

REZIM *EXECUTIVE HEAVY* DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH IBU KOTA NUSANTARA

Khulaifi Hamdani¹, Ulvi Wulan²

¹Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. E-mail: hamdanik20b@student.unhas.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. E-mail: ulviwulan25@gmail.com

Abstract

The Nusantara Capital Authority Agency is a ministry-level institution that is authorized to implement activities for the preparation, construction, and transfer of the National Capital City, as well as the organizer of the Special Capital Region government of the Archipelago. On the basis of its specificity, it makes the body of the authority the sole center of power that does not reflect the principle of *trias politica*. The non-creation of checks and balances in the implementation of the regional government of the capital city of the archipelago has the potential to create an executive heavy regime. This paper was compiled using normative research methods so that it is able to predict whether the implementation of the regional government of the capital city of the archipelago was born with a presidential or executive heavy spirit because of the non-realization of checks and balances in the implementation of regional government. The approaches used are the statutory approach, the conceptual approach and the historical approach. The results of this study found that the implementation of the special regional government of the capital of the archipelago had similarities with the implementation of government during the New Order period. Starting from the absence of limits on the head and deputy head of the authority can hold the same position to the absence of a legislative body that will carry out the functions of legislation, budget, and control over the administration of local government. There needs to be a reconstruction of the authority of the authority, namely the implementation of local government held by the Governor and Deputy Governor which is accompanied by the presence of the DPRD. The authority is only authorized as the executor of preparatory activities until the transfer of the National Capital.

Keywords: authority; checks and balances; executive heavy; local government; *trias politica*.

Abstrak

Badan Otorita Ibu Kota Nusantara adalah lembaga setingkat kementerian yang berwenang sebagai pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Atas dasar kekhususannya, membuat badan otorita sebagai pusat tunggal kekuasaan yang tidak mencerminkan prinsip *trias politica*. Tidak terciptanya *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara berpotensi menciptakan rezim *executive heavy*. Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode penelitian normatif sehingga mampu mempreskriptifkan apakah penyelenggaraan pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara lahir dengan semangat presidensial atau *executive heavy* karena tidak terwujudnya *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibukota Nusantara memiliki kesamaan dengan penyelenggaraan pemerintahan pada masa Orde Baru. Mulai dari tidak adanya batas kepala dan wakil kepala otorita dapat memegang jabatan yang sama hingga tidak adanya badan legislatif yang akan menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perlu adanya rekonstruksi kewenangan badan otorita, yakni penyelenggaraan pemerintahan daerah dipegang oleh Gubernur dan Wakil Gubernur yang dibarengi dengan hadirnya DPRD. Badan Otorita hanya berwenang sebagai pelaksana kegiatan persiapan hingga pemindahan Ibu Kota Negara saja.

Kata Kunci: badan otorita; *check and balances*; *executive heavy*; pemerintahan daerah; *trias politica*.

1. Pendahuluan

Provinsi DKI Jakarta sudah tidak mampu mengemban peran sebagai Ibu Kota Negara.¹ Mulai dari pertumbuhan penduduk yang begitu tinggi hingga tak terkendali, keadaan lingkungan yang menurun, tidak meratanya pertumbuhan ekonomi antara ibu kota dan pulau jawa dengan pulau lain di Indonesia, menjadi alasan penting dilakukan pemindahan ibu kota negara. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (*a quo*) lahir untuk mengatur pemindahan ibu kota negara yang diberi nama Ibu Kota Nusantara.

Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagaimana amanat Undang-Undang *a quo*, adalah Badan Otorita dengan Kepala Otorita sebagai kepala pemerintahan daerah.² Kedudukan badan ini setingkat dengan kementerian.³ kedudukannya yang setingkat dengan kementerian, ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah dilakukan konsultasi dengan DPR.⁴ Kekhususannya yang dipilih tidak secara langsung oleh rakyat, maka pertanggungjawabannya adalah kepada presiden. Selain kekhususan Ibukota Nusantara dipimpin oleh Badan Otorita, dalam penyelenggaraan pemerintahan pun tidak terdapat DPRD Provinsi. Sehingga, kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan diberikan kepada Badan Otorita.

