

**PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU  
KOTA NEGARA**

**SKRIPSI**



Oleh:

**SITI NUR AISYAH**

No. Mahasiswa: 19410505

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2023**

**PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022  
TENTANG IBU KOTA NEGARA**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta

Oleh:

**SITI NUR AISYAH**

No. Mahasiswa: 19410505

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2023**



**PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBUKOTA NUSANTARA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022  
TENTANG IBU KOTA NEGARA**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
pada tanggal 15 Desember 2023

Yogyakarta, 17 November 2023  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

  
Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum.





**PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBUKOTA  
NUSANTARAMENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3  
TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji  
dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran pada  
tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 15 Desember 2023

Tim Penguji

1. Ketua : Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, Dr., S.H., M.H.
3. Anggota : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.

Tanda Tangan

Mengetahui,  
Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.H.**

NIK: 014100109

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Siti Nur Aisyah

No. Mahasiswa :19410505

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA**  
**MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022**  
**TENTANG IBU KOTA NEGARA**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendaratan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Bahwa saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak dan kewajiban saya, di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 18 November 2023



## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Siti Nur Aisyah
2. Tempat Lahir : Banjarmasin
3. Tanggal Lahir : 23 Januari 2002
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Agama : Islam
7. Alamat : Murjani III, Perumahan Korpri Blok K Nomor 2,  
Kelurahan Gunung Panjang, Kecamatan Tanjung  
Redeb, Kabupaten Berau, Kalimantan Timur
8. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : Dr. Eddy Darmawan, M.M.Pd  
Pekerjaan : Pensiunan PNS
  - b. Nama Ibu : Sadtin Wuryani, S.Pd  
Pekerjaan : PNS
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Negeri 002 Tanjung Redeb
  - b. SMP : SMP Negeri 1 Berau
  - c. SMA : SMA Negeri 4 Berau
10. Organisasi :
  - a. Organisasi Intra Sekolah SMP Negeri 1 Berau  
periode
  - b. Organisasi Intra Sekolah SMA Negeri 4 Berau  
periode
11. Hobi : Membaca buku

Penulis,



Siti Nur Aisyah

## HALAMAN MOTTO

*Pada akhirnya, kurasa, tidak ada salahnya merasa kecewa pada negeri sendiri, selama kita mau membantu memperbaiki keadaan, bukan hanya mengutuk.*

*Semoga kita bisa mencintai negeri ini bukan hanya di mulut saja. Semoga kita masih berniat untuk memerdekakan negeri ini untuk kesekian kalinya.*

*Kali ini bukan dari penjajahan, tapi dari kemiskinan, kebodohan, dan ketimpangan. Semoga kita semua dapat merasakan kemerdekaan. Bukan merdeka untuk sewenang-wenang, tapi merdeka dari kesewenang-wenangan.*

( Fiersa Besari dalam buku Tapak Jejak )

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Skripsi ini kupersembahkan kepada:*

*Kedua orang tua yang sangat kucintai dan kusayangi*

*Kedua kakakku yang juga kucintai dan kusayangi*

*Para Guru yang telah menuntunku dengan memberikan curahan ilmu yang  
berlimpah*

*Saudara, sahabat, dan teman-teman baik saya*

*Orang-orang yang senantiasa menemaniku selama berproses*

*Almamaterku,*

*Fakultas Hukum*

*Universitas Islam Indonesia*

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh,*

Alhamdulillah Robbil ‘Alamin, puji dan syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas ridha-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir berupa skripsi dengan judul **“PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NUSANTARA”**.

Skripsi ini ditulis dan disusun guna memenuhi syarat akademik untuk mendapatkan gelar Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari, bahwa dalam penulisan terdapat banyak kekurangan dan sangat jauh dari kata sempurna, sehingga penulis sangat terbuka dan menerima kritik juga saran yang bersifat membangun dan konstruktif untuk kemajuan proses pembelajaran bagi penulis di kemudian hari. Penulis juga berharap, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pembaca.

Selama proses penyelesaian penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua itu tidak lepas dari bantuan, bimbingan, dorongan, doa, dan semangat dari beberapa pihak. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya , serta kemudahan yang membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
2. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Ibu Prof. Dr. Ni’matul Huda, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia untuk mencurahkan waktu dan tenaganya untuk memberikan bimbingan dan arahan dengan penuh

kesabaran sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik;

4. Kedua orang tua tercinta terutama Ibu saya, Sadtin Wuryani, S.Pd, yang dengan sabar memberikan nasihat-nasihat kepada penulis agar bisa menyelesaikan skripsi ini dengan baik, juga dengan sabar menunggu penulis, dan ayah penulis, Dr. Eddy Darmawan, M.Mpd yang walaupun keberadaannya tidak bersama penulis di dunia, tapi penulis masih bisa merasakan kasih sayang yang sudah diberikan olehnya;
5. Kakak-kakak penulis, Restu Darma Saputra, S.H., M.Kn dan Resty Darma Saputri, S.Pwk, yang sudah memberikan dukungan, semangat, dan doa kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
6. Dua saudara penulis di rumah, Rahajeng Cahyaningtyas dan Melya Aqilah yang selalu menghibur dan menemani penulis selama proses penulisan skripsi ini;
7. Sahabat-sahabat penulis di lingkup perkuliahan, yang selalu membantu, menemani, memberikan semangat, dan memberikan dukungan kepada penulis;
8. Sahabat-sahabat SMA penulis yang tergabung dalam *group chat* Warga Jakal yang selalu menghibur, menemani, memberikan semangat, dan memberikan dukungan kepada penulis;
9. Teman-teman baik yang penulis temui secara *online*, yang walaupun bertemu secara *online* tapi dukungan serta keberadaannya tetap bisa penulis rasakan;
10. Orang-orang yang selalu bertanya “kapan lulus”, terimakasih sudah memberikan motivasi kepada penulis agar penulis bisa segera menyelesaikan perjalanan ini;
11. Terimakasih kepada diri saya sendiri, yang telah percaya dengan diri sendiri bahwa saya bisa menyelesaikan ini semua walau

dengan progress yang tidak secepat yang lainnya. Saya tetap bangga. Karena bagi saya, waktu yang saya gunakan dalam berproses telah mengajarkan banyak hal yang sangat berharga untuk bekal kehidupan selanjutnya. I always know you can get through this, no matter how much you doubt yourself. Thank you for being strong.

Yogyakarta, 18 November 2023

Penulis,



Siti Nur Aisyah  
NIM:19410505



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS .....	v
CURRICULUM VITAE .....	vii
HALAMAN MOTTO .....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	ix
KATA PENGANTAR .....	x
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK.....	xv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Kerangka Teori.....	13
F. Metode Penelitian.....	22
G. Kerangka Skripsi .....	25
BAB II KAJIAN TEORITIS MENGENAI SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL. LEMBAGA KEPRESIDENAN, DAN HAK PREROGATIF PRESIDEN.....	28
A. Sistem Pemerintahan Presidensial .....	28
B. Lembaga Kepresidenan .....	37

1. Teori Lembaga Kepresidenan.....	37
2. Kekuasaan Presiden.....	41
C. Hak Prerogatif Presiden.....	46
D. Hak Prerogatif dalam Islam.....	54
BAB III PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBUKOTA NUSANTARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA .....	61
A. Hak Prerogatif Presiden Terhadap Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara .....	61
1. Hak Prerogatif di Indonesia .....	67
2. Masuknya Campur Tangan DPR dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara .....	70
3. Analisis Hak Prerogatif Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara .....	74
B. Implikasi Penunjukan Langsung Oleh Presiden Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Kepala Otorita Ibukota Nusantara .....	81
BAB IV PENUTUP.....	93
A. Kesimpulan.....	93
B. Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA .....	95

## 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.

الجمهورية الإسلامية اندونيسية  
الاستاذ الدكتور

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

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 dikendalikan, menurunnya kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun menjadi penyebab hal tersebut.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, hlm 5.

<sup>2</sup> Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Digagas Sejak Era Soekarno, Presiden Jokowi Jelaskan Alasan Pemindehan Ibu Kota Negara*, dalam <https://setkab.go.id/digagas-sejak-era-soekarno-presiden-jokowi-jelaskan-alasan-perlunya-pemindehan-ibu-kota-negara/>, 26 Agustus 2019. Diakses tanggal 12 juni 2023 pukul 09.10.

Wacana pemindahan Ibu Kota Negara sudah terdengar bahkan sejak pemerintahan Presiden Soekarno. Soekarno menyatakan bahwa Ibu Kota Negara akan dipindahkan ke Palangkaraya untuk menciptakan pemerataan bagi seluruh kawasan di Nusantara. Namun, wacana tersebut pada saat itu masih belum mampu diwujudkan karena masih mempertimbangkan berbagai dampak yang akan dihasilkan dari pemindahan tersebut.<sup>3</sup> Wacana tersebut kemudian kembali diangkat oleh Presiden Jokowi. Dalam Sidang Bersama DPR pada tanggal 16 Agustus 2019, Presiden Jokowi menyampaikan rencana pemindahan Ibu Kota Negara melalui pidatonya yang kemudian dilanjutkan dengan konferensi pers mengenai lokasi pemindahan Ibu Kota di Istana Negara yang dilakukan pada tanggal 26 Agustus 2019.<sup>4</sup>

Sejak tahun 1961 hingga tahun 2007, undang-undang yang disahkan terus menetapkan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara yang kemudian mengatur tentang tata kelola, bentuk, dan juga susunan pemerintahan di Jakarta.<sup>5</sup> 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

---

<sup>3</sup> Wahyu Laksana Mahdi, "Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" *Rewang Rencang*, Jurnal hukum Lex Generalis Vol. 3 No. 10, Oktober 2022, hlm. 843

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Op. Cit.*, hlm. 7

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 pemerintahan 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 pada 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 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.<sup>6</sup> Pada masa transisi politik, penguatan sistem presidensial disepakati sebagai dasar dari perubahan UUD 1945, untuk menerapkan sistem presidensial yang murni dan konsisten.<sup>7</sup> Namun pada kenyataannya, pasca perubahan UUD 1945 yang keempat, kekuasaan Presiden secara signifikan mengalami pengurangan bahkan dinilai terjadi pergeseran kekuasaan menjadi *legislative heavy*.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> Presiden berhak atas hak *prerogatif* sebagai bentuk kewajaran yang didapatkan sebagai akibat dari posisi konstitusionalnya.<sup>10</sup> Hak *prerogatif* yang dimiliki Presiden sesuai

---

<sup>6</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2001, hlm. 107.

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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.

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

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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> Dalam hal pengangkatan serta pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR No. VIIMPR/2000 dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, hak *prerogatif* Presiden juga terkikis karena Presiden harus meminta persetujuan DPR

---

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

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 127

terlebih dahulu dalam mengangkat dan memberhentikan panglima TNI dan Kapolri.<sup>13</sup> Ketentuan "...setelah berkonsultasi dengan DPR" merupakan hal baru dalam sistem penunjukan oleh Presiden. Menurut Ni'matul Huda, konsultasi dengan DPR seharusnya dilakukan dalam menyusun RUU.<sup>14</sup>

Tujuan diberlakukannya penunjukan oleh Presiden secara langsung tidak lain adalah untuk mengurangi campur tangan politik. Dengan karakteristik yang hanya sebagai *city manager*, maka di dalam IKN tidak perlu ada lagi campur tangan politik. Sistem pemilihan langsung oleh Presiden menimbulkan konsekuensi tidak adanya pemilihan kepala daerah dalam IKN, namun dalam wilayah IKN masih dilakukan Pemilihan Presiden dan juga Legislatif.<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 135

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Op. Cit.*, hlm. 27

masa pemerintahan Orde Baru kemudian dapat dikatakan berjalan tidak maksimal karena terbawa oleh peran politik pemegang kekuasaan pada masa Orde Baru.<sup>16</sup> 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”.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

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?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Restu Darma Saputra, *Perbandingan Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru dan Pasca Orde Baru*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm. 16.

