

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM
PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**

SKRIPSI



Oleh:

MUHAMMAD RIZKY LAZUARDITO

NIM: 17410061

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM
PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**

SKRIPSI



Oleh:

MUHAMMAD RIZKY LAZUARDITO

NIM: 17410061

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

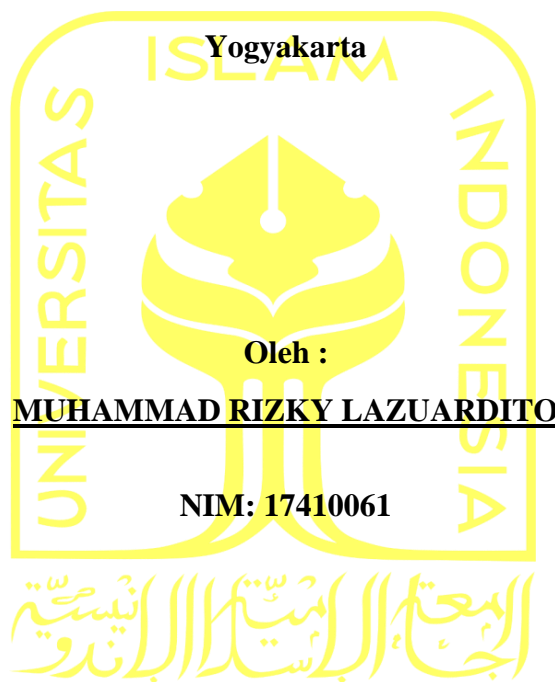
**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM
PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2024

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING TUGAS AKHIR



**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM
PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan di Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal: 15 November 2023



Yogyakarta, 8 Januari 2024

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Ahmad Sadzali, Lc., M.H.

NIP: 184100102

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR



**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM
PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir /
Pendaftaran

Pada Tanggal: 2 Februari, dan Dinyatakan: **LULUS**

Yogyakarta, 2 Februari 2024

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Ahmad Sadzali, Lc., M.H.
3. Anggota : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



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

NIP: 014100109

SURAT PERNYATAAN

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah Berupa Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Rizky Lazuardito

No. Mahasiswa : 17410061


Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menyelesaikan penulisan tugas akhir dengan judul: **“ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA”**. Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran 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 penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur *“penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”*; dan
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.



Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no. 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 terhadap pembelaan 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 ini 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 dan oleh siapapun.



Dibuat di Yogyakarta
Pada tanggal 15 Maret 2023
Yang membuat pernyataan



Muhammad Rizky Lazuardito
NIM: 17410061

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Rizky Lazuardito
2. Tempat Lahir : Tangerang
3. Tanggal Lahir : 20 Agustus 1997
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : A
6. Alamat Terakhir : Komp. Sekretariat Negara RI Blok C3
No.11, RT. 006, RW. 03, Panunggangan Utara,
Pinang, Tangerang, 15143
7. Alamat Asal : Komp. Sekretariat Negara RI Blok C3
No.11, RT. 006, RW. 03, Panunggangan Utara,
Pinang, Tangerang, 15143
8. *E-mail* : rizkylazuardito@gmail.com
9. Identitas Orangtua/ Wali
 - a. Nama Ayah : Rifan Asnanto, S.T., M.Si.
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
 - b. Nama Ibu : Ipid Sardiyati, S.H.
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
10. Alamat Orangtua/Wali : Komp. Sekretariat Negara RI Blok C3
No.11, RT. 006, RW. 03, Panunggangan Utara,
Pinang, Tangerang, 15143
11. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : TK Puteri Sakinah Tangerang
 - b. SD : SD Negeri 15 Tangerang
 - c. SMP : SMP Negeri 4 Tangerang
 - d. SMA : SMA Negeri 7 Tangerang

12. Organisasi : Himpunan Mahasiswa Islam (HMI)
Komisariat Umar bin Khattab FH UII
13. Hobi : Bersepeda, Tennis, dan berkunjung ke
tempat yang baru

Yogyakarta, 15 Maret 2023



Muhammad Rizky Lazuardito

NIM: 17410061

MOTTO



“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung”.

-Q.S. Ali Imran ayat 104-

“Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapatkan azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan”.

-Q.S. Shad ayat 26-

“Hanya Ikhlas, Jujur, Sabar, Tegar, Tekad, Usaha dan Sukarela lah adalah sahabat kita sesungguhnya hingga kita wafat. Mereka semualah yang selalu setia menemani kita dalam situasi dan kondisi apapun.

Dengan kita bersahabat terhadap mereka semualah, maka hidup kita akan menjadi lebih bahagia dan menyenangkan dalam berbuat kebaikan. Dan mereka semua adalah pelatih gratis kita untuk membuat kita menjadi atlet hidup yang tangguh nan kuat!”.

-Muhammad Rizky Lazuardito-

HALAMAN PERSEMBAHAN



Tugas akhir berupa skripsi yang masih jauh dari kata sempurna ini semoga dapat menjadi persembahan nyata penulis dalam proses meraih masa depan yang lebih baik, terkhusus untuk:

**Ayahanda Rifan Asnanto, S.T., M.Si., Ibunda Ipid Sardiyati, S.H., dan
Nenek Tercinta E. R. Karuniati**

Orang tua tercinta penulis yang selama ini selalu memberikan dukungan dan do'a baik secara materiil maupun inmateriil kepada putra-putrinya.

Adinda Annisa Rizkya Maharani

Adik perempuan penulis yang selama ini memberikan semangat kepada penulis dalam proses menuntut ilmu.

Bapak Fuadi Isnawan, S.H., M.H., dan Bapak Ahmad Sadzali, Lc., M.H.

Selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Dosen Pembimbing Tugas Akhir penulis yang selama ini selalu memberikan dukungan, masukan, kritik, serta membimbing penulis.

Seluruh Bapak dan Ibu Guru Penulis

Pahlawan tanpa tanda jasa semasa sekolah yang selama ini memberikan ilmu baik secara akademik maupun non akademik di dalam kehidupan penulis.

**TK Puteri Sakinah Tangerang, SD Negeri 15 Tangerang, SMP Negeri 4
Tangerang, SMA Negeri 7 Tangerang**

Almamater yang telah memberikan ilmu baik di bidang akademik maupun non
akademik.

Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Umar bin Khattab FH UII

Organisasi kemahasiswaan yang telah memberikan ilmu dan pengalaman baik di
bidang akademik maupun non akademik.

**Dan seluruh Sahabat-Sahabat Penulis, Para Akademisi, serta Praktisi
Hukum lainnya**

KATA PENGANTAR



'Assalāmu 'alaykum Wr. Wb.

Syukur *Alḥamdulillāh* senantiasa penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT., Dzat yang melimpahkan rahmat, nikmat, taufiq, karunia, dan hidayah-Nya kepada penulis yang tak mampu berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi Besar kita, Nabi Muhammad SAW., yang karena atas jasa-jasanya beliau menuntun umat manusia menuju Ridha dan Hidayah-Nya.

Tulisan sederhana ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa tanpa kehadiran sosok-sosok yang menginspirasi dan memandu perjalanan akademik ini, maka penulis tidak mampu sampai pada capaian ini. Penyelesaian tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkaian usaha penulis, ditopang bantuan-bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT., karena atas berkah limpahan rahmat dan hidayah-Nya, terutama nikmat kesehatan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dalam keadaan sehat wal afiat;
2. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Rifan Asnanto, S.T., M.Si. dan Ibunda Ipid Sardiyati, S.H., serta Nenek Tercinta E.R. Karuniati yang selalu memberikan dukungan baik do'a, nasihat, tenaga maupun pikiran kepada putranya yang sedang berjuang untuk mencapai cita-citanya;
3. Adik penulis, yakni Annisa Rizkya Maharani yang selalu memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini;
4. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini;
5. Bapak Ahmad Sadzali, Lc., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan arahan, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan penulis selama proses menimba ilmu di kampus ini;
6. Bapak Fuadi Isnawan, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah memberikan arahan kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Kepada seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT. mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian;
8. Terima kasih kepada seluruh anggota keluarga dan seluruh sahabat-sahabat penulis di lingkungan kampus Universitas Islam Indonesia sekalian yang telah berbagi kisah, berbagi ilmu, dan dukungan kepada penulis dalam menuntut ilmu;
9. Terima kasih kepada seluruh kawan pengurus, abangda/kakanda, dan adik-adik dari Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Umar bin

Khattab FH UII yang telah menerima saya dalam berbagi kisah, berbagi ilmu, dan pengalaman dalam berorganisasi;

10. Terima kasih kepada instansi Kenotariatan Ibu Musawamah Musa, S.H., Serang, Banten yang telah menerima saya dalam proses pemagangan dan telah memberi saya banyak ilmu penting dalam proses pemagangan; dan
11. Seluruh pihak yang telah memberikan kontribusinya baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini.

Demikian pengantar ini disampaikan, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada, tidak lupa juga dengan segala kerendahan hati penulis berharap agar pembaca memberikan kritik dan saran yang membangun bagi kemajuan pengetahuan penulis. Penulis mengucapkan mohon maaf yang sebesar-besarnya dikarenakan penulis sadar bahwa penyusunan tugas akhir ini masih terdapat banyak kekurangan.

Dengan berakhirnya penyusunan tugas akhir ini, semoga dapat memberikan manfaat bagi siapapun pihak yang membacanya.

Wassalāmu ‘alaykum Wr. Wb.

Yogyakarta, 15 Maret 2023
Penulis,



Muhammad Rizky Lazuardito

NIM: 17410061

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vii
HALAMAN MOTTO	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN	x
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xv
ABSTRAK	xviii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Orisinalitas Penelitian	7
E. Landasan Teori	12
F. Metode Penelitian	22

G. Kerangka Skripsi	26
---------------------------	----

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DESENTRALISASI ASIMETRIS, PEMERINTAH DAERAH, DAN IBU KOTA NEGARA

A. Desentralisasi Asimetris	28
B. Pemerintah Daerah	34
C. Tinjauan Umum tentang Ibu Kota Negara	54
Tinjauan Ke-Islaman	62
D. Kewenangan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 Mengenai Pengangkatan Pejabat Negara	70

BAB III PEMBAHASAN

A. DESKRIPSI DATA	79
1. <i>Plus</i> dan <i>Minus</i> dari Perpindahan Ibu Kota Negara yang Baru, Dilihat dari Perspektif Umum	81
2. <i>Plus</i> dan <i>Minus</i> dari Perpindahan Ibu Kota Negara yang Baru, Dilihat dari Perspektif Hukum	85
B. KEDUDUKAN KEPALA OTORITA IKN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA	86
C. KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IKN SESUAI DENGAN KETENTUAN UUD NRI TAHUN 1945	106

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	121
B. Saran	125

DAFTAR PUSTAKA 127

LAMPIRAN 139

ABSTRAK

Pemindahan Ibu Kota RI dari Jakarta ke Kalimantan ditindaklanjuti oleh DPR dengan disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Tetapi terdapat suatu problematika dalam ketentuan undang-undang ini, di mana dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara di mana disebutkan 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”. Kewenangan Presiden untuk menunjuk Kepala Otorita Ibu Kota Negara menjadi suatu problematika mengingat Ibu Kota Negara adalah sebuah daerah yang seharusnya dipimpin oleh seorang kepala daerah yang harus dipilih secara demokratis, tetapi penunjukan langsung Kepala Otorita Ibu Kota Negara oleh Presiden telah membuka peluang kembali kepala daerah ditunjuk oleh Presiden seperti pada zaman orde baru, di mana kepala daerah tingkat I ditunjuk oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Berangkat dari problematika di atas, maka timbul beberapa pertanyaan yaitu; Bagaimana kedudukan Kepala Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia? Dan apakah kewenangan Presiden dalam penunjukan kepala otorita IKN sesuai dengan ketentuan UUD NRI TAHUN 1945? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis normatif, pendekatan yang dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil dari analisa tersebut bahwa kedudukan kepala otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia jika merujuk pada ketentuan konstitusi setidaknya dapat mengacu pada istilah gubernur apabila IKN dikategorikan setingkat provinsi dan kewenangan presiden dalam penunjukan Kepala Otorita IKN sesuai dengan ketentuan UUD NRI TAHUN 1945 dapat dilihat dari nomenklatur jabatan Kepala Otorita IKN yang setingkat menteri.

Kata kunci: Kewenangan, Presiden, penunjukan, Kepala Otorita, IKN.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada bulan Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia, pada pidato kenegaraan 16 Agustus 2019 telah menyatakan pemindahan Ibu kota Republik Indonesia serta meminta izin kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Rencana pemindahan ibu kota tersebut telah melalui kajian dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas RI). Presiden menekankan bahwa ibu kota baru tersebut nantinya tak hanya berarti sebagai simbol identitas bangsa, tapi juga sebagai representasi kemajuan bangsa. Letak ibu kota baru yang berada di tengah Indonesia diharapkan dapat mewujudkan pemerataan, keadilan, ekonomi, dan pembangunan. Pada Senin, 26 Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia dalam keterangannya, telah memutuskan sebagian wilayah Penajam Paser Utara dan sebagian Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur sebagai lokasi pembangunan ibu kota baru Republik Indonesia. Dan pada Oktober 2019, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah membuat sayembara desain Ibu kota Indonesia skala nasional yang terbuka untuk umum.¹

Peristiwa pemindahan ibu kota negara telah banyak dilakukan oleh beberapa negara, dengan alasan yang beragam. Contoh berikut ini memberikan

¹ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, “*Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*”, Jurnal Konstitusi Vol. 17, No. 3, September 2020, hlm. 532.

gambaran bahwa pemindahan ibu kota negara merupakan peristiwa yang tidak tabu dan dilaksanakan dengan tujuan memecahkan permasalahan demi kebaikan maupun kemajuan bangsa dan negara. Sebagai salah satu contohnya; *pertama*, Brasilia ibu kotanya terletak di pedalaman, karena ibu kota lama Rio de Janeiro sudah terlalu padat. *Kedua*, pemerintah Korea Selatan pada tahun 2004 ibu kotanya pindah dari Seoul ke Sejong, meskipun Seoul itu berarti ibu kota dalam bahasa Korea. *Ketiga*, ibu kota tradisional yang secara ekonomi memudar akibat kota pesaingnya, seperti Nangjing yang memudar oleh Shanghai. *Keempat*, akibat menurunnya suatu dinasti atau budaya, akhirnya ibu kota yang ada menjadi pudar dan kalah pamor seperti yang terjadi di Babilon dan Cahokia.²

Pemindahan ibu kota di NKRI sangat dimungkinkan karena di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Amandemennya tidak diatur secara tegas. Dalam Bab II ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tertulis; “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara”. Dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak ada pasal yang menyebutkan di mana dan bagaimana ibu kota negara diatur. Dengan demikian terdapat fleksibilitas mendasar tentang efektifitas fungsinya.³ Di Indonesia, Kedudukan Ibu kota Negara tidak ditetapkan dalam Konstitusi, melainkan dalam Undang-Undang. Dan pada Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan di Pasal 23 G yang berbunyi,

² H. M. Yahya, “Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera”, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat Vol. 14, No. 1, Juni 2018, hlm. 21.

³ *Ibid*, hlm. 22.

“Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi”. Jakarta ditetapkan sebagai Daerah Khusus Ibu kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Jakarta ditetapkan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Akan tetapi, dalam Undang-Undang tersebut tidak disebutkan mengenai mekanisme pemindahan ibu kota.⁴

Ada wacana alternatif pertama pemindahan dan pergiliran ibu kota, bahwa kondisi Jakarta sebagai ibu kota negara yang terlalu lama sampai saat ini sudah sangat tidak ideal untuk pemerataan pembangunan nasional. Seperti halnya hukum besi kekuasaan yang absolut di tangan satu orang, tanpa pergiliran. Jika kita perhatikan semuanya ada di Jakarta, mulai dari ibu kota negara, kantor-kantor pemerintahan, kantor-kantor pusat BUMN, pusat perdagangan, konsentrasi populasi, pusat perindustrian dan lain-lain. Kondisi ini tentu tidak ideal, fungsi yang satu seringkali menghambat fungsi yang lain yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Idealnya, beberapa fungsi tersebut perlu dipindahkan ke kota lain. Memindahkan aktivitas perekonomian akan sangat sulit, tapi bukan tidak mungkin fungsi sebagai ibu kota dipindahkan ke kota lain demi memperbesar daya dukung kota lama untuk nyaman dihuni dan memberi kesempatan kota baru dan kawasannya juga ikut berkembang. Ada

⁴ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Op.Cit.*, hlm. 533.

alternatif kedua, ibu kota negara tetap di Jakarta dengan pemindahan beberapa departemen dan pusat-pusat kegiatan ekonomi dan pembangunan ke luar Jakarta, dengan tujuan mengurangi beban Jakarta. Alternatif ini tampaknya lebih banyak menghadapi kesulitan dibandingkan dengan alternatif pertama. Beban Jakarta memang berkurang, tetapi tidak berarti sudah meniadakan permasalahan karena banjir tetaplah menjadi ancaman. Apalagi jika pemindahan pusat kegiatan diarahkan ke selatan Jakarta. Banjir akan semakin meningkat bila tidak diikuti dengan usaha konservasi lahan di bagian atas. Melalui “momentum” banjir di Jakarta pada awal Februari 2007 dan masih terasa efeknya hingga kini, ada baiknya kita merenung dan berpikir. “Bagaimana seandainya ibu kota negara Indonesia benar-benar dipindah saja?” Sebagai ibu kota, Jakarta terbukti kelebihan beban dan cenderung sudah kurang layak lagi menjadi kota lokomotif bagi bangsa nusantara ini.⁵

Selanjutnya wacana pemindahan Ibu Kota ini pun ditindaklanjuti oleh DPR dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, di mana pada Pasal 1 ayat (2) dalam undang-undang ini menyatakan; “Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini”.

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (8), ayat (9), dan ayat (10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Ibu Kota Negara menyatakan:

⁵ *Ibid.*

- (8) Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Nusantara adalah pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara.
- (9) Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Nusantara.
- (10) Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Nusantara.

Tetapi terdapat suatu problematika dalam ketentuan undang-undang ini, di mana dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara di mana disebutkan 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”.

Padahal telah secara jelas ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Sehingga kewenangan Presiden untuk menunjuk Kepala Otorita Ibu Kota Negara menjadi suatu problematika mengingat Ibu Kota Negara adalah sebuah daerah yang seharusnya dipimpin oleh seorang kepala daerah yang harus dipilih secara demokratis, tetapi penunjukan langsung Kepala Otorita Ibu Kota Negara oleh Presiden telah membuka peluang kembali kepala daerah ditunjuk oleh Presiden seperti pada zaman orde baru, di mana kepala daerah tingkat I ditunjuk oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.⁶

Berdasarkan latar belakang di atas penulis ingin menganalisa lebih jauh mengenai “**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**”. Sebab adanya Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara (Kepala Daerah) telah membuka Peluang kembali bagi penunjukan kepala daerah oleh Presiden yang tentunya akan sangat membahayakan demokrasi yang telah diperjuangkan melalui reformasi pada tahun 1998.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalahnya sebagai berikut:

⁶ Christian Adiputra Oruwo, “*Sejarah Pengaturan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali kota di Indonesia*”, dikutip dari <https://poso.bawaslu.go.id/sejarah-pengaturan-pemilihan-gubernur-bupati-dan-wali-kota-di-indonesia-oleh-christian-adiputra-oruwos-h-m-h/>, diakses pada tanggal 7 September 2022.

