

Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022

Siti Nur Aisyah¹, Ni'matul Huda²

Abstract

This study aims to analyze President's prerogative rights in election of the head of Nusantara Capital City Authority and the implication to the head of Nusantara Capital City Authority's position and authority. This study contain two research problem formulation: Is the election of the head of Nusantara Capital City Authority using President's prerogative right? What the implication to the head of Nusantara Capital City Authority's position and authority? This is a normative judicial research. Legal materials used in this study collected by literature review and document review method, and written descriptively. This study used qualitative-descriptive method conducted using legislation approach. This study concluded the election of the head of Nusantara Capital City Authority is a President's prerogative right. Second, it's in equal position with the minister. The authority came from Government Regulations and President Regulations, Nusantara Capital City Authority have no autonomous authority. This study offers to return "after having a consult" into "with approval" or "with consideration". It's better to separate the preparation and translocation institution, and regional administrators institution to carry out autonomous authority well and return last government model and giving special authority as a special area of the capital, also bringing back Regional Legislative Council.

Key word: *Head of Nusantara Capital City Authority, New National Capital City, President's Prerogative Right.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa hak *prerogatif* Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara dan Implikasinya terhadap Kedudukan serta Kewenangan Kepala Otorita Ibukota Nusantara. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu; Apakah penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara merupakan hak *prerogatif* Presiden? Bagaimana Implikasinya terhadap kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita Ibukota Nusantara? Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Bahan hukum dikumpulkan dengan studi pustaka dan studi dokumen, kemudian diolah dan hasilnya disajikan dengan bentuk uraian secara deskriptif. Analisis dilakukan menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penunjukan Kepala Otorita IKN merupakan hak *prerogatif* Presiden. Sesuai dengan Pasal 5 ayat (4), Kepala Otorita Ibukota Nusantara berkedudukan setara dengan menteri. Kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Otorita Ibukota Nusantara berasal dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, Kepala Otorita tidak memiliki wewenang otonom. Penelitian ini menyarankan sebaiknya frasa "setelah berkonsultasi" dikembalikan menjadi "dengan persetujuan" atau "dengan pertimbangan". Selanjutnya, sebaiknya antara lembaga persiapan dan pemindahan Ibukota serta penyelenggaraan daerah dipisahkan, agar dapat menggunakan wewenang otonomnya. Sebaiknya dikembalikan pada model pemerintahan daerah sebelumnya tetapi diberi wewenang khusus sebagai daerah khusus ibukota dan mengembalikan lembaga DPRD.

Kata Kunci: *Hak Prerogatif Presiden, Ibu Kota Negara Baru, Kepala Otorita Ibukota Nusantara.*

Pendahuluan

Provinsi DKI Jakarta sebagai wilayah Ibu Kota Negara, dianggap sudah tidak dapat mengemban peran dengan optimal. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan oleh Kementerian PPN/Bappenas sejak tahun 2017 hingga kajian untuk penyusunan Naskah Akademik, pesatnya pertumbuhan penduduk yang sulit untuk dikembalikan, menurunnya kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang

¹ Siti Nur Aisyah, Mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2019, E-mail: 19410505@students.uii.ac.id.

² Ni'matul Huda, Dosen Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, E-mail: 904100108@uui.ac.id

semakin menurun menjadi penyebab dari hal tersebut.³ Beban yang ditanggung oleh Pulau Jawa sudah semakin berat dimana pada tahun 2022, penduduk di Pulau Jawa mencapai 150 juta atau 54 persen dari total penduduk di Indonesia. Menurut Presiden Jokowi, beban tersebut akan semakin berat apabila lokasi berjalannya pemerintahan tetap berada di Pulau Jawa.⁴ Menurunnya fungsi lingkungan dan tingkat kenyamanan hidup akan menjadi kendala bagi Negara untuk mewujudkan tujuan bernegara yang ada dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Sejak tahun 1961 hingga tahun 2007, undang-undang yang disahkan menetapkan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara yang kemudian mengatur tentang tata kelola, bentuk, dan juga susunan pemerintahan di Jakarta.⁵ Hal ini menyebabkan adanya kekosongan hukum mengenai tata kelola, bentuk, dan susunan pemerintahan yang akan diterapkan di Ibu Kota Negara. Maka dari itu, melalui rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 18 Januari 2022, Undang-Undang Ibu Kota Negara resmi disahkan. Lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menyebabkan adanya pembaharuan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Bentuk pemerintahan Ibu Kota Negara tidak lagi berupa provinsi yang dikepalai oleh Gubernur sebagai kepala daerah yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, melainkan menggunakan sistem khusus baru berupa Otorita Ibu Kota Negara yang dipimpin oleh Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita yang dipilih langsung oleh Presiden selaku Kepala Negara setelah berkonsultasi dengan DPR.

Kepala Otorita menurut Pasal 1 ayat (10) adalah kepala pemerintahan daerah khusus IKN. Kepala Otorita menjalankan wewenangnya di bawah Presiden. Pasal 4 ayat (1) huruf b UU Nomor 3 Tahun 2022 menjelaskan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara (yang selanjutnya disingkat IKN) merupakan lembaga setingkat kementerian sehingga dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Presiden selaku kepala negara. Penunjukan menteri, sesuai dengan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 dilakukan menggunakan hak *prerogatif* Presiden, sama dengan penunjukan Kepala Otorita namun dalam penunjukan Kepala Otorita, Presiden harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan DPR.

Penunjukan Kepala Otorita selaku kepala daerah berbeda dengan penunjukan kepala daerah di daerah lain yang dilakukan secara demokratis dengan dipilih langsung oleh rakyat. Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disingkat UUD 1945, sebagai konstitusi negara Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat yang mana dalam pelaksanaannya dilaksanakan sesuai dengan UUD itu sendiri, dengan sistem pemerintahan Presidensial. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memegang

3 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, Juni 2021, hlm. 5.

4 Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Digagas Sejak Era Soekarno, Presiden Jokowi Jelaskan Alasan Pemindahan Ibu Kota Negara, dalam <https://setkab.go.id/digagas-sejak-era-soekarno-presiden-jokowi-jelaskan-alasan-perlunya-pemindahan-ibu-kota-negara/>, 26 Agustus 2019. Diakses tanggal 12 juni 2023 pukul 09.10.