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah penunjukan kepala otorita Ibu Kota Nusantara merupakan hak prerogatif Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apa implikasi dari penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden terhadap kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

#### D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu, penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki tema pembahasan yang sama dengan permasalahan yang berbeda dengan apa yang ingin penulis tulis. Penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**

No.	Nama Penulis & Judul	Bentuk & Tahun	Unsur Pembeda
1.	<b><u>Rizki Mulyaningsih</u></b> Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah	Jurnal Universitas Islam Indonesia, Lex Renaissance No. 2 Vol 7, Yogyakarta, 18 November 2022, hlm. 296 – 309,	Penelitian tersebut mengkaji bagaimana kedudukan kepala otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dan implikasi pengaturan kedudukan kepala orotita

			<p>ditinjau dari hukum otonomi daerah,</p> <p>Sedangkan penelitian yang akan dilakukan dalam skripsi ini mengkaji lebih lanjut mengenai penunjukan kepala otorita dan implikasi dari penunjukan langsung oleh Presiden terhadap kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita IKN.</p>
2.	<p><b><u>Muhammad Rizki Nurdin</u></b></p> <p>Desentralisasi Dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara</p>	<p>Jurnal Universitas Islam Indonesia <i>Lex Renaissance</i>, Volume 7 Nomor 3, Juli 2022.</p>	<p>Penelitian ini membahas tentang desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah otorita Ibu Kota nusantara secara umum. Dalam penelitian ini menemukan adanya</p>

			<p>ketidaksesuaian mengenai Kelembagaan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara, Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden, dan penghapusan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Ibu Kota Nusantara. Dalam penelitian yang ingin peneliti lakukan, peneliti mempersempit lingkup penelitian menjadi Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden.</p>
3.	<p><b><u>I Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, I Gusti Ayu Putri</u></b></p>	<p>Universitas Udayana, <i>Jurnal Legislasi</i></p>	<p>Dalam penelitian ini, rumusan masalah yang digunakan adalah:</p>

	<p><b><u>Kartika, Made Gde</u></b> <b><u>Subha Karma Resen</u></b> Konsekuensi Pengaturan kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Terhadap Prinsip <i>Check and Balances</i>.</p>	<p><i>Indonesia</i>, Volume 20 Nomor 2, 2023.</p>	<p>1) Bagaimana kedudukan dan kewenangan dari kepala dan wakil kepala otorita ibu kota Nusantara?</p> <p>2) Bagaimana konsekuensi pengaturan kedudukan kepala otorita ibu kota Nusantara dalam UU IKN terhadap teori <i>check and balances</i>?</p> <p>Berdasarkan rumusan masalah tersebut, unsur pembeda antara kedua penelitian ini adalah dalam penelitian yang akan ditulis, peneliti mempersempit lingkup</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>penelitian menjadi bagaimana penunjukan Kepala Otorita IKN oleh Presiden berimplikasi terhadap kedudukan dan kewenangan Kepala Otorita IKN.</p>
4.	<p><b><u>Ervin Nugrohosudin</u></b> Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara</p>	<p>Jurnal Universitas Hasanuddin, <i>Jurnal Legislatif</i>, Volume 5 Nomor 2, Juni 2022.</p>	<p>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.</p>

5.	<p><b><u>Prayudi</u></b></p> <p>Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Negara Dari Non Parpol: Perspektif Politik</p>	<p>Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI 14, Volume XIV Nomor 5, Maret 2022.</p>	<p>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.</p>
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## E. Kerangka Teori

### 1. Teori Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan Presiden dikaitkan dengan statusnya hanya sebagai Kepala Negara dan kemudian kedudukan kepala pemerintahan ada pada jabatan lain seperti Perdana Menteri.<sup>17</sup>

Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden berperan sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Sebagai kepala negara,

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 204.

Presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara yang dalam kondisi tertentu dapat mengatasi posisi semua lembaga atau institusi dalam negara sementara sebagai kepala pemerintahan, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi.<sup>18</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan jelas menggambarkan sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berupa sistem Presidensial. Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh Wakil Presiden. Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) menyebutkan bahwa Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara sehingga dalam menjalankan undang-undang, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah.<sup>19</sup>

Secara historis, sistem presidensial berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dibangun melalui proses evolusi yang panjang. Lahirnya sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari perjuangan Amerika Serikat untuk menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris dan juga sejarah pembentukan konstitusi Amerika Serikat. Amerika Serikat berupaya untuk membentuk suatu sistem pemerintahan dengan cara memisahkan kekuasaan eksekutif dengan legislatif. Menurut Jack Bell, para perancang konstitusi Amerika Serikat berpendapat bahwa

---

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 46

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, cet.11, 2016, hlm.

Presiden harus memiliki kekuasaan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya masalah bangsa. Hal tersebut yang kemudian mendasari dibentuknya rancangan konstitusi yang memberikan kekuasaan besar kepada Presiden namun tetap mencegah munculnya pemimpin yang bersifat diktator. Untuk mencegah adanya dominasi kekuasaan, maka kemudian muncul mekanisme *checks and balances*.<sup>20</sup>

Sistem pemerintahan presidensial memiliki beberapa karakter yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, yaitu:<sup>21</sup>

- a. Masa jabatan Presiden tertentu, dimana biasanya periode masa jabatannya dibatasi dengan tegas dalam konstitusi;
- b. Presiden dan Wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen;
- c. Presiden serta Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan langsung kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan karena adanya pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus pidana tertentu;
- d. Presiden tidak tunduk kepada parlemen, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet;
- e. Kepala pemerintahan merupakan kepala negara sekaligus;
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada pada Presiden. Oleh karena itu, yang memiliki wewenang untuk membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, dan mengangkat dan memberhentikan menteri adalah Presiden.

## 2. Lembaga Kepresidenan

Lembaga kepresidenan merupakan institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 diisi oleh dua

---

<sup>20</sup> Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajawali Press, Depok, 2019, hlm. 23-24.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 2014-205

jabatan, yaitu Presiden bersama dengan Wakil Presiden. Lembaga kepresidenan dalam penyelenggaraan negara, berkaitan dengan bentuk pemerintahan republik.<sup>22</sup> Lembaga Kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal. Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. artinya, hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat “*collegial*”.<sup>23</sup>

Kata “*presiden*” dalam bahasa Indonesia digunakan dalam dua arti, yaitu lingkungan jabatan dan pejabat dalam negara yang berbentuk pemerintahan republik. Dalam bahasa asing seperti bahasa Inggris dipergunakan istilah yang berbeda, dimana dalam lingkup lingkungan jabatan dipergunakan istilah “*presidency*”, sementara untuk pejabat digunakan istilah “*president*”. Perbedaan istilah tersebut memudahkan pemahaman mengenai lingkungan jabatan dan pemangku jabatan. Bagir Manan dalam bukunya yang berjudul Lembaga Kepresidenan menggunakan istilah “*lembaga kepresidenan*” yang menunjukkan lingkungan jabatan dan “*presiden*” untuk menyebutkan pemangku jabatan kepresidenan.<sup>24</sup>

Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi dibawah Undang-Undang Dasar. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem pemerintahan presidensial tidak perlu dibedakan adanya penyebutan

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 1

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 44

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 1-2

kepala negara dan kepala pemerintahan.<sup>25</sup> Bagir Manan juga berpendapat sama, dimana dalam sistem presidensial tidak ada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden Amerika Serikat adalah Presiden tanpa perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Adanya pembeda hanya terlihat dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>26</sup>

Pada hakikatnya, Presiden bersama dengan Wakil Presiden secara politik merupakan institusi yang tidak terpisahkan. Presiden bersama dengan Wakil Presiden dipilih sebagai satu pasangan yang tidak dapat dipisahkan, sehingga salah satu diantara keduanya tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan karena alasan politik. Alasan politik bisa digunakan apabila ingin memberhentikan secara bersama-sama. Yang dapat memberhentikan salah satu diantara keduanya hanya alasan yang bersifat hukum (pidana), sebagai konsekuensi dari adanya prinsip yang berlaku dalam hukum, dimana pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individual.<sup>27</sup>

Setelah amandemen, kekuasaan Presiden mengalami pengurangan yang cukup signifikan sebagai bentuk dari penguatan *check and balances*. Sebagian kalangan menilai adanya pergeseran kekuasaan yang awalnya berpusat di kekuasaan eksekutif atau *executive heavy* menjadi *legislative heavy*, khususnya pada perubahan pertama dan kedua UUD 1945. Pasca amandemen, Presiden tidak lagi memiliki kekuasaan untuk membentuk

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 59

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 44

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 63-64

undang-undang. Ketentuan tersebut diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*”

Kemudian berkaitan dengan masa jabatan Presiden, sebelum diadakan amendemen, Presiden dapat dipilih kembali untuk periode selanjutnya berkali-kali. Hal tersebut kemudian menciptakan adanya pemimpin yang menjabat hampir seumur hidupnya. Setelah amendemen, Presiden dapat dipilih lagi pada periode selanjutnya namun hanya untuk satu kali masa jabatan.

Presiden sebagai kepala pemerintahan diberikan hak *prerogatif* untuk menjalankan pemerintahannya. Ketentuan tersebut adalah mutlak milih Presiden. Setelah amendemen, sebagai perimbangan dalam kekuasaan Presiden yang ada dalam Pasal 13, 14, 15, dan 16 UUD 1945 tidak lagi mutlak milik Presiden.

Sebelum amendemen, Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Terdapat pemikiran bahwa Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR dikarenakan Presiden adalah mandataris MPR. Praktik ketatanegaraan yang berlaku sebelum amendemen menunjukkan pemahaman bahwa “mandataris” merupakan pranata tersendiri di samping kepala negara dan kepala pemerintahan, sehingga ada kualifikasi:

- (1) Presiden sebagai kepala negara;
- (2) Presiden sebagai kepala pemerintahan; dan
- (3) Presiden sebagai mandataris MPR.

Sebagai konsekuensi, MPR dianggap berwenang untuk memberikan berbagai mandat di luar yang telah ditentukan UUD 1945 seperti “pelimpahan wewenang khusus”, dan Presiden dinilai sebagai mandataris yaitu pelaksana mandat MPR.<sup>28</sup> Hal tersebut merupakan konsekuensi dari ketentuan Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR. Mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR.

Setelah amandemen, Presiden beserta dengan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam penyampaian pertanggungjawaban, Presiden tidak perlu lagi melakukannya kepada MPR. Presiden dan Wakil Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat sebagai konsekuensi logis dari adanya pemilihan secara langsung oleh rakyat.

### **3. Hak Prerogatif Presiden**

Secara etimologi, prerogatif berasal dari Bahasa Latin yaitu *praerogativa* atau dipilih sebagai yang pertama memberikan suara, *praerogativus* yaitu diminta sebagai yang pertama memberi suara, dan *praerogae* atau diminta sebelum meminta yang lain. Hak prerogatif adalah hak istimewa Presiden yang digunakan untuk melakukan sesuatu tanpa

---

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 45

persetujuan dari lembaga lain. Hak ini memberi keistimewaan kepada Presiden untuk memutuskan sesuatu berdasarkan pertimbangan sendiri.<sup>29</sup>

Secara historis, hak prerogatif merupakan hak istimewa yang dimiliki oleh seorang raja. Hak ini pertama kali diterapkan dalam sistem ketatanegaraan di Kerajaan Inggris. Istilah hak prerogatif dimaknai sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh kerajaan-kerajaan yang berada di Eropa. Hak prerogatif kemudian dianggap sebagai hak sisa dari keseluruhan hak-hak yang telah tertulis dalam konstitusi sehingga hak prerogatif ini dianggap sebagai *residual power* karena kekuasaan ini merupakan sisa-sisa dari kekuasaan mutlak yang ada pada ratu/raja selaku kepala pemerintahan yang kemudian berkurang karena beralihnya kekuasaan ke tangan rakyat atau unsur-unsur pemerintahan lainnya.<sup>30</sup>

Hak prerogatif merupakan salah satu implikasi dari *freies emessen*. *Freies emessen* merupakan lembaga kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi dalam kegiatan bermasyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat. Hal ini karena untuk memperluas tugas pemerintah agar tidak lagi sekedar melaksanakan apa yang tertulis di

---

<sup>29</sup> Bachtiar Baital, "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman" dalam Priscilia Elisya Siahaya, Hengky A. Korompis, dan Youla O. Aguw, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945", *Jurnal Hukum*, Edisi No. 6 Vol. IX, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2021, hlm. 139

<sup>30</sup> Bagir Manan, *UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif*, dalam Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 212

UU saja, tapi bisa melakukan tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan kewenangannya.<sup>31</sup>

Moh. Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul “Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi”, menyebutkan apabila ditarik secara harfiah dari UUD 1945, yang termasuk ke dalam hak prerogatif dari Presiden antara lain pertama ada pada bidang pemerintahan, yaitu mengangkat dan memberhentikan menteri, kemudian dalam bidang perundang-undangan ada menetapkan peraturan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya dan menetapkan perpu dalam keadaan genting.<sup>32</sup>

Hak *prerogatif* Presiden dalam praktiknya tidak lagi murni. Salah satu gagasan yang ditawarkan guna memperbaiki UUD agar dapat membangun suatu sistem ketatanegaraan yang demokratis adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balances*.<sup>33</sup> Setelah Perubahan UUD 1945, pasal-pasal yang menunjukkan hak prerogatif Presiden yang mutlak mengalami perubahan seperti Pasal 13 ayat (1) yang semula berbunyi “Presiden mengangkat duta dan konsul”, kemudian ditambahkan “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu... Op. Cit.*, hlm. 219

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta 1999, hlm 259

<sup>33</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 67.

