kebijakan dan keputusan administrative perlu diuji secara hukum melalui PTUN atau lembaga pengawas lain. Akibatnya, aspek akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi public masih lemah, menciptakan kesenjangan antara desain normative dan praktik, serta risiko sentralisasi yang mengabaikan prinsip demokrasi dan keterbukaan. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan kelembagaan Otorita IKN yang menekankan pada keterbukaan informasi,

mekanisme pengawasan publik, dan forum konsultatif masyarakat agar penyelenggaraan IKN benar-benar sejalan dengan prinsip good governance dan Hukum Administrasi Negara yang demokratis.

C. Defisit Demokrasi dan Implikasi terhadap Prinsip Checks and Balances dalam Tata Kelola Otorita IKN

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, format pemerintahan daerah ideal telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah.” Ketentuan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berlandaskan asas otonomi dan desentralisasi demokratis. Otorita IKN dibentuk berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang seharusnya mengatur daerah dengan kesatuan masyarakat hukum, padahal IKN merupakan wilayah baru tanpa basis social politik yang mapan.

Penerapan Pasal 18B ayat (1) terhadap Otorita IKN menimbulkan persoalan konstitusional, karena melahirkan bentuk pemerintahan yang tidak memiliki legitimasi demokratis. Sesuai dengan sendi demokrasi, setiap pemimpin daerah semestinya dipilih melalui mekanisme pemilihan umum dan disertai keberadaan lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal. Pasal 18 ayat (3) menegaskan bahwa anggota DPRD dipilih oleh rakyat sedangkan Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah harus berbasis pemilu: penunjukan Kepada dan Wakil Otorita oleh Presiden tanpa pemilu menyimpang dari demokrasi. Prinsip trias politica Montesquieu tetap menjadi dasar supremasi hukum dan pemerintahan modern [13].

Dalam pandangan Montesquieu, kekuasaan negara harus dibagi ke dalam tiga cabang utama, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang masing-masing saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances). Penerapan teori ini di Indonesia diakomodasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana pembagian kekuasaan diatur secara tegas untuk mencegah terjadinya pemuatan kekuasaan pada satu tangan. Namun, keberadaan Otorita Ibu Kota Nusantara yang seluruh kepemimpinannya diangkat langsung oleh Presiden tanpa keterlibatan lembaga legislatif daerah menunjukkan adanya kecenderungan pemuatan kekuasaan eksekutif, sehingga melemahkan fungsi kontrol politik dan partisipasi rakyat.

Ketidakhadiran lembaga perwakilan rakyat di wilayah IKN menciptakan kekosongan representasi politik. Dalam sistem pemerintahan daerah yang demokratis. DPRD berfungsi menyalurkan aspirasi warga, melakukan kontrol terhadap eksekutif, serta menjalankan fungsi legislasi daerah. Tanpa DPRD, warga IKN tidak memiliki saluran formal untuk menyampaikan aspirasi, mengkritisi kebijakan atau mengawasi pelaksanaan anggaran. Aspirasi warga IKN tidak dapat sepenuhnya digantungkan pada DPR atau DPD di tingkat nasional karena keduanya tidak memiliki kedekatan territorial dan mandate representasi langsung

atas kepentingan masyarakat local. Dengan demikian, ketiadaan DPRD di IKN berpotensi memutus hubungan politik antara rakyat dan pemerintah setempat.

Kekosongan representasi tersebut juga menimbulkan resiko distorsi partisipasi politik. Dalam system demokrasi, partisipasi politik merupakan syarat mutlak agar kebijakan public memiliki legitimasi social. Ketika warga tidak memiliki mekanisme representasi atau perwakilan yang efektif, partisipasi mereka terbatas pada tataran simbolik bukan substantif. Ketiadaan mekanisme kontrol politik membuat Otorita IKN berisiko bertindak sewenang-wenang, terutama karena kewenangannya luas dalam perizinan, tata ruang, pertanahan, dan investasi tanpa pengawasan legislative. Ahli tata negara, Bivitri Susanti, menilai model ini mirip Otorita era Orde Baru, lebih berorientasi ekonomi daripada demokrasi. Kepala dan Wakil Kepala Otorita yang ditunjuk langsung oleh Presiden mencerminkan pola top-down governance yang meminimalkan proses partisipatif dan mekanisme checks and balances [14]. Pola seperti ini memang mempercepat pelaksanaan proyek, tetapi mengorbankan prinsip akuntabilitas dan transparansi yang merupakan fondasi pemerintahan yang baik.

