

BAB III

PEMBAHASAN

A. Problematika diangkatnya Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara melalui Presiden ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

1. Pertentangan Hukum Kedudukan Kepala Otorita IKN yang diangkat oleh Presiden terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia Lingkup Otonomi Daerah.

Secara konseptual, Ibu Kota Nusantara (IKN) sebagai daerah khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN dijamin kekhususannya dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*".⁷⁶ Salah satu kekhususan yang terdapat dalam UU IKN adalah kepala pemerintahan IKN tidak dipimpin oleh seorang gubernur seperti daerah-daerah lain di Indonesia melainkan Kepala Otorita. Kepala otorita IKN sendiri adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus IKN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU

⁷⁶ Lihat penjelasan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

IKN. Hal ini merupakan sesuatu yang baru dalam ketatanegaraan di Indonesia, sistem pemerintahan di Indonesia pada umumnya dipimpin oleh seorang gubernur sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 ditentukan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*”⁷⁷ Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁷⁸

Lebih lanjut, dalam UU IKN ditentukan bahwa Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus IKN sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN. Otorita IKN adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan wilayah setingkat provinsi yang dipimpin oleh seorang Kepala Otorita yang kedudukannya setingkat menteri. Kedudukan Kepala Otorita yang setingkat menteri dan di sisi lain memimpin suatu satuan wilayah setingkat provinsi merupakan ketentuan yang tergolong baru dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia sehingga menarik untuk dikaji lebih lanjut. Pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dipimpin oleh seorang gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal

⁷⁷ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

⁷⁸ I Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, dkk, “*Konsekuensi Pengaturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Terhadap Prinsip Check And Balances*”, Jurnal : <file:///C:/Users/avero/Downloads/1079-4197-1-PB.pdf> (diakses tanggal 09 Agustus 2023).

18 ayat (4) UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) ditentukan bahwa gubernur sebagai Penyelenggara Pemerintahan di daerah juga sebagai wakil pusat di daerah. Provinsi selain berkedudukan sebagai daerah otonom juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi maka dari itu selain mengurus daerah otonom gubernur sebagai kepala daerah juga sebagai wakil pusat di daerah.⁷⁹

Meskipun tergolong sebagai konsep yang baru di Indonesia tetapi pengaturan kedudukan Kepala Otorita yang setingkat menteri untuk memimpin suatu daerah selaras dengan ketentuan pasal 18B ayat 1 UUD 1945 yang pada prinsipnya menentukan bahwa kekhususan suatu daerah diakui sepanjang diatur dengan undang-undang. Pengaturan Kepala Otorita yang demikian dipandang mempermudah koordinasi antara presiden dan Kepala Otorita dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terkait dengan ibu kota negara. Namun, konsekuensi pengaturan Kepala Otorita setingkat menteri berpotensi mengalami *reshuffle*/pergantian jabatan Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita oleh presiden, potensi tersebut diperkuat dengan ketiadaan lembaga legislatif di IKN. Dalam kaitannya dengan teori *check and balance* yang menekankan antara Eksekutif, Legislatif, dan juga Yudikatif agar tidak terjadi kekuasaan penuh terhadap lembaga eksekutif (*executive heavy*). Kekuasaan

⁷⁹ M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam 5, no.2 (2020): 113.

eksekutif yang terlalu mendominasi, berpotensi besar menciptakan *abuse of power* dalam pemerintahan.⁸⁰

Padahal dalam konteks IKN, diketahui bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala otorita nantinya bersifat sentralistik. Maksudnya adalah kekhususan Otorita Ibu Kota Nusantara untuk mengatur kawasan ibu kota negara. karena sifatnya yang khusus tersebut. Bahkan, mengecualikan seluruh ketentuan yang mengatur sentral pemerintahan, termasuk keberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada Otorita Ibu Kota Nusantara. Selain itu, kewenangan khusus yang dimiliki oleh Otorita Ibu Kota Nusantara adalah sebagai berikut:⁸¹

- 1) Pemberian akses dan kemudahan bagi para pelaku usaha yang beroperasi di Kawasan ibu kota negara.
- 2) Memberikan izin untuk melakukan penanaman modal di Kawasan ibu kota negara.
- 3) Dukungan secara finansial bagi para pelaku usaha dengan pemberian fasilitas khusus untuk para pihak yang sudah turut serta dalam mendukung proyeksi pemindahan ibu kota baru.
- 4) Melakukan pengelolaan aset dan keuangan.
- 5) Melakukan pengaturan terkait dengan pajak pada Kawasan ibu kota negara.

⁸⁰ | Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, dkk, *Loc-cit*.

⁸¹ Ervin Nugrohosudin, "*Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara*", Jurnal Legislaive, Vol. 5, No. 2, Juni 2022.

- 6) Mengatur penguasaan tanah, dengan hak tanah khusus dan hak prioritas untuk pembelian tanah di Nusantara.
- 7) Melakukan pengaturan dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Sehingga, pengaruh pengangkatan kepala otorita IKN oleh presiden sangat berimplikasi pada saratnya kepentingan politik yang dititipkan. Apalagi jika dikaji secara mendalam, sebenarnya tidak ada bedanya antara kewenangan kepala otorita IKN dengan Gubernur dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, hanya saja perbedaannya pada pertanggungjawabannya saja. Hal yang sama diungkapkan oleh Anggota Pansus RUU Ibu Kota Negara (IKN) DPR, Guspari Gaus yang dikutip dari laman JawaPos.Com yang mengatakan “tidak ada bedanya antara tugas gubernur dengan Kepala Otorita dikarenakan mereka sebagai pelaksana pembangunan. Yang menjadi pembeda adalah Kepala Otorita langsung bertanggung jawab kepada Presiden RI sementara Gubernur bertanggung jawab ke DPRD.”⁸²

Kemudian, sebagaimana yang ditentukan dalam UU IKN dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka dapat dianalisis mengenai persamaan dan perbedaan antara tugas dan kewenangan gubernur dan kepala otorita sebagai gambaran jelas penyelenggaraan otonomi daerah, sebagai berikut:

⁸² Anonim. Penjelasan Tentang Posisi Kepala Otorita di Ibu Kota Nusantara. JawaPos.com. Dipublikasikan pada 19 Januari 2022. Diakses pada 14 November 2022. <https://www.jawapos.com/ibu-kota-baru/19/01/2022/penjelasantentang-posisi-kepala-otorita-di-ibu-kota-nusantara/?page=all> (diakses tanggal 09 Agustus 2023)

**1.2 Tabel Perbandingan Kewenangan Kepala Otorita IKN dan
Gubenur dalam konteks penyelenggaraan daerah**

<p align="center">Kepala Daerah (Gubernur) (UU Pemerintahan Daerah)</p>	<p align="center">Kepala Otorita IKN (UU IKN)</p>
<p>Pasal 65 ayat (1) & (2): (1) Kepala daerah mempunyai tugas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat 	<p>Pasal 12 :</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang ini. (2) Kekhususan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk antara lain kewenangan pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR.