1. Bagaimana kedudukan kepala otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Apakah kewenangan presiden dalam penunjukan kepala otorita IKN sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan kepala otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan presiden dalam penunjukan kepala otorita IKN sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

D. Orisinalitas Penelitian

Penulis telah melakukan penelusuran terhadap judul **“ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA”** pada berbagai sumber penelusuran baik itu perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia maupun pencarian melalui internet. Sejauh penelusuran yang penulis lakukan telah ada penelitian berupa jurnal yang ditulis oleh:

1. Skripsi yang ditulis oleh Habibi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM RENCANA**

PEMINDAHAN IBU KOTA NEGARA REPUBLIK INDONESIA”.

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang
Tahun 2021.

Penelitian ini mengkaji mengenai pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia merupakan salah satu cara pemerintah untuk mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi oleh ibu kota. Pemindahan ibu kota tersebut selain untuk mengatasi berbagai permasalahan juga diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengoptimalkan dari fungsi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui mekanisme pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia apakah sesuai dengan konstitusi negara. Adapun permasalahan dalam skripsi ini yaitu apakah alasan yuridis terhadap kewenangan presiden dalam rencana pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia serta bagaimana mekanisme rencana pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia menurut konstitusi. Adapun jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian normatif atau disebut dengan penelitian dari buku-buku, sumber pustaka dan jurnal, yaitu mengkaji dari berbagai sumber-sumber karya ilmiah dan dikumpulkan menjadi satu untuk membentuk suatu karya ilmiah yang baru. Berdasarkan penelitian ini dapat dipahami bahwa alasan yuridis terhadap kewenangan presiden dalam rencana pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia adalah untuk menemukan solusi terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi ibu kota Jakarta dan dengan adanya ketentuan hukum Pasal 4 ayat (1) UUD NRI

Tahun 1945, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Serta Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR sebagai bentuk tindak lanjut guna dapat melaksanakan pemindahan ibu kota negara Republik Indonesia dan mengganti undang-undang lama dengan undang-undang yang baru, yang menetapkan ibu kota Jakarta sebagai ibu kota negara Republik Indonesia, sesuai dengan aturan dan dasar hukum yang berlaku.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis kaji adalah pada pokok bahasan di mana penelitian ini fokus pada kewenangan presiden dalam pemindahan IKN, sedangkan penelitian penulis lebih fokus pada analisis kewenangan presiden dalam penunjukan kepala otorita IKN. Adapun yang menjadi persamaan dalam penelitian ini dengan penelitian penulis yakni dari metode penelitian yang digunakan yaitu sama-sama menggunakan metode penelitian normatif dan juga sama-sama membahas mengenai IKN itu sendiri.

2. Artikel yang ditulis oleh Prayudi yang berjudul “**PENGANGKATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA DARI NON PARPOL: PERSPEKTIF POLITIK**” yang diterbitkan oleh Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Vol. XIV, No.5/I/Puslit/Maret/2022.

Penelitian ini membahas mengenai pilihan Presiden Joko Widodo terhadap pengangkatan figur non parpol menjadi Kepala Otorita IKN tidak

terlepas dari konteks dukungan dari partai-partai melalui koalisi pemerintahan yang dibangunnya. Dengan posisi tegas kepala otorita yang menjadi bagian dari kabinet, maka memudahkan presiden untuk mengendalikan kepala otorita terhadap segala langkah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terkait IKN. Tulisan ini menggunakan perspektif politik dari sistem presidensial sehubungan pengangkatan awal Kepala Otorita IKN dikaitkan dengan target kinerja pemerintahan daerah khusus IKN.

Penelitian ini memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian yang akan penulis kaji, di mana penelitian ini lebih membahas terhadap sosok yang dipilih oleh presiden untuk menjadi Kepala Otorita IKN, sedangkan penelitian penulis lebih mengkaji mengenai kewenangan presiden dalam menunjuk Kepala Otorita IKN. Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis kaji ialah sama-sama membahas mengenai Kepala Otorita IKN itu sendiri.

3. Skripsi yang ditulis oleh Caesar Alfian P Onelim berjudul, “Kewenangan serta Kedudukan Otorita di Ibu Kota Nusantara dalam Sistem Tata Negara Indonesia Ditinjau dari Perspektif Siyasah Dusturiyah”, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu 2022.

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis kewenangan serta kedudukan otorita di Ibu Kota Nusantara yang dinilai akan mencederai demokrasi yang ada di Indonesia, Metode penelitian yang digunakan dalam

skripsi ini yaitu yuridis normatif, yaitu mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

Hasil penelitian ini bahwa kewenangan serta kedudukan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara kepada otorita masih banyak yang bertentangan dengan nilai demokrasi di Indonesia, dikarenakan otorita ini memiliki jabatan setingkat menteri, serta di Ibu Kota Nusantara nanti tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan juga di Ibu Kota Nusantara nanti tidak memiliki Gubernur. Padahal di dalam hukum Islam Siyasah Dusturiyah seorang pemimpin ataupun berwenang ketika ingin membuat suatu Undang-Undang atau aturan wajib mengedepankan kemaslahatan bagi umat.

Penelitian ini memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian penulis, dikarenakan penelitian ini memakai sudut pandang hukum Siyasah dalam mengulas dalam menganalisa kewenangan dan kedudukan otorita IKN. Sedangkan penelitian penulis fokus membahas tentang kewenangan Presiden dalam penunjukan Kepala Otorita IKN itu sendiri. Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis yakni terkait dengan pembahasan tentang otorita IKN dan IKN itu sendiri.

4. Jurnal yang ditulis oleh Chadziqatun Najilatil Mazda berjudul “**ANALISIS DAMPAK PEMINDAHAN IBU KOTA NEGARA (IKN) TERHADAP SOCIAL SECURITY**” yang diterbitkan dalam Jurnal Enersia Publika Vol. 6, No. 1, Juni 2022.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dampak pemindahan Ibu Kota Negara terhadap *social security*. Baik untuk masyarakat di daerah eks ibu kota maupun di daerah ibu kota baru. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif menggunakan pendekatan historis. Proses pengumpulan data dilakukan dengan mempelajari buku, jurnal, berita maupun bahan bacaan lainnya yang berhubungan dengan topik pemindahan Ibu Kota Negara untuk kemudian diklasifikasikan berdasarkan pokok bahasan masing-masing.

Penelitian ini memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan penelitian yang penulis angkat, di mana penelitian ini fokus membahas dampak pemindahan ibu kota terhadap keamanan sosial negara dan masyarakat, sedangkan penelitian penulis membahas kewenangan Presiden dalam pengangkatan Kepala Otorita IKN. Adapun persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yakni sama-sama membahas mengenai pemindahan ibu kota negara.

E. Landasan Teori

1. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi Asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan

pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI.⁷

Desentralisasi Asimetris memiliki bentuk atau model yang beragam dalam memperlakukan daerah, biasanya penerapan keberagaman tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, baik aspek politis, ekonomi, manajemen pemerintahan, sejarah, dan lain-lain. Perbedaan perlakuan dilakukan karena Daerah memiliki keberagaman apalagi seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif jika disikapi dengan kebijakan yang simetris (homogen).⁸

Desentralisasi Asimetris hakikatnya menjadi dasar pemikiran lahirnya konsep otonomi daerah, daerah memiliki kemandirian untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan situasi kondisi di daerah yang bersangkutan. Bentuk Desentralisasi Asimetris bisa beraneka ragam sesuai dengan kebutuhan dari Daerah dan atau Negara yang bersangkutan. Dalam khasanah akademik dan praktis keberagaman dalam mengelola pemerintahan di daerah dapat berbentuk Asimetris dalam Kewenangan/Urusan Daerah dapat beragam untuk setiap daerah walaupun memiliki tingkat yang sama. Pelaksanaan kewenangan akan sangat dipengaruhi setidaknya oleh 3 hal yaitu; Kemampuan atau kapasitas dari SDM di Daerah tersebut, semakin banyak SDM yang berkualitas di Daerah

⁷ Gunawan A. Tauda, “*Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1, Edisi 4, November 2018, hlm. 415.

⁸ Yudi Rusfiana, “*Desentralisasi Asimetrik Dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara: Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Kajian Pada Kawasan Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara)*”, *Jurnal Wahana Bhakti Praja* Vol. 6, Edisi 2, 2016, hlm. 59.

yang bersangkutan akan semakin banyak pula kewenangan yang akan mampu dijalankan tetapi sebaliknya semakin sedikit maka akan sedikit pula yang mampu dilaksanakannya. Penyederhanaan dengan merngasumsikan setiap daerah memiliki kemampuan yang sama menimbulkan persoalan kualitas pelaksanaan kewenangan yang berbeda sehingga masyarakatlah yang akhirnya dirugikan.⁹

Setiap daerah memiliki kompleksitas yang beragam. Daerah perkotaan (Kota) biasanya memiliki tingkat kompleksitas jauh lebih rumit dibandingkan daerah Pedesaan (Kabupaten). Dengan demikian kewenangan atau urusan yang dimilikinya pun akan menyesuaikan dengan kompleksitas tersebut. Tingkat perkembangan, perkembangan setiap daerah akan sangat beragam. Daerah yang baru dibentuk “DOB” berbeda dengan daerah yang sudah lama dibentuk. Konsep Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 di mana mengatur salah satunya tentang kewenangan pangkal dan kewenangan tambahan mencerminkan upaya memberikan urusan/kewenangan yang menyesuaikan dengan perkembangan daerah yang bersangkutan. Dengan Desentralisasi Asimetris, kewenangan setiap daerah akan berbeda satu sama lain. Untuk itu peran pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan harus selalu memantau perkembangan daerah-daerah tersebut, tidak tertutup kemungkinan kewenangan akan mengalami pasang surut (penambahan dan pengurangan), tergantung situasi dan kondisi yang terjadi di lapangan.¹⁰

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid*, hlm. 60.

2. Pemerintahan Daerah

Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta penjelasannya.¹¹ Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.¹²

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibu kota negara.¹³

¹¹ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 94.

¹² *Ibid*, hlm. 95.

¹³ *Ibid*.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam teritorial negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, distrik di Papua, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.¹⁴

3. Ibu Kota Negara

Ibu kota (*a capital; capital city; political capital*) adalah kota utama yang diasosiasikan dengan pemerintahan suatu Negara, secara fisik difungsikan sebagai kantor pusat dan tempat pertemuan pimpinan pemerintahan dan ditentukan berdasarkan hukum. Asal katanya berasal dari bahasa Latin “*caput*” yang berarti kepala (*head*) dan terkait dengan kata *capitol* yang terkait pada bangunan di mana pusat pemerintahan utama dilakukan.¹⁵

Secara bahasa, ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city* berasal dari bahasa Latin yakni “*caput*” yang berarti kepala (*head*). Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *capital* mempunyai banyak

¹⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 1.

¹⁵ Sutikno, “*Perpindahan Ibu kota Negara Suatu Keharusan atau Wacana*”, Makalah dipresentasikan dalam Diskusi Sejarah, Kota dan Perubahan Sosial dalam Perspektif Sejarah, Yogyakarta, 11-12 April 2007, hlm. 3.

makna tergantung dalam konteks yang dipergunakan. Berkaitan dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* mengartikan *capital* sebagai “*place where legislative department holds its sessions and where chief offices of the executive are located; political and governmental metropolis*”. *Capital* juga dapat diartikan sebagai *seat of government*.¹⁶

Gottmann dan Harper mendefinisikan ibu kota (*capital*) sebagai berikut: “*The capital is by definition a seat of power and a place of decision-making processes that affect the lives and the future of the nation ruled, and that may influence trends and events beyond its borders. Capitals differ from other cities: the capital function secures strong and lasting centrality; it calls for a special hosting environment to provide what is required for the safe and efficient performance of the functions of government and decision-making characteristics of the place*”.¹⁷

Dari beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa ibu kota lazimnya juga merupakan pusat pemerintahan, pusat bisnis dan pusat kekuasaan dan kebijakan di suatu negara tersebut. Walaupun pada praktik di beberapa negara, tidak selalu demikian. Sebagai contoh di Amerika Serikat yang mana ber-ibu kota di Washington D.C., tetapi Washington D.C. bukan merupakan pusat bisnis di negara tersebut melainkan di New York. Demikian juga di Australia yang mana ibu kota negara tersebut

¹⁶Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Fourth Edition*, (St. Paul, Minn: West Publishing, 1968), hlm. 262-263.

¹⁷ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Op.Cit.*, hlm. 536.

adalah Canberra, sedangkan pusat bisnisnya adalah Melbourne. Dalam hal ini, Peter Hall mengklasifikasikan 7 tipe dari *capital cities* yakni:¹⁸

- (1) *multi-function capitals (London, Paris, Madrid, Stockholm);*
- (2) *a subset of the former called global capitals (London, Tokyo);*
- (3) *political capitals, without many commercial functions (The Hague, Bonn, Washington D.C., Ottawa, Canberra, Brasilia);*
- (4) *former capitals (Berlin, Leningrad, Rio de Janeiro);*
- (5) *Imperial capitals (London, Madrid, Lisbon, Vienna);*
- (6) *provincial capitals that once had greater regional autonomy (Turin, Stuttgart, Munich, Montreal); and*
- (7) *super-capitals serving international government and organizations (Brussels, Strasbourg, Geneva, Rome, New York).*

Ibu kota merupakan pusat pemerintahan dari suatu negara yang telah diatur di dalam undang-undang setiap negara. Ibu kota mempunyai peran yang penting bagi segala aspek kegiatan pemerintahan. Sebagai segala aspek kegiatan pemerintahan, ibu kota mempunyai fungsi utama yaitu sebagai pusat kekuasaan politik maupun perekonomian suatu negara. Tidak hanya itu, ibu kota juga mencerminkan sisi kebudayaan dari negara tersebut yang menunjukkan sebuah karakter yang unik dan khas dari negara tersebut. Sebagai identitas dari suatu negara, ibu kota dibangun untuk memajukan negara tersebut agar masyarakatnya menjadi makmur dan berkehidupan yang cukup.¹⁹

Ibu kota dalam konteks konseptual memiliki artian sebagai wilayah pusat diselenggarakannya pemerintahan. Didasarkan kepada pemahaman tersebut maka fungsi utama dari ibu kota yaitu penyelenggaraan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 537.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 532.

pemerintahan yang mana berbagai badan atau lembaga negara menjalankan fungsinya masing-masing.²⁰

4. Kewenangan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 Mengenai Pengangkatan Pejabat Negara

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaga Kepresidenan itu terdiri atas Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan yang dapat mengeluarkan peraturan-peraturan tertentu yang bersifat mengikat dalam hubungan hak dan kewajiban dalam masyarakat. Peraturan yang dikeluarkan oleh Lembaga Kepresidenan ini pada pokoknya dapat dibagi 3 (tiga), yaitu:²¹

- a. Peraturan yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi seperti peraturan pemerintah dalam rangka melaksanakan undang-undang;
- b. Peraturan yang ditetapkan secara mandiri dalam arti tidak untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi, seperti keputusan Presiden yang bersifat mandiri, bukan dalam rangka melaksanakan Undang-Undang. Biasanya, peraturan demikian ini ditetapkan dalam rangka penentuan *policy rules* atau *beleidsregel* yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis; dan

²⁰ Dian Herdiana, "Menemukanali Syarat Keberhasilan Pindahan Ibu Kota Negara", Jurnal *Politica* Vol. 11, No. 1, Mei 2020, hlm. 4.

²¹ Muhammad Ridho, Ansorullah, "Tinjauan Yuridis Tentang Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Unit Kerja Presiden Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan", *Limbago: Journal of Constitutional Law* Vol. 1, No. 3, 2021, hlm. 372.

- c. Putusan-putusan hukum yang bersifat *beschikking* atau penetapan yang bersifat administratif, seperti pengangkatan ataupun pemberhentian pejabat.

Lembaga Negara yang paling banyak diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Presiden. Materi mengenai persyaratan utama menjadi Presiden langsung diatur dan menjadi materi muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan Pemerintahan yang ada pada Presiden, atau biasa disebut dengan kekuasaan eksekutif, merupakan konsekuensi dianutnya sistem Pemerintahan Presidensial oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden menjalankan kekuasaan membentuk Peraturan Perundang-Undangan, dan memiliki kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum.²²

Di samping kedudukan dan tugas sebagai Kepala Negara, Presiden juga adalah Kepala Pemerintahan yang memimpin dan bertanggungjawabkan pelaksanaan tugas-tugas eksekutif. Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan mempunyai kedudukan sebagai Pimpinan Nasional, dan kepemimpinannya mempunyai jalur perwujudan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai

²² *Ibid.*

hak-hak prerogatif selain mempunyai kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan keluar yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, yang kesemuanya itu harus dalam konteks kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945.²³

Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, kekuasaan, dan tanggung jawab berada di tangan Presiden. Pemberhentian maupun pengangkatan menteri yang telah terjadi selama ini merupakan salah satu contoh praktik ketatanegaraan yang terkadang menyebabkan timbulnya permasalahan yang berkaitan dengan hak prerogatif.²⁴

Secara hukum pemberhentian dan penggantian menteri merupakan kewenangan Presiden sebagai pemegang hak prerogatif tersebut. Namun praktiknya, peristiwa ini kemudian memunculkan penilaian, bahwa selama ini hak prerogatif bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban Konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politik berjasa kepada Presiden, karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan Presiden. Akan tetapi dalam hal pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi menjadi kewenangan penuh Presiden melainkan harus didasarkan pada undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 17 ayat

²³ H. Kaharudin 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. 138.

²⁴ *Ibid.*

(4) UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak terjadi lagi pembubaran suatu kementerian negara secara sepihak oleh Presiden.²⁵

Begitu juga dengan pengangkatan Kepala Otorita IKN sesuai dengan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara di mana disebutkan 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”.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif “Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder”.²⁶ Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi yakni Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara.²⁷

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 35.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah mengkaji mengenai kedudukan Kepala Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dan kewenangan Presiden dalam penunjukan Kepala Otorita IKN sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah Amandemen.

b. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang.

e. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

2. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu berupa buku-buku, jurnal-jurnal, dan makalah-makalah.

3. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research* (studi kepustakaan) dan Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*). Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa, dan internet serta refrensi lain yang relevan guna menjawab isu yang diangkat mengenai Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara.

5. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan. Pendekatan Perundangan-undangan ialah pendekatan undang-undang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani dalam hal ini berkaitan dengan Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisa secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

G. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagian ini akan menguraikan Desentralisasi Asimetris, Pemerintahan Daerah, dan Ibu Kota Negara. Digunakannya ke-tiga teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: Bab ini akan menguraikan mengenai hasil dan pembahasan terkait Analisis Yuridis Kewenangan Presiden dalam Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Negara.

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DESENTRALISASI ASIMETRIS, PEMERINTAH DAERAH, DAN IBU KOTA NEGARA

A. Desentralisasi Asimetris

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia. Yaitu di dalam Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menerangkan bahwa; “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan asas pembantuan” dan juga di dalam ayat (5) kembali dipertegas yaitu; “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat” hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah adalah sebagai perwujudan penerapan desentralisasi kekuasaan.

Desentralisasi menurut Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu; “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Asas otonomi yang dimaksud di sini yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur, dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Dan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah

Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.²⁸

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, di samping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal di mana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara.²⁹ Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati di antara negara-negara bagian. Konsepsi ini perlu dipahami karena muncul kritikan, terutama saat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara *de facto*, waktu

²⁸ Nur Ika Fatmawati, “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia”, *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol. 10, No. 3, Desember 2018, hlm. 7.

²⁹ Bayu Dardias Kurniadi, “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012, dikutip dari <https://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf>, diakses pada tanggal 23 September 2022.

itu adalah federal karena begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.³⁰

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan/penyerahan kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI.³¹

Desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua Barat Daya, Provinsi Papua Barat, Provinsi Papua, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Selatan.³²

Kesembilan provinsi di atas secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang

³⁰ *Ibid.*

³¹ BPKP, *Pengelolaan Keuangan Desa*, (Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2016), hlm. 34.