5 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Op. Cit., hlm. 7

kekuasaan pemerintah menurut UUD. Kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan menjadi satu dalam jabatan Presiden. Sejak awal kemerdekaan hingga amandemen ke- 4, ketentuan ini tidak berubah.⁶ Pada masa transisi politik, penguatan sistem presidensial disepakati sebagai dasar dari perubahan UUD 1945, untuk menerapkan sistem presidensial yang murni dan konsisten.⁷ Namun pada kenyataannya, pasca perubahan UUD 1945 yang keempat, kekuasaan Presiden secara signifikan mengalami pengurangan bahkan dinilai terjadi pergeseran kekuasaan menjadi *legislative heavy*.⁸

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi, Presiden dibekali hak *prerogatif* yang dimaknai sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden yang bersifat mandiri dan mutlak untuk melakukan suatu tindakan administrasi tanpa meminta persetujuan lembaga lain.⁹ Presiden berhak atas hak *prerogatif* sebagai bentuk kewajaran yang didapatkan sebagai akibat dari posisi konstitusionalnya.¹⁰ Hak *prerogatif* yang dimiliki Presiden sesuai dengan ketentuan UUD 1945 mencakup bidang pemerintahan dan perundang-undangan. Dalam bidang pemerintahan, Presiden diberi hak *prerogatif* untuk menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya terlebih dahulu ditetapkan, mengangkat duta dan konsul, memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan, dan mengangkat serta memberhentikan menteri. Sementara dalam bidang perundang-undangan, Presiden diberi hak *prerogatif* untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, menetapkan perpu jika negara dalam keadaan genting, dan diberi hak *prerogatif* dalam bidang peradilan.¹¹

Berkaitan dengan penunjukan Kepala Otorita, perlunya konsultasi dengan DPR dianggap sebagai pembatasan hak *prerogatif* Presiden. Pasca perubahan UUD 1945, timbul pembatasan wewenang Presiden, seperti dalam hal kewenangan Presiden untuk mengangkat duta dan konsul, sebelum perubahan UUD 1945 tadinya wewenang Presiden bersifat tunggal. Setelah perubahan UUD 1945, Presiden diharuskan untuk memperhatikan pertimbangan DPR.¹² Dalam hal pengangkatan serta pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, pasa dikeluarkannya Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, hak *prerogatif* Presiden juga terkikis karena Presiden harus meminta persetujuan DPR terlebih dahulu dalam mengangkat dan memberhentikan panglima TNI dan Kapolri.¹³ Ketentuan "...setelah berkonsultasi dengan DPR" merupakan

6 Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2001, hlm. 107.

7 Idul Rishan, "Resiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2, Vol. 27, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020, hlm. 220.

8 Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 86

9 Mahesa Rannie, "Hak Prerogatif Presiden di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", *Jurnal Ilmiah Hukum Simbur Cahaya*, No. 2, Vol. 27 Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2020, hlm. 105.

10 Teguh Satrio Prakoso, "Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden", *Dharmasisya*, No.3, Vol. 1, Article 29, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021, hlm. 1495.

11 Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan... Op. Cit.*, hlm. 120-121.

12 *Ibid.*, hlm. 127

13 *Ibid.*, hlm. 135

hal baru dalam sistem penunjukan oleh Presiden. Menurut Ni'matul Huda, konsultasi dengan DPR seharusnya dilakukan dalam menyusun RUU.¹⁴

Campur tangan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Otorita tetap berpotensi menjadi bentuk dari campur tangan politik. Bahkan tanpa adanya campur tangan DPR, sistem pemerintahan tetap tidak bisa dijauhkan dari campur tangan politik. Presiden diberikan kekuasaan yang sangat besar pada masa Orde Baru dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Hal tersebut kemudian mengakibatkan Kapolri sebagai pemimpin tertinggi Kepolisian secara sepenuhnya tunduk kepada Presiden pada masa pemerintahan tersebut. Peran dan fungsi Kepolisian pada masa pemerintahan Orde Baru kemudian dapat dikatakan berjalan tidak maksimal karena terbawa oleh peran politik pemegang kekuasaan pada masa Orde Baru.¹⁵ Hal ini menunjukkan bahwa peran politik memang tidak bisa dipisahkan dari lingkup pemerintahan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan menuangkan penelitian tersebut ke tulisan yang berjudul "Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara".

Rumusan Masalah

- 1) Apakah penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan hak *prerogatif* presiden dalam sistem pemerintahan presidensial?
- 2) Apa implikasi dari penunjukan Kepala Otorita IKN oleh Presiden terhadap Kedudukan dan Kewenangan Kepala Otorita IKN?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli hukum, dan karya tulis ilmiah yang memiliki kaitan dengan penelitian ini. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang diteliti dan konseptual dengan memahami permasalahan hukum berdasarkan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, data dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan, serta bahan hukum tersier berupa kamus atau ensiklopedia. Teknik pengumpulan bahan hukum ini dilakukan dengan cara studi pustaka dan studi dokumen. Analisis data yang digunakan penulis adalah analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif meliputi kegiatan pengklasifikasian data, *editing*, penyajian hasil

14 Rikip Agustani, Wewenang Otorita IKN Dinilai Banyak Kerancuan, dalam <https://kaltimpost.jawapos.com/utama/22/03/2022/wewenang-otorita-ikn-dinilai-banyak-kerancuan>, 22 Maret 2022. Diakses tanggal 19 Juni 2023 pukul 11.50.