Kelemahan demokratis Otorita IKN juga tampak dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, yang mengatur masa jabatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita dapat diperpanjang tanpa batasan yang jelas. Dalam pasal 10 ayat (2) menyebutkan bahwa “Kepala dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama lima tahun dan dapat diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama,” Ketiadaan pembatasan masa jabatan merupakan anomali dalam sistem demokrasi karena membuka ruang bagi potensi penyalahgunaan kekuasaan dan praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Dalam sistem pemerintahan modern, pembatasan masa jabatan merupakan mekanisme vital untuk menjaga sirkulasi kekuasaan dan mencegah dominasi individu atau kelompok tertentu dalam struktur kekuasaan negara. Oleh sebab itu, pengaturan yang terlalu longgar terhadap masa jabatan Otorita IKN dapat dianggap bertentangan dengan prinsip rule of law dan democratic accountability.

Dalam teori demokrasi konstitusional, kedaulatan rakyat diwujudkan melalui hak partisipasi politik dalam bentuk pemilihan langsung dan kebebasan menentukan pilihan terhadap wakil rakyat maupun kepala daerah. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketika rakyat kehilangan hak untuk memilih pemimpinnya di tingkat lokal, maka prinsip dasar demokrasi mengalami degradasi. Oleh karena itu, keberadaan Otorita IKN yang mengabaikan mekanisme pemilihan umum kepala daerah serta lembaga perwakilan rakyat daerah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran prinsip demokrasi substantif, bukan sekedar penyimpangan administrative [15].

Dengan demikian, model tata kelola Otorita IKN yang meniadakan mekanisme electoral dan representasi politik daerah tidak hanya menimbulkan defisit demokrasi, tetapi juga berpotensi mengarah pada praktik otoritarianisme administrative di tingkat local. Dalam negara hukum demokratis, kekuasaan harus berlandaskan kedaulatan rakyat, supremasi hukum, dan HAM. Oleh karena itu, pembentukan Otorita

IKN perlu dievaluasi agar sesuai Pasal 18 DAN Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dengan menegaskan lembaga perwakilan local, masa jabatan pimpinan, dan partisipasi public dalam kebijakan. Hanya dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan di IKN dapat selaras dengan prinsip good governance dan semangat demokrasi konstitusional.

Simpulan

Berdasarkan hasil analisis terhadap kedudukan dan kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN), dapat disimpulkan bahwa pembentukan lembaga ini menghadirkan model pemerintahan yang belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan desentralisasi dan demokrasi konstitusional. Otorita IKN memiliki kedudukan unik karena berstatus setingkat kementerian dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, namun menjalankan fungsi pemerintahan yang seharusnya berada dalam kewenangan daerah otonom. Kewenangan atributif dan delegatif yang sangat luas tanpa mekanisme pengawasan politik daerah menimbulkan ambiguitas hukum dan risiko tumpang tindih kewenangan dengan kementerian maupun pemerintah daerah sekitar. Secara konstitusional, model kelembagaan ini belum mencerminkan prinsip distribution of power dan checks and balances sebagaimana dikehendaki oleh UUD NRI Tahun 1945, karena Otorita IKN tidak dilengkapi dengan lembaga perwakilan rakyat daerah maupun mekanisme akuntabilitas demokratis. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan oleh Otorita IKN juga belum sepenuhnya memenuhi prinsip goog governance yang meliputi akuntabilitas, transparansi, partisipasi public, efektivitas, efisiensi, serta supremasi hukum. Seentralisasi kekuasaan di tangan Otorita IKN menciptakan potensi deifisit demokrasi dan melemahkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan public, ketidakhadiran DPRD di wilayah IKN mengakibatkan hilangnya fungsi pengawasan horizontal dan representasi politik rakyat, yang secara teoritik bertentangan dengan konsep trias politica dan asas kedaulata rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Oleh karena itu, diperlukan reformulasi terhadap desain kelembagaan dan regulasi Otorita IKN agar selaras dengan prinsip negara hukum demokratis, dengan menegaskan mekanisme pengawasan publik, memperkuat transparansi, serta menjamin partisipasi rakyat dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara.