³² Gunawan A. Tauda, *Op.Cit.*, hlm. 414.

gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.³³

Adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom bagi negara Indonesia merdeka telah tercermin dalam berbagai pandangan jauh sebelum proklamasi 17 Agustus 1945. Samaun berpendapat pada tahun 1925, beliau menulis bahwa pemerintahan negara modern akan tersusun dalam komponen: a) Pemerintah dan Parlemen, b) Pemerintah Provinsi dan Dewan Provinsi, dan c) Pemerintah Kota dan Dewan Kota.³⁴ Demikian pula Mohammad Hatta dalam tulisan (brosur) “ke arah Indonesia Merdeka” (1932) telah menyebutkan:³⁵

“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap golongan, kecil atau besar, mendapat otonom, mendapat hak menentukan nasib sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum”.

Mohammad Hatta menambahkan, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonom), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan

³³ *Ibid.*

³⁴ Jhon Ingleson, *Perhimpunan Indonesia dan Pergerakan Kebangsaan*, (Jakarta: Grafiti, 1993), hlm. 116.

³⁵ Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 3.

negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kabupaten, di kota, di desa, dan di daerah.³⁶

Hakikatnya desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Menurut James W. Fester, tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan-tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional atau pernyataan-pernyataan politik dari elit nasional mengenai desentralisasi. Mengingat beragamnya tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi, maka tiap negara kerap kali membuat skala prioritas tujuan desentralisasi antar negara dan bahkan antar kurun waktu dalam suatu negara sebagai hasil kekuatan-kekuatan yang berpengaruh.³⁷

Dilihat dari pelaksanaan fungsi dan tujuan pemerintahan, desentralisasi menunjukkan beberapa bagian penting, antara lain:³⁸

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan jarang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif; dan

³⁶ *Ibid.*

³⁷ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Sinar Harapan, Cetakan Keempat, Oktober 2002), hlm. 56.

³⁸ David Osborne-Ted Goebler, *Reinventing Government*, (New York: A Plume Book, 1993), hlm. 252.

d. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

A.F. Leemans menunjukkan bahwa pemilihan skala prioritas. Tujuan desentralisasi pada demokrasi berpasangan dengan kemampuan diri. Konsekuensi-konsekuensi yang lebih rinci dari skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi terhadap struktur dan proses pemerintahan daerah yang dianalisis oleh A.F. Leemans menjadi lima bagian, yaitu:³⁹

- 1) Terjadi kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom;
- 2) Terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga kebijakan dan lembaga kontrol;
- 3) Kecenderungan keengganan pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom;
- 4) Kecenderungan mengutamakan demokrasi daripada desentralisasi; dan
- 5) Terjadi semacam paradok, di satu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme. Oleh karena itu, dalam pemangkasan susunan daerah otonom, acapkali daerah otonom yang berwilayah luas menjadi sasaran utama untuk dilikuidasi.

³⁹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op. Cit.*, hlm. 57-58.

Penerapan desentralisasi asimetris diharapkan menjadi strategi akselerasi pencapaian kesejahteraan rakyat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah, dan daerah masing-masing yang memiliki kekhususan dapat bergerak bebas dalam mengimplementasi dan mengembangkan keistimewaannya di luar ketentuan yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.⁴⁰

Penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia, seperti pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibu kota Jakarta (DKI Jakarta) lebih ditekankan pada aspek historisnya. Keberadaan DKI Jakarta dalam sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia.⁴¹

B. Pemerintah Daerah

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan

⁴⁰ Suharyo, “*Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum*”, Jurnal Penelitian Hukum *De Jure* Vol. 18, No. 3, 2018, hlm. 308.

⁴¹ Pratama, “*Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi*”, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Vol. 28, No. 1, 2015, hlm. 25.

yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 beserta penjelasannya.⁴²

Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.⁴³

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibu kota negara.⁴⁴

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tersebut:⁴⁵

1. *Prinsip Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* [Pasal 18 ayat (2)]. Prinsip ini mengacu pada konsep otonomi daerah di mana Pemerintah Daerah merupakan suatu pemerintahan otonom di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip ini mengamanatkan untuk membentuk Pemerintah Daerah sebagai satuan pemerintah mandiri di daerah yang demokrasi.

⁴² Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 94-95.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 20-23.

Menghilangkan unsur pemerintahan sentralistik dalam Pemerintah Daerah yang mana jabatan politik sebagai Gubernur, Bupati, Wali kota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah;

2. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* [Pasal 18 ayat (5)]. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Prinsip yang terdapat pada pasal ini menegaskan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah sejauh yang diatur di dalam Undang-Undang;
3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* [Pasal 18A ayat (1)]. Prinsip ini mengandung penghormatan terhadap keragaman masing-masing daerah, sehingga bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam namun berdasarkan keadaan khusus dan keragaman tergantung pemerintah masing-masing daerah;
4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* [Pasal 18B ayat (2)]. Pengakuan dan penghormatan diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan;
5. *Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa* [Pasal 18B ayat (1)]. Prinsip ini mengandung penghormatan kepada daerah yang memiliki pemerintahan khusus atau istimewa baik dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa;
6. *Prinsip badan perwakilan dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum* [Pasal 18 ayat (3)]. Pemilihan Kepala Daerah dan badan legislatif tingkat daerah dipilih secara demokrasi sesuai yang diatur oleh perundang-undangan; dan
7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* [Pasal 18A ayat (2)]. Prinsip ini diakomodir di dalam Pasal 2 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa, hubungan tersebut itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan

marga di Palembang, distrik di Papua, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.⁴⁶

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sedangkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan

⁴⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 1.

prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁴⁷

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintah pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.⁴⁸

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah.⁴⁹

Pada hakikatnya Pemerintah Daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggara pemerintahan sendiri. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan

⁴⁷ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 2.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 5.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 6.

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum,
2. Asas tertib penyelenggaraan negara,
3. Asas kepentingan umum,
4. Asas keterbukaan,
5. Asas proporsionalitas,
6. Asas profesionalitas,
7. Asas akuntabilitas,
8. Asas efisiensi, dan
9. Asas efektivitas.

Asas-asas tersebut di atas dapat diuraikan dalam pengertian sebagai berikut:⁵¹

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang melandaskan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 432.

⁵¹ Pipin Syarifin dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005), hlm. 85.

7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.
8. Asas efisiensi dan efektivitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien (berdaya guna) mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektivitas (hasil guna) dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik.

Sebagai Pemerintah daerah yang melaksanakan otonomi luas di daerahnya, maka pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang Peraturan Daerah (Perda) tersebut dijelaskan pada Pasal 236 sampai Pasal 245, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dijelaskan pada Pasal 246 hingga Pasal 248 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah, meliputi:⁵²

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan ini terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.⁵³ Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.⁵⁴

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru ini menentukan bahwa Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang

⁵² Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 34.

⁵³ *Ibid*, hlm. 35.

⁵⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT. Grasindo, 2005), hlm. 169.

sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang, dan rehabilitasi lahan. Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya antar pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.⁵⁵

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi:

⁵⁵ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 36.

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi, serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

1. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Asas disebut sebagai alas, dasar, tumpuan, pokok pangkal, maupun pondasi, untuk menyadarkan, serta mengembalikan sesuatu yang hendak kita jelaskan. Menurut Inu Kencana Syafie, asas adalah pedoman, atau dasar yang dianggap kebenaran. Asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.⁵⁶ Begitu pula, menurut Talizi dalam buku Inu Kencana Syafie menyebutkan asas pemerintahan yang berlaku tercantum dalam pedoman dan peraturan-peraturan.⁵⁷ Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Artinya, Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu

⁵⁶ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), hlm. 104.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 105.

peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁵⁸ Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dikenal tiga bentuk Asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi memiliki cara atau sistem untuk mewujudkan asas Demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam Pemerintahan Negara.⁵⁹ Kalangan ilmuwan Pemerintahan dan Politik mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa Desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah Negara, yaitu antara lain:

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan;
- 2) Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah;
- 3) Memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional, untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah;
- 4) Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat;
- 5) Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah; dan
- 6) Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.⁶⁰

Menurut Philipus M. Hadjon, “Desentralisasi mengandung urusan pemerintahan yang tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah, dalam

⁵⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Alumni, 1986), hlm. 85.

⁵⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT Alumni, 2004), hlm. 127.

⁶⁰ Syauckani dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* Cetakan VII, (Jakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2009), hlm. 8.

bentuk satuan Teritorial, maupun Fungsional”.⁶¹ Menurut Smith dalam Hanif Nurcholis, desentralisasi mempunyai ciri-ciri: 1) Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. 2) Fungsi yang diserahkan berupa fungsi sisa (*residual power*). 3) Penerima wewenang yaitu daerah otonom. 4) Wewenang tersebut mengatur dan mengurus kepentingan yang sifatnya lokal.⁶²

Menurut Joeniarto, “Asas Desentralisasi adalah asas yang memberikan wewenang dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri yang disebut otonomi daerah”.⁶³ Penyerahan artinya pemberian kewenangan kepada daerah otonom menurut Asas Desentralisasi berupa segala kebijaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan yang diserahkan sepenuhnya kepada Daerah Otonom.⁶⁴

Desentralisasi terjadi setelah Sentralisasi melalui Dekonsentrasi yang tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan dengan baik, pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan merupakan wewenang pemerintah (Pusat), sebagian

⁶¹ *Ibid*, hlm. 122.

⁶² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 2007), hlm. 11-13.

⁶³ Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2006), hlm. 97.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 98.

harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah, untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya disebut Desentralisasi.⁶⁵

Menurut Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi; “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi”. Maka hal ini, telah sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, memperlihatkan bahwa desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian berupa proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.⁶⁶

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan pusat pada pemerintah yang ada di

⁶⁵ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 122.

⁶⁶ Sirajudin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, (Malang: Setara Press, 2005), hlm. 332.

daerah.⁶⁷ Lebih lanjut, menurut Laica Marzuki sejalan dengan kajian hukum tata Negara, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke secentralistie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁶⁸ Menurut Philipus M. Hadjon, dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai dengan membuat keputusan-keputusan dalam masalah tertentu pada badan pemerintahan yang bersangkutan.⁶⁹ Pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut sebagai wewenang Pemerintahan umum, yang terdiri segenap tindakan dan kegiatan pemerintahan dalam rangka menyejahterakan rakyat berdasarkan Pancasila yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok Pemerintahan Pusat.⁷⁰ Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi; “Penyelenggaraan Pemerintahan daerah didasarkan pada Asas Dekonsentrasi yang mana Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali

⁶⁷ Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-Asas dan pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung: PT Alumni, 1980), hlm. 4.

⁶⁸ Agus Salim dan Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 89.

⁶⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hlm. 112.

⁷⁰ Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, *Op.Cit.*, hlm. 94-95.

urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Maka, dapat disimpulkan Asas Dekonsentrasi merupakan Asas pelimpahan wewenang dari Pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah.⁷¹

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan; “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur, dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum”. Jadi, dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimaknai bahwa dekonsentrasi memiliki kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagai wakil pemerintah Pusat. Hal ini, asas dekonsentrasi pernah dijalankan pada masa Orde Baru sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Dan secara garis besar, UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan kombinasi UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 32 Tahun 2004.

c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan asas yang diwariskan oleh Hukum Tata Negara Hindia Belanda. Tugas Pembantuan memiliki istilah *Medebewind*. *Medebewind* adalah kewajiban daerah otonom untuk

⁷¹ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 140.

menjalankan peraturan perundang-undangan dengan mengadakan peraturan daerah guna menyesuaikan peraturan perundang-undangan pusat dengan kondisi daerah otonom tersebut.⁷² Tugas pembantuan tercantum pada Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa; “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan tugas Pembantuan”. Tugas pembantuan adalah tugas untuk melaksanakan peraturan Perundang-Undang yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat pada pemerintah daerah.⁷³ Menurut Irawan Soejito, Tugas pembantuan adalah tindakan mengatur (Tugas Legislatif) atau berupa tugas Eksekutif. Daerah yang memperoleh tugas pembantuan diharuskan dapat mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁷⁴ Menurut Bagirman, Tugas Pembantuan adalah tugas yang melaksanakan peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*).⁷⁵

Tugas pembantuan memiliki sifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai hak untuk menolak. Pada dasarnya tugas pembantuan, memiliki tugas untuk melaksanakan peraturan

⁷² SLS. Danuredjo, *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Laras, 1967), hlm. 75.

⁷³ Jazim Hamidi, *Optik Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011), hlm. 17.

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 17.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 17-18.

perundang-undangan yang diperintahkan dalam rangka tugas pembantuan.⁷⁶ Tugas pembantuan diatur dalam Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa; “Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi”.⁷⁷

2. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah

Peraturan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah nampaknya menjadi suatu hal yang saat ini ramai diperbincangkan. Pengaturan terkait dengan mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung yang berubah-ubah inilah yang menjadi permasalahan, kenapa terjadi perubahan tersebut dan apa sebenarnya yang menjadi dasar terjadinya perubahan. Hal inilah yang kemudian menjadi pertanyaan dalam masyarakat atas mekanisme pemilihan kepala daerah tersebut.⁷⁸

Perubahan bentuk konsep pemilihan kepala daerah pasca reformasi, ditandai dengan pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah secara

⁷⁶ Agus Salim dan Andi Gadjong, *Op.Cit.*, hlm. 91.

⁷⁷ Sirajudin dkk, *Op.,Cit.*, hlm. 72.

⁷⁸ R. Tony Prayogo, “*Konsep Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Islam (The Concept Of Head Regional Election In Indonesia In Islamic Perspective)*”, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 12, No. 1, 2015, hlm. 2.

tidak langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyebutkan: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang: 1. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Wali kota/Wakil Wali kota”. Selanjutnya peraturan tersebut, mengalami perubahan ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana tertuang dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.⁷⁹

Pemilihan kepala daerah (pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.⁸⁰

Perubahan terkait mekanisme pemilihan tersebut tidak sampai di situ, yaitu ketika dikeluarkannya lagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota, yang kembali mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, sebagaimana

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Nopyandri, “Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2, No. 2, 2021, hlm. 2.

tertuang dalam Pasal 3 yang berbunyi: (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. (2) Bupati dan wali kota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.⁸¹

Pengaturan pemilihan Kepala Daerah tidak langsung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota, nampaknya tidak berjalan dengan lancar, yaitu dengan telah terjadi resistensi dalam masyarakat yang menolak diterapkannya kembali Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung. Buntut dari resistensi dalam masyarakat yang menolak diterapkannya kembali Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, selanjutnya direspon oleh Presiden dengan sangat cepat yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota Menjadi Undang-Undang, yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota, dan mengatur kembali mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi: “Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan

⁸¹ R. Tony Prayogo, *Op.Cit.*, hlm. 3.

Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Wali kota secara langsung dan demokratis”.⁸²

Terjadinya perubahan-perubahan pengaturan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah, hal ini merupakan buntut dari penafsiran ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Kalimat “dipilih secara demokratis” ini yang kemudian ditafsirkan berbeda-beda apakah melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung.⁸³

Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali kota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.⁸⁴

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Nopyandri, *Op.Cit.*, hlm. 3.

C. Tinjauan Umum tentang Ibu Kota Negara

1. Pengertian Ibu Kota Negara

Ibu kota negara atau *capital city* atau *political capital*, berasal dari bahasa Latin “*caput*” yang berarti kepala (*head*), dan terkait dengan kata *capitol* yang terkait dengan bangunan di mana pusat pemerintahan utama dilakukan.⁸⁵

Bila ditinjau dari tata bahasa, ibu kota yang dalam bahasa Inggris dikatakan sebagai *capital city* berasal dari bahasa latin yaitu “*caput*” yang berarti kepala. Lazimnya, Ibu kota merupakan pusat pemerintahan, pusat bisnis dan pusat kekuasaan dan kebijakan suatu negara. Untuk di Indonesia, pengertian mengenai Ibu kota tidak terlalu dijelaskan secara rinci di dalam peraturan perundang-undangan. Namun, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dijelaskan bahwa Ibu kota adalah tempat kedudukan pusat, pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif (eksekutif, legislatif, dan yudikatif); kota yang menjadi pusat pemerintahan.⁸⁶

Bartolini mengatakan bahwa ibu kota negara merupakan komponen yang signifikan menggambarkan identitas nasional, sebagai lokasi kekuasaan suatu negara atau merepresentasikan besarnya kuasa suatu negara, dan juga sebagai titik fokus dari keberadaan kelompok pendukung, konflik serta kohesi antar kelompok yang membentuk suatu negara/bangsa.

⁸⁵ Wesley Liano Hutasoit, “Analisa Pemindehan Ibu kota Negara”, Jurnal Dedikasi Vol. 19, No. 2, Desember 2018, hlm. 110.

⁸⁶ Rewang Rencang, “Mengenal Konsep Ibu Kota Negara Menurut Konstitusi Indonesia dari Waktu ke Waktu”, dikutip dari <https://rewangrencang.com/mengenal-konsep-ibu-kota-negara-menurut-konstitusi-indonesia-dari-waktu-ke-waktu-1/>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2022.

Ibu kota negara juga merupakan pusat politik, memiliki fungsi penting dalam perdebatan kekuasaan guna melegitimasi kekuasaan tersebut.⁸⁷

Selanjutnya Rossman menyatakan bahwa konsep “*nation states*” kembali berkembang saat ini, dilihat dari upaya pemindahan Ibu Kota di 40 negara yang menggambarkan masih kuatnya keterkaitan antara negara dan rasa nasionalisme. Untuk negara-negara maju khususnya di Barat, keberadaan ibu kota lebih dipandang sebagai kebutuhan pengaturan administratif dan tata kelola negara. Namun untuk negara-negara seperti Afrika, Asia, dan Amerika Latin, yang sedang dalam proses pembangunan bangsa dan negara, keberadaan ibu kota menjadi hal yang sensitif dan dianggap sebagai penguat bagi simbol-simbol kebangsaan, pemersatu, serta pemerataan pembangunan fisik dan ekonomi wilayah suatu negara.⁸⁸

Dari beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa ibu kota lazimnya juga merupakan pusat pemerintahan, pusat bisnis, dan pusat kekuasaan, serta kebijakan di suatu negara tersebut. Walaupun pada praktik di beberapa negara, tidak selalu demikian. Sebagai contoh di Amerika Serikat yang mana ber-ibu kota di Washington D.C., tetapi Washington D.C. bukan merupakan pusat bisnis di negara tersebut melainkan di New York. Demikian juga di Australia yang mana ibu kota negara tersebut

⁸⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, hlm. 11, dikutip dari <https://bappeda.kaltimprov.go.id/storage/data-centers/September2021/zNPFawFfhrKe6NOUadXI.pdf>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2022.

⁸⁸ *Ibid.*

adalah Canberra, sedangkan pusat bisnisnya adalah Melbourne. Dalam hal ini, Peter Hall mengklasifikasikan 7 tipe dari *capital cities* yakni:⁸⁹

- (1) *multi-function capitals* (London, Paris, Madrid, Stockholm);
- (2) *a subset of the former called global capitals* (London, Tokyo);
- (3) *political capitals, without many commercial functions* (The Hague, Bonn, Washington, Ottawa, Canberra, Brasilia);
- (4) *former capitals* (Berlin, Leningrad, Rio de Janeiro);
- (5) *eximperial capitals* (London, Madrid, Lisbon, Vienna);
- (6) *provincial capitals that once had greater regional autonomy* (Turin, Stuttgart, Munich, Montreal); *and*
- (7) *super-capitals serving international government and organizations* (Brussels, Strasbourg, Geneva, Rome, New York).