<sup>34</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 127

## F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu suatu metode penelitian ilmiah yang dilakukan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.<sup>35</sup> Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah peristiwa itu sudah benar atau salah serta bagaimana seharusnya peristiwa tersebut menurut hukum.<sup>36</sup>

### 2. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan sasaran ilmiah guna mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu tentang suatu hal objektif, valid, dan terpercaya tentang variabel tertentu.<sup>37</sup> Objek penelitian dalam penelitian ini adalah Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang tercantum dalam

---

<sup>35</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian: Hukum Normatif Edisi Revisi*, Bayumedia Publishing, Malang, Cet. 2, 2006, hlm. 65

<sup>36</sup> Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 36

<sup>37</sup> Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, ALFABETA, Bandung, 2012, hlm. 144

Pasal 5 ayat (4) Undang Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara.

### 3. Sumber Data

Sumber data dari penelitian ini terdiri dari bahan-bahan hukum yang diambil dari bahan pustaka dan kemudian dibagi menjadi tiga sumber bahan hukum, yaitu:

#### a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Peraturan lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari berbagai buku, jurnal, surat kabar, artiker, skripsi, dan dokumen terdahulu lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini diambil untuk memperjelas informasi yang diambil tentang bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum ini diambil dari:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- 2) Kamus Istilah Hukum.

3) Ensiklopedia Hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, maka dari itu data yang ada dalam penelitian ini didapatkan dengan cara:

- a. Studi kepustakaan, dengan cara mengkaji buku, jurnal, hasil penelitian, dan literatur lain yang berhubungan dengan penelitian yang akan ditulis.
- b. Studi dokumen, yaitu dengan mengkaji beberapa dokumen resmi institusi seperti peraturan perundang-undangan.

5. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan serta regulasi yang bersangkutan dengan isu dalam penelitian ini.

6. Pengolahan Data

Data-data dalam penelitian ini dikelola dengan cara *editing* yang kemudian disajikan dalam bentuk narasi.

7. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian deskriptif kualitatif. Bogdan dan Taylor memberikan definisi mengenai metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan-tulisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat

diamati.<sup>38</sup> Analisis kualitatif adalah menguraikan bahan hukum dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan pemahaman hasil analisis. Penulis berfokus pada data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan studi dokumen yang berkaitan dengan Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang kemudian akan dijelaskan, dipilih dan diolah berdasarkan dengan kualitasnya yang relevan untuk menjawab rumusan masalah yang diambil oleh Penulis. Dengan demikian, penulis dapat menarik kesimpulan atas Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara.

#### **G. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini dilakukan terdiri atas empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I

Pendahuluan

Bab ini berisi gambaran singkat mengenai isu yang akan diteliti yaitu Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara. Gambaran singkat tersebut terdiri atas Latar

---

<sup>38</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV. Remadja Karya, Bandung, 1989, hlm.3

Belakang, Rumusan Masalah, Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teori, dan Metode Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi penjelasan mengenai sistem pemerintahan presidensial, lembaga dan kekuasaan Presiden, hak *prerogatif* yang dimiliki oleh presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, dan hak *prerogatif* Presiden dalam Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini berisi kajian data dan analisis mengenai penunjukan kepala otorita Ibu Kota nusantara dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam bagian ini, penulis akan menguraikan dan membahas mengenai: 1) Hak *Prerogatif* Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara; dan 2) Implikasi Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden terhadap Kedudukan dan Kewenangan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

Bab IV Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penelitian berupa jawaban ringkas dari rumusan masalah dan juga saran dari penelitian yang dilakukan mengenai

rekomendasi tentang pengangkatan kepala otorita

Ibu Kota nusantara.



## BAB II

### KAJIAN TEORITIS MENGENAI SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL. LEMBAGA KEPRESIDENAN, DAN HAK PREROGATIF PRESIDEN

#### A. Sistem Pemerintahan Presidensial

Secara umum, sistem pemerintahan diyakini sebagai sistem yang menjelaskan hubungan antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif. Ismail Suny dalam bukunya yang berjudul Mekanisme Demokrasi Pancasila berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.<sup>39</sup>

Sistem pemerintahan terdiri atas dua istilah yaitu “sistem” dan “pemerintah”. Sistem merupakan suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang apabila salah satu bagian tidak bekerja dengan baik, akan berdampak bagi keseluruhan tersebut. Sementara pemerintahan dalam arti luas merupakan segala suatu urusan yang dilakukan oleh negara untuk

---

<sup>39</sup> Ismail Suny, “Mekanisme Demokrasi Pancasila”, dalam Cora Elly Novianti, “Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. 10, 2016, hlm. 338.

menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Oleh sebab itu, pembahasan mengenai sistem pemerintahan pada dasarnya adalah pembahasan mengenai bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga pada suatu negara untuk menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat.<sup>40</sup>

Apabila disederhanakan, sistem pemerintahan yang dikenal dapat dibedakan menjadi empat model yaitu model Inggris yang kemudian dikenal sebagai sistem pemerintahan parlementer, Amerika Serikat yang kemudian dikenal sebagai sistem pemerintahan presidensial, Perancis yang memiliki model bersifat campuran, dan Swiss.<sup>41</sup> Sejak dahulu, sistem pemerintahan yang diyakini di Indonesia sesuai dengan konstitusi adalah sistem pemerintahan presidensial.

Presiden berperan sebagai kepala negara sedangkan yang berperan sebagai kepala pemerintahan biasanya adalah Perdana Menteri dalam sistem pemerintahan parlementer. Kedudukan kepala negara serta kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial secara bersamaan dipegang oleh Presiden.<sup>42</sup> Sistem pemerintahan presidensial dikenal juga dengan nama sistem pemisahan kekuasaan. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya teori *trias politica* atau teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan

---

<sup>40</sup> Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm 171.

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 109.

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 204.

oleh Montesqieu. Dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak ada lembaga tertinggi dalam negara. Kekuasaan dalam sistem pemerintahan ini dibagi menjadi tiga kekuasaan menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>43</sup>

Terdapat beberapa prinsip-prinsip yang terlihat dalam sistem pemerintahan presidensial, Prinsip tersebut antara lain adalah:<sup>44</sup>

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan;
- b. Pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada parlemen karena kedudukan pemerintah dengan parlemen adalah sejajar;
- c. Para menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung;
- d. Eksekutif dan legislatif kedudukannya sama-sama kuat

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem presidensial murni dapat ditemukan dalam sistem pemerintahan yang ada di negara Amerika Serikat. Dalam sistem tersebut, kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan berada dalam satu tangan yang sama yaitu Presiden, namun kewenangannya dibatasi sesuai dengan prinsip demokrasi yang didasari hukum.<sup>45</sup> Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam sistem presidensial murni, perbedaan atau pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan tidak perlu lagi dijadikan permasalahan. Dalam sistem pemerintahan presidensial cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja. Tidak perlu lagi ada

---

<sup>43</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2001, hlm. 102-103

<sup>44</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia, hlm. 74

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 201

pembedaan antara sekretariat negara dan sekretariat kabinet, ataupun keputusan presiden sebagai kepala negara dan keputusan presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>46</sup>

Sistem pemerintahan presidensial murni yang ada dalam model Amerika Serikat memiliki ciri-ciri antara lain:<sup>47</sup>

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara;
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya;
- d. Presiden dalam praktiknya dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak dipilih dan diangkat oleh kongres atau badan perwakilan rakyat;
- e. Presiden memegang jabatan empat tahun, dalam artian, ada waktu yang pasti mengenai lama jabatan presiden, dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut. Presiden yang berhalangan tetap, memegang jabatan paling lama 10 tahun berturut-turut;
- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui pemakzulan karena alasan-alasan seperti melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius.

Beberapa ciri yang penting dalam sistem pemerintahan presidensial antara lain adalah:<sup>48</sup>

- a. Masa jabatan Presiden tertentu, dimana biasanya periode masa jabatannya dibatasi dengan tegas dalam konstitusi;
- b. Presiden dan Wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen;
- c. Presiden serta Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan langsung kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan karena adanya pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus pidana tertentu;

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 203

<sup>47</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 48-49.

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme... Op. Cit.*, hlm. 204-206

- d. Presiden tidak tunduk kepada parlemen, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet;
- e. Kepala pemerintahan merupakan kepala negara sekaligus;
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada pada Presiden. Oleh karena itu, yang memiliki wewenang untuk membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, dan mengangkat dan memberhentikan menteri adalah Presiden.

Di lingkungan negara-negara besar yang memiliki tingkat keragaman penduduk yang luas, sistem presidensial dinilai efektif untuk menciptakan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun, kuatnya otoritas seringkali menimbulkan persoalan mengenai dinamika demokrasi. Kelemahan tersebut menurut Jimly, sering muncul di Korea Selatan, Filipina, dan Indonesia. Hal tersebut kemudian menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan pada akhirnya mampu menumbangkan rezim otoritarian. Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan bawaan sistem tersebut, maka pembatasan-pembatasan dalam sistem pemerintahan presidensial dibutuhkan untuk menjamin agar prinsip *strong and effective government* dapat terselenggara secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>49</sup>

Sistem pemerintahan suatu negara tidak akan terlepas dari konstitusi negara tersebut. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia mempertegas bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial. Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 207.

kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”, kemudian dalam Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2), ditegaskan bahwa Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara, sehingga dalam menjalankan undang-undang, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah. Jauh sejak awal kemerdekaan hingga amandemen terakhir UUD, ketentuan tersebut tidak pernah berubah.

Secara historis, sistem pemerintahan presidensial pada akhirnya dipilih sebagai sistem pemerintahan yang akan digunakan di Republik Indonesia oleh para *founding fathers* yang bergabung dalam Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan lembaga setelahnya yaitu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.<sup>50</sup>

Safroedin Bahar mengungkapkan ada empat alasan yang kemudian menjadi latar belakang dipilihnya sistem pemerintahan presidensial. Empat alasan itu antara lain adalah:<sup>51</sup>

- a. Secara konseptual, sistem pemerintahan presidensial adalah satu-satunya alternatif terhadap sistem pemerintahan parlementer. Pada masa itu, hampir mayoritas pendiri negara menyadari kelemahan sistem parlementer yang mereka saksikan di Eropa Barat baik secara langsung maupun tidak langsung;
- b. Sistem pemerintahan presidensial dirasa mampu mewadahi konsep tradisional “*manunggaling kawula lan gusti*”, serta gagasan *democratie met leiderschap* yang sudah sejak lama direnungkan oleh sebagian pemimpin pergerakan Indonesia sejak sebelum Perang Dunia Kedua;

---

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019., hlm. 57

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 63

- c. Kerajaan-kerajaan tradisional di Indonesia menggunakan pemerintahan monarki absolut. Pemberlakuan sistem pemerintahan presidensial bisa menjadi *updated version* dari pemerintahan tersebut;
- d. Akibat yang mungkin timbul dari kombinasi sistem pemerintahan presidensial dalam suatu negara kesatuan belum disadari secara penuh.

Sistem parlementer pernah dipraktikkan pada masa pemerintahan Soekarno namun gagal.<sup>52</sup> Pada awal kemerdekaan, Moh. Hatta merubah sistem pemerintahan dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer dengan mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945.<sup>53</sup> Kabinet pada masa itu juga sering berganti akibat adanya sengketa antara partai-partai yang kemudian selalu berujung pada penarikan menteri-menterinya.<sup>54</sup> Presiden Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden 1959 untuk membubarkan parlemen sekaligus membangun sistem presidensial kembali, karena ekspektasi Presiden Soekarno akan adanya parlemen tidak terpenuhi. Parlemen seharusnya mampu mengimbangi kinerja eksekutif untuk menghadapi masalah, namun pada masa itu parlemen hanya berfungsi sebagai pemelihara eksistensi kekuasaan eksekutif dibandingkan berusaha untuk memperbaiki dan memajukan kinerja serta posisinya sebagai

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 117

<sup>53</sup> Yulion Zalpa, "Semi Presidensial: Paradoks Sistem Pemerintahan Di Indonesia", *Tamaddun: Jurnal Kebudayaan dan Sastra Islam* 19, No. 2, Fakultas Adab dan Humaniora Universitas Islam Negeri Raden Fatah, 2019, hlm. 51

<sup>54</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 65

lembaga perwakilan rakyat.<sup>55</sup> Masa ini kemudian dikenal sebagai masa orde lama (1959 – 1966).