<p>menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;</p> <p>f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan</p> <p>g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:</p> <p>a. mengajukan rancangan Perda;</p> <p>b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;</p> <p>c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;</p> <p>d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;</p> <p>e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.</p>	
---	--

Sumber : UU Pemerintahan Daerah dan UU IKN

Berdasarkan uraian table perbandingan diatas, dapat disimpulkan bahwa baik kepala otorita IKN maupun gubernur sama-sama memiliki kewenangan untuk melaksanakan penyelenggaraan daerah sesuai otonomi daerah, hanya untuk IKN sendiri pelaksanaannya berdasarkan prespektif otonomi khusus. Padahal jika ditelaah dalam konteks otonomi khusus diketahui bersama bahwa

otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi yang memiliki corak kekhususan tersendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat, seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta, Papua dan Papua Barat, serta Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam. Daerah-daerah otonomi khusus tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dilaksanakan oleh kepala daerahnya sendiri (Gubernur dan Wakil Gubernur) yang dipilih melalui proses demokrasi yakni Pilkada, bukan kemudian diangkat oleh presiden seperti halnya kepala otorita IKN.

Kemudian, jika mengacu pada Pasal 5 ayat (4) UU IKN yang berbunyi: *“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR”*,⁸³ Kepala Otorita IKN dapat dikatakan bertanggung jawabnya kepada Presiden, sebab ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Lantas, jika mengacu pada pengertian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Maka, kedudukan kepala otorita IKN yang bertanggungjawab kepada presiden sangat berpotensi untuk tidak dapat mengakomodir kepentingan masyarakat

⁸³ Lihat penjelasan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

setempat di wilayah IKN dengan optimal, sebab dalam pengangkatannya masih bersifat sentralistis dan belum mencerminkan otonomi daerah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, karena masih ada campur tangan pemerintah pusat khususnya dalam kaitannya dengan Kepala Otorita IKN.⁸⁴

Disisi lain, jika mengacu pada penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU IKN ditentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lebih lanjut pada pasal 13 ayat (1) UU IKN ditentukan bahwa *“Dikecualikan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemilihan umum, Ibu Kota Nusantara hanya melaksanakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD”*.⁸⁵ Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Penyelenggaraan pemerintah di IKN tanpa keberadaan DPRD. Pengawasan oleh DPR RI menjadi konsekuensi logis dari kedudukan Kepala Otorita setingkat menteri dikarenakan berdasarkan fungsi pengawasan DPR RI, DPR RI berhak untuk mengawasi penyelenggaraan pelaksanaan pemerintah termasuk menteri-menteri yang membantu presiden melaksanakan pemerintahannya.

⁸⁴ Rizki Mulyaningsih, *“Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah”*, Jurnal : LEXRenaissance NO. 2 VOL. 7 APRIL 2022: 296-309.

⁸⁵ Lihat penjelasan Pasal 13 Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Akan tetapi yang menjadi hipotesa sederhananya adalah DPR RI berwenang untuk mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan satuan pemerintahan daerah setingkat provinsi? Dalam menjawab hal tersebut, berikut penulis uraikan perbandingan antara kewenangan DPR-RI maupun DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan.

1.3 Tabel Perbandingan Kewenangan DPR-RI dan DPRD

Kewenangan DPRD	Kewenangan DPR-RI
<p>Pasal 317 ayat (1): DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi; d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian; e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada 	<p>Pasal 71: DPR berwenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang; c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil

<p>pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;</p> <p>g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;</p> <p>h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;</p> <p>i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;</p> <p>j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.</p>	<p>persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;</p> <p>d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;</p> <p>e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;</p> <p>f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;</p> <p>g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;</p> <p>h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang</p>
--	---

	<p>terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;</p> <ul style="list-style-type: none"> i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi; j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain; k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD; l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial; m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.
--	--

Sumber : UU MD3

Berangkat dari tabel perbandingan diatas, dapat disimpulkan bahwa baik DPRD dan DPR RI memiliki fungsi yang sama yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Namun dalam pengimplemntasian kedua tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPR dan DPRD berbeda seperti digambarkan pada tabel di atas. Jika dikaitkan dengan ketiga fungsi DPRD

tersebut maka dalam susunan organisasi di bawah Kepala Otorita maka masing-masing fungsi dari DPRD diimplementasikan oleh beberapa struktur di bawah Kepala Otorita.

Berdasarkan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara (selanjutnya disebut Perka OIKN No.1/2022) maka dengan melihat pasal 104 Perka OIKN No.1/2022 ditentukan bahwa “*Direktorat Hukum mempunyai tugas memberikan pertimbangan dan advokasi hukum, menyusun perjanjian dan produk hukum dan peraturan perundang-undangan dalam lingkup Otorita Ibu Kota Nusantara*”,⁸⁶ maka dari ketentuan tersebut fungsi legislasi dari DPR diakomodir oleh Direktorat Hukum peraturan, fungsi pengawasan oleh DPR di otorita diakomodir Direktorat Kepatuhan sebagaimana pasal 106 Perka OIKN No.1/2022 ditentukan bahwa “*Direktorat Kepatuhan mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan internal, koordinasi supervisi pemenuhan kepatuhan, serta pencegahan pelanggaran di lingkungan Otorita Ibu Kota Nusantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”⁸⁷ dan pengawasan juga dilakukan oleh Direktorat Pengawasan, Pemantauan, dan Evaluasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 46 Perka OIKN No.1/2022 dengan formulasi “*Direktorat Pengawasan, Pemantauan, dan Evaluasi mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan, pengoordinasian, sinkronisasi, pemantauan, evaluasi, dan*

⁸⁶ Lihat penjelasan Pasal 104 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara.

⁸⁷ Lihat penjelasan Pasal 106 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara.

pengendalian pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan, pemantauan, dan evaluasi".⁸⁸ Sedangkan fungsi anggaran diakomodir oleh Direktorat Pengawasan dan Audit Internal sebagaimana pasal 109 huruf b Perka OIKN No.1/2022 dengan formulasi "*pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya*".⁸⁹

Penjelasan susunan organisasi Otorita IKN tersebut sekilas memang mampu mengakomodir fungsi – fungsi yang seharusnya dijalankan DPRD. Namun jika ditelaah lebih dalam maka fungsi legislasi hanya mengakomodir peraturan perundang–undangan dalam lingkup internal Otorita Ibu Kota Nusantara yang berbeda dengan tugas DPRD yang membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah sedangkan dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Atas dasar hal tersebutlah, terdapat konsekuensi logis yakni pengaturan mengenai kewenangan-kewenangan khusus ditambah dengan ketiadaan DPRD di IKN menimbulkan probabilitas *executive heavy* dalam penyelenggaraan pemerintahan otorita. Hal ini juga mencederai prinsip *check and balances* karena ketiadaan DPRD di IKN menyebabkan ketidakberimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bertentangan

⁸⁸ Lihat penjelasan Pasal 46 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara.

⁸⁹ Lihat penjelasan Pasal 109 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara.

dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945.⁹⁰

Berdasarkan tugas dan kewenangan dalam UU IKN yang dimiliki oleh Kepala Otorita sebagaimana dijelaskan pada tabel di atas, kewenangan-kewenangan yang diemban oleh Kepala Otorita berpotensi terjadinya *executive heavy*. *Executive heavy* terjadi bilamana kekuasaan eksekutif yang terlalu mendominasi, berpotensi besar menciptakan *abuse of power* dalam pemerintahan, “*The abuse of power can impact corrupt behavior, collusion and nepotism.*”⁹¹ Kekuasaan eksekutif yang terlalu mendominasi, berpotensi besar menciptakan *abuse of power* dalam pemerintahan.⁹² Pun berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU IKN ditentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian, kontrol legislatif tidak secara limitatif diatur sebagaimana dijabarkan di atas, dan memiliki beberapa implikasi sebagai berikut:⁹³

- 1) Eksekutif sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan dan sangat sedikit peran dan fungsi legislatif dalam pembentukannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dilakukan oleh otorita IKN.