15 Restu Darma Saputra, Perbandingan Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru dan Pasca Orde Baru, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm. 16.

dalam bentuk narasi, dan pengambilan kesimpulan. Penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini sebelumnya antara lain adalah:

- 1) I Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, dkk., *Konsekuensi Pengaturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022*, Universitas Udayana, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 20 Nomor 2, 2023. Dalam penelitian ini, rumusan masalah yang digunakan adalah: 1) Bagaimana kedudukan dan kewenangan dari kepala dan wakil kepala otorita ibu kota Nusantara? 2) Bagaimana konsekuensi pengaturan kedudukan kepala otorita ibu kota Nusantara dalam UU IKN terhadap teori *check and balances*? Berdasarkan rumusan masalah tersebut, unsur pembeda antara kedua penelitian ini adalah dalam penelitian yang akan ditulis, peneliti mempersempit lingkup penelitian menjadi bagaimana penunjukan Kepala Otorita IKN oleh Presiden berimplikasi terhadap kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita IKN.
- 2) Ervin Nugrohosudin, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara*, Jurnal Universitas Hasanuddin, *Jurnal Legislatif*, Volume 5 Nomor 2, Juni 2022. Penelitian ini menjabarkan mengenai kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Dalam penelitian yang akan ditulis oleh penulis, penulis mengkaji implikasi dari penunjukan langsung oleh Presiden terhadap kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita IKN.
- 3) Prayudi, *Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Negara Dari Non Parpol: Perspektif Politik*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI 14, Volume XIV Nomor 5, Maret 2022. Penelitian ini menitikberatkan aspek politik dari pengangkatan Kepala Otorita, sementara dalam penelitian yang akan dilakukan ini, penulis akan mengkaji hak *prerogatif* dalam penunjukan Kepala Otorita IKN.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hak Prerogatif di Indonesia

Indonesia diyakini menganut sistem pemerintahan presidensial, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.*" Ketentuan tersebut jauh sejak awal kemerdekaan hingga amandemen terakhir UUD tidak pernah berubah.¹⁶ Sebagai konsekuensi dari dianutnya sistem pemerintahan presidensial, Presiden Indonesia memiliki hak *prerogatif* yang bersifat istimewa dan melekat erat pada seorang Presiden selaku kepala negara.

Hak *prerogatif* dipandang oleh mayoritas masyarakat Indonesia sebagai kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh seorang Presiden secara mutlak, tanpa dapat dicampuri oleh lembaga lainnya. Pandangan tersebut kemudian seolah menempatkan Presiden di posisi yang sangat tinggi sehingga memiliki kewenangan yang mutlak dan tidak dapat diimbangi dan dibatasi sesuai dengan prinsip *check and balances*.¹⁷

¹⁶ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2001, hlm. 107.

¹⁷ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Yudisial* Vol. 9 No. 3 Desember 2016, hlm. 238.

Check and balances sendiri memiliki arti saling kontrol dan seimbang. Berdasarkan prinsip tersebut, antara lembaga negara satu sama lain harus saling mengontrol kekuasaan satu dengan kekuasaan yang lainnya agar tidak melampaui batas kekuasaan yang seharusnya dan saling menjatuhkan. Hal tersebut perlu diperhatikan agar kestabilan pemerintahan dalam negara dapat tercapai dan tidak ada percampuradukan antar kekuasaan dan kesewenang-wenangan kekuasaan.¹⁸

Sepanjang berjalannya sistem ketatanegaraan, diketahui konstitusi Indonesia berubah sebanyak 4 kali dari UUD 1945 menuju Konstitusi RIS, UUDS 1950, dan yang terakhir UUD 1945 setelah amandemen. Sejak berlakunya UUD 1945, hak *prerogatif* sudah dikenal dalam sistem ketatanegaraan.

Panitia Penyelidikan Kemerdekaan Indonesia mengesahkan UUD 1945 sehari setelah proklamasi kemerdekaan dinyatakan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam UUD 1945, adanya hak *prerogatif* Presiden dapat dilihat dari ketentuan pengangkatan serta pemberhentian menteri yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Dalam pasal tersebut berbunyi, "menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri ini sebagai pembantu Presiden bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada DPR atau MPR. Presidenlah yang mempertanggungjawabkan segala tindakan pemerintah kepada MPR. Menurut sistem Presidensiil ini, dengan adanya Presiden saja telah ada pemerintahan. Kedudukan menteri itu tergantung pada Presiden. Presiden berhak penuh mengangkat, memberhentikan, menggantikan menteri dan tidak lagi diperlukan adanya badan sebagai formatur yang berhak menyusun komposisi dan personalia kabinet, berpedoman kepada efisiensi kerja. Menteri-menteri negara adalah pemimpin departemen. Dalam praktek menteri-menteri inilah yang terutama menjalankan kekuasaan eksekutif. Merekalah yang lebih mengerti tentang seluk beluk departemennya dan pada hakikatnya mereka berpengaruh pada Presiden dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah dalam lingkungan departemen masing-masing."¹⁹

Presiden diberikan hak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden secara penuh. Walaupun demikian, dalam prakteknya Presiden masih sangat terikat dengan partai-partai pendukung atau pihak lain yang telah membuat komitmen dengan Presiden ketika suksesi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berlangsung.²⁰

Publik memahami bahwa pencalonan menteri merupakan hak *prerogatif* Presiden. Tetapi, dengan adanya sistem kepartaian multi partai, maka pada prakteknya dalam pengisian ataupun pemberhentian jabatan menteri, Presiden acapkali bermusyawarah dengan ketua-ketua partai politik untuk menyusun desain kabinetnya.²¹ Adanya keterikatan tersebut sudah jelas menyalahi pengertian hak *prerogatif* yang pada saat itu diartikan sebagai hak mutlak Presiden tanpa boleh dicampuri oleh pihak lain.²²

18 Baehaki Syakbani dan Hery Suprayitno, "Cek dan Balance Sistem Pemerintahan di Indonesia", Jurnal Valid, Vol. 10 No. 2, April 2013, hlm. 50

19 Johansyah, "Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945", Jurnal Fakultas Hukum Universitas Palembang, Vol. 16 No. 2, Mei 2018, hlm. 199-200

20 H. Kaharudin, Galang Asmara, dkk., Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No. 2, Desember 2016, hlm. 143

21 Ni'matul Huda, Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, hlm. 207

22 Moh. Mahfud MD, Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 256

Dalam Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950, hak *prerogatif* Presiden ditetapkan dalam membentuk kementerian-kementerian (Pasal 50 UUDS 1950); berhak membubarkan DPR (Pasal 84 UUDS 1950); memberikan tanda-tanda kehormatan (Pasal 126 KRIS 1949, Pasal 87 UUDS 1950); memberi grasi (Pasal 160 KRIS 1949, Pasal 107 UUDS 1950); mengadakan traktat dengan negara-negara lain (Pasal 175 KRIS 1949, Pasal 120 UUDS 1950); menerima wakil-wakil negara lain pada Republik Indonesia (Pasal 178 KRIS 1949, Pasal 123 UUDS 1950); menyatakan perang (Pasal 128 UUDS 1950); dan menyatakan keadaan bahaya (Pasal 129 UUDS 1950).²³

UUD 1945 kembali diberlakukan sejak tanggal 5 Juli 1959. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kegagalan konsituante untuk membicarakan dan menetapkan UUD yang tetap, sehingga lahirlah Dekrit Presiden 1959 yang kemudian menjadi sumber berlakunya UUD 1945 kembali.