Sebelum amandemen, meskipun Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, apabila dikaji secara lebih dalam sistem pemerintahan presidensial yang berlaku tidak semurni sistem presidensial Amerika yang menjadi acuan. Sebelum amandemen, Presiden harus tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Presiden menurut UUD 1945. Pada masa itu, Presiden merupakan mandataris MPR yang sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh MPR apabila terbukti melanggar haluan negara.<sup>56</sup>

Meskipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden, pada masa itu antara anggota DPR dengan anggota MPR perbandingannya adalah 5 berbanding 7. Seluruh anggota DPR merupakan anggota MPR. Hal tersebut secara tidak langsung membuat Presiden bertanggung jawab pula kepada DPR.<sup>57</sup>

Sistem presidensial menjadi lebih murni setelah dilakukannya amandemen ketiga. Pada masa reformasi konstitusi, di tengah proses pembahasan perubahan, muncul kesepakatan dasar untuk melakukan

---

<sup>55</sup> Yulion Zalpa, *Op. Cit.*

<sup>56</sup> Jimly Ashhiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, cet. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 97-98

<sup>57</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, cet. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 93

perubahan konstitusi yang salah satunya adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Penegasan ini bertujuan agar sistem pemerintahan lebih stabil dan demokratis sesuai dengan apa yang dianut oleh negara Indonesia dan telah dipilih pada tahun 1945 oleh para pendiri negara. Kenyataannya, kesepakatan tersebut tidak disepakati secara konsisten oleh MPR. Bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, perubahan yang dilakukan justru memperkuat kesan parlementer dengan adanya pembongkaran konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 secara signifikan pada tahun 1999 kemudian penguatan DPR pada perubahan kedua tahun 2000.<sup>58</sup>

Setelah amandemen, Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR dan tidak lagi dipilih dan diberhentikan oleh MPR, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, melainkan langsung kepada rakyat.<sup>59</sup>

Jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial murni, maka pelaksanaan sistem presidensial yang ada di Indonesia pasca reformasi belum dapat dikategorikan sebagai sistem presidensial murni karena saat ini masih ada karakteristik parlementer dalam proses legislasi. Tetapi, hal tersebut tidak menjadi masalah karena kondisinya masih memungkinkan demikian dan jika dilihat dalam konteks ketatanegaraan, hal semacam ini

---

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 103-104

<sup>59</sup> M. Adnan Yazar Zulfikar, "Diskursus Ketetapan MPR Untuk Pelantikan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Majelis*, No. 3 Vol. 06, 2022, hlm. 86

masih sah-sah saja apabila dalam pelaksanaannya mampu mewujudkan pemerintahan yang efektif, akuntabel dan demokratis.<sup>60</sup>

## **B. Lembaga Kepresidenan**

### **1. Teori Lembaga Kepresidenan**

Lembaga kepresidenan merupakan sebuah institusi atau organisasi jabatan, yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan yang terdiri dari Presiden bersama dengan Wakil Presiden.<sup>61</sup> Presiden beserta Wakil Presiden tidak terpisahkan secara kelembagaan dan struktur eksekutif karena keduanya saling bekerja sama dalam proses pergerakan pemerintahan agar roda pemerintahan yang ada dapat berjalan dengan baik dibawah kepemimpinan eksekutif.<sup>62</sup> Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak ada perbedaan antara Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden dalam negara yang menganut sistem presidensial murni adalah Presiden tanpa perbedaan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan<sup>63</sup>

Sama dengan pendapat Bagir Manan, Jimly berpendapat dalam sistem pemerintahan presidensial murni, perbedaan atau pemisahan antara fungsi kepala negara dengan kepala pemerintahan tidak perlu lagi dipersoalkan.

---

<sup>60</sup> Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif.", *Masalah-Masalah Hukum*, No. 1 Vol. 41, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2012, hlm. 140

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta FH UII Press, 2004, hlm. 59

<sup>62</sup> Muhammad Rezky Pahlawan MP dan Edi Sofwan, *Lembaga Kepresidenan*, Unpam Press, Tangerang Selatan, 2021

<sup>63</sup> Bagir manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 44

Pembedaan dan pemisahan hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer saja. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Tidak perlu ada pembedaan antara sekretariat negara dan sekretariat kabinet, ataupun keputusan presiden sebagai kepala negara dan keputusan presiden sebagai kepala pemerintahan. Republik Indonesia berdasarkan sistem pemerintahan presidensial hanya memiliki Presiden dan Wakil presiden dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.<sup>64</sup>

Presiden dan Wakil Presiden secara politik adalah suatu institusi yang tidak terpisahkan. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara berpasangan dalam suatu pemilihan. Salah satu dari keduanya tidak dapat diberhentikan atau dijatuhkan karena alasan politik. Kedua-duanya harus berhenti secara bersama-sama jika menggunakan alasan politik. Presiden atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan karena alasan pidana. Dalam hal ini, maka akan berlaku pertanggungjawaban pidana yang bersifat individual.<sup>65</sup> Siapa yang ditentukan bersalah, maka sesuai konstitusi ia yang akan diberhentikan.

Selama kepemimpinan Soeharto, calon untuk jabatan presiden dan wakil presiden selalu ‘dipaksakan’ hanya calon tunggal yang pemilihannya lebih menampakkan kesan ‘pengangkatan’ dengan dalih musyawarah untuk

---

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 203

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan ...*, *Op. Cit.* hlm. 63 – 64

mufakat. Presiden juga memiliki peran yang besar untuk menentukan siapa calon yang dikehendaknya untuk menduduki jabatan Wakil Presiden.<sup>66</sup> Perihal pemilihan Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) yang berbunyi, “*Presiden ialah orang Indonesia asli.*”, dan kemudian ayat (2) berbunyi, “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.*”<sup>67</sup>

Setelah amandemen UUD 1945 lebih tepatnya amandemen ketiga, ketentuan Pasal 6 ayat (2) diganti menjadi Pasal 6A ayat (1) yang berbunyi, “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*”, dengan harapan agar rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya.<sup>68</sup> Perubahan juga mengubah mekanisme pertanggungjawaban Presiden, yang pada awalnya pertanggungjawaban Presiden disampaikan kepada MPR, menjadi bertanggungjawab langsung ke rakyat dan konstitusi sebagai konsekuensi logis dari pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Sebelum adanya amandemen UUD 1945, Presiden bersama dengan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Ketentuan “*sesudahnya dapat dipilih kembali*” dianggap kurang jelas berapa kali orang tersebut dapat dipilih untuk jabatan tersebut sehingga ditafsirkan sesuai kehendak penguasa pada masa itu yaitu

---

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 111

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 112

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 120

Soeharto yang selama kurang lebih 32 tahun berkuasa sebagai Presiden.<sup>69</sup> Ketentuan tersebut kemudian disempurnakan menjadi *“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”*

Apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, maka sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) yang berbunyi *“Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.”* Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (2), *“Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.”* Apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dalam Pasal 8 ayat (3) ditegaskan bahwa, *“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepreidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Preisden dan Wakil Preisden*

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 112

*meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.*” Berdasarkan Pasal 8 ayat (2), meskipun Wakil Presiden bersama dengan Menteri sama-sama pembantu Presiden, namun apabila Presiden berhalangan maka yang diprioritaskan menggantikan posisi Presiden adalah Wakil Presiden.<sup>70</sup>

## **2. Kekuasaan Presiden**

Eksistensi suatu negara tidak dapat dipisahkan dari adanya kekuasaan. Suatu negara membutuhkan kekuasaan sebagai alat agar tujuan dari negara tersebut dapat tercapai. Kekuasaan dalam lingkup sosiologi biasa diartikan sebagai suatu kemampuan seseorang untuk memaksakan suatu kehendak kepada orang lain. Dalam konsep tentang kekuasaan, dominasi dari seseorang terhadap atau atas orang lain merupakan ciri yang utama.<sup>71</sup>

Kekuasaan merupakan sebuah “gelar” yang selalu dikejar-kejar oleh orang, baik dalam hal individu maupun sosial. Pada lingkup individu, kekuasaan dapat berupa dorongan untuk menguasai harta, benda, dan lain sebagainya. Sementara dalam ruang lingkup sosial, kekuasaan biasanya berupa perjuangan kelompok-kelompok, kelas-kelas dalam masyarakat untuk mendapatkan kekuasaan, sehingga menimbulkan pelapisan-pelapisan dan dengan demikian struktur kekuasaan dalam masyarakat. Maka dari itu,

---

<sup>70</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 71

<sup>71</sup> Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara: Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, cet-2, hlm. 23

kekuasaan sering disebut-sebut sebagai sumber kekuatan yang menggerakkan dinamika masyarakat.<sup>72</sup>

Berkaitan dengan kekuasaan dalam suatu organisasi terutama dalam bentuk negara, Michel Foucault berpendapat bahwa kekuasaan ada dimana-mana, bukan milik pemimpin organisasi. Berbeda dengan pendapat Michel Foucault, Tan Malaka mengungkapkan bahwa kekuasaan yang ada dalam suatu organisasi sifatnya absolut.<sup>73</sup>

Menurut John Locke, dalam konteks negara, seorang penguasa menerima kekuasaannya dari masyarakat demi suatu tujuan tertentu, yaitu untuk melindungi kehidupan dan milik para warga masyarakat. maka dari itu, penggunaan kekuasaan hanya sah dalam rangka tujuan itu dan harus dipertanggungjawabkan.<sup>74</sup> Lebih lanjut, John Locke berpendapat bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak, namun selalu terbatas karena dalam mengadakan perjanjian dengan seorang atau sekelompok orang, masyarakat sebagai individu tidak menyerahkan seluruh hak-hak alamiah milik mereka. Hak-hak asasi sebagai hak-hak alamiah mereka tidak dapat dilepaskan sehingga penguasa yang diberi kekuasaan harus menghormati hak-hak asasi tersebut.<sup>75</sup>

UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Supomo menjelaskan bahwa sistem UUD 1945 memang direka

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 10

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 41 – 42

sedemikian rupa sehingga kekuasaan terpusat pada Presiden. Dalam sidang Dokuritzu Zyunvi Chosa Kai, Supomo mengungkapkan: <sup>76</sup>

*“... buat (penyelenggaraan pemerintahan) sehari – hari, Presidenlah yang merupakan penjelmaan rakyat.”*

*“... yang merupakan penjelmaan rakyat ialah Presiden, bukan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Penjelasan UUD 1945 butir IV menegaskan bahwa *“Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah majelis. Dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden.”* <sup>77</sup> Berdasarkan konstitusi, selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum seperti grasi, amnesti, dan abolisi, dan sebagainya. <sup>78</sup> Berdasarkan UUD 1945, Presiden juga memiliki kekuasaan untuk menunjuk menteri dan juga duta dan konsul.. Kekuasaan tersebut merupakan hak prerogatif yang dimiliki Presiden yang lazim dimiliki oleh Presiden selaku kepala negara.

Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagaimana Pasal 10 UUD 1945, Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat langsung panglima TNI dan Kapolri. Namun, pasal ini kemudian sudah diatur ulang melalui Sidang

---

<sup>76</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, *Op. Cit.*, hlm. 123

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 68

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 86

Tahunan MPR RI tanggal 7-18 Agustus 2000 yang melahirkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Kepolisian Negara. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 menegaskan bahwa kedudukan TNI dipimpin oleh panglima yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan DPR. Hal tersebut juga sama dengan kedudukan dalam Kepolisian Negara RI dimana Kepolisian Negara RI dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara RI yang diangkat dan diberhentikan oleh DPR. Hal ini secara substantif telah membatasi kewenangan Presiden dalam Pasal 10 UUD 1945 sehingga Presiden tidak lagi memiliki hak prerogatif sepenuhnya dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI maupun Kapolri.<sup>79</sup>

Kekuasaan Presiden dirumuskan dalam UUD 1945. Kekuasaan tersebut biasanya dipahami sebagai kerangka tugas Presiden sebagai kepala negara, bukan sebagai kepala pemerintahan. Namun, karena sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial, maka memang tidak ada penegasan yang menjelaskan bahwa kekuasaan tersebut berkaitan dengan fungsi Presiden sebagai kepala negara.<sup>80</sup>

Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 sebelum adanya amandemen dipandang terlalu besar yang kemudian berujung dengan adanya *executive*

---

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu...*, *Op. Cit.*, hlm. 228 – 229

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 217

*heavy*. Sebelum amandemen, lembaga negara lain kekuasaannya terkesan tidak seimbang dan berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Presiden.<sup>81</sup> Kuatnya otoritas yang ada pada sistem pemerintahan presidensial justru menimbulkan persoalan yang berhubungan dengan dinamika demokrasi.<sup>82</sup>

Besarnya kekuasaan Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 dalam praktiknya menimbulkan dua masalah mendasar yang selalu menjadi perhatian pengkaji hukum tata negara. *Pertama*, UUD 1945 memberikan kekuasaan yang luar biasa besarnya kepada Presiden. *Kedua*, sepanjang berlakunya UUD 1945 masa Orde Baru belum pernah dilakukan pengisian jabatan puncak eksekutif secara “wajar”. Presiden berdasarkan UUD 1945 memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hal itulah yang kemudian memicu terbentuknya *executive heavy*.<sup>83</sup>

Maka dari itu, konsep awal lembaga negara dalam pembatasan hak prerogatif awalnya disusun untuk mengontrol dan mengimbangi kekuasaan Presiden agar eksistensi Presiden yang bertindak otoriter dan sewenang-wenang seperti pada masa orde lama maupun orde baru tidak terulang kembali. Namun pada kenyataannya, perubahan pertama hingga kedua menampakkan kekuatan lembaga legislatif yang lebih kuat apabila

---

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, *Op. Cit.*, hlm. 86

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 206

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 123

dibandingkan dengan Presiden selaku lembaga eksekutif. Hal tersebut kemudian berlangsung hingga perubahan ketiga dan keempat.<sup>84</sup>

Setelah UUD 1945 mengalami amandemen sampai yang keempat kalinya, kekuasaan Presiden mengalami pembatasan yang cukup signifikan, bahkan banyak yang menilai bahwa kekuasaan bergeser ke arah *legislative heavy* terutama pada perubahan pertama dan kedua.<sup>85</sup>

### C. Hak Prerogatif Presiden

Secara Bahasa, prerogatif berasal dari bahasa latin yaitu *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).<sup>86</sup> Hak prerogatif merupakan kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh seorang Presiden tanpa adanya dicampuri oleh lembaga lain.

Presiden sebagai kepala negara memiliki hak konstitusional yang dikenal sebagai hak prerogatif. Hal tersebut lazim sebagaimana lazimnya kepala negara dalam sistem pemerintahan parlementer. Lahirnya hak prerogatif tidak bisa dipisahkan dari sistem ketatanegaraan inggris. Hak prerogatif merupakan salah satu sumber hukum tata negara di kerajaan Inggris.<sup>87</sup> Sejumlah kalangan masyarakat memandang hak prerogatif sebagai sisa-sisa peninggalan masa otoritarianisme sebelum era pencerahan di Eropa.

---

<sup>84</sup> Mahesa Rannie, "Hak Prerogatif di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945.", *Simbur Cahaya*, No.2 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2020, hlm. 102

<sup>85</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 86

<sup>86</sup> Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif", melalui Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu Presiden...*, *Op. Cit.*, hlm. 208

<sup>87</sup> Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu...*, *Op. Cit.*, hlm. 208

Perubahan mulai terlihat sejak Magna Charta diratifikasi pada masa pemerintahan Raja John pada 15 Juni 1215. Piagam tersebut memuat hak-hak istimewa para bangsawan tinggi, yang kemudian dianggap sebagai tonggak yang mengawali upaya pengikutsertaan rakyat dalam undang-undang.<sup>88</sup>

Dicey merumuskan prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi, atau segala tindakan ratu/raja atau pejabat tinggi kenegaraan lainnya yang secara hukum dibenarkan walau tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu ketentuan undang-undang. Hak prerogatif disebut sebagai residu karena kekuasaan ini tidak lain merupakan sisa dari seluruh kekuasaan yang semula ada pada ratu/raja sebagai kepala negara berupa kekuasaan mutlak, yang kemudian semakin berkurang karena beralihnya pemerintahan ke tangan rakyat menuju sistem parlementer atau unsur-unsur pemerintahan lainnya. Dikarenakan tidak memerlukan suatu undang-undang sebagai dasarnya, kekuasaan prerogatif oleh sebagian orang dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.<sup>89</sup>

Harun Alrasid secara tegas tidak mengatakan bahwa Presiden dalam kerangka UUD 1945 memiliki hak prerogatif, tetapi secara tersirat melalui uraiannya dapat diketahui bahwa Presiden memiliki hak prerogatif. Misalnya, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan

---

<sup>88</sup> Bagir manan, *Op. Cit.*

<sup>89</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, *Op. Cit.*, hlm. 108-109

Laut, dan Angkatan Udara sehingga keputusan tingkat atas dalam bidang militer berada di tangan Presiden.<sup>90</sup>

Hak prerogatif yang dimiliki Presiden bersifat istimewa dan melekat erat pada seorang Presiden. Secara teori, tidak boleh ada lembaga negara lain yang mencampuri hak prerogatif Presiden. Namun pada kenyataannya, hak prerogatif tersebut di Indonesia tidak sepenuhnya dimiliki oleh Presiden. Setelah amandemen, beberapa hak yang dianggap sebagai hak prerogatif Presiden dibatasi sehingga hak tersebut tidak mutlak menjadi milik Presiden. Pembatasan tersebut ditandai dengan ikut campurnya lembaga negara lain seperti DPR dan Mahkamah Agung.<sup>91</sup>

Pembatasan tersebut dilakukan untuk mengurangi sifat tidak demokratis dan bahaya dari hak prerogatif yang dimiliki oleh seorang pemegang kekuasaan sebagaimana pendapat Bagir Manan. 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. Dalam hal ini, hak prerogatif memiliki beberapa karakter, antara lain adalah:<sup>92</sup>

- a. merupakan *residual power*;
- b. merupakan kekuasaan diskresi;
- c. tidak ada dalam hukum tertulis;
- d. penggunaan dibatasi;
- e. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 123

<sup>91</sup> Mahesa Rannie, *Op. Cit.*

<sup>92</sup> Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu...*, hlm. 212 – 213

Hak prerogatif Presiden dalam Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950 ditetapkan dalam Pasal 50 UUDS 1950 untuk membentuk kementerian; membubarkan DPR dalam Pasal 84 UUDS 1950; memberi grasi dalam pasal 160 KRIS 1949 dan Pasal 107 UUDS 1950; mengadakan traktat dengan negara – negara lain dalam Pasal 175 KRIS 1949 dan Pasal 12 UUDS 1950; mengangkat wakil- wakil RI pada negara lain dalam Pasal 178 KRIS 1950 dan Pasal 123 UUDS 1950; menerima wakil – wakil negara – negara lain pada RI dalam Pasal 178 KRIS 1949 dan Pasal 123 UUDS 1950; menyatakan perang dalam Pasal 128 UUDS 1950; dan yang terakhir menyatakan keadaan bahaya dalam Pasal 129 UUDS 1950.<sup>93</sup>

Hak prerogatif Presiden dalam UUD 1945 diperinci dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 dan kemudian Pasal 17 sehingga Presiden dapat menjalankan kekuasaannya.<sup>94</sup> Pasal 10 UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Kekuasaan Presiden berdasarkan pasal ini dianggap sebagai wewenang prerogatif Presiden. Namun, pasal ini kemudian sudah diatur ulang melalui Sidang Tahunan MPR RI tanggal 7-18 Agustus 2000 yang melahirkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, hlm. 216

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 218

tentang Peran TNI dan Kepolisian Negara. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 menegaskan bahwa kedudukan TNI dipimpin oleh panglima yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan DPR. Hal tersebut juga sama dengan kedudukan dalam Kepolisian Negara RI dimana Kepolisian Negara RI dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara RI yang diangkat dan diberhentikan oleh DPR. Hal ini secara substantif telah membatasi kewenangan Presiden dalam Pasal 10 UUD 1945 sehingga Presiden tidak lagi memiliki hak prerogatif sepenuhnya dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI maupun Kapolri.<sup>95</sup>

Pasal 11 UUD 1945 mengatur mengenai kewenangan Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR. Ketentuan tersebut kemudian mengalami perubahan dan penambahan pasal melalui Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 yang kemudian dalam ayat (2) berbunyi, "*Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR,*" dan lebih lanjut dalam ayat (3) berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.*"

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 228 – 229

Presiden memiliki wewenang untuk menyatakan Bahaya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 12 UUD 1945 yang berbunyi “*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.*” Kemudian dalam Pasal 13, Presiden diberikan kewenangan dalam hal mengangkat duta dan konsul. Dalam pasal ini terjadi perubahan setelah amandemen UUD 1945. Kewenangan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul sebelum amandemen tadinya bersifat tunggal dalam artian Presiden tidak memerlukan persetujuan pihak lain. Setelah amandemen, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR.

Pasal 14 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Setelah amandemen, Presiden perlu memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dalam menjalankan kewenangannya untuk memberikan grasi dan rehabilitasi. Selain MA, Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan DPR untuk memberikan amnesti dan abolisi. Hal ini dikarenakan pemberian grasi dan rehabilitasi merupakan proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedangkan amnesti dan abolisi bersifat proses politik. Putusan hakim menjadi penting dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait dengan pemberian grasi.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Sobirin Malian & H. M. Thalhah, *Perkembangan Lembaga – Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, 2011, hlm. 62 – 63

Pertimbangan DPR dalam pemberian amnesti dan abolisi didasarkan pertimbangan politik. Menurut Bagir Manan, hal tersebut kurang tepat karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu berkaitan dengan pidana politik. Pertimbangan yang diperlukan cukup pertimbangan hukum dari MA untuk memberi dasar yuridis saja. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain sebagainya merupakan isi dari hak prerogatif.<sup>97</sup>

Hal tersebut juga berlaku berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam memberikan gelaran, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan yang lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 UUD 1945 dimana dalam pelaksanaan kewenangannya akan diatur dengan undang-undang sehingga keleluasaan Presiden untuk memberikan gelaran, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya harus mengikuti kriteria yang sudah jelas penerapannya. Dalam perubahan ini juga secara implisit memerlukan persetujuan DPR.

Presiden dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh Wakil Presiden dan para menteri sebagai pembantunya. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 17 UUD 1945. Para menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, yang kemudian setiap menteri tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Perubahan Pasal ini tidak terlalu besar dampaknya bagi kekuasaan Presiden seperti pasal-pasal lainnya karena hanya merubah redaksi ayat (2) menjadi, "*Menteri – menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh*

---

<sup>97</sup> *Ibid*, hlm. 63

*Presiden,” dan ayat (3) menjadi “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.”*

Melalui perubahan ketiga, Pasal 17 mengalami penambahan satu ayat yang berbunyi, *“Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang – undang.”* Hal ini dilatarbelakangi oleh betapa besarnya wewenang Presiden seperti pada masa pemerintahan Soeharto yang mendasarkan kepentingan dan kebutuhan politiknya dalam menentukan jumlah dan macam kementerian negara. Hal tersebut juga terjadi pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, yang mana jumlah dan macam kementerian negara ditentukan oleh kepentingan politik dari partai – partai politik dan militer yang ada di DPR pada saat itu.<sup>98</sup>

Sebelum amandemen, Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Ketentuan tersebut kemudian diubah sehingga Presiden tidak lagi memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, tetapi berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Kewenangan untuk membentuk Undang-Undang diberikan kepada DPR melalui Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, *“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”* Dengan berpindahanya kekuasaan legislatif ke tangan DPR, maka lembaga kepresidenan haruslah benar-benar dipahami sebagai lembaga eksekutif dalam arti sebagai pelaksana dari

---

<sup>98</sup> Ni'matul Huda, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 8 No. 18, 2016, hlm. 14

putusan – putusan legislatif yang ditetapkan oleh DPR berupa UU, dan MPR berupa UUD 1945.<sup>99</sup>