⁹⁰ | Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, dkk, *Loc-cit*.

⁹¹ Bambang Riyadi, “*Culture of Abuse of Power in Indonesia from the Perspective of Criminology and Law*”, *International Journal of Criminology and Sociology* 9 (2020):274-284

⁹² Moh. Mahfud MD, dalam Khulaifi Hamdani dan Ulvi Wulan, 2022, “*Rezim Executive Heavy Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara*,” *Jurnal Legislatif* 2, no.5(2022).

⁹³ | Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, dkk, *Loc-cit*.

- 2) Tidak berfungsinya fungsi kontrol lembaga legislatif terhadap eksekutif sehingga tidak dapat melakukan *impeachment*. Sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU IKN ditentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebabkan tidak berfungsinya fungsi kontrol lembaga legislatif terhadap eksekutif.

Berdasarkan seluruh uraian diatas maka dapat ditarik intisari pentingnya yakni bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan otorita, UU IKN menentukan kedudukan Kepala Otorita adalah setingkat menteri sedangkan kewenangan khusus yang dimiliki Kepala Otorita diantaranya, pengadaan tanah, perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara dan kewenangan membentuk produk hukum tanpa diimbangi oleh DPRD IKN. Sehingga, pertentangan hukum dari pengaturan Kepala Otorita dalam UU IKN ialah:

- 1) Bahwa pengangkatan kepala otorita IKN oleh presiden merupakan salah satu hak prerogatif yang dimiliki sebagai sebuah lembaga eksekutif, namun hal tersebut bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dimana penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan proses demokrasi sebagaimana yang dimatkan oleh UUD NRI 1945. Sehingga hal tersebut secara tidak langsung menciderai prinsip demokrasi dan memperlihatkan dominasi dari

adanya lembaga eksekutif yang berpotensi menimbulkan adanya terjadinya *executive heavy*.

- 2) Bahwa pengaturan ini memberikan konsekuensi presiden untuk menunjuk atau melakukan *reshuffle*/penggantian jabatan kepala otorita dengan pertimbangan-pertimbangan politik. Kedudukan Kepala Otorita setingkat menteri tersebut memberikan konsekuensi DPR RI dapat menggunakan fungsi pengawasannya kepada Kepala Otorita, oleh karena pengaturan ini menempatkan Kepala Otorita sebagai pembantu presiden.
- 3) Bahwa pengaturan mengenai kewenangan-kewenangan khusus ditambah dengan ketiadaan DPRD di IKN menimbulkan probabilitas *executive heavy* dalam penyelenggaraan pemerintahan otorita. Hal ini juga mencederai prinsip *check and balances* karena ketiadaan DPRD di IKN menyebabkan ketidakberimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945.
- 4) Bahwa pengangkatan kepala otorita oleh presiden dengan berkonsultasi DPR semakin memperlihatkan adanya kepentingan politik yang berpotensi mempengaruhi jalannya pemerintahan di IKN, sehingga rencana awal pemindahan IKN sebagai upaya percepatan pembangunan akan terpengaruhi.

2. Pertentangan Hukum Pengangkatan Kepala Otorita IKN oleh Presiden terhadap Eksistensi Demokrasi Pengangkatan Kepala Daerah sesuai Rezim Pilkada (UU Pilkada).

Secara faktual, diketahui bahwa pemerintah telah memutuskan untuk memindahkan Ibu Kota Negara (IKN) ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Pemerintah memandang ini sebagai bentuk pemerataan pertumbuhan ke arah Timur yang selama ini dianggap terlalu jawa-sentris. Oleh sebab itu, Pemerintah segera mengundang UU IKN meski menuai banyak polemik. Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut menjadi UU IKN) menjadi langkah resmi pemerintah dalam memindahkan Ibu Kota Negara baru. Terdapat beberapa masalah terkait Kepala Otorita dalam UU IKN tersebut.⁹⁴

UU IKN yang merupakan satu di antara banyak regulasi hasil kerja kilat antara pemerintahan Presiden Jokowi dan DPR RI. UU IKN sendiri dalam proses pembentukannya menurut berbagai pihak bertentangan khususnya pada pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang memiliki bentuk berbeda dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Konsep otorita ini bisa dikatakan sebagai *enclave* atau sub-daerah dari pemerintah daerah yang menjadi tuan rumah atas wilayah tersebut. Potensi *overlapping* kewenangan dan ego status wilayah sangat mungkin terjadi di IKN jika konsep otorita terus dilanjutkan sesuai ketentuan sekarang tanpa adanya revisi atau penyesuaian sesuai konstitusi. Sejarah mengatakan, sejak Keppres Nomor 41

⁹⁴ Rizki Mulyaningsih, *Loc-cit.*

Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam diteken, terjadi konflik antara Otorita Batam dengan pemda dalam pelayanan publik. Terjadi kebingungan di masyarakat dalam pengurusan berbagai izin dan urusan kependudukan karena terdapat dua “matahari” yang sama sama merasa memiliki wewenang dalam urusan pemerintah daerah.⁹⁵

Dalam pembentukan otonomi daerah baru sebagai bentuk pelaksanaan amanah desentralisasi daerah untuk meningkatkan daya saing daerah, kesejahteraan masyarakat, dan pelayanan umum, mekanisme tersebut bisa dilaksanakan dengan prasyarat adanya penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas-asas otonomi yang juga diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memuat pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta ketentuan-ketentuan teknisnya. Acuan undang-undang ini salah satu satunya adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.⁹⁶ Sehingga dalam konteks penyelenggaran daerah IKN, berdasarkan UU IKN dijelaskan bahwasannya wilayah yang akan diberi nama Ibu Kota Negara Nusantara ini yang akan dijadikan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi dengan nama Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Namun ada yang berbeda mengenai bentuk dan struktur pemerintahan yang digunakan yaitu berbentuk Otorita dan akan dikepalai oleh

⁹⁵ Yusqiy Ahliyan, “*Political Will Sistem Otorita IKN (OIKN) dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022*”, Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam : *Staatrecht*, Vol. 2, No. 2, Desember 2022.

⁹⁶ Lihat penjelasan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Kepala Badan Otorita setingkat menteri yang memiliki kewenangan tak terbatas dalam pengelolaannya wilayahnya.

Secara konseptual, konsep otorita dapat diartikan sebagai organisasi yang diberi wewenang khusus oleh pemerintah pusat dan pejabatnya dipilih oleh pemerintah. Artinya, konsep otorita tidak bisa disejajarkan dengan daerah atau badan hukum. Jika merujuk pada konstitusi, konsep otorita tidak ditemukan secara khusus namun pengaturan mengenai bentuk pemerintahan yang istimewa dan khusus telah diatur dengan jelas. Jika menilik pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pemberian status daerah khusus atau istimewa itu boleh jadi dibenarkan dengan pasal tersebut. Namun kedudukan pemerintah daerah setingkat kementerian ini belum pernah ada presedennya. Sekilas pemahaman tekstual pada pasal 4 ayat 1 tersebut, tentu tak sulit mengatakan bahwa kekhususan IKN di luar amanat UUD 1945 dan jelas tak konstitusional. Kekhususan IKN ini lebih jauh disebutkan mencakup kewenangan-kewenangan tertentu yang tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) UU IKN.⁹⁷

Kemudian bila merujuk pada Pasal 1 angka 9 UU IKN yang berbunyi: *“Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”*,⁹⁸ disebutkan dalam pasal

⁹⁷ Yusqiy Ahliyan, *Loc-cit.*

⁹⁸ Lihat penjelasan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

tersebut bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus. Lalu, dalam Pasal 1 angka 10 UU IKN berbunyi: “*Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*”,⁹⁹ yang artinya dari pasal tersebut diketahui bahwa kepala pemerintahan daerah khusus IKN tidak dikepalai oleh seorang gubernur, melainkan dikepalai oleh kepala otorita. Hal ini tentu menjadi sesuatu yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena selama ini berdasarkan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), NKRI dibagi atas daerah provinsi yang dikepalai oleh gubernur dan daerah kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 digunakan istilah gubernur dan bupati/wali kota sebagai kepala daerah yang ada di Indonesia.