Pemberlakuan UUD 1945 kembali ternyata masih menimbulkan masalah terkait kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Presiden sehingga, amandemen dianggap perlu untuk dilakukan. Dapat dikatakan, hingga saat ini di dalam UUD 1945 tidak ada pemberian hak *prerogatif* yang diberikan tanpa persetujuan atau pertimbangan terutama dari DPR selaku lembaga representasi rakyat, terkecuali dalam hal penunjukan menteri.

Masuknya Campur Tangan DPR dalam Lingkup Hak *Prerogatif* Presiden

UUD 1945 sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden Republik Indonesia. Sebelum amandemen, Presiden selain sebagai eksekutif juga memiliki kekuasaan legislatif dan yudikatif. Kekuasaan Presiden dalam hal penyusunan peraturan sangatlah besar. Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah dalam rangka menjalankan undang-undang dan Presiden dapat membuat Undang-Undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya. Besarnya kekuasaan Presiden dalam prakteknya disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan pada masa tersebut sehingga memunculkan pemerintahan otoriter, sentralistis, tertutup, dan penuh dengan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.²⁴

Adanya corak *executive heavy* pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Soeharto mengakibatkan organ legislatif dan yudikatif tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Akibat dari adanya pemerintahan yang tidak demokratis, maka amandemen UUD 1945 perlu dilakukan karena adanya beberapa kelemahan UUD 1945 sebelum amandemen. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain adalah:²⁵

Pertama, UUD 1945 memberikan dasar kuat kepada kekuasaan eksekutif (populer disebut dengan *executive heavy*), tidak adanya *check and balances*, presiden menjadi penentu semua agenda politik nasional, karena selain Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Golongan Karya sangat dominan di MPR dan DPR. Presiden

23 Ni'matul Huda, Op. Cit., hlm. 216

24 Teguh Satya Bakti, Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945, melalui Mahesa Rannie, "Hak *Prerogatif* Presiden di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", Simbur Cahaya, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Vol. 1 No. 1, 2015, hlm. 105

25 M. Arsyad M., Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.

juga pemegang kekuasaan di bidang legislatif. Pengawasan dari lembaga yudisial maupun DPR tidak dapat berjalan efektif; tidak efektifnya Kekuasaan MPR dan DPR lebih terletak pada aspek politik yaitu karena kedua lembaga negara tersebut didominasi oleh kekuatan politik Presiden yaitu Golongan Karya.

Kedua, UUD 1945 memuat pasal – pasal yang multi-interpretable atau multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam – macam arti. Akan tetapi yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden, seperti kekuatan Pasal 7 yang menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”, ketentuan pasal ini dapat ditafsirkan minimal dua macam penafsiran, yaitu; dapat dipilih berkali – kali asalkan dilakukan setiap lima tahun atau ditafsirkan hanya dapat dipilih sekali lagi setelah masa jabatannya yang pertama.

Ketiga, UUD 1945 banyak memberi atribusi dan delegasi kepada Presiden untuk mengatur hal – hal penting dengan undang – undang maupun dengan Peraturan Pemerintah. Dalam mengatur berbagai hal penting. Presiden selalu berada pada posisi yang lebih menentukan daripada DPR sehingga banyak materi undang – undang yang bersumber pada kehendak Presiden saja.

Keempat, UUD 1945 terlalu percaya kepada semangat dan iktikat baik orang yang berkuasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan – pembatasan kekuasaan secara tegas.

Untuk mencegah berulangnya kecenderungan otoritarian, UUD 1945 harus diperbaharui untuk lebih mengukuhkan dan menjamin pelaksanaan demokrasi.²⁶

Pada perubahan substansi yang diubah menyangkut dua hal. *Pertama*, memberlakukan pemberdayaan DPR selaku lembaga legislatif. *Kedua*, membatasi kekuasaan Presiden. Sebelum dilakukan amandemen, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Ketentuan tersebut kemudian diubah menjadi kebalikannya. DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, sedangkan Presiden berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan adanya perubahan tersebut, kedudukan DPR menjadi lebih kuat daripada sebelumnya karena tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang saja, akan tetapi juga berperan terhadap pengisian jabatan serta pemberian amnesti dan abolisi. Untuk memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, pada perubahan kedua fungsi dari DPR ditentukan dalam Pasal 20a ayat (1) yang berbunyi, “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*”.²⁷

Sebelum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian muncul, kekuasaan yang dipegang oleh Presiden dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 begitu besar sampai-sampai membawa Institusi Kepolisian ke dalam jalur politik sehingga Kepolisian tidak dapat menjalankan fungsi dan tugasnya secara maksimal. Kepolisian menjadi alat yang digunakan oleh pemegang kekuasaan sebagai tameng untuk dapat mempertahankan jabatan politiknya. Padahal, pada prinsipnya kepolisian

²⁶ Ibid., hlm 79

²⁷ Ibid., hlm. 80.

harus mandiri dan tidak boleh dipengaruhi oleh unsur-unsur politik dari pemerintah.

28

Dalam hal mengangkat dan menerima duta dan konsul, sebelum amandemen Presiden diberikan kewenangan sepenuhnya tanpa adanya pertimbangan dari negara lain. Setelah dilakukan amandemen, dalam hal mengangkat duta dan menerima duta dari negara lain, Presiden perlu memerhatikan pertimbangan DPR.