Implikasi praktis dari temuan ini menegaskan perlunya reformulasi desain kelembagaan dan regulasi Otorita IKN. Pemerintah perlu memperkuat mekanisme pengawasan publik, membuka akses transparansi yang lebih luas, serta menghadirkan bentuk representasi atau partisipasi rakyat yang terinstitusionalisasi agar penyelenggaraan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara selaras dengan prinsip negara hukum demokratis. Upaya ini penting untuk memastikan bahwa pembangunan IKN tidak hanya maju secara fisik, tetapi juga kokoh secara konstitusional dan legitimasi politik.

Ucapan Terimakasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada dosen pembimbing atas bimbingan, arahan, serta masukan ilmiah yang sangat berarti dalam penyusunan artikel ini. Apresiasi juga diberikan kepada rekan sejawat yang telah memberikan dukungan dan kerja sama selama proses penulisan. Semoga artikel ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan kajian terkait *good governance*, khususnya dalam memahami dinamika otoritas Ibu Kota Nusantara dan potensi defisit demokrasi dalam tata kelolanya.

Referensi

- [1] D. Kurniawan, "Otorita IKN in Institutional Status and Relationship on the Distribution of Power Central with the Regions," *Jurnal Konstitusi*, 2025.
- [2] A. D. Ariyanti dan S. Pramono, "Memahami Kekhususan Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Asimetris," *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, vol. 9, no. 11, 2024.
- [3] R. D. A. Qairi, "Pembangunan IKN: Kajian Kritis pada Model Pemerintahan Modern dan Berkelanjutan," *Journal of Governance and Policy Innovation*, vol. 5, no. 1, pp. 1–10, 2025.
- [4] Y. Ahliyan, "Political Will Sistem Otorita IKN dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022," *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, vol. 2, no. 2, 2025.
- [5] T. A. A. Wibowo, "Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara," *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, 2025.
- [6] E. Nugrohosudin, "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022," *Jurnal Legislatif*, vol. 5, no. 2, 2022.
- [7] E. R. Damanik, T. Farina, dan S. Nugraha, "Krisis partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia: Problematika hak konstitusional dan pengabaian aspirasi rakyat," *Innovative: Journal of Social Science Research*, vol. 5, no. 2, pp. 2518–2540, 2025.
- [8] A. S. Fodhi, E. Lestari, T. F. Nuramalina, dan G. R. As-Syifa, "Pentingnya pemisahan kekuasaan dalam mempertahankan pemerintahan yang seimbang," *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*, vol. 3, no. 3, pp. 26–37, 2024.
- [9] G. Gozali dan Z. Zuliansyah, "Masa depan Ibu Kota Nusantara: Pembelajaran dari pendirian Ibu Kota Brasilia," *Masyarakat Indonesia*, vol. 50, no. 2, pp. 209–226, 2024.
- [10] M. Hasrul, "Penataan hubungan kelembagaan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota," *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, vol. 22, no. 1, pp. 1–20, 2017.
- [11] A. Kennedy, W. H. Surya, S. R. Mustika, dan F. X. Wartoyo, "Sumber-sumber hukum administrasi negara dalam kerangka good governance di Indonesia," *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, vol. 5, no. 2, pp. 558–569, 2024.
- [12] D. E. H. Malik, A. Nurmanto, J. M. Putra, dan A. A. Saputro, "Analisis efisiensi birokrasi dalam administrasi publik: Tinjauan terhadap proses pengambilan keputusan," *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara*, vol. 1, no. 3, pp. 232–237, 2023.

- [13] S. H. Pandapotan Damanik, S. H. Satriya Nugraha, dan S. H. Fuad Nur, Hukum administrasi negara: Teori, prinsip, dan praktik tata kelola pemerintahan, 2024.
- [14] T. B. Sembiring, J. A. Ginting, L. Azahra, M. Fadli, F. Fachrerozi, dan M. F. Rozi, "Digitalisasi layanan publik dan tantangannya dalam perspektif hukum administrasi negara," Journal of Innovation Research and Knowledge, vol. 5, no. 2, pp. 2097–2106, 2025.
- [15] W. R. Elpradhipta, A. M. A. Putra, dan I. D. Rafiqi, "Desain Kelembagaan Ibu Kota Nusantara Perspektif Otonomi Daerah," Fundamental Justice, vol. 6, no. 1, 2024.