Merujuk pada Pasal 5 ayat (4) UU IKN terkait proses pengangkatan kepala otorita, menimbulkan persoalan hukum terkait kedudukan kepala otorita yang setingkat menteri dan dipilih oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Hal tersebut merupakan persoalan karena mengapa harus berkonsultasi dengan DPR dan dipilih oleh Presiden, seharusnya dipilih secara demokratis merujuk pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa kepala daerah provinsi dipilih secara demokratis. Kendati tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, seharusnya pemerintah dalam hal ini Presiden dan DPR mengumumkan kepada publik siapa saja yang menjadi kandidat calon kepala otorita IKN dan transparan dalam memilih kepala otorita IKN tersebut. Kelompok Milenial di Kalimantan Timur bersuara mengenai keputusan Presiden RI Joko Widodo

⁹⁹ Lihat penjelasan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

terkait Kepala Otorita IKN. Kelompok Milenial di Kalimantan Timur tersebut menyuarakan bahwa meskipun pemilihan Kepala Otorita IKN menjadi hak istimewa Presiden, tetapi Kelompok Milenial tersebut tetap berharap bahwa orang daerah tetap dilibatkan dalam kepengurusan badan otorita tersebut.¹⁰⁰

Terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di IKN oleh kepala otorita, disisi lain Prof Ni'matul Huda, guru besar Hukum Tata Negara (HTN) Universitas Islam Indonesia (UII) Jogjakarta, mengatakan bahwa terdapat kejangalan karena IKN tidak memiliki DPRD sebagai bagian dari otonomi daerah. Menurutnya ketentuan itu bertentangan dengan UUD 1945, sehingga dapat memunculkan persoalan di kemudian hari. Kerancuan lainnya menurut dia, kepala Otorita IKN setingkat menteri yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. “Karena namanya otonomi itu, hak dan wewenang (pemerintah) daerah untuk mengatur daerahnya. Menurut asas otonomi, ada wakil rakyatnya di situ,” katanya dalam diskusi virtual “Mengenal Konsep Otorita di UU IKN sebagai JalanPemindahan Ibu Kota Baru Nusantara”, Sabtu (19/3).¹⁰¹

Prof Ni'matul Huda melanjutkan, Pasal 12 UU 3/2022 tentang IKN yang mengatur mengenai kewenangan khusus Otorita IKN patut dikritisi. Beleid itu berisi kewenangan pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam

¹⁰⁰ Milenial Kaltim soal Kepala Otorita IKN: Pusat Masih Sentralisasi”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220310211138-20-769663/milenial-kaltim-soal-kepala-otorita-iknpusat-masih-sentralisasi>, (diakses tanggal 09 Agustus 2023).

¹⁰¹ Kaltim Post, “Wewenang Otorita IKN Dinilai Banyak Kerancuan”, <https://kaltimpost.jawapos.com/utama/22/03/2022/wewenang-otorita-ikn-dinilai-banyak-kerancuan>, (diakses tanggal 09 Agustus 2023).

rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta pengembangan IKN, dan daerah mitra. Ketentuan mengenai kewenangan khusus ini diatur dalam peraturan pemerintah (PP) setelah berkonsultasi dengan DPR. Menurutnya, beberapa ketentuan di UU IKN masih serba-tanggung. Seperti ketentuan yang harusnya diatur dalam UU, malah diatur dalam PP atau perpres setelah berkonsultasi dengan DPR RI. “Mengangkat kepala otorita itu kewenangan presiden. Termasuk bisa memberhentikan setiap saat. Tetapi, ternyata untuk mengangkat itu, harus konsultasi dengan DPR. Mungkin ini pakem baru untuk menunjukkan bahwa meskipun sudah ada UU, presiden masih pingin berkonsultasi dengan DPR dalam hal-hal tertentu,” ucapnya.¹⁰²

Sementara itu, menurut Trubus Rahardiansyah, pakar kebijakan publik Universitas Trisakti, mengatakan bahwa menjadi tidak lazim apabila Otorita IKN disejajarkan sebagai lembaga setingkat kementerian. Karena di samping bukan bagian dari jenis atau bentuk pemerintahan dalam UUD 1945, juga berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang, termasuk hubungan Otorita IKN dengan kementerian dan pemerintahan daerah lainnya. “Ini salah satu masalah ambiguitas kebijakan dalam Otorita IKN. Artinya, tidak jelas atau ambigu,” katanya dalam diskusi virtual yang sama. Konsep otorita menurutnya seperti kepanjangan tangan pemerintah pusat di IKN. Padahal, pemerintah daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum pada wilayah tertentu. Yang diberi hak untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Menurutnya, secara konsep pengaturan sistem otorita dalam UU IKN juga tidak sesuai

¹⁰² *Ibid.*

dengan konsep dalam sistem pemerintahan daerah. Kedudukan kepala Otorita setingkat menteri, tetapi perannya terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam tata pemerintahan dibedakan antara kedudukan kementerian dan lembaga setingkat kementerian dengan penyelenggara pemerintahan daerah (kepala daerah dan DPRD).¹⁰³

IKN menggunakan istilah Kepala Otorita bukan Gubernur, meskipun dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan ibu kota negara. Menurut Penulis, seharusnya IKN tetap dikepalai oleh seorang gubernur seperti halnya daerah istimewa/khusus lainnya yang ada di Indonesia, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua, tetap menggunakan istilah gubernur dengan merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun, nyatanya kepala otorita di IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden. Selain itu, kedudukan kepala otorita tersebut menjadi rancu apakah berkedudukan sebagai gubernur atau bupati/walikota, sebab, ibu kota nusantara berada di wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur.¹⁰⁴

Keputusan bahwa IKN dikepalai oleh kepala otorita mengakibatkan adanya perubahan struktur organisasi, bahwa jabatan kepala otorita yang

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Rizki Mulyaningsih, *Loc-cit.*

awalnya merupakan jabatan pelaksana yang fokus pada salah satu sektor pembangunan daerah yang berada di bawah menteri, kini berubah menjadi jabatan pelaksana pembangunan yang kedudukannya setingkat menteri dan sama-sama bertanggungjawab kepada presiden. Dalam hal bertanggung jawab kepada presiden karena kepala otorita ditunjuk dan diangkat oleh presiden, jika ditinjau dari hukum otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI, maka dapat dikatakan bahwa kedudukan kepala otorita IKN belum mencerminkan sisi otonomi daerah tersebut. Hal itu disebabkan karena dalam hal mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, kepala otorita IKN bertanggung jawab kepada presiden dan berpotensi tidak dapat secara optimal mengakomodir kepentingan masyarakat setempat.¹⁰⁵

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dalam menyelesaikan masalah terkait kedudukan kepala otorita IKN ini setidaknya dapat dilakukan dengan menggunakan istilah gubernur jika memang IKN setingkat provinsi karena merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, meskipun IKN merupakan daerah khusus, tetapi seharusnya tetap memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam sisi otonomi daerah. Dalam hal penunjukan dan

¹⁰⁵ Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)", Jurnal Ikamakun, Vol. 2 No. 1, 2022

pengangkatan kepala otorita, alangkah lebih baik jika dibuat sebuah lembaga asesmen yang menyelenggarakan uji kelayakan dan kepatutan kriteria calon kepala otorita IKN berdasarkan aspirasi masyarakat setempat agar tetap tercermin nilai demokrasi dalam pengangkatan kepala otorita IKN. Sehingga, dengan adanya lembaga asesmen yang berada di daerah itu sendiri dapat menampung aspirasi masyarakat setempat terkait calon kepala otorita IKN, meskipun pada akhirnya diangkat oleh presiden.