Dalam Risalah Rapat BP-MPR Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR-RI, dijelaskan alasan para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR yang mewakili fraksi-fraksi yang ada di MPR. Pada umumnya, mereka menganggap bahwa jabatan duta besar dijadikan sarana pengotakan terhadap orang-orang tertentu yang kurang disukai oleh Presiden. Jabatan tersebut dalam kasus-kasus tertentu diberikan kepada para pejabat yang sudah mempunyai usia pension untuk menghindari *post power syndrome*, sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi itu sangat terabaikan.²⁹

Berkaitan dengan penunjukan Kepala Otorita IKN, Presiden perlu berkonsultasi terlebih dahulu dengan DPR. Ketentuan "berkonsultasi" berbeda dengan ketentuan pengisian jabatan Kapolri, Panglima TNI, dan Duta dan Konsul sebelumnya.

Penunjukan langsung oleh Presiden bertujuan agar dalam praktiknya, tidak diperlukan lagi campur tangan politik praktis di lingkungan IKN. Aktivitas Politik hanya diberlakukan pada saat pemilihan Presiden, DPR dan DPD saja.³⁰ Tidak ada pemilihan DPRD berdasarkan Pasal 13 ayat (1) UU IKN yang ditegaskan 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*". Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan IKN tidak terdapat DPRD yang bertugas selaku lembaga pengawasan.

Peran pengawasan dan legislasi yang seharusnya dilakukan oleh DPRD dialihkan ke Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki tugas memberikan pertimbangan dan advokasi hukum, menyusun perjanjian, menyusun peraturan dalam lingkup otorita IKN, menyelenggarakan pengawasan internal, koordinasi supervisi, pemenuhan kepatuhan, serta pencegahan pelanggaran di lingkungan otorita IKN sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran pengawasan yang dimiliki Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan tidak bisa menggantikan peran DPRD selaku lembaga pengawasan yang juga memiliki fungsi

28 Restu Darma Saputra, Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru dan Pasca Orde Baru, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015, hlm. 66-67.

29 Risalah Rapat BP-MPR Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR-RI, 2000. Dalam Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Jakarta, Kencana, 2000, hlm. 110

30 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara, hlm 27.

budgeting dan fungsi anggaran. Oleh sebab itu, hadirnya DPR sangat diperlukan untuk memberikan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan IKN.

Untuk menghindari Presiden sebagai pemimpin tertinggi menyalahgunakan kekuasaannya terhadap Kepala Otorita IKN, maka dibutuhkanlah suatu badan untuk mengawasi Presiden selaku lembaga eksekutif dalam hal menjalankan hak *prerogatif*. Dalam hal ini, DPR selaku lembaga yang mencerminkan suara rakyat dianggap sah-sah saja memiliki peran dalam penunjukan Kepala Otorita IKN.

Hak Prerogatif Presiden Terhadap Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara

Hak *prerogatif* yang selama ini diyakini oleh mayoritas masyarakat Indonesia adalah hak yang mutlak dimiliki oleh Presiden sebagai konsekuensi dari dianutnya sistem pemerintahan presidensial, dimana Presiden memiliki kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Namun, setelah amandemen UUD 1945 hak *prerogatif* sudah tidak lagi mutlak milik Presiden. Adanya definisi tersebut pada masa orde lama dan orde baru memunculkan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Presiden yang berkuasa.

Dari sudut pandang konstitusional, Indonesia merupakan negara demokratis. Apapun kualifikasi sistem pemerintahan yang dianut entah itu presidensial ataupun parlementer, asas yang selama ini digunakan dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan adalah demokrasi. Memang sistem presidensial maupun parlementer adalah bentuk pelembagaan atau strukturisasi asas demokrasi setelah dipilah-pilahnya poros kekuasaan seperti dalam *Trias Politica*. Namun secara prinsip, UUD 1945 menganut paham demokrasi yang ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, "*Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*"³¹

Kesepakatan tentang sistem pemerintahan presidensial berujung pada perubahan sistem ketatanegaraan. Berlakunya sistem pemerintahan presidensial murni mengakibatkan berkurangnya wewenang dan kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang berimplikasi pada perubahan asas kedaulatan rakyat yang terkandung pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dalam sejarah, Indonesia tidak pernah menerapkan sistem presidensial murni sehingga efektivitasnya belum teruji dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia.³² Penerapan sistem presidensial murni sedikit sulit apabila harus diimbangi dengan prinsip demokratis.

Ketika hak *prerogatif* yang ada sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial dijalankan sebagaimana arti yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud³³, pemegang kekuasaan dengan mudahnya menyalahgunakan kekuasaannya untuk

31 Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. Ke6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 39-40

32 Aidul Fitriadi Azhari, "Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 2, September, 2006, hlm. 165

33 Menurut Moh Mahfud, hak prerogatif merupakan hak mutlak yang dimiliki oleh Presiden tanpa bisa dicampuri oleh pihak lain., lihat Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 256

kepentingannya. Maka dari itu, kedudukan DPR perlu diperkuat. Amandemen UUD 1945 memperkuat kedudukan DPR selaku lembaga legislasi dan pengawas, serta mengurangi kekuasaan Presiden agar tidak terjadi kesewenang-wenangan seperti pada masa orde lama dan orde baru.

Agar dapat terhindar dari kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Presiden selaku lembaga eksekutif, DPR harus berperan aktif dalam hal mengawasi eksekutif agar dapat mengontrol kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden agar tidak melahirkan pemerintahan yang otoriter dengan menggunakan hak-haknya secara optimal dan proporsional.³⁴

Pembatasan tersebut dilakukan untuk mengurangi sifat tidak demokratis dan bahaya dari hak *prerogatif* yang dimiliki oleh seorang pemegang kekuasaan. Penggunaan kekuasaan *prerogatif* kemudian harus dibatasi dengan dialihkan ke dalam undang-undang, kemungkinan diuji melalui peradilan, atau jika akan ditentukan atau dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan haruslah terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan menteri.³⁵

Prinsip *check and balances* menghendaki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif berada dalam tingkatan yang sama dan saling mengontrol satu sama lain sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.