Bagaimana dengan konsep ibu kota di Indonesia? Definisi Ibu kota tidak disebutkan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Bila merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, ibu kota adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif; kota yang menjadi pusat pemerintahan.

Bila ditafsirkan dari Undang-Undang mengenai kekhususan DKI Jakarta saat ini, yakni Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, yang mana Pasal 5 dinyatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak,

⁸⁹ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Op.Cit.*, hlm. 537.

kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Penjelasan ayat ini dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai tempat kedudukan lembaga pusat baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan tempat kedudukan kantor perwakilan lembaga internasional. Ibu kota bila ditinjau dari teori dalam ilmu negara dapat dikaitkan dengan unsur-unsur/syarat pengakuan keberadaan sebuah negara (*declarative theory*).⁹⁰

2. Peran Ibu Kota Negara

Ibu kota merupakan pusat pemerintahan. Peran ini membuat ibu kota menjadi simbol suatu negara yang dapat menunjukkan siapa yang mengendalikan ibu kota juga dapat mengendalikan pemerintahan dalam skala nasional. Selain itu, ibu kota juga menjadi pusat perekonomian dan administrasi nasional. Oleh karena itu, mayoritas negara di dunia ini mengusahakan ibu kotanya menjadi simbol dinamika kehidupan sosial dan ekonomi untuk menarik investor asing dalam upaya meningkatkan produktivitas dalam negara tersebut. Akan tetapi, tipe-tipe pemerintahan mampu mempengaruhi peran ibu kota itu sendiri.⁹¹

Dalam perannya sebagai pusat pemerintahan, ibu kota umumnya difungsikan sebagai pusat kekuasaan politik dan ekonomi sehingga ibu kota

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Muhammad Rasyid Ramadhan, “*Paradigma Pemindahan Ibu Kota Negara*”, dikutip dari <https://bem.feb.ugm.ac.id/paradigma-pemindahan-ibu-kota-negara/>, diakses pada tanggal 11 Agustus 2022.

memiliki peranan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Banyak negara yang menjadikan satu kota besar dalam negaranya menjadi ibu kota sebagai cerminan keunikan dari sisi kehidupan bermasyarakat, berekonomi, berbudaya, berbangsa, dan bernegara, sehingga ibu kota memiliki peranan penting dalam memperkenalkan karakter dan identitas suatu negara.⁹²

Ibu kota mempunyai peran yang penting bagi segala aspek kegiatan pemerintahan. Sebagai segala aspek kegiatan pemerintahan, ibu kota mempunyai fungsi utama yaitu sebagai pusat kekuasaan politik maupun perekonomian suatu negara. Tidak hanya itu ibu kota juga mencerminkan sisi kebudayaan dari negara tersebut yang menunjukkan sebuah karakter yang unik dan khas dari negara tersebut. Sebagai identitas dari suatu negara, ibu kota dibangun untuk memajukan negara tersebut agar masyarakatnya menjadi makmur dan berkehidupan yang cukup. Negara dikatakan maju dan berkembang apabila pembangunan dan pengelolaannya telah tepat dan tidak merugikan pihak manapun.⁹³

Ibu kota identik dengan sebutan kota multifungsi yang mempunyai misi diplomatik, pusat pemerintahan, dan pusat ekonomi yang sangat berkembang. Ke-identikan ini menjadikan ibu kota sebagai kota tujuan urbanisasi. Negara-negara di dunia membangun ibu kotanya dengan

⁹² Ecky Aga, “*Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pemiindahan Ibu kota Negara*”, Skripsi S-1 Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor, 2013, hlm. 1.

⁹³ Dewantara, “*Peran Ibu Kota Negara*”, dikutip dari <http://repository.stiedewantara.ac.id/1952/3/BAB%20I.pdf>, diakses pada tanggal 11 Agustus 2022.

cara yang berbeda-beda, dengan melanjutkan kota yang menjadi ibu kota di masa lalu atau membangun ibu kota baru di kota yang berbeda.⁹⁴

Ibu kota dalam perkembangan suatu negara memiliki kedudukan yang strategis tidak hanya bagi penyelenggaraan pemerintahan, hal ini didasarkan kepada beberapa alasan yang antara lain, yaitu; *Pertama*, ibu kota menjadi pusat perumusan berbagai kebijakan pembangunan yang tidak hanya akan menentukan pertumbuhan dan perkembangan dari ibu kota itu sendiri, tetapi juga akan menentukan pola dan arah pembangunan secara nasional. *Kedua*, ibu kota dijadikan contoh gambaran keberhasilan pembangunan suatu negara dan dijadikan ukuran perbandingan keberhasilan bagi daerah-daerah yang lainnya. *Ketiga*, dalam konteks citra secara internasional, ibu kota dianggap representasi dari suatu negara, sehingga baik atau buruknya kondisi ibu kota akan merefleksikan penilaian dunia internasional terhadap negara yang bersangkutan.⁹⁵

Sebagian besar negara di dunia termasuk Indonesia memiliki ibu kota yang menjadi pusat dari fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sebagian kecil negara lain memisahkan pusat eksekutif, legislatif, dan yudikatifnya ke kota yang berbeda seperti Belanda (Amsterdam dan The Hague), Afrika Selatan (Pretoria, Bloemfontein, dan Cape Town), Bolivia (La Paz dan Sucre), Swaziland (Lobamba dan Mbabane), Malaysia (Kuala Lumpur dan Putrajaya), dan Sri Lanka (Colombo dan Sri Jayawardenapura Kotte).⁹⁶

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Dian Herdiana, "Menemukanali Syarat Keberhasilan Pemindehan Ibu Kota Negara", Jurnal *Politica* Vol. 11, No. 1, Mei 2020, hlm. 4.

⁹⁶ *Ibid.*

Ada banyak jenis ibu kota, yaitu; *Pertama*, ibu kota klasik, London dan Paris; bekas pusat pemerintahan nasional yang kuat, bekas pusat kekuasaan kolonial, dengan arsitektur representatif yang kuat, dan mendominasi perkotaan hierarki negara masing-masing. *Kedua*, ada ibu kota yang lebih heterogen, keduanya kota dominan dari negara yang lebih lemah (seperti Montevideo atau Jakarta), atau sederhana, berorientasi *administrative* ibu kota negara kuat (misalnya Ottawa, dan Canberra). *Ketiga*, ada ibu kota hibrida dengan karakteristik yang kontradiktif ibu kota yang khas dengan sejarah spesifik negara mereka dan pembangunan, seperti Berlin dan Washington D.C.⁹⁷

Ada tiga faktor penting yang membedakan pengembangan ibu kota, yaitu ukuran dan struktur pemerintahan; kondisi ekonomi suatu negara; dan waktu dari pembentukan ibu kota terhadap pembentukan politik dan pembangunan ekonomi negara.⁹⁸

Kemudian definisi klasik suatu negara dalam hukum internasional dapat mengacu pada “*Montevideo Convention on the Rights and Duties of the State*” (1933). *Article 1* dalam *the Montevideo Convention*, disebutkan negara harus mempunyai 4 (empat) hal: 1.) *A defined territory*; 2.) *A permanent population*; 3.) *An effective government*; and 4.) *The capacity to enter into relations with other states*.⁹⁹

⁹⁷ Scott Campbell, “*The Enduring Importance of National Capital Cities in the Global Era, Working Paper: Urban and Regional Planning Program*”, (Michigan: College of Architecture and Urban Planning University of Michigan, 2003), hlm. 6.

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 7.

⁹⁹ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Op.Cit.*, hlm. 538.

Bila dikaitkan dengan teori tersebut di atas, ibu kota bukan hanya sebatas suatu wilayah khusus saja, melainkan juga dalam rangka menciptakan *an effective government*. Suatu pemerintahan tentu harus mempunyai tempat kedudukan agar dapat berjalan efektif sebagaimana fungsinya. Bila mengacu pada definisi *capital city* yang telah disebutkan di atas maka tepatlah ibu kota mempunyai peranan penting agar pemerintahan dapat berjalan efektif, yakni sebagai tempat kedudukan pemerintahan baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sehingga dapat dikatakan ibu kota merupakan bagian yang sangat penting dan *vital* dari suatu negara.¹⁰⁰

¹⁰⁰ *Ibid.*

3. Ibu Kota dalam Pemerintahan Islam (Tinjauan Ke-Islaman)

Dalam ketatanegaraan Islam, ibu kota pertama yaitu Madinah sebagai negara sekaligus ibu kota. Dalam literatur tidak banyak yang menyebutkan seperti apa bentuk ibu kota dalam sistem ketatanegaraan Islam. Dalam literatur yang ditemukan hanya menyebutkan bahwa ibu kota menjadi tempat istana Khalifah sekaligus sebagai pusat pemerintahan Islam dan apabila istana Khalifah dipindahkan berarti pindah juga pusat pemerintahan Islam.¹⁰¹ Dari kenyataan sejarah yang panjang sejak abad ke-7 hingga abad ke-21 M, umat Islam telah mempraktikkan beragam bentuk kehidupan politik meliputi bentuk negara dan sistem pemerintahan. Jika dilihat dari kenyataan sejarah, umat Islam telah mempraktikkan bentuk negara kesatuan dan negara federal.¹⁰²

a. Negara Kesatuan

Negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang kekuasaan tertinggi dipusatkan di pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada akhirnya kekuasaan tertinggi terletak pada pemerintah pusat. Dalam sejarah praktik politik umat Islam, sejak zaman *Rasūlullāh* hingga *al-Khulafā' al-Rāsyidūn* jelas tampak bahwa Islam dipraktikkan di dalam ketatanegaraan sebagai negara kesatuan, di mana

¹⁰¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaḥ: Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 90.

¹⁰² Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasaḥ: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hlm. 202.

kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat, gubernur-gubernur, dan panglima-panglima diangkat serta diberhentikan oleh Khalifah. Hal ini berlangsung sampai runtuhnya Dinasti *al-'Umayyāh* di Damaskus.¹⁰³

Negara kesatuan Islam yang berbentuk republik dalam sejarah Islam awal kemudian dirubah oleh Dinasti *al-'Umayyāh* menjadi negara kesatuan Islam yang berbentuk monarki (kerajaan) di mana kepala negara tidak lagi dipilih oleh rakyat melainkan berdasarkan keturunan. Dalam kehidupan kenegaraan sekarang, dua model ketatanegaraan ini oleh umat Islam dipraktikan di beberapa negara. Bentuk negara kesatuan Islam yang berbentuk republik telah dipraktikan Republik Islam Iran yang beraliran Syiah dan Republik Islam Pakistan, Republik Irak, dan Republik Afghanistan yang beraliran Sunni. Sedangkan bentuk negara kesatuan Islam yang berbentuk monarki dipraktikan oleh Arab Saudi, Yordania, Uni Emirat Arab, dan lainnya di mana pergantian kekuasaan tidak ditentukan oleh suara rakyat melainkan keturunan penguasa.¹⁰⁴

b. Negara Federal

Sekalipun terdapat perbedaan antara negara federal satu sama lain, pasti ada satu prinsip yang sama, yaitu bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kekuasaan federal. Dalam hal-hal tertentu seperti mengadakan perjanjian internasional atau mencetak

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 198-200.

¹⁰⁴ *Ibid*.

uang, pemerintah federal bebas dari bagian-bagian dan dalam bidang itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang menyangkut negara bagian dan tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan pada kekuasaan negara bagian. Dalam praktis sejarah politik umat Islam, sejak mulai lahir di zaman *Rasūlullāh* SAW. sampai pada zaman *al-Khulafā' al-Rāsyidūn*, Dinasti *al-'Umayyāyah*, dan permulaan Dinasti *al-'Abbāsīyyah*, negara Islam masih berbentuk kesatuan. Baru di zaman Khalifah Harun Ar-Rasyid (170-193 H / 789-809 M), dimulai rencana pembentukan negara federasi. Kemudian pada 184 H menyetujui berdirinya negara Aghlabiyyah di Tunisia yang didirikan oleh Ibrahim bin al-Aghlab. Negara ini berdiri selama satu abad lebih, dari 184 H / 800 M sampai 296 H / 908 M.¹⁰⁵

Rencana ini dilanjutkan kembali oleh Khalifah *al-Ma'mun* (198-218 H / 813-833 M). Diperintahkan kepada wazir tercakap bernama Ṭhāhir bin Ḥusain untuk mendirikan suatu negara bagian sebagai percobaan (model) di Khurasan dengan nama Thahiriyyah. Percobaan ini sangat penting, bukan saja karena kepala negaranya orang pilihan yang ditunjuk dari pusat, tapi lebih lagi karena daerah percobaan itu dilakukan di Khurasan tempat tumbuh dan berdirinya organisasi *al-'Abbāsīyyah* yang pertama.¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 201.

¹⁰⁶ *Ibid*.

c. Mengenai Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dalam Islam

Dalam hukum Islam, tidak ditemukan secara tekstual mengenai aturan yang mengatur metode pemilihan kepala daerah baik secara langsung, maupun secara tidak langsung sebagaimana yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota sebagaimana telah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota Menjadi Undang-Undang.¹⁰⁷

Agama Islam (termasuk hukumnya) tidak memberikan batasan untuk memilih metode atau mekanisme atau cara tertentu dalam memilih wakil rakyat atau pemimpinnya, karena dalam Islam (Hukum Islam) mempunyai tujuan yang agung yaitu agar tidak ada kesulitan (*haraj*) bagi kaum muslimin. Umat dapat memilih pemimpinnya (wakil rakyat, kepala daerah, maupun Presiden) mereka berdasarkan metode yang sejalan dengan tuntutan zaman, tempat, dan waktu, selama hal itu tidak keluar dari batas syariat. Dalam perspektif Islam mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, hanya merupakan suatu cara (*uslub*) atau metode memilih wakil rakyat atau pemimpinnya, karena dalam Islam (Hukum Islam) tujuan yang agung yaitu agar tidak ada kesulitan (*haraj*)

¹⁰⁷ Kamil Sukron, *Islam dan Demokrasi: Telaah Konseptual dan Historis*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), hlm. 51.

bagi kaum muslimin.¹⁰⁸

Pemilu merupakan salah satu implementasi prinsip kedaulatan rakyat. Keterlibatan warga masyarakat dalam memutuskan hal-hal yang menyangkut kepentingan mereka, termasuk siapa yang hendak dipilih/diangkat sebagai wakil/pemimpin mereka. Sedangkan terkait tentang metode/prosedurnya, apakah nama itu ditetapkan melalui penunjukan langsung oleh seseorang atau beberapa orang terkemuka lalu masyarakat meng-iyakan seperti yang terjadi di era *al-Khulafā' al-Rāsyidūn* atau melalui pemungutan suara (*vote*) seperti yang berlaku dewasa ini adalah soal teknis yang bisa ditangani oleh akal pikiran manusia. Mekanisme pemilihan atau pengangkatan pemimpin dalam Islam, terutama pada sejarah awal perpolitikan berbeda-beda polanya.¹⁰⁹

Seperti halnya *Rasūlullāh* SAW. menjadi pemimpin melalui kesepakatan yang alami. Hal ini berbeda pada masa setelah wafatnya *Rasūlullāh* SAW., yaitu pada masa *al-Khulafā' al-Rāsyidūn*, *Bani al-'Umayyāyah*, dan *Bani al-'Abbāsīyyah*. Pada masa ini Mekanisme pemilihan atau pengangkatan pemimpin dilakukan melalui beberapa cara:¹¹⁰

- 1) Pada masa Abū Bakar Ash-Shiddiq, pengangkatannya sebagai khalifah (pemimpin) dilakukan melalui mekanisme pengangkatan langsung (aklamasi) dan pembai'atan, dengan berlandaskan

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ R. Tony Prayogo, *Op.Cit.*, hlm. 18.

kesepakatan akan keutamaan beliau.

- 2) Pada masa 'Umar bin Khaṭṭāb, pengangkatan sebagai khalifah (pemimpin) dilakukan melalui mekanisme pemberian wasiat oleh Abū Bakar Ash-Shiddiq, tetapi terlebih dahulu dilakukan pertimbangan dan musyawarah akan calon khalifah yang akan diberikan wasiat. (*al-Mawardi* memberikan syarat dalam proses pengangkatan dengan cara pemberian wasiat, yaitu dengan adanya kerelaan hati bagi sang penerima wasiat).
- 3) Pada masa 'Uṣmān bin 'Affān, pengangkatan sebagai khalifah (pemimpin) dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan atau Dewan Perwakilan yang terdiri dari 6 (enam) anggota yang ditetapkan oleh khalifah 'Umar bin Khaṭṭāb, yang memilih calon khalifah.
- 4) Pada masa 'Alī bin Abī Ṭhālib, pengangkatan sebagai khalifah (pemimpin) dilakukan melalui mekanisme pembai'atan karena revolusi (pemberontakan bersenjata), hal ini dilakukan jika telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Cara ini tidak bisa dilegalkan jika kepala negara masih dalam statusnya sebagai seorang muslim. Karena waktu itu statusnya memang tidak adanya seorang pemimpin, konsekuensinya adalah proses pengangkatan pemimpin melalui bai'at. Jika pemilihan pemimpin itu ditentukan melalui bai'at, maka fokus musyawarahnya pada kepentingan masyarakat, tidak pada kepentingan calon pemimpinnya, untuk mengisi masa kekosongan kepemimpinan.

5) Sedangkan pada masa *Bani al-'Umayyāyah*, dan *Bani al-'Abbāsīyyah*, pengangkatan sebagai khalifah (pemimpin) dilakukan melalui mekanisme peralihan kekuasaan. Mu'āwiyah bin Abī Sufyān menjadi Khalifah yang menggantikan 'Alī bin Abī Ṭhālib melalui perebutan kekuasaan. Sedangkan Yazīd bin Mu'āwiyah bin 'Abī Sufyān, suksesi kepemimpinan terjadi melalui pewarisan kepada anak atau kerabat seperti lazimnya sistem monarki. Suatu sistem suksesi kepemimpinan yang sejatinya tidak sejalan dengan idealitas Islam. Pada masa pemerintahan tersebut, sistem demokrasi Islam mengalami pergantian menjadi sistem monarki (kerajaan).

Pemilu adalah kreasi peradaban perpolitikan modern. Karena itu ia tidak dikenal dalam sejarah politik Islam. Namun, sebagian besar ulama berpendapat bahwa Pemilu tidak bertentangan dengan Islam. Sistem ini merupakan kreasi peradaban modern yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Akan tetapi dalam perkembangannya, terjadi perbedaan pendapat di antara ulama atau *fuqaha* dalam hal pemilu. Ada yang menyatakan bahwa, pemilu adalah salah satu bukan satu-satunya cara (*uslub*) yang bisa digunakan untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di majelis perwakilan atau untuk memilih pemimpin. Ada juga yang menyatakan bahwa pemilu yang diselenggarakan haram hukumnya, karena pemilu berasal dari Barat yang tidak sesuai dengan syariat. Terhadap pendapat tersebut, Islam memberikan alternatif dalam pemilihan wakil rakyat (pemimpin), memang syariat tidak menentukan

sistem apa yang digunakan, tetapi Islam memberikan pedoman dalam kehidupan bernegara. Agama Islam itu nasihat, *Rasūlullāh* SAW. bersabda; “Agama itu nasihat. Kami bertanya, ‘Untuk siapa, ya *Rasūlullāh*?’ Beliau (*Rasūlullāh* SAW.) menjawab, ‘Untuk Allah, Kitab-Nya, Rasul-Nya, para pemimpin kaum muslimin, dan mereka semuanya (kaum muslim)’”. (H.R. Muslim dari Bukhari, Abu Dawud, Tirmidzi, Nasa’i, Syafi’i, Ahmad, Darimi, dan Ibnu Hibban).¹¹¹

Hadits tersebut menunjukkan agar umat dalam setiap perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan di hadapan Allah SWT., termasuk dalam melaksanakan pemilu. Sebagaimana dijelaskan dalam Q.S. Qaf ayat 16-18, yang artinya; “*Dan sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dan mengetahui apa yang dibisikkan oleh hatinya, dan Kami lebih dekat kepadanya daripada urat lehernya (yaitu) ketika dua malaikat mencatat amal perbuatannya, yang satu duduk di sebelah kanan dan yang lain duduk di sebelah kiri. Tiada suatu ucapan pun yang diucapkannya, melainkan ada di dekatnya malaikat pengawas yang selalu hadir*”. Allah SWT. telah menurunkan syariat untuk mengatur kehidupan umat manusia (rakyat), sehingga diterima atau setidaknya pertanggungjawaban tersebut ditentukan dengan syariat. Apabila sesuai dengan syariat, maka akan diterima, sebaliknya apabila tidak sesuai maka akan ditolak. *Rasūlullāh* SAW. bersabda; “*Barang siapa yang melakukan suatu amal perbuatan yang bukan berasal dari kami, maka amalan tersebut tertolak*”. (H.R.