Mengingat, pentingnya partisipasi masyarakat dalam memiliki kepala daerah merupakan wujud pelaksanaan demokrasi dalam menentukan jalannya pemerintahan daerahnya kedepan. Dimana hal tersebut dapat dilakukan dengan metode Pilkada. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan.¹⁰⁶ Sehingga dalam konteks kepala otorita IKN, seharusnya pemerintah dapat mengupayakan untuk melakukannya dengan proses pemilihan oleh masyarakat. Apalagi, secara faktual diketahui bahwa Presiden Joko Widodo sudah melantik Bambang Susantono sebagai Kepala Otorita IKN dan wakilnya yaitu Dhony Rahajoe. Merespon hal tersebut Eko Supriyadi, Humas Lembaga Adat Paser (LAP) Penajam Paser Utara tetap berharap juga

¹⁰⁶ Agus Hadiawan, *Loc-cit.*

bahwa kelak yang berada di badan otorita tidak hanya orang pusat semua, tetapi juga melibatkan putra/putri di daerah Kalimantan Timur agar terbebas dari kepentingan politik.¹⁰⁷ Dari respon Eko tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemerintah seharusnya melibatkan putra/putri daerah sebagai calon kepala otorita jika tidak melaksanakan Pilkada. Karena jika alasannya percepatan pembangunan maka anak asli daerahlah yang mengerti kondisi geografis maupun sosiologis daerah.

Menyoal pentingnya pengangkatan kepala otorita melalui proses Pilkada, sejatinya hal tersebut merupakan perwujudan partisipatif masyarakat dalam iklim demokrasi. Mengingat, warga masyarakat di daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka yang telah dijamin oleh konstitusi kita, UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberikan kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Dengan tujuan untuk memilih kepala daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Apalagi didalam Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga

¹⁰⁷ Milenial Kaltim soal Kepala Otorita IKN: Pusat Masih Sentralisasi", *Loc-cit.*

atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada), menyebutkan bahwa Pilkada merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.¹⁰⁸

Berdasarkan penjelasan diatas, maka ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada secara langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia serta kemajuan suatu daerah, yakni:¹⁰⁹

- 1) Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-Undang dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- 2) Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk

¹⁰⁸*ibid*,

<https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/1405/05.2%20bab%202.pdf?sequence=10&isAllowed=y>, (diakses tanggal 09 Agustus 2023).

¹⁰⁹*ibid*,

<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/11967/BAB%2011.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, (diakses tanggal 09 Agustus 2023).

kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nurainya.

- 3) Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2017, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

Atas dasar hal tersebut diatas, meskipun dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan ibu kota negara. Penulis berpandangan bahwa seharusnya IKN tetap dikepalai oleh seorang gubernur seperti halnya daerah istimewa/khusus lainnya yang ada di Indonesia, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua, tetap menggunakan istilah gubernur dengan merujuk pada Pasal 18 ayat

(4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun, nyatanya kepala otorita di IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden. Selain itu, kedudukan kepala otorita tersebut menjadi rancu apakah berkedudukan sebagai gubernur atau bupati/walikota, sebab, ibu kota nusantara berada di wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur.

Kemudian, apabila mengacu ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*”,¹¹⁰ maka sesungguhnya dalam bentuk pemerintahan daerah khusus IKN bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Dalam Bagian Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU IKN dengan tegas menyatakan bahwa sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita IKN tanpa keberadaan DPRD sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum. Padahal, dalam UU IKN secara eksplisit bahwa IKN adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Di samping itu, jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan, dalam IKN tidak terdapat DPRD sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Maka, ketiadaan DPRD di IKN telah menyalahi aturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang di dalamnya mengatur pemerintahan daerah di Indonesia.¹¹¹

Jika dilakukan rangkuman atas beberapa uraian diatas, disimpulkan bahwa sejak diundangkannya UU IKN telah menimbulkan beberapa implikasi

¹¹⁰ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹¹¹ Rizki Mulyaningsih, *Loc-cit*.

pengaturan kepala otorita yang merupakan bentuk pertentangan hukum, adalah sebagai berikut:

- 1) Jika ditinjau dari hukum otonomi daerah, maka akan terlihat bahwa dari segi pemilihan dan pemberhentian Kepala dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN belum sepenuhnya menerapkan asas desentralisasi, melainkan cenderung sentralisasi. Hal ini disebabkan karena, Kepala dan/atau Kepala Otorita IKN setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dan dapat diberhentikan sewaktu-waktu sebelum masa jabatannya (5 tahun) berakhir. Selain tidak mencerminkan asas desentralisasi, hal tersebut juga tidak mencerminkan demokrasi yang selama ini dianut Indonesia.
- 2) Implikasi selanjutnya juga tidak adanya DPRD. Jika merujuk dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: *“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*,¹¹² selama ini ketentuan tersebut dilaksanakan oleh setiap daerah meski daerah tersebut berbentuk daerah istimewa atau daerah

¹¹² Lihat penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

khusus seperti Papua. Sedangkan, dalam UU IKN, tidak ada DPRD yang merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah bersama dengan pemerintah daerah.

- 3) Terlepas dari ketiadaan DPRD di UU IKN, implikasi berikutnya adalah peraturan kepala otorita apakah setingkat peraturan daerah provinsi, atau setingkat peraturan menteri. Sebab, meskipun daerah otorita IKN merupakan pemerintahan daerah khusus, seharusnya tidak melampaui kewenangan seperti di daerah-daerah provinsi lainnya. Dengan adanya ketentuan tersebut, seolaholah IKN merupakan daerah yang sangat diistimewakan/sangat dikhususkan dengan tanpa memperhatikan asas otonomi daerah dan asas desentralisasi yang selama ini diterapkan di Indonesia.

Belum selesai permasalahan tersebut, terdapat ketidaksesuaian dengan konsep sistem pemerintahan daerah otonomi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 khususnya pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.¹¹³ Konsep pemerintahan daerah yang selama ini diatur dalam UUD 1945 adalah daerah provinsi dikepalai gubernur. Jika merujuk Pasal 1 angka 9 UU IKN yang berbunyi: “*Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu*

¹¹³ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

*Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini.*¹¹⁴ Terdapat ketidaksesuaian dengan Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN menyatakan bahwa: “*Dengan Undang-Undang ini dibentuk: Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*”.¹¹⁵ Di dalam Pasal 1 angka 2 UU IKN disebutkan bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus setingkat provinsi, tetapi dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN, menyebutkan bahwa ‘Otorita IKN/Pemerintahan Daerah Khusus IKN’ adalah lembaga setingkat kementerian.