#### **D. Hak Prerogatif dalam Islam**

Al-Qur'an maupun hadist nabi tidak menjelaskan secara eksplisit harus bagaimanakan sistem pemerintahan suatu negara itu.<sup>100</sup> Meskipun tidak ada yang menjelaskan bagaimana seharusnya suatu negara berdiri, bagaimana sistem pemerintahannya, pemilihan pemimpinnya maupun bagaimana mekanisme keberlangsungan suatu negara tersebut, namun hal yang perlu ditekankan adalah bagaimana para umat muslim harus tetap berpegang teguh pada prinsip-prinsip Islam. Prinsip-prinsip tersebut antara lain adalah *pertama*, kesetaraan. Prinsip kesetaraan antar umat manusia membangun ikhtikad bahwa seluruh manusia adalah sama dari segi derajat, kewajiban, dan hak-haknya meskipun berbeda atnis, ras, suku dan lain-lainnya. *Kedua*, Keadilan. Dalam islam, prinsip mengenai keadilan merupakan prinsip asasi yang sangat dipandang tinggi. *Ketiga*, musyawarah. Dalam QS. Asy-Syuura ayat 38 ditegaskan bahwa "... *urusan mereka (diputuskan melalui musyawarah di antara mereka...*". *Keempat*, kebebasan. Kebebasan merupakan hak yang melekat dan tidak pernah lepas dari manusia sebagai makhluk yang mendapat anugerah kemuliaan dari Allah SWT. *Kelima*, pengawasan rakyat. Dalam syariat islam, setiap rakyat memiliki hak dan

---

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...*, *Op. Cit.*, hlm. 20

<sup>100</sup> Fauzan Zakir, "Rekonstruksi Konsep Ketatanegaraan Islam Terhadap Sistem Pemerintahan Demokrasi Presidensial di Indonesia", *Ensiklopedia of Journal*, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang, Vol. 1 No. 2, 2 Januari 2019, hlm. 173

kewajiban untuk mengawasi, mengontrol, menasehati, dan mengkritik pemimpin yang dipilihnya yang berorientasi pada kebaikan bersama.<sup>101</sup>

Ajaran Islam menjelaskan bahwa negara dipimpin oleh kepala negara yang dipilih melalui musyawarah atau pemilihan, sebagaimana apa yang terjadi dalam pengangkatan Abu Bakar selaku *khalifah* pertama yang menggantikan Nabi, kemudian penunjukan Abu Bakar kepada Umar sebagai penggantinya yang kemudian mendapatkan persetujuan rakyat.<sup>102</sup> Ketatanegaraan dalam Islam mengatur bahwa kekuasaan tertinggi dipegang oleh Khalifah yang berperan selain sebagai kepala negara, juga berperan sebagai kepala pemerintahan sekaligus pemimpin agama.<sup>103</sup> Dalam ketatanegaraan Islam, sistem *khilafah* dengan sistem pemerintahan Islam merupakan suatu pemahaman yang berbeda, namun memiliki substansi yang sama.<sup>104</sup>

Sebutan untuk para pemimpin dalam hadis-hadis Nabi antara lain adalah imam, amir, khalifah, dan sultan. Dalam sejarah, orang pertama yang memiliki gelar khalifah adalah Abu Bakar. Kata Khalifah diartikan sebagai pengganti dalam artian pengganti Rasulullah sebagai pemimpin umat Islam. Umar bin Khatab tidak menggunakan gelar khalifah, karena beliau

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 174-175

<sup>102</sup> KH. Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, FH UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 62

<sup>103</sup> Astri Wulandari dan Zainuddin, "Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah", *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah*, Vol. 2 No. 2, Agustus 2021, hlm. 83

<sup>104</sup> Fauzan Zakir, *Loc. Cit.*

merupakan pengganti Abu Bakar. Jika dipergunakan istilah khalifah, akibatnya akan menjadi panjang karena akan menjadi khalifah dari khalifah Nabi. Sebab itulah digunakan gelar amirul mukminin agar nantinya dapat dipergunakan lagi oleh siapapun. Sedangkan Ali bin Abu Thalib diberi gelar imam oleh para golongan Syiah karena mereka memiliki keyakinan bahwa imamah termasuk hal yang wajib diimani. Gelar imam sendiri memiliki arti pemimpin umat yang menjadi panutan, atau orang yang berada di depan.<sup>105</sup>

Kekuasaan dalam nomokrasi Islam diartikan sebagai suatu karunia atau nikmat Allah yang merupakan suatu Amanah kepada manusia untuk dipelihara dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan dalam al-Qur'an dan dicontohkan oleh Sunnah Rasulullah. Kekuasaan itu kelak harus dipertanggungjawabkan kepada Allah.<sup>106</sup>

Karena kekuasaan adalah Amanah dan setiap Amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, maka kekuasaan wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya dalam artian harus dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip nomokrasi Islam. Penyampaian Amanah dalam konteks kekuasaan mengandung suatu implikasi bahwa terdapat larangan

---

<sup>105</sup> KH. Ahmad Azhar Basyir, *Op. Cit.*, hlm. 39

<sup>106</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 106

bagi pemegang Amanah itu untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang diterimanya.<sup>107</sup>

Abdul Qadim Zallum berpendapat bahwa Kepala Negara dalam politik Islam memiliki peran sebagai berikut:<sup>108</sup>

1. Menjalankan hukum Islam sebagai konstitusi negara. Tidak boleh mengadopsi aturan yang berada di luar konteks hukum Islam, baik metode pengambilan hukumnya maupun hukumnya itu sendiri.
2. Bertanggung jawab terhadap politik dalam dan luar negeri sekaligus, dan memimpin kepemimpinan pasukan.
3. Memiliki hak untuk mengumumkan perang, damai, gencatan senjata, serta perjanjian-perjanjian lainnya.
4. Berhak menerima dan menolak duta-duta asing, serta menentukan dan memberhentikan duta-duta Islam.
5. Mengangkat para *mu'awin* (sejenis wakil kepala negara), wali (setingkat gubernur), dan mereka semua bertanggung jawab di hadapan khalifah, sebagaimana mereka semua harus bertanggung jawab di depan majelis umat.
6. Mengangkat dan memberhentikan ketua *qadhi* (sejenis Mahkamah Agung, Dirjen departemen, Panglima Perang, serta para komandan yang membawa bendera-benderanya. Mereka semua bertanggung jawab kepada khalifah, tidak perlu bertanggung jawab di hadapan majelis umat. Berhak mengadopsi hukum-hukum *syara'*. Dengan berpegangan pada hukum-hukum tersebut, disusunlah pendapatan negara.

Berkaitan dengan wewenang-wewenang tersebut, wewenang tersebut disandarkan pada perbuatan Rasulullah SAW, kemudian disandarkan pada kepala negara yaitu *khalifah* sendiri yang merupakan kepemimpinan umum

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm. 107

<sup>108</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm 85

bagi kaum muslimin di seluruh dunia untuk menegakkan hukum *syara'*, serta mengemban dakwah Islam ke seluruh dunia.<sup>109</sup>

Hak *prerogatif* dalam *fiqih siyasah* tidak diatur secara mendetail. Dalam hal pemberian amnesti, dalam konstitusi Indonesia menurut Pasal 14 ayat (2) UUD 1945, Presiden memberikan amnesti dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam *fiqih siyasah*, amnesti sering disebut dengan istilah pengampunan hukuman. Pengampunan sering dikenal dengan istilah *al-'afwu* dan *asy-syafa'at*.<sup>110</sup> Kata *al-'afwu* dan *al-syafa'at* ini hanya menjadi hak untuk korban atau keluarga dari pihak korban. Kata *al-'afwu* dalam praktiknya digunakan dalam bentuk pencabutan tuntutan hukum atas terpidana, sementara kata *al-syafa'at* menurut al-Mawardi berarti pengguguran atau pengampunan. Namun dari pengertian keduanya mempunyai arti dan maksud yang sama yaitu persoalan penyelesaian kasus tindak pidana yang terlibat antara korban dan pelaku<sup>111</sup>

Al-qur'an surah al-A'raf ayat 199 menjelaskan bahwa, "*Jadilah engkau pemaaf (mudah memaafkan dalam menghadapi perlakuan orang-orang, dan janganlah engkau membalas) dan suruhlah orang mengerjakan makruf*

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm. 86

<sup>110</sup> Mutiara Fahmi, dkk., "Amnesti: Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*", *Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum*, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Vol. 11 No. 2, Desember 2022, hlm. 276

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 269

*(perkara kebaikan), dan berpalinglah daripada orang-orang bodoh (janganlah engkau melayani kebodohan mereka.)”*

Perintah untuk memberi maaf juga terdapat dalam hadis Nabi yang menjelaskan bahwa pemaafan yang diberikan terhadap perkara tindak pidana masih memungkinkan, sebagaimana hadis yang diriwayatkan dari Aisyah ra yang artinya, *“Hindarilah oleh kalian hukuman hudud atas sesama muslim semampu mungkin; jika ada jalan keluar untuk menghindari, lakukanlah; sungguh Imam salah dalam mengampuni lebih baik daripada salah dalam menjatuhkan hukuman.”*. Dari hadis tersebut, para ulama kemudian merumuskan sebuah kaedah fiqih, *“Sungguh kesalahan seorang pemimpin dalam mengampuni lebih baik daripada kesalahannya dalam menjatuhkan hukuman.”*<sup>112</sup>

Hadis tersebut kemudian menjadi sandaran hukum bagi seroang hakim maupun penguasa yang memiliki otoritas dalam memutuskan suatu perkara. Apabila menemukan sebuah keraguan dalam menilai suatu jarimah yang dilakukan atau yang akan dituduhkan kepada orang yang melakukan tindak pidana, terhadap putusan yang akan dijatuhkan lebih baik dimaafkan. Hal tersebut karena pemaafan merupakan salah satu alternatif untuk menghindari hudud yang masih diragukan pembuktiannya, sehingga memaafkan lebih baik daripada salah dalam menghukum seseorang.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm.277

<sup>113</sup> *Ibid.*

Pemerintahan Islam mengenal konsep wazir yang merupakan pembantu pemerintah dan pemimpin tertinggi, atau dalam hal ini disebut dengan imam. Menurut Imam al-Mawardi, tidak semua tugas yang dilimpahkan kepada imam bisa ditangani seorang diri tanpa adanya pembantu.<sup>114</sup>

Imam al-Mawardi menyebutkan ada dua bentuk *wazir* dalam bentuk pemerintahan Islam yaitu *wazir tafwid*, yaitu pembantu imam dalam bidang pemerintahan, dan *wazir tanfiz*, yaitu pembantu imam dalam bidang administrasi. Dalam hal ini, *wazir tafwid* mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang hampir sama dengan imam seperti mengangkat hakim dan pejabat, memutuskan hukum, berhak mengelola kekayaan yang ada di Baitul Maal dengan menyimpan atau mengaluarkannya. Namun, otoritas tertinggi tetap berada pada imam selaku pemegang kekuasaan tertinggi.<sup>115</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada *wazir tanfiz* lebih lemah jika dibandingkan dengan *wazir tafwid*, dimana wazir tanfiz tidak memiliki wewenang dalam hal membuat kebijakan hukum berdasarkan ijtihad, juga tidak berhak dan tidak berwenang dalam mengurus bidang pemerintahan. Sementara itu, kewenangan wazir tafwid cenderung lebih luas, bahkan kewenangannya boleh jadi sama dengan imam atau *khalifah*.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Nuryasni Lawati, “Kewenangan *Wazir* Menurut Imam Al-Mawardi dan Relevansinya Dengan Kewenangan Gubernur di Indonesia”, Skripsi Fakultas Syari’ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, hlm. 36

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 38

<sup>116</sup> *Ibid.*, hlm. 39



### **BAB III**

## **PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBUKOTA NUSANTA RA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA**

### **A. Hak Prerogatif Presiden Terhadap Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara**

Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara tidak dilakukan secara demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (4). Walaupun terdapat peran DPR dalam proses penunjukan, namun peran tersebut tidak memenuhi syarat demokrasi. Dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemeirntah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, dijelaskan bahwa UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sebelumnya mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap tidak mencerminkan prinsip demokrasi dan mendapatkan penolakan yang luas. Kedaulatan rakyat dan demokrasi perlu diterapkan dengan pelaksanaan Pemilihan secara langsung oleh rakyat.

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.<sup>117</sup> 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*.<sup>118</sup>

*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 kesewenangan kekuasaan.<sup>119</sup>

Ketentuan penunjukan Kepala Otorita IKN yang ditentukan dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN apabila dikaitkan dengan Pasal 4 ayat (1) yang

---

<sup>117</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2001, hlm. 107.

<sup>118</sup> Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Yudisial Vol. 9 No. 3 Desember 2016*, hlm. 238.