Prinsip *check and balances* dapat dioperasionalkan melalui beberapa cara seperti berikut:³⁶

- 1) Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga, misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;
- 2) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
- 3) Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- 4) Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
- 5) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan cara-cara tersebut, maka perlunya konsultasi dengan DPR secara teori sudah sesuai dengan prinsip *check and balances*. Namun, peran DPR dalam penunjukan Kepala Otorita IKN jika dibandingkan dengan penunjukan Kapolri, Panglima TNI, dan Duta dan Konsul melemah.

Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menjelaskan bahwa, "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala pemerintah Daerah

34 Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 135

35 H. Kaharudin, Galang Asmara, dkk., Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No. 2, Desember 2016, hlm. 146

36 Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern, Bandung, Refika Aditama, 2009, hlm. 124

Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.” Dalam penjelasan UU ditegaskan bahwa sebagai salah satu bentuk kekhususan, kepala daerah di Ibu Kota Nusantara tidak dipilih melalui pemilihan umum. Yang dimaksud dengan ketentuan “berkonsultasi dengan DPR” adalah konsultasi bersama dengan alat kelengkapan DPR yang ditunjuk dan/atau diberi kewenangan untuk hal tersebut.

Konsultasi menurut KBBI adalah pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan berupa nasihat, saran, dan sebagainya yang sebaik-baiknya. Lebih lanjut, menurut KBBI berkonsultasi memiliki 2 makna yaitu bertukar pikiran atau meminta pertimbangan dalam memutuskan sesuatu (tentang usaha dagang dan sebagainya); dan meminta nasihat.³⁷ Jika dilihat dari pengertian tersebut, peran yang diberikan oleh DPR dalam halnya penunjukan Kepala Otorita IKN tidak akan memberi pengaruh yang begitu besar, bahkan bisa jadi tidak memberi pengaruh sama sekali terhadap keputusan Presiden terkait dengan penunjukan Kepala Otorita.

Keikutsertaan peran DPR dalam penunjukan Kepala Otorita hanya sebagai “*partner*” untuk berkonsultasi bersama dengan DPR, tidak mempunyai kekuatan mengikat. Hal tersebut sama dengan halnya peran DPR dalam memberikan persetujuan pada penunjukan Kapolri dan memberikan pertimbangan atas penunjukan dan penerimaan duta dan konsul. Apabila dianalisis, sebenarnya peran DPR dalam hak *prerogatif* Presiden hanyalah alat untuk mengawasi Presiden dalam hal menjalankan hak *prerogatifnya*.

Dalam hal pengangkatan atau pemberhentian Kapolri, Presiden tidak boleh mengangkat atau memberhentikan Kapolri tanpa persetujuan DPR. Namun, apabila telah mendapatkan persetujuan DPR maka hak tersebut kembali menjadi hak *prerogatif* Presiden apakah ingin memberhentikan atau mengangkat Kapolri.

Implikasi Penunjukan Langsung Oleh Presiden Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Kepala Otorita Ibukota Nusantara

Konsep otorita sebelumnya pernah dipakai ketika pemerintah menyiapkan kota Batam sebagai kawasan strategis untuk industri nasional, namun tidak dibuat aturan mengenai urusan dan kewenangan badan otorita. Hal tersebut kemudian menyebabkan adanya saling klaim kewenangan antara pemerintah daerah dengan badan otorita.³⁸ Dalam konsep Otorita IKN, UU IKN mengatur Otorita IKN merupakan badan yang berperan menyiapkan, membangun, dan memindahkan IKN sekaligus dengan penyelenggara pemerintah daerah khusus IKN.

Adanya pemilihan secara langsung oleh Presiden berdampak terhadap kedudukan serta kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Otorita IKN, sebagaimana kedudukan Presiden yang berubah setelah diberlakukannya pemilihan langsung oleh rakyat. Sebelum berlaku pemilihan langsung oleh rakyat, Presiden berkedudukan

³⁷ Konsultasi menurut KBBI dalam <https://kbbi.web.id/konsultasi>. Diakses pada 11 Oktober 2023, pukul 17.39.

³⁸ Rini Kustiasih, Hindari Tarikan Kepentingan dengan Perjelas Kewenangan IKN, dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/23/hindari-tarikan-kepentingan-dengan-perjelas-kewenangan-ikn>, 24 Januari 2022. Diakses tanggal 27 September 2023 pukul 18.45.

sebagai mandataris MPR, sehingga dalam hal ini MPR memiliki wewenang untuk memberikan berbagai mandat di luar yang telah ditentukan oleh UUD 1945.³⁹ Setelah adanya amandemen, Presiden beserta dengan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga dalam hal penyampaian pertanggungjawaban, Presiden tidak perlu lagi melakukannya kepada MPR karena Presiden bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat.

Kepala Otorita IKN dipilih secara langsung oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia sebagaimana isi dari Pasal 4 UUD 1945. Adanya ketentuan dipilih secara langsung oleh Presiden menandakan bahwa secara hierarki, Kepala Otorita IKN berkedudukan langsung di bawah Presiden.

Dalam UU IKN, kedudukan Kepala Otorita dijelaskan setara dengan para menteri. Hal tersebut wajar apabila dilihat dari sistem pemilihan Kepala Otorita IKN yang dipilih secara langsung oleh Presiden menggunakan hak *prerogatif* yang dimilikinya. Pemilihan secara langsung oleh Presiden mengakibatkan Kepala Otorita Ibukota Nusantara tidak memiliki tanggung jawab kepada rakyat, melainkan langsung kepada Presiden. Adanya keberadaan kepala daerah yang berkedudukan setara dengan menteri merupakan pembaharuan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelumnya, tidak pernah ada kepala daerah yang berkedudukan setingkat dengan menteri, bahkan Gubernur Provinsi DKI Jakarta selaku Ibu Kota Negara sebelumnya masih setara dengan Gubernur daerah lain.

Secara konseptual, menteri dalam sistem pemerintahan presidensial merupakan pembantu Presiden. Menteri merupakan perpanjangan tangan Presiden yang melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang digariskan oleh Presiden.⁴⁰ Jika dilihat dari kedudukan tersebut, maka dapat dipastikan Kepala Otorita IKN adalah pembantu Presiden sama dengan para Menteri. Kepala Otorita IKN merupakan perpanjangan tangan Presiden yang melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dikehendaki Presiden di lingkungan IKN.