Atas dasar hal tersebut, sebenarnya faktor manusia sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah, maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka harus menerapkan sistem otonomi yang bertanggung jawab, yakni penyelenggaraan otonomi daerah harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang menjadi tujuan utama sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Kesemua hal tersebut dapat terbentuk dengan dilaksanakannya Pilkada sebagai suatu proses perwujudan demokrasi dalam

¹¹⁴ Lihat penjelasan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹¹⁵ Lihat penjelasan Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

penyelenggaraan otonomi daerah dalam hal ini daerah IKN dalam menentukan kepala otoritanya.¹¹⁶

Berangkat dari seluruh uraian diatas dapat disimpulkan bahwa *pertama*, kedudukan Kepala Otorita IKN ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah yaitu sebagai kepala pemerintah daerah khusus IKN setingkat provinsi. Artinya, kepala pemerintahan daerah IKN tidak dikepalai oleh seorang gubernur, melainkan dikepalai oleh kepala otorita. Kepala otorita IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden, sehingga bertanggung jawab kepada presiden. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan prinsip demokrasi dimana rakyat memiliki kedaulatan tertinggi yang dijamin oleh UUD dalam menentukan kebaikan daerahnya melalui Pilkada.

Kedua, Kedudukan kepala otorita menjadi rancu sebab disebutkan bahwa IKN merupakan daerah khusus setingkat provinsi, tetapi IKN itu sendiri berada dalam wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur. Padahal dalam otonomi daerah, terdapat hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, tetapi di IKN masih ada campur tangan pemerintah seperti dalam pengangkatan kepala otoritanya oleh presiden yang berpotensi tidak optimal dalam mengakomodir kepentingan rakyat setempat karena bertanggung jawab kepada presiden.

¹¹⁶Yusnani Hasyimzoem dkk, "*Hukum Pemerintahan Daerah*", Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 17-18.

Ketiga, akibat hukum dari pengaturan kedudukan Kepala Otorita IKN ditinjau dari hukum otonomi daerah dan rezim Pilkada, juga seolah belum mencerminkan adanya sistem otonomi dan desentralisasi. Terlebih, bentuk pemerintahan daerah khusus IKN/Otorita IKN berbeda dengan konsep yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Meskipun menggunakan dasar Pasal 18B ayat (1), tetapi seharusnya tetap berbentuk provinsi dikepalai seorang gubernur dan terdapat DPRD sebagai instrumen otonomi daerah. Otonomi daerah hakikatnya memberikan ruang keleluasaan bagi partisipasi masyarakat khususnya di daerahnya. Sistem otonomi daerah menjadi bentuk perlawanan terhadap sentralisasi. Namun, jika berkaca dari proses pembuatan UU IKN dan pemindahan Ibu Kota Negara itu sendiri, pemerintah pusat seolah-olah menjadi satu-satunya lembaga yang dapat menentukan arah pembangunan Indonesia ini.

B. Proses yang ideal dalam pengangkatan kepala Otorita Ibu Kota Nusantara ditinjau berdasarkan prinsip *ius constituendum* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

1. Idealisasi pengangkatan Kepala Otorita IKN berdasarkan prinsip *ius constituendum* dalam sistem ketatanegaraan melalui konsepsi desentralisasi Asimetris

Secara yuridis, Pasal 18 UUD 1945 bahwa: “*wilayah Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi dan kabupaten kota mempunyai*

pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan undang-undang”.¹¹⁷ Dan pemerintahan daerah terdapat daerah yang memiliki kekhususan atau keistimewaan tertentu maka: “*negara mengakui dan negara menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang akan diatur dengan undang-undang.*”¹¹⁸ Berangkat dari penjelasan tersebut, Undang-Undang yang dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) tersebut, dapat ditemukan istilah “daerah khusus” di samping “daerah istimewa”. Daerah khusus adalah penyebutan untuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus. Sedangkan daerah istimewa adalah penyebutan untuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa. Kepada daerah khusus maupun daerah istimewa tersebut diberikan “otonomi khusus/istimewa”.

Sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tercatat beberapa daerah yang memiliki otonomi khusus dengan sebutan yang berbeda-beda sesuai dengan latar belakang sejarah pembentukan dan kebijakan otonomi daerah yang mengatur pada masanya. Selama ini sudah dikenal istilah daerah istimewa untuk menyebut Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian sebutan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta untuk menyebut status khusus Jakarta sebagai Ibu Kota Negara. Kemudian Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua.¹¹⁹

¹¹⁷ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹¹⁸ Lihat penjelasan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹¹⁹ Sirajuddin dkk, “*Hukum Admnistrasi Pemerintahan Daerah*”, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 248-249.

Secara factual, Presiden Jokowi memindahkan ibu kota negara dari Jakarta ke Paser Penajam Kalimantan Timur mengakibatkan implikasi hukum, karena Paser Penajam akan berkedudukan sebagai Ibu Kota negara. Berstatus Ibu Kota negara Paser Penajam akan memiliki kekhususan sendiri dibandingkan daerah-daerah lain. Namun Ibu Kota negara yang baru akan tetap menjalankan pemerintahan sesuai dengan undang-undang pemerintah daerah. Kekhususan Daerah Otorita Ibu kota Nusantara merupakan bagian dari prinsip otonomi daerah. Pemberian kekhususan untuk daerah otorita IKN berimplikasi pada pembangunan di daerah otorita. UU IKN menjadi dasar hukum pemberian hak khusus terhadap daerah otorita ibu kota nusantara. Undang-undang ini kemudian menjadi dasar dalam melaksanakan percepatan pembangunan di IKN.¹²⁰

Daerah Otorita IKN yang merupakan unit pemerintahan yang berciri khusus dalam susunannya sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan merupakan wilayah otonom memiliki fungsi dan berperan penting dalam menjalankan pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945. Maka dari itu diberikan kekhususan mengenai hak, kewajiban, kewenangan dan tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom. UU IKN merupakan dasar hukum yang berisi aturan tentang kekhususan Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara. Atas dasar hal

¹²⁰ M. Rizki Nurdin, *“Desentralisasi Dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara”*, Jurnal : LEXRenaissance NO. 3 VOL. 7 JULI 2022: 617-633.

tersebut, dapat dikatakan bahwa daerah otorita IKN menyelenggarakan pemerintahannya dengan berdasarkan pada konsep desentralisasi asimetris.

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau biasa disebut dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), daerah-daerah tertentu di dalam negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada daerah lain. Sebutan desentralisasi asimetris ini sering disematkan terhadap istilah otonomi yang dipakai oleh negara yang terdapat masalah separatistis. Dalam kaitan itulah, Van Houten mendefinisikan otonomi desentralisasi asimetris sebagai berikut:

“Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan public yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan public secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (yang diberikan kepada) masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.”¹²¹

¹²¹ Peter van Houten, *The International Politics of Autonomy Regimes*, dalam Jacobus Perviddya Soolossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 53-54.

Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Papua & Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Keempat provinsi ini secara *legal formal* sudah memperoleh pengakuan dari negara. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.¹²²

Lebih lanjut, perlu dipahami bahwa format daerah khusus yang dijadikan untuk mendesain suatu daerah pelayanan yang ideal melalui kedudukan khusus suatu daerah sehingga terbentuk suatu desain administrasi dan pemberian pelayanan seperti yang terdapat dalam kekhususan Daerah Khusus Ibu Jakarta.¹²³ Fungsi format asimetris akan menjadi lebih terarah dalam penilaiannya apabila dapat membedakan antara tipe asimetris, terutama tipe asimetris politik (*political asymmetry*) dan asimetris administrasi

¹²² Ali Mohammad Johan C., "SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA DAERAH YANG MEMBERLAKUKAN DESENTRALISASI ASIMETRIS", Jurnal : AL-QISTH LAW REVIEW VOL 5 NO. 1 (2021).

¹²³ Robert Na Endi Jaweng, *Empat Wajah Desentralisasi Membaca Dekade Kedua Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2022, hlm. 352.

(*administrative asymmetry*). Manfaat bisa terwujud jika tipe asimetris itu memang sesuai dengan kebutuhan di daerah.¹²⁴

Dalam konteks desentralisasi asimetris di IKN, UU IKN memberikan penegasan ulang kedudukan Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang daerahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara. Ibu Kota Nusantara ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat khusus yang berstatus pemerintahan daerah. Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Ibu Kota Nusantara diberikan ciri khusus yaitu tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing dan pusat perwakilan lembaga internasional. Dari format ini sejatinya /Nusantara lebih sebagai Ibu Kota Negara serta bentuk otonomi tunggal yang menjadi kekhususan lainnya.¹²⁵

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa daerah otorita IKN dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sama halnya dengan pemerintahan daerah pada umumnya, apalagi kedudukan otorita IKN yang setingkat dengan pemerintah provinsi. Sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan dan jenis urusan pemerintahan di Otorita IKN yang berkedudukan pemerintahan daerah maka dijalankan sesuai dengan asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 346.

¹²⁵ M. Rizki Nurdin, *Loc-cit.*

Ibu Kota Negara. Menjadi daerah yang otonom, kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara mencakup kewenangan pemerintahan yang diatur sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Problematika yang serius untuk dikritisi adalah berkaitan dengan proses pengangkatan Kepala Otorita IKN. Dimana berdasarkan pengaturan dalam UU IKN secara jelas dinyatakan bahwa Kepala Otorita IKN dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita IKN yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Pelantikan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dilaksanakan oleh Presiden dan masa jabatan pimpinan Otorita IKN adalah 5 tahun sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama.¹²⁶

Hal tersebut dinilai sebagai suatu konsep baru yang berlandaskan pada hak prerogatif presiden dengan tujuan untuk percepatan pembangunan. Akan tetapi dalam konteks otonomi daerah dalam hal ini daerah otonom yang menganut desentralisasi asimetris, tentunya proses pengangkatan tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”.¹²⁷ Bentuk pertentangan adalah karena telah jelas dikatakan bahwa kedudukan daerah otorita IKN yang setingkat dengan pemerintah daerah provinsi, sehingga

¹²⁶ Lihat penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹²⁷ Lihat penjelasan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

konsekuensi logisnya kepala otoritanya pun setingkat dengan gubernur, maka prosesnya harus melalui pesta demokrasi (Pilkada) sebagaimana mestinya, bukan kemudian diangkat oleh presiden yang berkonsultasi dengan DPR.

Kendati demikian, selain menyalahi prinsip demokrasi pun pengangkatan kepala otorita oleh IKN berpotensi memperlihatkan adanya *exsecutive heavy* dan dinilai sarat akan kepentingan politik. Hal tersebut dikhawatirkan akan sama dengan yang terjadi pada Amerika Serikat. Dimana Amerika Serikat yang menetapkan Washington DC sebagai ibu kotanya pada tahun 1790 sesuai dengan hasil kompromi politik. Terkait proses pengangkatan kepala otorita Washington DC pada saat itu, dimulai pada tahun 1973 diaman Kongres mengesahkan Undang-Undang Pemerintah Daerah Distrik Columbia yang menetapkan seorang wali kota dan dewan kota terpilih untuk Distrik ini. Selanjutnya Tahun 1975, Walter Washington menjadi wali kota terpilih pertama sekaligus wali kota berkulit hitam pertama di Distrik ini.¹²⁸ Sehingga ketika kepala otorita IKN diangkat berdasarkan hak prerogratif Presiden, ditakutkan adanya campur tangan politik. Akibatnya, percepatan pembangunan yang merupakan dalih utama, akan terbengkalai karena kompromi politik tersebut.

Sebenarnya pentingnya pengangkatan kepala otorita IKN melalui proses demokrasi (Pilkada) tidak lain adalah sebagai upaya pemenuhan prinsip kedaulatan rakyat, artinya biarkan rakyat yang menentukan pemimpin daerahnya sendiri untuk menjawab segala bentuk kebutuhan daerahny

¹²⁸ Mathews, Jay, *Loc-cit.*

nantinya. Sebagai daerah otorita yang menjalankan desentralisasi asimetris, tentunya perlu kiranya digambarkan terlebih dahulu bagaimana daerah-daerah otonom yang menjalankan desentralisasi asimetris sebagai gambaran bagi IKN dalam memilih kepala otoritanya. Gambarannya sebagai berikut:

2.1 Tabel Gambaran Pemilihan Kepala Daerah di Daerah

Desentralisasi Asimetris

Papua	Nanggro Aceh Darusallam	Daerah Istimewa Yogyakarta	Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta
Dalam proses pemilihan kepala daerah Papua, terdapat beberapa aturan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berbeda dengan pengaturan penyelenggaraan secara umum. Dalam pelaksanaan di Papua dan Papua Barat, terdapat syarat calon kepala daerah yang mesti adalah orang Papua asli. Jikalau dikaitkan dengan persyarikat pencalonan yang berlaku di dalam UU Pemilihan Kepala Daerah, ketentuan yang membatasi calon dapat mengajukan diri menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah di papua hanya untuk orang papua asli, tentu saja	Pemilihan kepala daerah Aceh juga terdapat pengaturan penyelenggaraan yang berbeda dengan aturan yang berlaku umum. Misalnya, dari nomenklatur penamaan penyelenggaraan pemilihan umum, di Aceh tidak dinamai dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh untuk tingkat Provinsi dan KIP Kabupaten/Kota untuk tingkat Kabupaten/Kota. Selain itu, untuk jumlah dan mekanisme pengisian penyelenggaraan	Terkait dengan pemilihan kepala daerah di Yogyakarta. Dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa tidak ada pemilihan langsung untuk pengisian Gubernur dan Wakil Gubernurr Yogyakarta. Dalam hal ini, Pasal 18 ayat (1) huruf c UU No. 13 Tahun 2012 menyatakan syarat menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertakhta	Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta. Paling tidak, ada dua aspek pemilihan yang berbeda antara DKI Jakarta dengan daerah lainnya. Pertama, di DKI Jakarta, pemilihan kepala daerah hanya terjadi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur saja. Sementara untuk walikota di lima kota administrative di DKI Jakarta, pengisiannya melalui penunjukan oleh gubernur. Begitu juga bupati yang masuk wilayah administrative Jakarta,