<sup>119</sup> Baehaki Syakbani dan Hery Suprayitno, "Cek dan Balance Sistem Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Valid*, Vol. 10 No. 2, April 2013, hlm. 50

menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi menurut undang-undang tentu saja merupakan pertentangan. Dalam ketentuan penunjukan Kepala Otorita IKN, Presiden diharuskan untuk berkonsultasi terlebih dahulu dengan DPR. Adanya peran DPR dianggap “menggangu” hak *prerogatif* Presiden. Namun apabila dianalisis, adanya peran DPR dalam prosedur penunjukan Kepala Otorita adalah hal yang sah-sah saja.

Hak *prerogatif* juga diterapkan dalam pengisian jabatan Kapolri, Panglima TNI, dan Duta & Konsul. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, ketentuan-ketentuan mengenai pengisian jabatan oleh Presiden secara langsung dilakukan menggunakan hak *prerogatif* secara mutlak. Akibat hal tersebut, muncul kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Presiden. Banyaknya kesewenang-wenangan yang terjadi di masa lampau mengakibatkan setelah amandemen, kekuasaan Presiden mengalami pengurangan yang signifikan sebagai bentuk dari penguatan *check and balances*.

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 praktiknya disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan pada masa tersebut sehingga memunculkan pemerintahan otoriter, sentralistis, tertutup, dan penuh dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>120</sup>

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 harus mandiri dan tidak boleh dipengaruhi oleh unsur-unsur politik dari pemerintah.<sup>121</sup>

Pada mekanisme pengangkatan 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.

---

<sup>120</sup> 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

<sup>121</sup> 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.

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 pembuangan terhadap orang-orang tertentu yang kurang disukai oleh Presiden. Jabatan tersebut dalam kasus-kasus tertentu diberikan kepada para pejabat yang sudah mempunyai usia pensiun untuk menghindari *post power syndrome*, sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi itu sangat terabaikan.<sup>122</sup>

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.<sup>123</sup> 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*

---

<sup>122</sup> 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

<sup>123</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, hlm 27.

*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. Padahal, dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

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 perundangan-undangan.

Peran pengawasan yang dimiliki Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan tidak bisa menggantikan peran DPRD selaku lembaga pengawasan yang juga memiliki fungsi budgeting dan fungsi anggaran. Oleh sebab itu, hadirnya DPR sangat diperlukan untuk memberikan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan IKN. Namun, pada praktiknya DPR juga akan sulit untuk

menjangkau lebih jauh urusan-urusan yang berhubungan dengan rakyat dalam lingkup 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.

### **1. Hak Prerogatif di Indonesia**

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 Presidensial 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 praktik 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.”<sup>124</sup>*

Presiden diberikan hak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden secara penuh. Walaupun demikian, dalam praktiknya 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.<sup>125</sup>

Publik memahami bahwa pencalonan menteri merupakan hak prerogatif Presiden. Tetapi, dengan adanya sistem kepartaian multi partai,

---

<sup>124</sup> Johansyah, “Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Palembang*, Vol. 16 No. 2, Mei 2018, hlm. 199-200

<sup>125</sup> 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

maka pada praktiknya dalam pengisian ataupun pemberhentian jabatan menteri, Presiden acapkali bermusyawarah dengan ketua-ketua partai politik untuk menyusun desain kabinetnya.<sup>126</sup> Adanya keterikatan tersebut sudah jelas menyalahi pengertian hak *prerogatif* yang pada saat itu diartikan sebagai hak mutlak Presiden tanpa boleh dicampuri oleh pihak lain.<sup>127</sup>

Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950 menetapkan hak *prerogatif* Presiden 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).<sup>128</sup>

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

---

<sup>126</sup> Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 207

<sup>127</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 256

<sup>128</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 216

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.

## **2. Masuknya Campur Tangan DPR dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara dan Kekuatan Mengikat Konsultasi bersama DPR**

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:<sup>129</sup>

*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 juga pemegang kekuasaan

---

<sup>129</sup> M. Arsyad M., *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 78.

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 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.<sup>130</sup>

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*”.<sup>131</sup>

Berkaitan dengan keistimewaan hak *prerogatif* Presiden, dalam konsiderans putusan No. 22/PUU-XIII/2015 disebutkan bahwasannya hak *prerogatif* diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm 79

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain. Hak tersebut dimiliki oleh kepala negara baik Raja, Presiden ataupun Kepala Pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu dalam sistem pemerintahan negara-negara saat ini yang dinyatakan dalam konstitusi sehingga menjadi kewenangan konstitusional.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat I Gde Panjta Astawa dalam kapasitasnya sebagai ahli dalam Putusan No. 22/PUU-XIII/2015 menjelaskan bahwa kekuasaan *prerogatif* akan hilang apabila diatur dalam sebuah aturan hukum. Pengertian hilang tersebut bukan berarti materi kekuasaan *prerogatif* menjadi hilang, tetapi keistimewaannya kemudian akan menjadi kekuasaan menurut atau berdasarkan Undang-Undang atau *statutory power* atau kekuasaan menurut atau berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 atau *constitutional power*.

Sebagai kekuasaan yang bersumber pada diskresi, jenis dan batas kekuasaan *prerogatif* tidak dapat diketahui secara pasti. Dengan dituangkan ke dalam aturan hukum, jenis dan batas kekuasaan dapat ditentukan secara pasti. Dengan diatur melalui aturan-aturan hukum, karakter dari diskresi makin dibatasi dan lebih mudah melakukan penilaian penggunaannya secara hukum yaitu melalui *judicial review*. Kekuasaan yang semula bersifat residu kemudian menjadi kekuasaan yang dilahirkan secara hukum.

Indonesia merupakan negara demokrasi. Dalam negara yang menerapkan sistem demokrasi, seluruh aspek yang berkaitan dengan publik

harus berdasarkan sepengetahuan dan disertai persetujuan rakyat yang kemudian diwakili oleh lembaga legislatif. keterlibatan DPR melalui hak untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan ataupun pertimbangan dapat disebut sebagai hak untuk konfirmasi.

### **3. Analisis Hak *Prerogatif* Presiden dalam 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 kesewenangan 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.”*

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 praktik ketatanegaraan di Indonesia.<sup>132</sup> Penerapan sistem presidensial murni sedikit sulit apabila harus diimbangi dengan prinsip demokratis.

Ketika hak *prerogatif* sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial dijalankan sebagaimana arti yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud<sup>133</sup>, pemegang kekuasaan dengan mudahnya menyalahgunakan kekuasaannya untuk 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.

---

<sup>132</sup> Aidul Fitriadi Azhari, “Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 2, September, 2006, hlm. 165

<sup>133</sup> 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, Loc. Cit.*

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.<sup>134</sup>

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.<sup>135</sup>

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:<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Ni'matul Huda, *Polirik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 135

<sup>135</sup> H. Kaharudin, *Op. Cit.*, hlm. 146

<sup>136</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung, Refika Aditama, 2009, hlm. 124

- 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 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. 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*.

DPR dalam proses penunjukan Panglima TNI serta Hakim MK diberikan tugas untuk melakukan Fit and Proper Test. Contohnya, dalam proses penetapan KSAD Jenderal TNI Agus Subiyanto, Presiden Jokowi mengusulkan nama tersebut sebagai pengganti Laksamana TNI Yudo Margono. Sebagai tindak lanjut dari usul tersebut, DPR kemudian menjadwalkan *fit and proper test* pada hari Jum'at, 10 November 2023 yang

meliputi pemeriksaan terhadap sejumlah dokumen mulai dari daftar Riwayat hidup, NPWP, KTP, Kartu Keluarga, LHKPN 2022, SPT Pajak 2022, dan surat keterangan sehat dari rumah sakit pemerintah.<sup>137</sup> Lebih lanjut, pada tanggal 13 November 2023 Komisi 1 DPR menyetujui Jenderal Agus Subiyanto sebagai Panglima TNI.<sup>138</sup>

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.<sup>139</sup> Adanya mekanisme *fit and proper test* merupakan bentuk implikasi dari diberikannya wewenang kepada DPR terkait dengan penentuan pejabat publik. Dengan diberikannya kewenangan kepada DPR dalam penentuan pejabat publik dalam bentuk pemilihan maupun persetujuan, kemudian DPR mengimplementasikan kewenangan tersebut ke mekanisme *fit and proper test*.

Peran DPR dalam berkonsultasi bersama Presiden belum terlihat dalam penunjukan Kepala Otorita IKN pertama yaitu Bambang Susantono. Wandy Tuturoong selaku Tenaga Ahli Utama Kantor Staf Presiden mengatakan dalam periode pertama penunjukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara

---

<sup>137</sup> CNN Indonesia, *DPR Akan Fit And Proper Test Calon Panglima TNI Agus Besok*, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231109130946-32-1021966/dpr-akan-fit-and-proper-test-calon-panglima-tni-agus-besok>, 9 November 2023. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.32.

<sup>138</sup> Nasional Tempo, *Komisi I DPR Setuju Jenderal Agus Jadi Panglima TNI*, dalam <https://nasional.tempo.co/read/1796259/komisi-i-dpr-setuju-jenderal-agus-jadi-panglima-tni>, 13 November 2023. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.21.

<sup>139</sup> Restu Darma Saputra, *Perbandingan Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru dan Pasca Orde Baru*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015

dilakukan secara langsung oleh Presiden. Walaupun terdapat ketentuan untuk berkonsultasi bersama dengan DPR, sebelumnya sudah ada kesepakatan dengan DPR bahwa Kepala Otorita Ibukota Nusantara harus segera ditunjuk. DPR meminta agar dua bulan setelah penetapan UU IKN, Kepala Otorita sudah harus dipilih sehingga untuk yang pertama kalinya, penunjukan Kepala Otorita IKN diserahkan secara penuh kepada Presiden. Dalam hal ini, maka ketentuan berkonsultasi dengan DPR merupakan *ius constituendum* karena aturan ini dibentuk dan kemudian akan berlaku dalam waktu yang akan datang.<sup>140</sup>

Lebih lanjut, Wandy menegaskan bahwa bentuk konsultasi yang diamanatkan oleh UU tidak dilakukan dengan mekanisme *fit and proper test* atau uji kelayakan dan kepatutan yang digelar DPR melainkan hanya dengan pemberitahuan Presiden kepada DPR perihal nama Kepala Otorita IKN. Meskipun demikian, Presiden akan tetap mempertimbangkan masukan DPR terkait nama yang akan ditunjuk sebagai Kepala Otorita IKN.<sup>141</sup>

## **B. Implikasi Penunjukan Langsung Oleh Presiden Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Kepala Otorita Ibukota Nusantara**

---

<sup>140</sup> Fitria Chusna Farisa, *KSP Sebut Jokowi Bisa Tunjuk Langsung Kepala Otorita IKN Tanpa Persetujuan DPR*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/21/20023321/ksp-sebut-jokowi-bisa-tunjuk-langsung-kepala-otorita-ikn-tanpa-persetujuan>, 21 Februari 2022. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.24.

<sup>141</sup> Fitria Chusna Farisa, *KSP Sebut Jokowi Bisa Tunjuk Langsung Kepala Otorita IKN Tanpa Persetujuan DPR*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/21/20023321/ksp-sebut-jokowi-bisa-tunjuk-langsung-kepala-otorita-ikn-tanpa-persetujuan>, 21 Februari 2022. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.24.

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.<sup>142</sup> 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 sebagai mandataris MPR, sehingga dalam hal ini MPR memiliki wewenang untuk memberikan berbagai mandat di luar yang telah ditentukan oleh UUD 1945.<sup>143</sup> 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.

---

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, hlm. 45

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.

Kedudukan Kepala Otorita dalam UU IKN dijelaskan setara dengan para Menteri dan juga Gubernur. 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.<sup>144</sup> Jika dilihat dari kedudukan tersebut, maka dapat dipastikan

---

<sup>144</sup> Wahyu Gunawan, "Kekuasaan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri Pada Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurist-Diction*, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 350

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.<sup>145</sup> Adanya ketentuan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden akan memperkuat daya Kepala Otorita beserta dengan Wakilnya.<sup>146</sup>

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 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

---

<sup>145</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik... Op.Cit.*, hlm. 94

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 90

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.<sup>147</sup>

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

Aturan mengenai kewenangan Kepala Otorita IKN dalam UU IKN dituliskan sebagai berikut:

- a. Pasal 5 ayat (2), sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dan diatur dalam Undang-Undang ini;
- b. Pasal 5 ayat (6), Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara;
- c. Pasal 12 UU IKN ayat (1), Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang ini;
- d. Pasal 12 UU IKN ayat (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 Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra.