¹¹¹ *Ibid.*

Muslim dari ‘Aisyah R.A. No. 1718).¹¹²

D. Kewenangan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 Mengenai Pengangkatan Pejabat Negara

1. Kewenangan Presiden

Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.¹¹³

Menurut H.D. Stoud kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik. Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary*, kewenangan diartikan lebih luas tidak hanya melakukan praktik kekuasaan, tetapi kewenangan juga diartikan dalam konteks menerapkan dan menegakan hukum adanya ketaatan yang pasti, mengandung perintah, memutuskan, adanya pengawasan yuridiksi, bahkan kewenangan dikaitkan dengan kewibawaan, kharisma bahkan kekuatan fisik.¹¹⁴

Presiden adalah kepala negara dan Ia menurut UUD NRI Tahun 1945 membentuk departemen-departemenen yang melaksanakan kekuasaan

¹¹² *Ibid*, hlm. 19.

¹¹³ Damang, “*Pengertian Kewenangan*”, dikutip dari <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>, diakses 10 November 2022.

¹¹⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 71.

pemerintahan. Presiden yang bertanggung jawab atas pemerintahan, sehingga pada prinsipnya presidenlah yang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat, dan memberhentikan para menteri serta pejabat publik yang pengangkatannya berdasarkan *political appointment*. Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya yang berjudul format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD NRI Tahun 1945, *governing power and responsibility upon the president*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Oleh karena itu, dalam sistem negara konstitusional, secara politik presiden dianggap bertanggung jawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggung jawab kepada konstitusi.¹¹⁵

Sebagai kepala Negara Indonesia, presiden adalah simbol resmi negara indonesia di dunia, presiden Indonesia sendiri memiliki nama jabatan resmi yaitu presiden Republik Indonesia. Sebagai kepala negara, presiden memiliki hak politik yang sudah ditetapkan oleh konstitusi suatu negara, berdasar sifatnya, Presiden bisa dibagi menjadi dua yaitu kepala negara simbolis dan kepala negara populis. Sedangkan sebagai kepala pemerintahan, pengertian Presiden adalah seorang yang memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Dan untuk menjalankan tugas eksekutif tersebut, presiden dibantu oleh wakil Presiden dan para menteri di dalam kabinet. Sedangkan untuk masa jabatan, Presiden dan wakil Presiden Indonesia untuk satu kali masa jabatan

¹¹⁵ Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000), hlm. 170.

adalah 5 tahun, dan sesudahnya, ia bisa dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.¹¹⁶

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk pada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensial. Dalam pemerintahan Presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan perbedaan antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam UUD NRI Tahun 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*. Akan tetapi, dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang dibuat kemudian oleh Soepomo, perbedaan ini dituliskan secara eksplisit. Penjelasan tentang UUD NRI Tahun 1945 itu diumumkan resmi dalam berita Republik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD NRI Tahun 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959. Dalam penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan Presiden

¹¹⁶ Jajim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010), hlm. 75.

Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus.¹¹⁷

2. Tugas dan Wewenang Presiden

Sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan presiden memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut:¹¹⁸

Pertama, memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Udara, dan Angkatan Laut.

Kedua, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketiga, dengan membuat perjanjian lainnya yang mengakibatkan luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keempat, menyatakan kondisi bahaya, ketentuan, dan akibat kondisi bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Kelima, Mengangkat Duta dan Konsul. Dalam mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keenam, Menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 107-108.

¹¹⁸ Kaka Alvian, *Lembaga-Lembaga Negara*, (Yogyakarta: Saufa, 2014), hlm. 99-100.

Ketujuh, memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Kedelapan, memberi abolisi dan amnesti dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kesembilan, Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan hukum.

Kesepuluh, membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang.

Kesebelas, membahas rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedua belas, mengonfirmasi rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjadi Undang-Undang.

Ketiga belas, dalam hal ikhwal yang memaksa, Presiden berhak menempatkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang.

Keempat belas, mengajukan rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan belanja negara untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah.

Kelima belas, meresmikan anggota badan pemeriksaan keuangan yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Keenam belas, menetapkan Calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial dan telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjadi Hakim Agung.

Ketujuh belas, mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. dan

Kedelapan belas, menetapkan dan mengajukan anggota hakim konstitusi.

3. Kewenangan Pengangkatan Pejabat Negara Oleh Presiden

Kedudukan presiden sebagai pemimpin eksekutif mempunyai hak prerogatif untuk mengadakan rekrutmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan seperti anggota kabinet (menteri, menteri koordinator, menteri negara) dan pejabat yang setingkat dengan menteri. Dalam suatu negara demokrasi, tujuan negara diwujudkan melalui undang-undang dan pihak eksekutiflah yang menjalankan undang-undang yang ditetapkan bersama legislatif.

Sejak era reformasi, terjadi perubahan kewenangan dalam pengangkatan pejabat negara dan pejabat tinggi lainnya. Sebelumnya, Presiden lebih dominan dalam menentukan pejabat-pejabat tersebut. Saat ini Dewan Perwakilan Rakyat ikut menentukan pejabat yang mengisi jabatan-jabatan publik. Keikutsertaan DPR tersebut dalam rumusan peraturan menggunakan berbagai istilah, seperti memperhatikan pertimbangan,

persetujuan, diajukan oleh, dipilih oleh, memilih, berkonsultasi dengan, dan atas usul DPR.¹¹⁹

Mengacu pada pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, presiden memiliki hak prerogatif mengangkat dan memberhentikan menteri. Hak prerogatif presiden adalah hak istimewa yang dimiliki oleh presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern hak prerogatif dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Dengan kata lain, hak ini memberikan keistimewaan bagi seorang penguasa untuk memutuskan sesuatu berdasarkan pertimbangan sendiri.¹²⁰

Kekuasaan presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri berdasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Secara hukum pemberhentian dan penggantian menteri merupakan kewenangan Presiden sebagai pemegang hak prerogatif tersebut. Namun pada praktiknya, peristiwa ini kemudian memunculkan penilaian, bahwa selama ini hak prerogatif bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban Konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politik berjasa kepada Presiden, karena telah memberikan dukungan

¹¹⁹ Purnomo Sucipto, “*Kewenangan Pengangkatan Pejabat Sejak Era Reformasi*”, dikutip dari <https://setkab.go.id/kewenangan-pengangkatan-pejabat-sejak-era-reformasi/>, diakses pada tanggal 10 November 2022.

¹²⁰ Pricilia Elisya Siahaya, “*Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Duta Besar Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*”, *Lex Administratum* Vol. 9, No. 6, Juli-September 2021, hlm. 139.

kuat ketika pencalonan Presiden. Akan tetapi dalam hal pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi menjadi kewenangan penuh Presiden, melainkan harus didasarkan pada undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak terjadi lagi pembubaran suatu kementerian negara secara sepihak oleh Presiden.¹²¹

Selain pengangkatan Menteri. Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa kekuasaan mengangkat duta besar adalah kekuasaan Presiden yang mandiri. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh seorang presiden sebagaimana tertuang dalam UUD NRI tahun 1945, kekuasaan presiden dapat dikelompokkan menjadi empat; yakni kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, dan kekuasaan dalam hubungan luar negeri. Akan tetapi setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945, pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia yang tercantum pada Pasal 13 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa untuk duta besar yang akan ditempatkan di berbagai negara, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR terlebih dahulu. Kekuasaan mutlak presiden tersebut mengalami pergeseran yang cukup bermakna dari sebelumnya. Ini seakan menunjukkan indikasi menguatnya parlemen di dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga kekuasaan-kekuasaan Presiden yang sebelumnya dimiliki penuh secara

¹²¹ Kaharudin 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. 139.

konstitusional oleh Presiden harus “berbagi” dengan legislatif atau parlemen.¹²²

Selain pengangkatan duta besar, pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (KAPOLRI) dan Juga Pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia merupakan hak prerogatif Presiden, namun dalam pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Juga Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.¹²³

Selain pengangkatan pejabat-pejabat negara di atas, Presiden juga berwenang meresmikan jabatan pejabat negara maupun pejabat tinggi negara lain nya yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden. Selain itu dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara disebutkan 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”.¹²⁴

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

BAB III

ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA

A. DESKRIPSI DATA

Ibu kota negara berperan sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Banyak negara yang memanfaatkan ibu kotanya sekaligus sebagai pusat ekonomi. DKI Jakarta merupakan ibu kota yang memiliki dua peran tersebut sekaligus bagi Indonesia. Namun sebentar lagi, ibu kota negara akan dipindahkan dari Provinsi DKI Jakarta ke Ibu Kota Nusantara, proses dan tahapan pemindahan berjalan dalam empat tahap sampai dengan tahun 2045. Ibu Kota Nusantara terletak di sebagian kecil Provinsi Kalimantan Timur atau lebih tepatnya di antara Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. IKN memiliki luas kurang lebih 256.142 hektar yang terdiri atas 51 wilayah administratif setingkat desa atau kelurahan yang mayoritas berada di dalam wilayah IKN dengan perincian 15 desa/kelurahan di Kecamatan Sepaku, 21 desa/kelurahan di Kecamatan Samboja, 5 desa/kelurahan di Kecamatan Loa Janan, 2 desa/kelurahan di Kecamatan Loa Kulu, 7 desa/kelurahan di Kecamatan Muara Jawa, dan 1 desa/kelurahan di Kecamatan Penajam. IKN dibagi menjadi 3 zonasi, yaitu Kawasan Barat IKN, Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP), dan Kawasan Timur IKN. IKN akan dipimpin oleh seorang Kepala Otorita IKN yang telah ditunjuk untuk memimpin persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara sejak saat ini. Kepala Otorita IKN akan membawahi sebuah badan yang mengurus

pemerintahan IKN yang bernama Otorita Ibu Kota Nusantara sesuai yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.¹²⁵

Secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara terdiri dari 44 Pasal yang terbagi dalam XI Bab dan II lampiran. Salah satu materi muatan yang ada dalam undang-undang ini yakni mengenai desain otonomi khusus yang diterapkan pada ibu kota negara. Pengaturan tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang mendefinisikan bahwa Ibu Kota Negara bernama Nusantara selanjutnya disebut dengan Ibu Kota Nusantara (IKN) yang merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Kemudian dalam Pasal 5 diatur beberapa kekhususan, yakni: (i) IKN sebagai satuan Pemerintahan Daerah dengan sifat khusus; (ii) berbeda dengan pemerintahan daerah lainnya, di IKN dalam pemilihan umum hanya diselenggarakan pemilihan tingkat nasional; dan (iii) Kepala Otorita IKN merupakan kepala pemerintahan Daerah Khusus IKN yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹²⁶

¹²⁵ Yusqiy Ahliyan, “*Political Will Sistem Otorita IKN (OIKN) dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022*”, *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 2, No. 2, Desember 2022, hlm. 246.

¹²⁶ Torik Abdul Aziz Wibowo, “*Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara*”, *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 2, No. 2, Desember 2022, hlm. 214.

1. *Plus* dan *Minus* dari Perpindahan Ibu Kota Negara yang Baru, Dilihat dari Perspektif Umum

Menurut Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Basuki Hadimuljono, menuturkan ada banyak pertimbangan kenapa ibu kota harus dipindahkan dari Jakarta. Salah satunya terkait faktor daya dukung. Kemudian faktor persebaran penduduk juga turut menjadi pertimbangan utama pemindahan ibu kota. Faktor berikutnya yaitu pemerataan pembangunan nasional. Beliau menyatakan, berpindahnya ibu kota akan menjadi salah satu instrumen pembangunan infrastruktur di wilayah lain yang saat ini sedang diusung pemerintah.¹²⁷

Pemindahan Ibu Kota tentunya memberikan dampak baik positif dan negatif terhadap. Adapun dampak positif pemindahan Ibu Kota antara lain:¹²⁸

- a. Mengurangi kepadatan penduduk, sebab adanya perpindahan Ibu Kota Negara mengakibatkan berkurangnya kepadatan di Jakarta. Baik itu kepadatan penduduk maupun kepadatan dalam aktivitas pembangunan.
- b. Mengurai kemacetan, di mana adanya pemindahan tentu akan mengurai kemacetan, sebab adanya pemindahan ibu kota ke Kalimantan ini akan disertai pemindahan ASN pemerintah pusat. Sehingga dengan berpindah nya ASN tersebut tentunya akan mengurangi juga potensi kemacetan yang selama ini ditimbulkan oleh ASN pemerintah pusat karena penggunaan kendaraan pribadi ketika berkantor.

¹²⁷ Chadziqatun Najilatil Mazda, “*Analisis Dampak Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) Terhadap Social Security*”, Jurnal Enersia Publika Vol. 6, No. 1, Juni 2022, hlm. 8.

¹²⁸ *Ibid.*

c. Mengurangi persaingan kerja, selama ini banyak masyarakat di luar daerah merantau ke Jakarta untuk mencari pekerjaan. Dengan adanya pemindahan IKN ini tentunya akan mengurangi juga masyarakat yang merantau ke Jakarta untuk mencari pekerjaan. Sebab selama ini banyak masyarakat-masyarakat daerah merantau ke Jakarta dikarenakan posisi Jakarta sebagai ibu kota negara yang menjadi daya tarik bagi masyarakat-masyarakat luar Jawa untuk mencari pekerjaan.

Selain dampak positif pemindahan Ibu Kota dari Jakarta ke Kalimantan juga menimbulkan dampak negatif bagi Kota Jakarta, pertama daya tarik masyarakat akan sangat berkurang, sebab selama ini banyak masyarakat daerah tertarik ke Jakarta karena daya tarik Jakarta sebagai ibu kota Negara, kedua posisi daya tawar Jakarta juga sangat berkurang di mata pemerintah pusat, karena selama ini banyak keistimewaan yang di dapat Jakarta karena posisinya sebagai Ibu Kota negara. Selain itu dampak lainnya juga dari sektor pendapatan daerah yang tentunya akan sangat berkurang dibandingkan ketika masih menjadi ibu kota negara.

Pemaparan di atas telah mengulas secara jelas *plus minus* pemindahan ibu kota Negara dari Jakarta ke Kalimantan, akan tetapi pembangunan IKN juga menimbulkan *plus minus*. Dampak positif dari pembangunan IKN ini secara jangka panjang akan berdampak pada perkembangan daerah tempat IKN berada baik pemerataan pembangunan, kesehatan, pendidikan maupun perputaran ekonomi, selain itu dampak positif lainnya pembangunan IKN ini juga akan menggeser paradigma Jawa Sentris yang hingga saat ini telah

tertanam di benak masyarakat Indonesia, artinya Indonesia selama ini pusat pemerintahannya berada di pulau Jawa sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa adanya asumsi bahwa pihak luar selain dari daerah Jawa tidak bisa menjadi Presiden, akan tetapi adanya pembangunan IKN di Kalimantan akan memberikan peluang bagi masyarakat non Jawa untuk dapat menjadi pemimpin tertinggi di Republik ini. Hal tersebut tentunya akan terjadi apabila pemindahan ibu kota negara ini benar-benar untuk pemerataan pembangunan dan menghilangkan paradigma pembangunan Jawa sentris.

Selain dampak positif, pembangunan IKN juga memiliki dampak negatif yang cukup besar, mulai dari kerusakan lingkungan, di mana Kalimantan memiliki hutan yang dikenal sebagai paru-paru dunia, akan tetapi karena pembanguna Ibu Kota baru tersebut akan menebang banyak pohon untuk dapat dilakukan konstruksi berbagai gedung-gedung ibu kota baru.

Dampak negatif lainnya seperti terjadinya kegagalan pemindahan ibu kota, di mana ibu kota negara tersebut belum tentu diminati oleh masyarakat maupun investor sehingga kegagalan tersebut tentu bisa mengakibatkan ibu kota negara menjadi kota mati seperti halnya yang terjadi pada pemindahan ibu kota negara Myanmar, awalnya ibu kota Myanmar berada di Kota Yangon. Namun, pada 5 Februari 2005, pemerintah Myanmar yang dipimpin oleh para jenderal memutuskan untuk memindahkan pusat pemerintahan ke Naypyidaw, yang terletak sekitar 320 km di utara Yangon.

Tidak ada alasan resmi yang diberikan untuk pemindahan tersebut, tetapi spekulasi mengenai alasan pemindahan termasuk untuk mencegah serangan militer asing. Dilansir dari *The Independent*, total biaya yang dikeluarkan sebesar US\$4 miliar guna fasilitas kota dan 20 jalur jalan raya. Sayangnya, meski sudah menelan biaya yang cukup besar, saat ini media internasional banyak memberitakan bahwa ibu kota baru Myanmar ini telah menjadi “kota hantu”. Hal ini disebabkan dalam proses perpindahan, pemerintah Myanmar tak terbuka dengan masyarakatnya. Sehingga, banyak penduduk yang tak mau tinggal di Naypyidaw yang membuat sebagian besar fasilitas di sana sangat terlihat sepi, jalanan kosong, dan banyak bangunan tidak berpenghuni. Bahkan, beberapa pejabat pemerintah yang tinggal di sana cenderung lebih memilih meninggalkan ibu kota Naypyidaw karena kurangnya fasilitas komersial dan pendidikan.¹²⁹

Selanjutnya dampak negatif lainnya dari pembangunan IKN ini yakni membebani anggaran negara, pembangunan ibu kota negara baru akan sangat membebani anggaran pendapatan belanja negara karena hingga saat ini pembangunan ibu Kota baru hanya bersumber dari APBN, sedangkan dari pihak investor belum ada satupun yang menginventasikan uangnya untuk pembangunan di ibu kota baru.

¹²⁹ Arlina Laras, “9 Negara yang Gagal Memindahkan Ibu Kota”, dikutip dari <https://lifestyle.bisnis.com/read/20230606/361/1662623/9-negara-yang-gagal-memindahkan-ibu-kota>, diakses pada tanggal 10 Februari 2024.

2. *Plus* dan *Minus* dari Perpindahan Ibu Kota Negara yang Baru, Dilihat dari Perspektif Hukum

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ini membawa dampak positif dan negatif dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, di mana dampak positif undang-undang ini memberikan alternatif baru bagi pemerintah pusat untuk melakukan sinkronisasi kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Ibu Kota Negara, karena pimpinan ibu kota negara diangkat oleh Presiden sehingga kebijakannya pun tentunya akan mengikuti kebijakan Presiden yang mengangkatnya. Selain itu dampak positif lainnya yakni adanya penghematan anggaran yang dikeluarkan untuk pemilihan kepada daerahnya.