Pemerintahan Khusus IKN merupakan bagian dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian, Presiden dapat melimpahkan kewenangan-kewenangan yang bersifat pengurusan dan kewenangan-kewenangan yang bersifat pengaturan. Wewenang yang dimiliki oleh Kepala Otorita IKN berasal dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Pada dasarnya, Pemerintahan Khusus IKN adalah perpanjangan tangan pemerintahan pusat.⁴¹ Adanya ketentuan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden akan memperkuat daya Kepala Otorita beserta dengan Wakilnya.⁴²

Kedudukan kepala Otorita yang setara dengan menteri akan memberi Presiden ruang yang lebih leluasa dalam melaksanakan wewenangnya. begitu pula sebaliknya, Kepala Otorita IKN memiliki wewenang yang besar berkaitan dengan pembangunan

39 Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 45

40 Wahyu Gunawan, "Kekuasaan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri Pada Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurist-Diction*, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 350

41 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik... Op.Cit.*, hlm. 94

42 *Ibid.*, hlm. 90

Ibukota IKN. Pada provinsi DKI Jakarta selaku Ibu Kota sebelumnya, gubernur masih berkedudukan sama dengan gubernur daerah lain. Pada era gubernur Jakarta Sutiyoso, sempat terlontar ide dinaikannya level Gubernur Jakarta setara dengan menteri Hal tersebut dilatarbelakangi oleh konsep pembangunan Kota Megapolitan yang akan melibatkan sejumlah kawasan di sekitar DKI Jakarta. Dengan konsep Megapolitan, harapannya berbagai masalah yang ada di Jakarta dapat terselesaikan. Namun ide tersebut dicurigai oleh sejumlah masyarakat sebagai upaya Sutiyoso yang ingin jabatannya naik menjadi setingkat menteri.⁴³

Sebagai perpanjangan tangan dari Presiden, Kepala Otorita IKN berwenang untuk menjalankan mandat yang dilimpahkan oleh Presiden secara langsung. Dalam perannya sebagai wakil pemerintah, kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Otorita IKN begitu besar jika dibandingkan dengan Gubernur selaku kepala daerah Provinsi.

Dibandingkan dengan posisi gubernur, dalam sistem pemerintahan Indonesia Gubernur berkedudukan sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah. Gubernur dalam kedudukannya sebagai kepala daerah yang kemudian dipilih secara langsung oleh rakyat mempunyai legitimasi yang lebih kuat dibandingkan dengan pemilihan yang lainnya. Hal tersebut memperkuat posisi gubernur sebagai kepala daerah otonom, sehingga ekspektasi rakyat atas keterlibatannya secara langsung dalam penentuan Gubernur menjadi dasar bagi rakyat untuk selalu mengawasi pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.⁴⁴

Kemudian, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang diangkat secara langsung oleh Presiden melaksanakan tugas-tugas yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai pejabat pusat di daerah. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur dalam melaksanakan tugasnya senantiasa berada dalam pengawasan dan bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, dalam pengisian jabatan Gubernur, Pemerintah Pusat mempunyai peranan dalam memastikan Gubernur yang akan dipilih oleh rakyat mempunyai kapabilitas untuk melakukan tugas-tugas sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi.⁴⁵

Dengan dipilih secara langsung, maka Kepala Otorita IKN tidak seperti Gubernur yang kemudian memiliki *dual function* yang timbul akibat adanya kombinasi antara proses pemilihan dan pengangkatan Gubernur. Karena langsung dipilih oleh Presiden, Kepala Otorita IKN kemudian tidak memiliki posisi kepala daerah otonom yang kuat. Karena wewenangnya berasal dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, Kepala Otorita tidak memiliki kewenangan otonom selayaknya Kepala Daerah. Hal tersebut menimbulkan masalah dimana partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Ibukota Nusantara sangat mengecil. Seperti yang sudah diketahui, akibat

43 Dimas Adityo, Gubernur Jakarta Diusulkan Setingkat Menteri, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3068090/gubernur-jakarta-diusulkan-setingkat-menteri>, 11 November 2015. Diakses tanggal 25 Agustus 2023 pukul 22.39.

44 Imran, "Pengisi Jabatan Gubernur di Indonesia (Solusi Alternatif)", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 6 No. 1, Januari-April, 2012, hlm. 14

45 Ibid.

dipilih secara langsung oleh Presiden dan juga dihapuskannya lembaga DPRD, partisipasi rakyat di lingkungan IKN sudah sangat mengecil.

Sistem pemerintahan yang berlaku di IKN kurang memperhatikan para masyarakat di sekitarnya. Padahal kedepannya, sangat memungkinkan akan banyak masyarakat dari luar pulau Kalimantan yang akan berpindah ke IKN. Jika dalam penyusunan regulasi yang akan dijalankan di IKN kesejahteraan masyarakat tidak diperhatikan, hal ini akan menimbulkan masalah yang lebih besar kedepannya.

Untuk memperkuat ketahanan masyarakat Kalimantan baik secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya, dalam kajian Naskah Akademik disebutkan beberapa strategi yang akan diterapkan seperti representasi identitas budaya dalam pembangunan IKN, misalnya digunakan simbol/ornamen Dayak pada bangunan, pengembangan zona kebudayaan, pelestarian situs budaya melalui museum atau taman seperti contoh di beberapa kota besar dunia. Kemudian pemahaman terhadap keberagaman budaya dan kondisi sosial ekonomi penduduk lokal perlu disiapkan untuk menjadi bekal pengetahuan ASN yang akan dipindahkan, menciptakan sinergi budaya dan kearifan lokal dengan pemanfaatan teknologi dan inovasi untuk keberlanjutan penghidupan penduduk lokal, dan peningkatan sumber daya manusia.⁴⁶ Hal-hal yang berkaitan dengan kebudayaan tentu saja membutuhkan banyak peran masyarakat lokal. Jika masyarakat lokal tidak dilibatkan dalam pembangunan, dikhawatirkan dengan kewenangan Kepala Otorita IKN yang begitu besar akan muncul kesewenang-wenangan.