<p>menimbulkan ketidaksamaan kesempatan berpartisipasi dalam pemerintahan. Hanya saja, karena secara sosiologis, menimbang aspek sejarah serta penghormatan terhadap struktur masyarakat hukum adat yang berlaku khusus dan spesifik di Papua, perbedaan syarat menjadi calon kepala daerah tidak dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945</p>	<p>pemilihan umum di Aceh juga berbeda dari daerah lain.</p>	<p>sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur. Artinya, Sulatan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta secara otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta tanpa ada pemilihan lagi, baik oleh rakyat Yogyakarta maupun oleh DPRD.</p>	<p>pengisiannya dilakukan dengan penunjukkan oleh gubernur. Selain itu, syarat perolehan suara untuk terpilih dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur juga berbeda dengan daerah lainnya, terutama terbuka kemungkinan dilaksanakannya pemilihan dengan dua putaran. Hal demikian terjadi apabila pada putaran pertama tidak terdapat pasangan calon yang memperoleh suara lebih 50% dari total suara sah. Jika terjadi putaran kedua, maka pemilihan putaran kedua akan diikuti oleh peraih suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan putaran pertama.</p>
---	--	---	--

Sumber : Penjabaran penulis berdasarkan beberapa naskah publikasi

Berdasarkan penjelasan diatas, diketahui bahwa adanya variasi/perbedaan sistem pemilihan kepala daerah di keempat daerah di atas merupakan pengejawantahan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjadi basis konstitusional desentralisasi asimetris, termasuk di bidang politik.

Perbedaan sistem ini adalah konsekuensi dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tertentu. Akan tetapi jika menyangkut pemilihan kepala daerah, maka tidak cukup cukup hanya mendasarkan pada Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Secara spesifik yang menjadi dasar konstitusional pemilihan kepala daerah justru diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”.

Norma inilah (Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945) yang menjadi rujukan utama ketika membahas pemilihan kepala daerah. Adapun yang menjadi kata kunci dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 adalah ‘kepala daerah dipilih secara demokratis’. Jika dihubungkan dengan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, maka dipahami bahwa keragaman (asimetris) sistem pemilihan kepala daerah di keempat daerah yang telah disebutkan, tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Artinya, secara konstitusional daerah-daerah yang khusus dan istimewa dapat saja memiliki keragaman (asimetris) dalam hal sistem pemilihan kepala daerah, sepanjang sejalan dan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.¹²⁹

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat penulis simpulkan bahwa berdasarkan prinsip desentralisasi asimetris daerah otorita IKN maka idealisasi pengangkatan kepala otoritanya dapat dilakukan dengan proses Pilkada sebagaimana yang dilakukan di Papua, Aceh, dan DKI Jakarta

¹²⁹ Ali Mohammad Johan C., *Loc-cit.*

terkecuali DI Yogyakarta yang notabene daerah khusus konteks adat istiadat. Mengapa penting pengangkatan kepala otorita IKN melalui proses Pilkada sesuai prinsip desentralisasi asimetris? Karena:

1) Pemenuhan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Dikarenakan kedudukan kepala otorita IKN yang setingkat dengan gubernur dalam konteks pemerintahan daerah, maka konsekuensi logisnya adalah proses pengangkatannya pun harus melalui demokrasi (Pilkada) dengan menjadikan rakyat sebagai penentu kebijakan percepatan pembangunan di IKN bukan kemudian menyalahgunakan konsep hak prerogatif presiden yang berpotensi *abuse of power*. Akan tetapi IKN yang notabene daerah khusus, maka mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Senada dengan hal tersebut, MK pun menegaskan dalam putusannya Nomor: 97/PUU-XI/2013 yang disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut

dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.¹³⁰

- 2) Kepala daerah di Indonesia yaitu Gubernur (kepala daerah provinsi), Bupati (kepala daerah kabupaten) atau Walikota (kepala daerah kota). Kepala Daerah dibantu oleh seorang wakil gubernur, wakil bupati, wakil walikota. Sejak era otonomi daerah kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada). Ini yang menjadi permasalahan di daerah otorita IKN karena kepala kepala pemerintahan khusus IKN dijabat oleh kepala otorita IKN dan bukan oleh gubernur dan dalam pengisian jabatan kepala otorita IKN ditunjuk oleh presiden bukan dari hasil pemilihan umum, ini sangat bertentangan dengan asas desentralisasi. Kedudukan setingkat menteri ini mengakibatkan mengakibatkan konsekuensi hukum yaitu kepala otorita IKN hanya menjalankan kebijakan pemerintah pusat karena ditunjuk langsung oleh Presiden, tidak otonom mengambil kebijakan, tidak adanya pemilihan kepala daerah dan pemerintah di daerah otorita IKN tidak dapat menyelenggarakan pemerintahan sesuai kebutuhan masyarakat dan dengan aspirasi yang berkembang. Jabatan kepala otorita IKN yang tidak dibatasi masa jabatan bisa menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan, terjadi praktik

¹³⁰ Hsb. A. M. (2016), "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 03.

Korupsi, Kolusi dan Nepotisme karena tidak adanya lembaga DPRD dan tidak berjalannya *Checks and balances* di daerah otorita IKN.¹³¹

- 3) Model kelembagaan di pemerintahan daerah otorita IKN di nilai melenceng dari konsep otonomi daerah di Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang ini mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan ketentuan-ketentuan teknis lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan IKN bersifat khusus. Kekhususan bisa dilihat dari pemerintahan yang diselenggarakan oleh Badan Otorita IKN yang dikepalai oleh seorang kepala Otorita IKN. Konsep seperti ini menjadikan IKN mirip Badan Otorita Borobur dan Badan Otorita Pariwisata Labuan Bajo Flores.
- 4) Penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu terdiri dari kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) namun hal tersebut tidak ditemukan di IKN. Karena di IKN tidak terdapat DPRD dan IKN adalah daerah setingkat Menteri. Dengan demikian pemerintahan daerah khusus IKN tidak demokratis, tidak adanya lembaga DPRD mengakibatkan tidak adanya *check and balances* lewat DPRD. IKN seharusnya tetap memiliki lembaga yang merepresentasikan rakyat di daerah otorita Ibu Kota Nusantara dan penghapusan lembaga DPRD tentu melanggar konstitusi dan keluar dari prinsip-prinsip negara demokrasi.

¹³¹ M. Rizki Nurdin, *Loc-cit.*

Atas dasar beberapa alasan tersebutlah, jelas terlihat bahwa pengangkatan kepala otorita IKN oleh presiden setingkat menteri adalah bertentangan dengan prinsip demokrasi dan prinsip desentralisasi. Hal tersebut secara tidak langsung bertentangan dengan konsep daerah otorita IKN yang menjalankan daerah otonomi berlandaskan desentralisasi asimetris. Padahal UUD NRI 1945 sebagai *grundnorm* secara jelas menjabarkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus melalui proses demokrasi. Maka dari itu, jelas bahwa demi memenuhi kedaulatan rakyat dan penyelenggaran daerah sesuai konsep otonomi daerah, sesuai prinsip *ius constituendum* sejatinya idealisasi pengangkatan Kepala Otorita IKN wajib untuk dilaksanakan melalui proses Pilkada sebagaimana daerah desentralisasi asimetris lainnya. Disisi lain, hal tersebut untuk membuka kesempatan kepada anak daerah seluas-luasnya untuk menjadi kepala otorita di IKN, mengingat landasan pemindahan yang bertujuan percepatan pembangunan, maka anak daerahlah yang justru paling mengerti kondisi geografis maupun sosiologis daerahnya. Ditambah melalui Pilkada, dapat mengantisipasi terjadinya *exsecutive heavy* maupun tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme. Serta mampu memberikan *check and balances* dengan DPRD sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran dalam penjalanan kebijakan di IKN.