Adapun dampak negatif dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN ini tentunya mendegradasi hak masyarakat daerah IKN untuk memilih pemimpinnya secara langsung, selain itu adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ini juga tidak hanya menghilangkan hak dipilih dan memilih masyarakat untuk jadi Kepala Otorita, akan tetapi masyarakat juga kehilangan hak partisipasinya dalam mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan IKN. Sebab Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menghilangkan keberadaan DPRD sebagai representasi masyarakat IKN.

B. KEDUDUKAN KEPALA OTORITA IKN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA

Ibu kota negara menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi negara. Ibu kota (*a capital; capital city; political capital*) adalah suatu kota yang diproyeksikan untuk penyelenggaraan pusat pemerintahan bagi suatu negara. Biasanya wilayah ibu kota negara secara fisik digunakan sebagai pusat perkantoran dan tempat berkumpul para pimpinan pemerintahan.¹³⁰

Ibu kota negara berperan sebagai tempat untuk mengintegrasikan setiap komponen dalam pelaksanaan jalannya roda pemerintahan. Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, penyebutan ibu kota Indonesia di dalam muatan konstitusi sejatinya telah menjadi bahan diskusi para pendiri bangsa. Tercatat pada BPUPKI, Moh. Yamin berpandangan bahwa perlu untuk mencantumkan ibu kota dalam UUD NRI Tahun 1945.¹³¹ Pada dasarnya, konstitusi yang berlaku di Indonesia, tidak mengatur mengenai kedudukan ibu kota negara, pengaturan mengenai ibu kota negara terdapat di dalam undang-undang yang spesifik. Frasa ibu kota yang terdapat dalam konstitusi hanya disebutkan dua kali yakni pada BAB II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat di Pasal 2 yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara”. dan pada Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan di Pasal 23G yang berbunyi, “Badan Pemeriksa

¹³⁰ H. M. Yahya, “Pemindahan Ibu Kota Negara Maju Dan Sejahtera”, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat Vol. 14, No. 1, 2018, hlm. 27.

¹³¹ Ahmad Gelora Mahardika dan Rizky Saputra, “Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan* Vol. 2, No. 1, 2022, hlm. 8.

Keuangan Berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi”.¹³²

Berbagai argumentasi mengenai keinginan untuk memindahkan ibu kota negara kemudian mengemuka seiring dengan berjalannya waktu. Pada awal masa kemerdekaan kembali mengemuka wacana pemindahan ibu kota negara yang diinisiasi oleh Presiden Soekarno. Alasan pemerintahan Presiden Soekarno merencanakan pemindahan ibu kota negara adalah agar dapat mewujudkan pemerataan pembangunan sehingga berbagai rencana pembangunan tidak terkesan sentralistik. Rencana pemindahan ibu kota negara juga kembali mencuat pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang menyatakan bahwa Jakarta tidak lagi bisa merepresentasikan ibu kota negara sehingga memerlukan wilayah baru untuk dibangun suatu ibu kota negara. Presiden Soeharto kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1997 mengenai pengembangan daerah jonggol Jawa Barat sebagai kota mandiri yang diorientasikan menjadi ibu kota baru.¹³³

Kemungkinan dalam pemindahan Ibu Kota Negara sangat besar mengingat di dalam UUD NRI Tahun 1945 beserta amandemennya juga tidak mengatur secara tegas mengenai agenda pemindahan ibu kota negara. Bab II ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa MPR melakukan sidang secara periodik setidaknya-tidaknya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Maka jelas bahwa UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya tidak mengatur secara rinci

¹³² Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 3, 2020, hlm. 535.

¹³³ Dian Herdiana, “Pemindahan Ibu kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataupun Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik”, *Jurnal Transformatif* Vol. 8, No. 1, 2022, hlm. 24.

mengenai ketentuan-ketentuan, larangan terkait pemindahan ibu kota negara dan di mana, serta bagaimana pengaturan terkait teknis pembentukan ibu kota negara. Maka dari itu, pemindahan ibu kota negara menjadi sangat fleksibel. Tetapi, untuk melakukan pemindahan ibu kota negara juga perlu dasar atau alasan yang kuat untuk mendasari apa maksud dan tujuan, serta apa fungsi yang didapat dari pemindahan ibu kota tersebut.¹³⁴

Rencana pemindahan ibu kota pada setiap rezim kekuasaan berganti selalu mengemuka. Ibu kota negara DKI Jakarta, sebelumnya berperan sebagai pusat perekonomian dan pusat pemerintahan. Beban ganda yang dimiliki oleh ibu kota yang sebelumnya ini menyebabkan kinerja daerah yang ditunjuk sebagai ibu kota sebelumnya tidak berjalan secara optimal. Kompleksitas dalam kawasan ibu kota negara sebelumnya, yakni di Jakarta menjadi rasionalisasi dalam pemindahan ibu kota. Kondisi empiris tersebut menjadikan Jakarta sebagai sebuah munisipalitas yang tidak hanya mencerminkan identitas dari penyelenggara pemerintahan Indonesia, tetapi juga menjadi penggerak perekonomian dan pembangunan secara nasional.¹³⁵

Pertumbuhan demografi dan masifnya pertumbuhan ekonomi di kawasan ibu kota Jakarta yang tidak diimbangi dengan tata kelola pelaksanaan kegiatan ekonomi dan pemerintahan di kawasan ibu kota Jakarta, menambahkan problematika dalam penyelenggaraan roda pemerintahan di kawasan ibu kota Jakarta yang berimplikasi kepada pengelolaan pemerintahan yang tidak optimal. Dengan tata kelola perekonomian dan tata kelola pemerintahan yang

¹³⁴ H. M. Yahya, *Op.Cit.*, hlm. 24.

¹³⁵ Dian Herdiana, *Op.Cit.*, hlm. 2.

cenderung sentralistik tersebut, menambah beban besar terhadap Jakarta yang statusnya adalah ibu kota negara. Dengan kompleksitas persoalan yang semakin mengakar di Jakarta, maka berbagai pihak menawarkan solusi konkret yaitu dengan melakukan pemindahan ibu kota negara. Rencana jangka panjang tersebut diproyeksikan guna memisahkan beban kinerja yaitu ibu kota negara bertugas sebagai pusat pemerintahan.¹³⁶

Rencana untuk melakukan pemindahan ibu kota negara sebenarnya sudah lama menjadi pembahasan. Diawali pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, pemindahan ibu kota negara sudah sejak lama diutarakan dengan pilihan pulau Kalimantan sebagai wilayah ibu kota yang direncanakan, karena dilihat cukup ideal untuk jadi ibu kota negara. Rasionalisasi dari rencana pemindahan ibu kota ke pulau Kalimantan adalah mengingat pulau Kalimantan yang memiliki wilayah yang luas dan dianggap aman dari potensi bencana alam, seperti gempa bumi. Selain itu, Kalimantan dipandang sebagai kawasan pertengahan Indonesia. Berdasarkan pertimbangan tersebut, pada hari Jumat 16 Agustus 2019, Presiden Joko Widodo selaku kepala pemerintahan memutuskan untuk memindahkan ibu kota negara dari Jakarta ke Kalimantan tepatnya di antara Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara.¹³⁷

Pemindahan ibu kota negara yang dilegitimasi melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menjadi menarik untuk dikaji

¹³⁶ Wesley Liano Hutasoit, “Analisa Pemindahan Ibu Kota Negara”, Jurnal Dedikasi Vol. 19, No. 2, 2018, hlm. 121.

¹³⁷ Nicodemus R. Toun, “Analisis Kesiapan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dalam Wacana Pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia ke Kota Palangkaraya”, Jurnal Akademia Praja Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 135.

terutama terkait dengan penyelenggaraan tata pemerintahan dalam ibu kota negara tersebut. Sebagaimana diketahui berdasarkan Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN menyebutkan bahwa; “Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Selanjutnya Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN menyebutkan bahwa; “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Di mana arti dari pasal tersebut diketahui bahwa kepala pemerintahan Daerah Khusus IKN tidak dikepalai oleh seorang Gubernur, melainkan dikepalai oleh Kepala Otorita. Hal ini tentu menjadi sesuatu yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena selama ini berdasarkan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, NKRI dibagi atas daerah provinsi yang dikepalai oleh gubernur dan daerah kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/wali kota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah digunakan istilah Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai kepala daerah yang ada di Indonesia.¹³⁸

Dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN berbunyi; “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

¹³⁸ Rizki Mulyaningsih, “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah”, *LEX Renaissance* Vol. 7, No. 2, April 2022, hlm. 301.

dengan DPR”, hal tersebut menimbulkan persoalan hukum terkait kedudukan kepala otorita yang setingkat menteri dan dipilih oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Penunjukan Kepala Otorita IKN oleh Presiden tersebut bertolak belakang dengan makna dipilih secara demokratis yang merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah provinsi dipilih secara demokratis.¹³⁹

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ini membawa dampak positif dan negatif dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, di mana dampak positif undang-undang ini memberikan alternatif baru bagi pemerintah pusat untuk melakukan sinkronisasi kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Ibu Kota Negara, karena pimpinan ibu kota negara diangkat oleh Presiden sehingga kebijakannya pun tentunya akan mengikuti kebijakan Presiden yang mengangkatnya. Selain itu dampak positif lainnya yakni adanya penghematan anggaran yang dikeluarkan untuk pemilihan kepada daerahnya.

Adapun dampak negatif dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN ini tentunya mendegradasi hak masyarakat daerah IKN untuk memilih pemimpinnya secara langsung, selain itu adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN ini juga tidak hanya menghilangkan hak dipilih dan memilih masyarakat untuk jadi Kepala Otorita, akan tetapi masyarakat juga kehilangan hak partisipasinya dalam mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan IKN. Sebab Undang-Undang Nomor 3

¹³⁹ *Ibid.*

Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menghilangkan keberadaan DPRD sebagai representasi masyarakat IKN.

Mengacu kepada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, disebutkan bahwa; “Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah Otorita Ibu Kota Nusantara”. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Otorita Ibu Kota Nusantara adalah lembaga negara yang posisinya sejajar dengan kementerian yang dibentuk untuk melakukan penyelenggaraan proyeksi ibu kota dalam jangka waktu ke depan. Dengan ketentuan tersebut, terdapat struktur pemerintahan yang baru dalam Otorita Ibu Kota Nusantara.¹⁴⁰

IKN menggunakan istilah Kepala Otorita bukan Gubernur, meskipun dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan ibu kota negara. Menurut Penulis, seharusnya IKN tetap dikepalai oleh seorang Gubernur seperti halnya daerah istimewa/khusus lainnya yang ada di Indonesia, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan seluruh provinsi di Pulau Papua, tetap menggunakan istilah gubernur dengan merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun, nyatanya

¹⁴⁰ Ervin Nugrohosudin, “*Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara*”, Jurnal Legislatif Vol. 5, No. 2, 2022, hlm. 86.

kepala otorita di IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden. Selain itu, kedudukan kepala otorita tersebut menjadi rancu apakah berkedudukan sebagai gubernur atau bupati/wali kota. Sebab, Ibu Kota Nusantara berada di wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur.¹⁴¹

Keputusan bahwa IKN dikepalai oleh Kepala Otorita mengakibatkan adanya perubahan struktur organisasi, bahwa jabatan Kepala Otorita yang awalnya merupakan jabatan pelaksana yang fokus pada salah satu sektor pembangunan daerah yang berada di bawah menteri, kini berubah menjadi jabatan pelaksana pembangunan yang kedudukannya setingkat menteri dan sama-sama bertanggungjawab kepada presiden. Dalam hal bertanggungjawab kepada presiden karena kepala otorita ditunjuk dan diangkat oleh presiden, jika ditinjau dari hukum otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI, maka dapat dikatakan bahwa kedudukan kepala otorita IKN belum mencerminkan sisi otonomi daerah tersebut. Hal itu disebabkan karena dalam hal mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, dan kepentingan masyarakat, kepala otorita IKN bertanggung jawab kepada presiden dan berpotensi tidak dapat secara optimal mengakomodasi kepentingan masyarakat setempat.¹⁴²

¹⁴¹ Rizki Mulyaningsih, *Op. Cit.*, hlm. 303.

¹⁴² Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)", *Jurnal Ikamakun* Vol. 2, No. 1, 2022, hlm. 512.

Terkait struktur organisasi dalam Otorita Ibu Kota Nusantara juga diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara yang menyatakan bahwa; “Otorita Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita dan dibantu oleh Wakil Kepala Otorita”. Dalam hal melaksanakan kinerjanya, akan dibantu oleh Perangkat Otorita yang terdiri dari Sekretariat Otorita Ibu Kota Nusantara, Deputy Kepala Otorita, dan Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita Ibu Kota Nusantara.

Terbentuknya pusat pemerintahan yang baru dengan nama Otorita Ibu Kota Nusantara, berdampak kepada adanya nomenklatur baru sebagai pimpinan Ibu Kota Nusantara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, kepala pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara adalah Kepala Otorita yang didampingi oleh Wakil Kepala Otorita sebagai Wakil Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Kepala Otorita mempunyai wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dengan penjabaran sebagai berikut:¹⁴³

- 1) Pasal 16 ayat (5) menyatakan bahwa; “Penetapan lokasi pengadaan tanah di Ibu Kota Nusantara diterbitkan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”.
- 2) Pasal 16 ayat (12) menyatakan bahwa; “Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”.
- 3) Pasal 23 ayat (1) disebutkan bahwa; “Dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara, kekuasaan presiden sebagai pengelola keuangan negara dikuasakan kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”. dan

¹⁴³ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

- 4) Pasal 23 ayat (2) disebutkan bahwa; “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara berkedudukan sebagai pengguna anggaran atau pengguna barang untuk Ibu Kota Nusantara”.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN tersebut telah menimbulkan beberapa implikasi pengaturan kepala otorita. Jika ditinjau dari hukum otonomi daerah, maka akan terlihat bahwa dari segi pemilihan dan pemberhentian Kepala dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN belum sepenuhnya menerapkan asas desentralisasi, melainkan cenderung sentralisasi. Hal ini disebabkan karena, Kepala dan/atau Kepala Otorita IKN memiliki jabatan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dan dapat diberhentikan sewaktu-waktu sebelum masa jabatannya (5 tahun) berakhir. Selain tidak mencerminkan asas desentralisasi, hal tersebut juga tidak mencerminkan demokrasi yang selama ini dianut Indonesia. Implikasi selanjutnya juga tidak adanya DPRD.¹⁴⁴

Jika merujuk dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa; “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selama ini ketentuan tersebut dilaksanakan oleh setiap daerah meski daerah tersebut berbentuk daerah istimewa atau daerah otonomi khusus seperti Aceh, D.I. Yogyakarta,

¹⁴⁴ Rizki Mulyaningsih, *Op.Cit.*, hlm. 305.

dan seluruh provinsi di Pulau Papua. Sedangkan, dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, tidak ada DPRD yang merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah bersama dengan pemerintah daerah.¹⁴⁵

Apabila mengacu ketentuan pada Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”, maka sesungguhnya dalam bentuk pemerintahan Daerah Khusus IKN bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Bagian Penjelasan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN dengan tegas menyatakan bahwa sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya diselenggarakan oleh Kepala Otorita IKN tanpa menyebutkan keberadaan DPRD sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum. Padahal, dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN secara eksplisit bahwa IKN adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi.

Di samping itu, jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa; “Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”, sedangkan, dalam IKN tidak terdapat DPRD sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah.

¹⁴⁵ *Ibid.*

Maka, Penulis berpendapat bahwa ketiadaan DPRD di Daerah Khusus IKN telah menyalahi aturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur pemerintahan daerah di Indonesia. Terlepas dari ketiadaan DPRD di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, implikasi berikutnya adalah produk peraturan kepala otorita apakah setingkat peraturan daerah provinsi, atau setingkat peraturan menteri. Sebab, meskipun Daerah Khusus Otorita IKN merupakan pemerintahan daerah khusus, seharusnya tidak melampaui kewenangan seperti di daerah-daerah provinsi lainnya.

Dengan adanya ketentuan tersebut, seolah-olah IKN merupakan daerah yang sangat diistimewakan/sangat dikhususkan dengan tanpa memperhatikan asas otonomi daerah dan asas desentralisasi yang selama ini diterapkan di Indonesia. Belum selesai permasalahan tersebut, terdapat ketidaksesuaian dengan konsep sistem pemerintahan daerah otonomi sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi; “Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Konsep pemerintahan daerah yang selama ini diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah daerah provinsi dikepalai gubernur. Jika merujuk Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang berbunyi; “Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat

husus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini”.

Terdapat ketidaksesuaian dengan Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN menyatakan bahwa; “Dengan Undang-Undang ini dibentuk: b. Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN disebutkan bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus setingkat provinsi, tetapi dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, menyebutkan bahwa; “Otorita IKN/Pemerintahan Daerah Khusus IKN” adalah lembaga setingkat kementerian.

Bagaimanapun, faktor manusia sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah, maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka harus menerapkan sistem otonomi yang bertanggung jawab, yakni penyelenggaraan otonomi daerah harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita

nasional yang menjadi tujuan utama sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.¹⁴⁶

Maka dapat dikatakan bahwa tujuan dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk menyejahterakan rakyat masih belum dapat terwujud dalam pembangunan IKN itu sendiri. Menurut Penulis, desain kepala otorita yang mencerminkan nilai-nilai otonomi daerah, alangkah lebih baik jika desainnya dibuat seperti daerah lain di Indonesia, artinya dikepalai oleh seorang gubernur jika memang IKN setingkat provinsi. Hal ini juga agar sejalan dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang tetap menggunakan istilah gubernur sebagai kepala daerah provinsi. Sebab, hal ini juga nantinya berimplikasi pada produk hukum yang dikeluarkan oleh Kepala Otorita IKN. Dengan disetarakannya Kepala Otorita IKN sebagai Gubernur, maka produk hukumnya setara dengan Peraturan Daerah (Perda) provinsi dan menghilangkan kerancuan Kepala Otorita IKN setingkat dengan menteri yang produk hukumnya setara dengan Peraturan Menteri.

¹⁴⁶ Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah* Cetakan Pertama, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 17-18.

Berikut penulis sajikan tabel perbandingan kewenangan Kepala Otorita dan Kepala Daerah (Gubernur), antara lain sebagai berikut:

Tabel I Perbandingan Kewenangan Kepala Otorita dan Kepala Daerah (Gubernur).

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

Berdasarkan tabel perbandingan di atas terdapat beberapa persamaan dan perbedaan antara tugas dan kewenangan Kepala Otorita dan kepala daerah. Persamaannya secara jelas dapat dilihat dari tugas sebagai penyelenggaraan pemerintahan. Yang menjadi pembeda adalah Kepala Otorita langsung bertanggung jawab kepada Presiden RI sementara Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD.

Selain itu tak dapat dipungkiri bahwa antara kepala daerah dan Kepala Otorita juga memuat sejumlah perbedaan lainnya yang menunjukkan sifat khusus Kepala Otorita seperti, pengadaan tanah, perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara dan lain sebagainya.

Dalam konteks kewenangan sendiri bila kita mengacu pada sebuah lembaga yang memiliki kedudukan setingkat menteri, maka kewenangan yang dimilikinya adalah mengelola urusan tertentu yang sifatnya sektoral, seperti kewenangan mengelola perekonomian, sumber daya alam, atau urusan sektoral tertentu lainnya, akan tetapi bila IKN mengacu sebagai daerah setingkat provinsi maka pejabat yang memimpin daerah setingkat provinsi tersebut mempunyai kewenangan yang bersifat komprehensif dalam mengelola semua urusan yang ada di daerah yang dipimpinnya, bukan hanya mengelola urusan sektoral tertentu seperti pejabat setingkat kementerian.