Dalam Naskah Akademik UU IKN, dikatakan apabila fungsi ganda yang sebelumnya dijalankan Provinsi DKI Jakarta selaku Ibu Kota Negara Indonesia menambah beban yang kemudian menyebabkan DKI Jakarta sudah tidak dapat mengemban peran yang optimal untuk menjadi kota yang menjamin warganya senantiasa aman, terhindar dari bencana alam, atau untuk mendapatkan kondisi hidup layak dan berkelanjutan. Oleh karena itu, berkaitan dengan bentuk pemerintahan yang memang tidak ditentukan sebagai daerah otonom provinsi, pemilihan secara langsung oleh Presiden tepat karena Ibukota Nusantara memang didesain sebagai pemerintah daerah khusus administrasi.

Namun, berkurang atau bahkan hilangnya otonomi daerah akan menimbulkan masalah. Daerah tidak memiliki kemerdekaan untuk menentukan masa depannya, tidak memiliki keleluasaan untuk mengelola pendapatan daerah, serta ketiadaan kepercayaan dari pusat untuk menentukan sendiri pemimpin bagi daerahnya. Dalam hal ini, masa depan suatu daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Penutup

Kesimpulan

- 1) Penunjukan Kepala Otorita IKN merupakan hak *prerogatif* Presiden sesuai dengan isi Pasal 5 ayat (4) UU IKN yang menyatakan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara

⁴⁶ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Naskah Akademik... Op.Cit., hlm. 115

merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

- 2) Karena merupakan bagian dari hak *prerogatif* Presiden, Kepala Otorita secara kedudukan merupakan bagian dari Pemerintahan Pusat, sehingga kewenangan yang dimiliki sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Dampaknya, Kepala Otorita tidak memiliki kewenangan otonom layaknya Pemerintah Daerah.

Saran

- 1) Ketentuan adanya Peran DPR dalam penunjukan kepala otorita IKN lebih baik disamakan dengan ketentuan yang sudah ada sebelumnya seperti persetujuan atau pertimbangan. Adanya perubahan dari persetujuan atau pertimbangan menjadi konsultasi bisa menjadi salah satu bentuk pelemahan kekuasaan lembaga legislatif. Jika frasa “berkonsultasi” diartikan, maka DPR hanya berperan sebagai teman berdiskusi Presiden yang hanya berhak untuk memberikan saran.
- 2) Perlu adanya pemisahan antara lembaga penyiapan serta penyelenggaraan daerah di Ibu Kota Nusantara. Dengan model Otorita IKN, di waktu yang mendatang penyelenggaraan Pemerintah Daerah akan sulit karena Otorita IKN tidak memiliki wewenang otonom. Otorita IKN semestinya hanya bersifat *Ad hoc* atau sementara, yang kemudian ditugaskan untuk mempersiapkan pembangunan dan pemindahan IKN. Berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, lebih baik dikembalikan pada model yang sama dengan daerah-daerah lainnya yaitu dengan bentuk Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur, tetapi diberikan wewenang khusus sebagai daerah Ibu Kota dan mengembalikan DPRD selaku lembaga legislatif tingkat daerah, karena pada dasarnya DPR seharusnya kedudukannya setingkat dengan Presiden sehingga dalam hal ini, DPR tidak bisa menggantikan peran DPRD.

Daftar Pustaka

Buku

- Imam Mahdi, Hukum Tata Negara Indonesia, Teras, Yogyakarta, 2001
- M. Arsyad M., Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Moh. Mahfud MD, Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Moh. Mahfud MD., Politik Hukum di Indonesia, Cet. Ke6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014
- Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern, Bandung, Refika Aditama, 2009
- Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- Ni'matul Huda, Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta, 2019

Jurnal

- Aidul Fitriadi Azhari, "Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 2, September, 2006
- H. Kaharudin, Galang Asmara, dkk., Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23 No. 2, Desember 2016
- Idul Rishan, "Resiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2, Vol. 27, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020
- Imran, "Pengisi Jabatan Gubernur di Indonesia (Solusi Alternatif)", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 6 No. 1, Januari-April, 2012
- Johansyah, "Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Palembang*, Vol. 16 No. 2, Mei 2018
- Mahesa Rannie, "Hak Prerogatif Presiden di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", *Jurnal Ilmiah Hukum Simbur Cahaya*, No. 2, Vol. 27 Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2020
- Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Yudisial* Vol. 9 No. 3 Desember 2016
- Teguh Satrio Prakoso, "Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden", *Dharmasiswa*, No.3, Vol. 1, Article 29, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021
- Wahyu Gunawan, "Kekuasaan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri Pada Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurist-Diction*, Vol. 1 No. 1, 2018

Penelitian/Skripsi/Tesis/Disertasi

- Restu Darma Saputra, *Perbandingan Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru dan Pasca Orde Baru*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015

Naskah Akademik

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, Juni 2021.

Data Elektronik

- Dimas Adityo, Gubernur Jakarta Diusulkan Setingkat Menteri, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3068090/gubernur-jakarta-diusulkan-setingkat-menteri>, 11 November 2015. Diakses tanggal 25 Agustus 2023 pukul 22.39.
- Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Digagas Sejak Era Soekarno, Presiden Jokowi Jelaskan Alasan Pemindahan Ibu Kota Negara, dalam <https://setkab.go.id/digagas-sejak-era-soekarno-presiden-jokowi-jelaskan-alasan-perlunya-pemindahan-ibu-kota-negara/>, 26 Agustus 2019. Diakses tanggal 12 juni 2023 pukul 09.10.
- Konsultasi menurut KBBi dalam <https://kbbi.web.id/konsultasi>. Diakses pada 11 Oktober 2023, pukul 17.39.

Rikip Agustani, Wewenang Otorita IKN Dinilai Banyak Kerancuan, dalam <https://kaltimpost.jawapos.com/utama/22/03/2022/wewenang-otorita-ikn-dinilai-banyak-kerancuan>, 22 Maret 2022. Diakses tanggal 19 Juni 2023 pukul 11.50.

Rini Kustiasih, Hindari Tarikan Kepentingan dengan Perjelas Kewenangan IKN, dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/23/hindari-tarikan-kepentingan-dengan-perjelas-kewenangan-ikn>, 24 Januari 2022. Diakses tanggal 27 September 2023 pukul 18.45.