---

<sup>147</sup> 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.

Hal-hal yang kemudian merupakan urusan IKN diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara mengenai tugas dari Otorita IKN. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai tugas melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Nusantara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dan pengembangan Ibu Kota Nusantara serta Daerah Mitra.

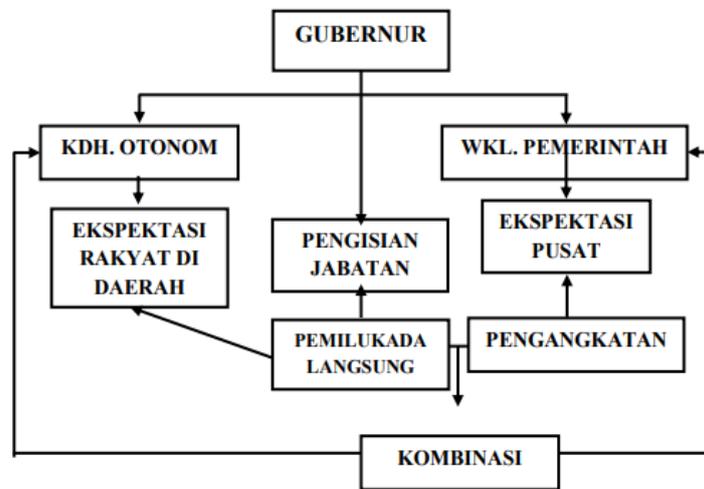
Ahmad Doli Kurnia selaku Ketua Komisi II DPR RI, menuturkan dalam rapat panitia kerja pembahasan RUU IKN yang dilakukan pada 11 September 2023 bahwa terdapat setidaknya sembilan masalah yang diajukan oleh masing-masing fraksi, yang salah satunya berkaitan dengan kewenangan otoritas.<sup>148</sup> Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Otorita IKN kemudian mengakibatkan kewenangan tersebut sulit untuk dibatasi dan masih kurang jelas. Seperti yang terjadi berkaitan dengan sumber pendanaan pembangunan IKN berasal dari Kementerian Keuangan, sedangkan pelaksana pekerjaan dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, yang mana seharusnya yang bertanggung jawab di lapangan adalah Otorita IKN.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Raiza Andini, *Komisi II Bahas 9 DIM RUU IKN Bersama Otorita*, dalam <https://politik.rmol.id/read/2023/09/11/588616/komisi-ii-bahas-9-dim-ruu-ikn-bersama-otorita-14/09>. Diakses tanggal 1 Oktober pukul 08.00.

<sup>149</sup> Harian Kompas, *Ketajelasan Kewenangan Jadi Salah Satu Sorotan*, Selasa, 12 September 2023, hlm. 2

Gubernur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki dua kedudukan yaitu sebagai kepala pemerintahan dan juga kepala daerah. Selain menempatkan Gubernur sebagai kepala daerah otonom, Gubernur juga ditempatkan sebagai wakil pemerintah dalam tingkat Provinsi. Dalam hal ini, posisi pemerintah provinsi dalam koridor otonomi daerah memiliki 2 (dua) kedudukan, yakni sebagai wakil pemerintah pusat dengan menjadikan aparat dekonsentrasi sekaligus sebagai pelaksana otonomi daerah atau aparat desentralisasi. Istilah “*dual function*” yang dimiliki oleh Gubernur disebabkan oleh adanya kombinasi antara model pemilihan Gubernur sebagai kepala daerah serta pengangkatan Gubernur.<sup>150</sup>



**Bagan 1**

Bagan tersebut kemudian menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan Indonesia Gubernur berkedudukan sebagai kepala daerah

<sup>150</sup> Imran, “Pengisi Jabatan Gubernur di Indonesia (Solusi Alternatif)”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 6 No. 1, Januari-April, 2012, hlm. 14

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.<sup>151</sup>

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.<sup>152</sup>

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

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

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 dapat dilihat dari Pasal 5 ayat (7) yang berbunyi, *“ketentuan lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara, pembentukan peraturan Ibu Kota Negara selain mengenai pajak dan pungutan lain, serta pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara oleh Otorita Ibu Kota Nusantara diatur dengan Peraturan Presiden.”*

Hal tersebut menimbulkan masalah dimana partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Ibukota Nusantara sangat mengecil. Seperti yang sudah diketahui, akibat 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. Hilangnya daulat rakyat atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN tidak menguntungkan bagi masyarakat 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.

Akibat minimnya partisipasi rakyat, berkaitan dengan regulasi yang akan dikeluarkan oleh Kepala Otorita dikhawatirkan akan semakin menjauhi prinsip demokrasi yang sejak lama sekali sudah diterapkan di Indonesia. Hal tersebut disebabkan oleh tidak adanya DPRD yang dalam hal pembentukan peraturan Gubernur berperan sebagai lembaga yang menyetujui peraturan sedangkan semakin banyak individu yang berperan aktif dalam proses politik akan semakin membuka peluang untuk memiliki masyarakat sipil yang kuat.<sup>153</sup>

Pasal 5 ayat (2) UU IKN menyebutkan bahwa sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini. Pada praktiknya, hal tersebut tidak dapat dijalankan karena berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk memperkuat ketahanan masyarakat Kalimantan baik secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya, dalam kajian Naskah Akademik

---

<sup>153</sup> Ni'matul Huda, *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 118

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.<sup>154</sup>

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. Namun pada praktiknya, keterlibatan masyarakat dalam pembentukan IKN sangatlah kecil. Masyarakat dalam hal ini tidak diajak berdialog terlebih dahulu bersama mengenai Pembentukan UU IKN. Hal tersebut terlihat dari bagaimana UU IKN sendiri yang dibentuk tanpa adanya partisipasi rakyat dan dilakukan

---

<sup>154</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik... Op.Cit.*, hlm. 115

dengan waktu yang sangat cepat yaitu hanya dalam 7 hari kerja yaitu dari tanggal 11 Januari hingga 17 Januari 2022.<sup>155</sup>

Naskah Akademik UU IKN menjelaskan 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.

Bentuk pemerintahan daerah khusus administrasi akan mengurangi bahkan menghilangkan demokrasi. Masyarakat tidak memiliki wadah untuk melaporkan keluhan-keluhannya karena lembaga legislatif yang diberikan hak dalam pemerintahan IKN hanyalah DPR yang sulit untuk dijangkau oleh masyarakat biasa. 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

---

<sup>155</sup> Idul Rishan, "Transformasi Kinerja Legislasi di Bawah Pemerintahan Joko Widodo", disampaikan dalam Bedah Buku Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 3 Oktober 2023.

sendiri pemimpin bagi daerahnya. Dalam hal ini, masa depan suatu daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.



## BAB IV

### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

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 merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Adanya peran DPR tidak bersifat mengikat, karena konsultasi hanya dilakukan melalui pemberitahuan oleh Presiden terhadap DPR mengenai calon yang akan dipilih.
2. Kedudukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara merupakan bagian dari Pemerintahan Pusat karena kewenangan yang dimiliki sudah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sehingga, Kepala Otorita tidak memiliki kewenangan otonom layaknya Pemerintah Daerah.

### B. Saran

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, penulis memiliki beberapa saran yang diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan, yaitu:

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. Apabila regulasi mengenai berkonsultasi dengan DPR diubah menjadi persetujuan atau pertimbangan, DPR dapat melakukan uji *fit and proper test* terhadap calon yang diajukan oleh Presiden.

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*, 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 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

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana, 2000
- Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Kencana, Jakarta, 2016
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2001
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta FH UII Press, 2004
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral Mahlamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, cet. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian: Hukum Normatif Edisi Revisi*, Bayumedia Publishing, Malang, Cet. 2, 2006
- KH. Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, FH UII Press, Yogyakarta, 2000

- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV. Remadja Karya, Bandung, 1989
- M. Arsyad M., *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta 1999
- \_\_\_\_\_. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, cet. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- \_\_\_\_\_. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011
- Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara: Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016,
- Muhammad Rezky Pahlawan MP dan Edi Sofwan, *Lembaga Kepresidenan*, Unpam Press, Tangerang Selatan
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003
- Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- \_\_\_\_\_. *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, cet.11, 2016

\_\_\_\_\_. *Presiden & Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019

\_\_\_\_\_. *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Jakarta, Sinar Grafika, 2023

Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajawali Press, Depok, 2019

Sobirin Malian & H. M. Thalhah, *Perkembangan Lembaga – Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, 2011

Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, ALFABETA, Bandung, 2012

### **Jurnal**

Aidul Fitriaciada Azhari, “Evaluasi Proses Amendemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 2, September, 2006

Astri Wulandari dan Zainuddin, “Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah”, *Jurnal Integrasi Ilmu Syari’ah*, Vol. 2 No. 2, Agustus 2021

Baehaki Syakbani dan Hery Suprayitno, “Cek dan Balance Sistem Pemerintahan di Indonesia”, *Jurnal Valid*, Vol. 10 No. 2, April 2013

Cora Elly Noviati, “Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. 10, 2016

Fauzan Zakir, “Rekonstruksi Konsep Ketatanegaraan Islam Terhadap Sistem Pemerintahan Demokrasi Presidensial di Indonesia”, *Ensiklopedia of Journal*, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang, Vol. 1 No. 2, 2 Januari 2019

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
- M. Adnan Yazar Zulfikar, “Diskursus Ketetapan MPR Untuk Pelantikan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Majelis*, No. 3 Vol. 06, 2022
- Mahesa Rannie, “Hak Prerogatif Presiden di Indoensia Pasca Perubahan UUD 1945”, *Simbur Cahaya*, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Vol. 1 No. 1, 2015
- Mei Susanto, “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden”, *Jurnal Yudisial* Vol. 9 No. 3 Desember 2016
- Mutiara Fahmi, dkk., “Amnesti: Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*”, *Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum*, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Vol. 11 No. 2, December 2022
- Ni'matul Huda, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 8 No. 18, 2016
- Pricilia Elisya Siahaya, Hengky A. Korompis, dan Youla O. Aguw, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, *Jurnal Hukum*, Edisi No. 6 Vol. IX, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2021
- Retno Saraswati, “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif.”, *Masalah-Masalah Hukum*, No. 1 Vol. 41, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2012
- Teguh Satrio Prakoso, “Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden”, *Dharmasisya*, 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
- Wahyu Laksana Mahdi, “Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Rancangan Rencang, *Jurnal hukum Lex Generalis* Vol. 3 No. 10, Oktober 2022
- Yulion Zalpa, “Semi Presidensial: Paradoks Sistem Pemerintahan Di Indonesia”, *Tamaddun: Jurnal Kebudayaan dan Sastra Islam* 19, No. 2, Fakultas Adab dan Humaniora Universitas Islam Negeri Raden Fatah, 2019

## **Skripsi**

Nuryasni Lawati, *Kewenangan Wazir Menurut Imam Al-Mawardi dan Relevansinya Dengan Kewenangan Gubernur di Indonesia*, Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2015

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

## **Surat Kabar**

Harian Kompas, *Ketajelasan Kewenangan Jadi Salah Satu Sorotan*, Selasa, 12 September 2023

## **Data Elektronik**

CNN Indonesia, *DPR Akan Fit And Proper Test Calon Panglima TNI Agus Besok*, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231109130946-32-1021966/dpr-akan-fit-and-proper-test-calon-panglima-tni-agus-besok>, 9 November 2023. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.32.

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

Fitria Chusna Farisa, *KSP Sebut Jokowi Bisa Tunjuk Langsung Kepala Otorita IKN Tanpa Persetujuan DPR*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/21/20023321/ksp-sebut-jokowi-bisa-tunjuk-langsung-kepala-otorita-ikn-tanpa-persetujuan>, 21 Februari 2022. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.24.

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.
- Nasional Tempo, *Komisi I DPR Setuju Jenderal Agus Jadi Panglima TNI*, dalam <https://nasional.tempo.co/read/1796259/komisi-i-dpr-setuju-jenderal-agus-jadi-panglima-tni>, 13 November 2023. Diakses tanggal 16 November 2023 pukul 13.21.
- Raiza Andini, *Komisi II Bahas 9 DIM RUU IKN Bersama Otorita*, dalam <https://politik.rmol.id/read/2023/09/11/588616/komisi-ii-bahas-9-dim-ruu-ikn-bersama-otorita-14/09>. Diakses tanggal 1 Oktober pukul 08.00.
- 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.

الجمعة الاستاذة الاندو