Selain itu, meskipun konstitusi memperbolehkan untuk melaksanakan pemerintahan yang khusus dan istimewa dalam sebuah daerah, sebaiknya

Pemerintah Pusat dan DPR RI harus mengkaji lebih dalam lagi bagaimana keadaannya jika hal ini diterapkan dalam ibu kota yang baru, sebagian masyarakat berpandangan tidak ada urgensi dalam ibu kota yang baru ini untuk dipimpin sebuah otorita, sebagian kalangan politisi berpendapat pemerintah sebaiknya tetap melakukan pemilihan umum yang biasa dilakukan sebelumnya di daerah tersebut.

Esk dirjen otonomi daerah kemendagri, Djohermansyah Djohan mengingatkan bahwa Suatu daerah adalah kesatuan masyarakat hukum, hal itu menandakan bahwa mereka bisa mengelola daerah mereka sendiri kesatuan ini menjadi daerah otonom. Lazimnya format daerah di Indonesia ini kesatuan masyarakat hukum yang mengurus kepentingan masyarakat sendiri berbentuk daerah otonom, dengan demikian harus ada pemimpin yang dipilih harus ada wakil rakyat di tingkat lokal itu tadi. Situasi ini berberda dengan Otorita IKN, Regulasi dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara mengatur 4 aspek yakni persiapan, pembangunan, kewenangan, pemindahan, dan penyelenggaraan pemerintah. Akan tetapi bermasalah karena tidak memenuhi syarat kesatuan hukum. Dasar hukum untuk pembentukan otonomi daerah di badan otorita tidak tepat. Sebab, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang jadi acuan tidak bisa diterapkan pada Ibu Kota Nusantara. Pasal 18B ayat (1) hanya bisa digunakan untuk daerah yang sudah ada kesatuan hukum masyarakat seperti Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi D.I. Yogyakarta, Provinsi Papua Barat Daya, Provinsi Papua Barat,

Provinsi Papua, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Selatan.¹⁴⁷

Secara konsep sebetulnya pengaturan sistem otorita dalam Undang-Undang Ibu Kota Nusantara juga tidak sesuai dengan konsep sistem ketatanegaraan. Sebab, kedudukan kepala otorita yang menjalankan penyelenggara pemerintah daerah yang setingkat menteri di Undang-Undang Ibu Kota Nusantara tersebut juga dinilai keliru dan seakan campur aduk sehingga mengacaukan sistem penyelenggaraan desentralisasi baik yang bersifat simetris maupun asimetris.¹⁴⁸

Badan Otorita Ibu Kota Negara Nusantara benar-benar baru dalam sejarah desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Sebab, dalam wilayah Ibu Kota Negara Nusantara nantinya tak ada lembaga seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang lazimnya ada di setiap kabupaten/kota atau provinsi sebagai fungsi saling kontrol dengan pemerintah daerah.¹⁴⁹ Apabila diperhatikan, pengaturan otorita tidak tepat dalam segi konstitusi dan pemda. Ia mengacu ke Pasal 18, Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan jenis pemda dalam sistem pemerintahan, meliputi provinsi dan kabupaten/kota yang masing-masing dikepalai oleh gubernur, bupati/wali kota. Kedua, Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 memang mengakui adanya

¹⁴⁷ Caesar Alfian P Onelim, “Kewenangan Serta Kedudukan Otorita di Ibu Kota Nusantara dalam Sistem Tata Negara Indonesia Ditinjau dari Perspektif Siyasa Dusturiyah”, Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasa) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu, 2022, hlm. 40.

¹⁴⁸ Abdul Aziz, “Menurut Logika Konsep Badan Otorita IKN yang Berpotensi Langgar UUD”, dikutip dari <https://tirto.id/merunut-logika-konsep-badan-otorita-ikn-yang-berpotensi-langgar-uud-gpkb>, diakses pada tanggal 25 Desember 2022.

¹⁴⁹ Eka Sukmana, “Bentuk Badan Otorita IKN Dinilai Rancu”, dikutip dari <https://www.kppod.org/berita/view?id=1066>, diakses pada tanggal 25 Desember 2022.

Pemda yang bersifat khusus, tetapi pengaturannya masih dalam bentuk provinsi maupun kabupaten/kota, seperti Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi D.I. Yogyakarta, Provinsi Papua Barat Daya, Provinsi Papua Barat, Provinsi Papua, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Selatan.¹⁵⁰

Oleh karena itu, IKN bisa saja menjadi daerah khusus, tapi harus ada dalam satu UU Otonomi Khusus. Ketiga, otorita memang dikenal sebagai kawasan khusus dalam sistem pemerintahan daerah. Namun, bentuk otorita sebagai kawasan khusus tidak menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Kewenangannya sebatas pada keterkaitan kepentingan kawasan khusus yang dikelola seperti Badan Otorita Batam, Badan Otorita Kawasan Hutan Lindung, dan lainnya. Konsep Otorita merupakan organisasi pemerintah pusat yang pejabatnya mendapat delegasi dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu Otorita, bukan daerah atau badan hukum. Sementara daerah, merupakan kesatuan masyarakat hukum pada wilayah tertentu yang diberi hak untuk mengatur diri sendiri. Karenanya, daerah merupakan badan hukum (*recht person*) yang berhak bertindak secara hukum bagi dirinya sendiri. Kemudian memiliki hak/kekayaan dan kewajiban sendiri sebagai sebuah entitas politik.¹⁵¹

Seharusnya untuk dapat merealisasikan konsep otorita pada ibu kota negara yang baru, menekankan konstitusi untuk mengatur adanya pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kemudian adanya

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Caesar Alfian P Onelim, *Op.Cit.*, hlm. 44.

pemerintahan daerah khusus. Sementara Otorita dalam konteks ibu kota negara hanya menjalankan peran atau perpanjangan tangan pemerintah pusat. Namun lantaran bukan badan hukum, tak boleh membuat keputusan atau kebijakan bagi kepentingan publik. Seperti memungut pajak, retribusi, dan membuat segala regulasi yang berdampak terhadap publik. Otorita hanya cabang kekuasaan pemerintah pusat untuk mengurus kepentingan pemerintah pusat yang ada di kawasan tersebut (Ibu Kota Negara) baru. Jika hanya terbatas pada kawasan itu boleh, tapi tidak bisa mengatur kepentingan-kepentingan publik atau rakyat.¹⁵²

Merujuk pada pemaparan di atas diketahui bahwa kedudukan Kepala Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia meskipun merujuk pada ketentuan konstitusi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan; “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Akan tetapi meskipun negara mengakui keberadaan daerah dan pemerintahan daerah bersifat khusus, tetapi konsepnya masih daerah yang berbentuk provinsi maupun Kabupaten/Kota. Berbeda halnya dengan IKN yang konsep pembentukan daerahnya tersebut menyimpangi ketentuan yang ada. Sebab kedudukan Kepala Otorita IKN ini sangat bertentangan dengan konsep pemerintah daerah yang bersifat khusus ataupun istimewa karena pengangkatannya tidak dilakukan secara demokrasi, akan tetapi karena kedudukannya setingkat menteri maka pengangkatannya pun dilakukan oleh

¹⁵² *Ibid.*

Presiden. Sehingga hal ini jelas-jelas melanggar konstitusi yang mengharuskan pemilihan kepala daerahnya dilakukan secara demokratis.

C. KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IKN SESUAI DENGAN KETENTUAN UUD NRI TAHUN 1945

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil murni. Dalam sistem pemerintahan ini, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). Sehingga tidak perlu ada lagi pembedaan bahkan pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.¹⁵³

Sistem pemerintahan presidensiil adalah suatu sistem pemerintahan yang menempatkan eksekutif dalam kedudukannya tidak bertanggung jawab terhadap parlemen (badan perwakilan rakyat), dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan langsung parlemen (badan perwakilan

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 62.

rakyat). Adapun ciri-ciri umum dari sistem pemerintahan presidensiil menurut Mahfud MD antara lain: ¹⁵⁴

- 1) Presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, yang masa jabatannya telah ditentukan dengan pasti oleh konstitusi;
- 2) Presiden merupakan kepala pemerintahan (eksekutif) yang memimpin kabinet. Semua anggota kabinet diangkat, diberhentikan, serta bertanggung jawab kepada presiden;
- 3) Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih (dipilih langsung oleh rakyat). Sehingga ia bukan merupakan bagian dari anggota legislatif seperti pada sistem pemerintahan parlementer;
- 4) Presiden tidak bertanggung jawab pada badan legislatif, dan tidak dapat pula dijatuhkan oleh badan legislatif, kecuali melalui mekanisme pemakzulan atau *impeachment*;
- 5) Sebagai imbangannya, presiden juga tidak dapat atau tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan badan legislatif; dan
- 6) Kedudukan badan legislatif dan eksekutif sejajar dan sama-sama kuat.

Sebagai negara yang menganut sistem presidensial, Konstitusi memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Presiden. Kewenangan tersebut meliputi kewenangan sebagai Kepala Negara dan kewenangan sebagai Kepala

¹⁵⁴ Wahyu Gunawan, "Kekuasaan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri pada Sistem Presidensiil di Indonesia", *Jurist-Diction* Vol. 1, No. 1, September 2018, hlm. 347.

Pemerintahan. Di mana kewenangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁵⁵

1. Tugas dan Wewenang Presiden Sebagai Kepala Negara

- a. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Presiden memilih dan memutuskan pengangkatan duta dan konsul, berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Presiden Menerima dan menempatkan duta negara lain dengan memerhatikan pertimbangan dari DPR, berdasarkan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- f. Presiden memberi gelaran, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵⁵ Muhamad Ridho, Ansorullah, “*Tinjauan Yuridis Tentang Kewenangan Presiden dalam Membentuk Unit Kerja Presiden Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*”, *Limbago: Journal of Constitutional Law* Vol. 1, No. 3, 2021, hlm. 368.

2. Tugas dan Wewenang Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan

- a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar. [Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945];
- b. Presiden menetapkan peraturan pemerintahan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Presiden mengangkat dan memberhentikan para menteri, berdasarkan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. Presiden Mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang, berdasarkan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang jika terjadinya kondisi genting dan memaksa, berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g. Presiden merancang Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang kemudian diajukan presiden untuk

dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, berdasarkan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- h. Presiden meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, berdasarkan Pasal 23F ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- i. Presiden memberikan persetujuan dan menetapkan calon Hakim Agung yang pencalonannya diusulkan oleh Komisi Yudisial dan DPR, berdasarkan Pasal 24A ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- j. Presiden mengangkat dan memberhentikan Anggota Yudisial dengan persetujuan DPR, berdasarkan Pasal 24B ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- k. Presiden menetapkan 9 anggota Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing 3 orang oleh Mahkamah Agung, 3 orang oleh DPR, dan 3 orang oleh Presiden. Berdasarkan Pasal 24C ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai pemimpin eksekutif, Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan. Posisi eksekutif tersebut antara lain anggota kabinet yakni menteri, menteri

koordinator, menteri negara, dan pejabat yang setingkat dengan menteri yang telah diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945.¹⁵⁶

Pada awal tahun 2022 DPR menyetujui usulan pemerintah tentang pemindahan Ibu Kota (RUU Ibu Kota Negara) menjadi Undang-Undang. Pemindahan ibu kota negara yang dilegitimasi melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Sebagaimana diketahui berdasarkan Pasal 1 ayat (9) dan Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan Pemerintahan Daerah Khusus yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara yang dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara membawa dampak yang sangat signifikan terhadap tata kelola pemerintahan di Indonesia.¹⁵⁷

Format ideal itu, sebuah ibu kota negara adalah provinsi yang bersifat otonom, format ideal inilah yang harus dibangun dikarenakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengenal istilah Indonesia dibagi atas provinsi, provinsi dibagi kabupaten/kota yang kemudian daerah tersebut bersifat otonom. Akan tetapi pembentukan Otorita IKN memaksakan format Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian dibalut dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menjadikan IKN sebagai daerah setingkat provinsi yang dipimpin oleh pejabat setingkat menteri. Padahal Pendiri bangsa telah mengatur format pemerintahan terdiri

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Ervin Nugrohosudin, *Op.Cit.*, hlm. 82.

dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan pelaksanaan pemerintahan pun harus menggunakan prinsip demokrasi dari pusat hingga daerah.¹⁵⁸

Penyelenggaraan pemerintahan IKN yang bersifat khusus dengan nama Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pemerintahan ini diselenggarakan oleh Badan Otorita IKN yang dikepalai oleh seorang Kepala Otorita IKN. Bentuk otorita nampaknya memanfaatkan peluang dalam BAB VI Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi; “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”. Kekhususan IKN ini lebih jauh disebutkan mencakup kewenangan-kewenangan tertentu yang tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN. Selain sebagai penyelenggara pemerintahan, berdasarkan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, Otorita Ibu Kota Nusantara juga memiliki tanggung jawab tak terbatas pada perisapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.¹⁵⁹

Menurut Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, Kepala Otorita IKN akan ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Kedudukan Kepala Otorita IKN adalah setingkat menteri. Demikian juga artinya IKN hanya akan menyelenggarakan pemilihan umum tingkat nasional. Pasalnya, badan legislasi seperti DPRD juga tidak akan ada. Hadirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Daniel Pradina Oktavian, “*IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah*”, dikutip dari <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>, diakses pada tanggal 30 Desember 2022.

2022 tentang IKN merupakan hal baru bagi konstitusi kita. Sebab, Indonesia memang belum memiliki undang-undang khusus mengenai IKN. Selama ini, yang ada hanya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Penetapan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota NKRI. Begitu pun juga dengan konsep pemerintahan daerah khusus setingkat kementerian ini di luar kebiasaan ketatanegaraan kita. Perbedaan-perbedaan tersebut akan memiliki konsekuensi politik dan hukum yang panjang.¹⁶⁰

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010 menerangkan mengenai kekhususan dan keistimewaan. Petikan yang diambil dari halaman 39 berbunyi; *“suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya”*. Lebih lanjut tertulis *“jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa ditetapkan dengan Undang-undang sangat terkait dengan a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan”*.¹⁶¹

Dalam perspektif demikian tentu tak sulit mengatakan bahwa IKN dapat diberi kekhususan. Namun, dalam perspektif lain, kekhususan di luar amanat UUD NRI Tahun 1945 jelas tak konstitusional. Pola-pola pengaturan khusus

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010.

memang diberi ruang sedemikian terbuka dalam BAB VI Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka menjaga pluralitas NKRI. Namun, kekhususan ini hanyalah bersifat administrasi belaka yang memiliki konsekuensi-konsekuensi terbatas. Misalnya saja pemberlakuan otonomi khusus untuk seluruh provinsi di Pulau Papua yang memiliki konsekuensi terhadap hak penerimaan dan penggunaan anggaran dan tata pemerintahan khusus dengan adanya Majelis Rakyat Papua (MRP). Kedua daerah tersebut masih tetap berbentuk provinsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.¹⁶²

Pemberian status kekhususan dan keistimewaan pada daerah dalam perjalanannya saja memiliki beragam dinamika. Beberapa daerah seperti Riau dan Batam pernah mengajukan status daerah khusus. Ini timbul karena selama ini ada ketidakjelasan pemaknaan kekhususan yang dimaksud. Sekalipun sudah ada penjelasan dalam putusan MK, tetaplah pemberian status kekhususan atau keistimewaan memerlukan proses politik dan hukum yang panjang. Berkaca dari hal tersebut dan menurut pemaknaan kekhususan dan keistimewaan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010, pertimbangan kekhususan haruslah datang dari aspirasi masyarakat setempat. Sebab, masyarakatlah yang lebih mengerti kebutuhan dan arah pembangunan daerahnya. Meskipun akses demokrasinya sangat luas, model pembangunan seperti inilah yang diharapkan dalam sistem demokrasi.¹⁶³

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

Bentuk Badan Otorita yang dipilih langsung oleh Presiden dan tidak demokratis dirancang untuk dapat memperlancar proyek. Kebijakan proyek yang *topdown* tidak perlu *checks and balances* lewat DPRD, tujuannya agar pekerjaan-pekerjaan proyek dapat lebih efektif dan efisien. Perihal adanya amanat konstitusi soal pemerintahan daerah, yakni Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah daerah diatur agar mempunyai DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilu [Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945], kepala daerah juga dipilih secara demokratis [Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945]. Di sisi lain, pengakuan mengenai daerah khusus yang kini disandang oleh Aceh, DKI Jakarta, D.I. Yogyakarta, dan seluruh provinsi yang ada di Pulau Papua tetap mengedepankan adanya lembaga DPRD, artinya tetap ada representasi rakyat. Namun di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN saat ini hal tersebut tidak ada atau tidak diatur, sehingga hal tersebut telah mencederai konsep demokrasi yang selama ini selalu digang-gaungkan.¹⁶⁴

Meniadakan Gubernur dan DPRD di daerah yang setingkat provinsi selain menimbulkan perdebatan menyangkut konstitusionalitasnya hal ini juga merupakan pengkerdilan terhadap suara dan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Rakyat akan semakin sulit mempercayai pemerintah, karena selama ini pemerintah telah banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang dianggap dapat membungkam aspirasi-aspirasi

¹⁶⁴ Caesar Alfian P Onelim, *Op.Cit.*, hlm. 45.

rakyat, ditambah dengan kebijakan otorita di Ibu Kota Negara Nusantara yang Undang-Undangnya telah disahkan.¹⁶⁵

Pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menyatakan bahwa jabatan Kepala IKN bisa diperpanjang. Namun tidak ada penjelasan mengenai batasan perpanjangan masa jabatan itu, hal ini dapat berpotensi tidak sehat terhadap demokrasi. Karena masa jabatan yang tidak dibatasi dapat memicu penyalahgunaan kekuasaan dan terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apalagi jika jabatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Negara Nusantara tidak diawasi secara memadai oleh lembaga yang menjadi representasi politik rakyat akibat ketiadaan DPRD.¹⁶⁶

Bila mengacu pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, mekanisme pada kewenangan Presiden dalam menunjuk Kepala Otorita IKN perlu diamati secara seksama pada nomenklatur jabatan Kepala Otorita IKN yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara; “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”. Selanjutnya ketentuan Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Berdasarkan pemaknaan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang menyamakan kedudukan Kepala Otorita IKN setingkat menteri, jika melihat mekanisme pada kewenangan Presiden pada Pasal 17

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

UUD NRI Tahun 1945, maka Presiden memiliki wewenang yang telah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam menunjuk Kepala Otorita IKN. Sebab, jabatan Kepala Otorita yang dianggap setingkat menteri, maka setiap Menteri dan Pejabat Setingkat Menteri merupakan bawahan langsung dari Presiden baik karena proses pengangkatan dan pemberhentiannya atas kehendak Presiden.

Selain itu Kepala Otorita IKN juga bertanggungjawab kepada Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara; “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara bertanggung jawab kepada Presiden”.

Kewenangan presiden dalam kapasitasnya sebagai pemangku kebijakan utama dalam pemerintahan pusat yang diatur pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mempunyai tugas melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk mencapai tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea IV.

Tujuan yang dimaksud adalah mewujudkan sinergitas antara lembaga pemerintahan untuk menciptakan harmonisasi antara pemerintahan pusat sebagai lembaga pemerintahan yang tertinggi dengan lembaga pemerintahan yang ada di bawahnya. Mengacu kepada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN disebutkan bahwa; “Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah Otorita Ibu Kota Nusantara”.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) huruf b dan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Otorita Ibu Kota Nusantara adalah lembaga negara yang posisinya sejajar dengan kementerian yang dibentuk untuk melakukan penyelenggaraan proyeksi ibu kota dalam jangka waktu ke depan.

Berdasarkan ketentuan tersebutlah, pada secara mekanismenya, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang memiliki hak prerogatif, memiliki wewenang yang telah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam menunjuk Kepala Otorita IKN. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden yang memiliki hak prerogatif untuk mengangkat sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan. Posisi eksekutif tersebut antara lain anggota kabinet yakni menteri, menteri koordinator, menteri negara, dan pejabat yang setingkat dengan menteri yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang. Yang mana kewenangan Presiden dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN telah diatur dalam Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Hal tersebut dikarenakan hingga saat ini belum ada putusan Mahkamah Konstitusi yang menggugurkan kewenangan Presiden dalam penunjukan Kepala Otorita IKN tersebut.

Meskipun pada secara mekanisme kewenangannya, Presiden memiliki wewenang yang telah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN jika melihat nomenklatur pada jabatan Kepala Otorita IKN yang sejajar dengan menteri

serta berdasarkan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945. Namun, perlu ditekankan dan dipertegas pada UUD NRI Tahun 1945, kewenangan Presiden dalam menunjuk Kepala Otorita IKN sebenarnya juga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri. Sebab, pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan Kepala Daerah untuk dipilih secara demokratis. Artinya demokratis yang telah dilakukan saat ini yang sesuai dengan UU Pilkada adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Sedangkan pengangkatan Kepala Otorita IKN yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN; “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”.

Pemaknaan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang menyamakan kedudukan Kepala Otorita IKN setingkat dengan menteri ini telah mengaburkan makna kepala daerah sebagai pemerintahan yang otonom, sehingga adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN tentang pengangkatan Kepala Otorita ini selain bertentangan dengan konstitusi juga mendegradasi hak masyarakat IKN untuk dapat memilih pemimpin sesuai dengan aspirasinya.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka jelas bahwa jika melihat pada mekanisme kewenangannya, maka Presiden memiliki wewenang yang telah sesuai pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN. Akan tetapi wewenang Presiden

dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN sekaligus tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan konstitusi (Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dikarenakan pengangkatan Kepala Otorita IKN ini telah mendegradasi perintah konstitusi yang mengharuskan pemerintah daerah tersebut dipilih secara demokratis baik dilakukan langsung oleh masyarakat maupun pemilihan secara tidak langsung oleh wakil rakyat daerah tersebut. Selain itu, permasalahan pada posisi jabatan Kepala Otorita IKN yang sebagai kepala daerah tingkat provinsi, namun posisi jabatannya sejajar dengan menteri juga menjadi polemik dan tentu bertentangan pada konstitusi terutama pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan bertentangan pada asas desentralisasi yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian penelitian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan kepala otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sangat bertentangan dengan konstitusi. Jika merujuk pada ketentuan konstitusi setidaknya dapat mengacu pada istilah gubernur apabila IKN dikategorikan setingkat provinsi, sebab bila merujuk pada Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan; “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Selain itu, menurut pemerintah keberadaan Kepala Otorita IKN dapat dikategorikan sebagai pemerintahan daerah khusus yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Akan tetapi kekhususan IKN ini memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap nomenklatur maupun struktur tata pemerintahan di Indonesia sebab tidak sesuai dengan konsep pemerintah daerah khusus yang merujuk pada konsep otonomi daerah maupun otonomi daerah asimetris. Di mana seharusnya kepala daerah memiliki wewenang untuk mengatur rumah

tanggungnya sendiri, serta dipilih secara demokratis melalui sistem Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) oleh rakyat. Sedangkan pejabat setingkat kementerian hanya mempunyai kewenangan untuk mengelola suatu urusan sektoral tertentu saja bukan pengelolaan semua sektor pemerintahan seperti halnya kepala daerah. Dan Kepala Otorita IKN sendiri adalah pejabat eksekutif setingkat menteri yang pengangkatannya dilakukan langsung oleh Presiden, tidak secara demokratis melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

2. Berdasarkan pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, mekanisme kewenangan Presiden dalam menunjuk Kepala Otorita IKN perlu diamati secara seksama pada nomenklatur jabatan Kepala Otorita IKN yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara; “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”. Selanjutnya ketentuan pada Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan; “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Berdasarkan pemaknaan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang menyamakan kedudukan Kepala Otorita IKN setingkat dengan menteri serta berdasarkan pada Pasal 4 ayat (1) huruf b dan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN, bahwa yang dimaksud dengan Otorita Ibu Kota Nusantara adalah lembaga

negara yang posisinya sejajar dengan kementerian yang dibentuk untuk melakukan penyelenggaraan proyeksi ibu kota dalam jangka waktu ke depan.

Jika melihat mekanisme pada kewenangan Presiden pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, maka Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang memiliki hak prerogatif, memiliki wewenang yang telah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam menunjuk Kepala Otorita IKN. Sebab, jabatan Kepala Otorita IKN yang dianggap setingkat menteri, maka setiap Menteri dan Pejabat Setingkat Menteri merupakan bawahan langsung dari Presiden baik karena proses pengangkatan dan pemberhentiannya atas kehendak Presiden. Hal tersebut dikarenakan hingga saat ini belum ada putusan Mahkamah Konstitusi yang menggugurkan kewenangan Presiden dalam penunjukan Kepala Otorita IKN tersebut.

3. Meskipun pada secara mekanisme kewenangannya, Presiden yang memiliki wewenang dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN jika melihat nomenklatur pada jabatan Kepala Otorita IKN yang sejajar dengan menteri serta berdasarkan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945. Namun, perlu ditekankan dan dipertegas pada UUD NRI Tahun 1945, kewenangan Presiden dalam menunjuk Kepala Otorita IKN sebenarnya juga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri. Sebab, pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan Kepala Daerah untuk dipilih secara demokratis. Artinya demokratis yang telah dilakukan saat ini yang sesuai dengan UU Pilkada adalah pemilihan kepala daerah secara langsung

oleh rakyat. Sedangkan pengangkatan Kepala Otorita IKN yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN; “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”.

Pemaknaan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang menyamakan kedudukan Kepala Otorita IKN setingkat dengan menteri ini telah mengaburkan makna kepala daerah sebagai pemerintahan yang otonom, sehingga adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN tentang pengangkatan Kepala Otorita ini selain bertentangan dengan konstitusi juga mendegradasi hak masyarakat IKN untuk dapat memilih pemimpin sesuai dengan aspirasinya.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka jelas bahwa jika melihat pada mekanisme kewenangannya Presiden, maka Presiden memiliki wewenang yang telah sesuai pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN. Akan tetapi wewenang Presiden dalam menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita IKN sekaligus tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan konstitusi (Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dikarenakan pengangkatan Kepala Otorita IKN ini telah mendegradasi perintah konstitusi yang mengharuskan pemerintah daerah tersebut dipilih secara

demokratis baik dilakukan langsung oleh masyarakat maupun pemilihan secara tidak langsung oleh wakil rakyat daerah tersebut. Selain itu, permasalahan posisi jabatan Kepala Otorita IKN yang sebagai kepala daerah tingkat provinsi, namun posisi jabatannya sejajar dengan menteri juga menjadi polemik dan tentu bertentangan pada konstitusi terutama pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan bertentangan pada asas desentralisasi yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perlunya pemerintah untuk melibatkan kembali para akademisi dan praktisi dalam mendesain atau merancang konsep IKN, sebab keberadaan IKN sebagai daerah setingkat provinsi menjadi rancu ketika dipimpin oleh pejabat setingkat menteri. Sehingga perlu untuk kemudian dilakukan perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN agar tidak menyimpang dengan konsep desentralisasi maupun desentralisasi asimetris.
2. Perlunya pemerintah dan DPR mengkaji kembali mengenai proses pengisian jabatan Kepala Otorita IKN dan juga kedudukan jabatannya. Sebab, penunjukan langsung kepala daerah ibu kota Nusantara oleh Presiden telah mengkebiri demokrasi itu sendiri. Di mana penunjukan langsung Kepala

Otorita (Daerah) Ibu Kota Nusantara oleh Presiden tidak sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 mengenai pemilihan kepala daerah dan juga otonomi daerah yang mengharuskan Kepala Otorita (Daerah) Ibu Kota Nusantara dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih secara tidak langsung oleh DPRD sesuai dengan ketentuan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alvian, Kaka. *Lembaga-Lembaga Negara*. Yogyakarta: Saufa, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition. St. Paul, Minn: West Publishing, 1968.
- BPKP. *Pengelolaan Keuangan Desa*. Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2016.
- Danuredjo, SLS. *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Laras, 1967.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Goebler, David Osborne-Ted. *Reinventing Government*. New York: A Plume Book, 1993.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993.

- Hamidi, Jazim. *Optik Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, 2010.
- Hasyimzoem, Yusnani, dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan Pertama, 2017.
- Hatta, Muhammad. *Kumpulan Karangan (I)*. Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Ingleson, Jhon. *Perhimpunan Indonesia dan Pergerakan Kebangsaan*. Jakarta: Grafiti, 1993.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: PT. Alumni, 2004.
- Kansil, Christine S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada, 2010.
- Munir, Sirojul. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.

- Muslimin, Amrah. *Beberapa Asas-asas dan pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: PT. Alumni, 1980.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana, 2005.
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Alumni, 1986.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan Cetakan Keempat, Oktober 2002.
- Sinamo, Nomensen. *Hukum Tata Negara Indonesia: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.
- Sirajudin dan Winardi. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*. Malang: Setara Press, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar penelitian hukum*. Jakarta: UI Press, 1984.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Syafie, Inu Kencana. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2011.
- Syarif, Mujar Ibnu dan Khamami Zada. *Fiqh Siyisah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Syarifin, Pipin, dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Pustaka Bani Quraisy. 2005.

Syarifudin, Pipin dan Dedah Jubaedah. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*.

Bandung: CV. Pustaka Setia, 2006.

Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Jakarta: Pustaka Pelajar

Offset, Cetakan VII, 2009.

Tutik, Titik Triwulan. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca*

Amandemen UUD 1945. Jakarta: Prenada Media, 2010.

Artikel, Jurnal, dan Tulisan Ilmiah

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

Ansorullah, Muhamad Ridho. “Tinjauan Yuridis tentang Kewenangan Presiden dalam Membentuk Unit Kerja Presiden berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”. *Limbago: Journal of Constitutional Law* Vol. 01, No. 3 (2021).

Campbell, Scott. “*The Enduring Importance of National Capital Cities in the Global Era*”. *Working Paper, Urban and Regional Planning Program. College of Architecture and Urban Planning University of Michigan*, 2003.

Fatmawati, Nur Ika. “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia”. *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol. 10, No. 3 (Desember 2018).

Gunawan, Wahyu. “Kekuasaan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri pada Sistem Presidensial di Indonesia”. *Jurist-Diction* Vol. 1, No. 1 (September 2018).

Hadi, Fikri dan Rosa Ristawati. “Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 3 (2020).

Herdiana, Dian. “Menemukanali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara”. *Politica* Vol. 11, No. 1 (Mei 2020).

- _____. “Pemindahan Ibu kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik”. *Jurnal Transformatif* Vol. 8, No. 1 (2022).
- Hutasoit, Wesley Liano. “Analisa Pemindahan Ibu kota Negara,” *Jurnal Dedikasi* Vol. 19, No. 2 (Desember 2018).
- Kaharudin, H., 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).
- Mahardika, Ahmad Gelora dan Rizky Saputra. “Problematika Yuridis Prosedural Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* Vol. 2, No. 1 (2022).
- Mazda, Chadziqatun Najilatil. “Analisis Dampak Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) Terhadap *Social Security*”. *Jurnal Enersia Publika* Vol. 6, No. 1 (Juni 2022).
- Mulyaningsih, Rizki. “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah”. *Lex Renaissance* Vol. 7, No. 2 (April 2022).
- Nopyandri. “Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945”. *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2, No. 2 (2021).
- Nugrohosudin, Ervin. “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”. *Jurnal Legislatif* Vol. 5, No. 2 (2022).

- Pratama. “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi”. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* Vol. 28, No. 1 (2015).
- Rusfiana, Yudi. “Desentralisasi Asimetrik dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara: Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Kajian pada Kawasan Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara)”. *Jurnal Wahana Bhakti Praja* Vol. 06, Edisi 2 (2016).
- Salamony, Jetter Wilson. “Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah menjadi Kepala Otorita pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)”. *Jurnal Ikamakun* Vol. 2, No. 1 (2022).
- Siahaya, Pricilia Elisya. “Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945”. *Lex Administratum* Vol. 9, No. 6 (Juli-September 2021).
- Suharyo. “Otonomi Khusus di Aceh Dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum”. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Vol. 18, No. 3 (2018).
- Sutikno. “Perpindahan Ibu kota Negara Suatu Keharusan atau Wacana”. Makalah dipresentasikan dalam diskusi sejarah, Kota dan Perubahan Sosial dalam Perspektif Sejarah. Yogyakarta, 11-12 April 2007.
- Tauda, Gunawan A. “Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”. *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 01, Edisi 4 (November 2018).

Toun, Nicodemus R. “Analisis Kesiapan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dalam Wacana Pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia ke Kota Palangkaraya”. *Jurnal Akademia Praja* Vol. 1, No. 1 (2018).

Wibowo, Torik Abdul Aziz. “Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara”. *Staatsrecht* Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam Vol. 2, No. 2 (Desember 2022).

Yahya, H.M. “Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera”. *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* Vol. 14, No. 1 (Juni 2018).

Skripsi

Agassi, Ecky. “Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pemindahan Ibu kota Negara”. Skripsi, Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor, 2013.

Onelim, Caisar Alfian P. “Kewenangan Serta Kedudukan Otorita di Ibu Kota Nusantara dalam Sistem Tata Negara Indonesia Ditinjau dari Perspektif Siyasah Dusturiyah”. Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu, 2022.

Peraturan Presiden dan Undang-Undang

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah Amandemen.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan Peradilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010.

Internet

Aziz, Abdul. “Menurut logika konsep badan otorita IKN yang berpotensi melanggar UUD”. Diakses pada tanggal 25 Desember 2022. Dikutip dari <https://tirto.id/merunut-logika-konsep-badan-otorita-ikn-yang-berpotensi-langgar-uud-gpkb>.

Damang. “Pengertian Kewenangan”. Diakses pada tanggal 10 November 2022. Dikutip dari <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>.

Dewantara. “Peran Ibu Kota Negara”. Diakses pada tanggal 11 Agustus 2022. Dikutip dari <http://repository.stiedewantara.ac.id/1952/3/BAB%20I.pdf>.

Kurniadi, Bayu Dardias. “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”. Disampaikan dalam seminar di Puslatbang PKASN LAN Jatinangor, Sumedang pada tanggal 26 November 2012 dan diakses pada tanggal 23 September 2022. Dikutip dari <https://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf>.

Laras, Arlina. “9 Negara yang Gagal Memindahkan Ibu Kota”. Diakses pada tanggal 10 Februari 2024. Dikutip dari <https://lifestyle.bisnis.com/read/20230606/361/1662623/9-negara-yang-gagal-memindahkan-ibu-kota>.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, hlm 11. Diakses pada tanggal 10 Agustus 2022. Dikutip dari

<https://bappeda.kaltimprov.go.id/storage/data-centers/September2021/zNPFAwFfhrKe6NOUadXI.pdf>.

Oktavian, Daniel Pradina. “IKN Nusantara: *Quo Vadis* Otonomi Daerah”. Diakses pada tanggal 30 Desember 2022. Dikutip dari <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>.

Oruwo, Christian Adiputra. “Sejarah Pengaturan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota di Indonesia”. Diakses pada Rabu 7 September 2022. Dikutip dari <https://poso.bawaslu.go.id/sejarah-pengaturan-pemilihan-gubernur-bupati-dan-wali-kota-di-indonesia-oleh-christian-adiputra-oruwos-h-m-h/>.

Ramadhan, Muhammad Rasyid. “Paradigma Pemandangan Ibu Kota Negara”. Diakses pada tanggal 11 Agustus 2022. Dikutip dari <https://bem.feb.ugm.ac.id/paradigma-pemindahan-ibu-kota-negara/>.

Rencang, Rewang. “Mengenal Konsep Ibu Kota Negara Menurut Konstitusi Indonesia dari Waktu ke Waktu”. Diakses pada tanggal 10 Agustus 2022. Dikutip dari <https://rewangrencang.com/mengenal-konsep-ibu-kota-negara-menurut-konstitusi-indonesia-dari-waktu-ke-waktu-1/>.

Sucipto, Purnomo. “Kewenangan Pengangkatan Pejabat Sejak Era Reformasi”. Diakses pada tanggal 10 November 2022. Dikutip dari <https://setkab.go.id/kewenangan-pengangkatan-pejabat-sejak-era-reformasi/>.

Sukmana, Eka. “Bentuk Badan Otorita IKN Dinilai Rancu”. Diakses pada tanggal 25 Desember 2022. Dikutip dari <https://www.kppod.org/berita/view?id=1066>.

LAMPIRAN

Berikut ini Penulis telah menambahkan lampiran berupa Surat Keterangan Bebas Plagiasi yang telah tertera pada halaman berikutnya.



SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 494/Perpus-S1/20/H/X/2023

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **M. Arief Satejo Kinady, A.Md.**
NIK : **001002450**
Jabatan : **Kepala Divisi Adm. Akademik Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : MUHAMMAD RIZKY LAZUARDITO
No Mahasiswa : 17410061
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN
PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA
OTORITA IBU KOTA NEGARA.

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20%**.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 12 Oktober 2023 M
27 Rabiul Awwal 1445 H

Kepala Divisi Adm. Akademik

M. Arief Satejo Kinady, A.Md

ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA

by 17410061 MUHAMMAD RIZKY LAZUARDITO

Submission date: 12-Oct-2023 11:52AM (UTC+0700)

Submission ID: 2193248663

File name: an_Presiden_dalam_Penunjukan_Kepala_Otorita_Ibu_Kota_Negara.docx (439.93K)

Word count: 23019

Character count: 153418

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM
PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA**

SKRIPSI



Oleh:

MUHAMMAD RIZKY LAZUARDITO

NIM: 17410061

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2023

ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENUNJUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA

ORIGINALITY REPORT

20 %
SIMILARITY INDEX

21 %
INTERNET SOURCES

12 %
PUBLICATIONS

9 %
STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	e-jurnal.peraturan.go.id Internet Source	6 %
2	id.scribd.com Internet Source	3 %
3	hukumtatanegaraindonesiablog.blogspot.com Internet Source	2 %
4	Elsa Benia, Ghina Nabilah. "Politik Hukum dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)", Jurnal Hukum Lex Generalis, 2022 Publication	1 %
5	masudumar.wordpress.com Internet Source	1 %
6	repository.uinsu.ac.id Internet Source	1 %
7	Muhammad Ridho, Muhammad Amin. "TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBENTUK UNIT KERJA	1 %

PRESIDEN BERDASARKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN", Limbago: Journal
of Constitutional Law, 2021

Publication

8	nanopdf.com	1 %
Internet Source		
9	Hellen Last Fitriani, Nurhadi Nurhadi. "Hukum Tata Negara tentang Pemerintah dan Otonomi Daerah", YASIN, 2022	1 %
Publication		
10	Purba Hutapea. "In chasing the status as the Province of Jakarta Special Region after the movement of the capital city to East Kalimantan Province", Monas: Jurnal Inovasi Aparatur, 2020	1 %
Publication		
11	Submitted to Universitas Nasional	1 %
Student Paper		
12	Submitted to State Islamic University of Alauddin Makassar	1 %
Student Paper		
13	fh.unsoed.ac.id	1 %
Internet Source		

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On