Dianutnya sistem konstitusi oleh suatu negara tidak dapat menegasikan konstitusionalisme. Konstitusionalisme menjadi bentuk pembatasan kekuasaan pemerintah, sehingga tidak menciptakan penyelenggaraan yang sewenang-wenang.⁵ Salah satu bentuk muatan dari konstitusi adalah adanya pembagian dan pembatasan tugas kenegaraan yang bersifat fundamental.⁶ Pembagian kekuasaan ini, berangkat dari semangat montesquieu untuk menciptakan pemerintahan yang tidak berporos pada satu kekuasaan sehingga harus dilakukan pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan *Trias Politica*.⁷

Menapak tilas perjalanan politik dan ketatanegaraan Indonesia, maka kita dapat membayangkan wajah murung ibu pertiwi. Pada masa demokrasi terpimpin (1959-1966), Mahfud MD mendudukkan bahwa saat itu adalah masa matinya demokrasi.⁸ Sebab terjadi aksi otoriter pemerintahan, mulai dari pembubaran lembaga perwakilan rakyat, pembuatan penpres dibidang hukum, hingga pelucutan pers secara besar-besaran. Tidak berhenti disitu saja, pada masa Orde Baru (1966-1998) tidak adanya kontrol yang kuat terhadap segala tindakan yang dilakukan oleh eksekutif, yakni peraturan perundang-undangan dibuat oleh presiden kemudian diserahkan kepada DPR.

¹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara* (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Pembangunan Nasional, 2021), 5, Diakses pada 1 Juni, 2022, <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211214-125732-5084.pdf>

² Pasal 1 Angka 9 dan 10 UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

³ Pasal 4 Ayat (1) huruf b UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

⁴ Pasal 5 Ayat (4) UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), 171. Baca juga Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Walheim, Mass: Blaisdell, 1949), Bab VII.

⁶ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), 198.

⁷ Montesquieu, *The Spirit of Laws, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, (Bandung: Nusa Media, 2007), 130.

⁸ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 139.

Pemeran utama oleh militer dengan dwi fungsi ABRI dibawah kekuasaan Soeharto dengan kedudukan presiden sebagai mandataris MPR, sehingga tanggung jawabnya tidak kepada rakyat.

Perjalanan panjang politik Indonesia secara gamblang telah menggoreskan, bahwa pernah tumbuh subur sistem *executive heavy* di bumi pertiwi, yakni kekuasaan eksekutif sebagai penentu seluruh agenda politik.⁹ Adanya kekuasaan yang mendominasi menjadi sumbu terciptanya pemerintahan absolut yang korup. Lord Acton mendudukkan bahwa kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolut kecenderungan korupnya sudah pasti akan absolut.¹⁰ Sehingga, menjadi penting dilakukan pembagian kekuasaan agar tidak terjadi kekuasaan yang absolut dalam tubuh pemerintahan.

Semangat reformasi dengan rezim *check and balances*, mengamanatkan agar terjadi pembagian kekuasaan yang jelas (*distribution of power*) antara Eksekutif, Legislatif, dan juga Yudikatif agar tidak terjadi kekuasaan penuh terhadap lembaga eksekutif (*executive heavy*). Kekuasaan eksekutif yang terlalu mendominasi, berpotensi besar menciptakan *abuse of power* dalam pemerintahan.¹¹ Rezim *check and balances* beriringan dengan penguatan sistem presidensial guna menguatkan kedudukan presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan.

Hubungan desentralisasi dalam suatu daerah khusus dengan pemerintah pusat sebagaimana amanat Pasal 18B ayat 2 adalah pengaturan yang bersifat khusus terhadap campur tangan pemerintah pusat. Terkait dengan pengelolaan Ibu Kota Nusantara oleh Badan Otorita adalah kebenaran. Karena kedudukan Ibu Kota Nusantara sebagai daerah khusus. Penetapan suatu daerah sebagai daerah khusus, jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik karena posisi dan keadaannya yang mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.¹²

Penting untuk mengetahui alasan politik kekhususan Ibu Kota Nusantara. Apakah kekhususan Ibu Kota Nusantara berangkat dari penguatan sistem presidensial yang menjadi nafas Reformasi? Ataukah dengan adanya Badan Otorita, dan tidak adanya DPRD Provinsi sebagai wakil rakyat guna terjaganya *check and balances* dalam pemerintahan, akan menjadi lonceng kembalinya *executive heavy*?

2. Metode

Penulis menggunakan metode penelitian normatif. Metode ini digunakan sebagai bentuk penelitian hukum guna menemukan kebenaran koherensi,¹³ yakni antara norma hukum dan prinsip hukum dengan aturan hukum yang memuat kedudukan Badan Otorita. Guna menemukan kebenaran koherensi yang diharapkan, penulis menggunakan beberapa pendekatan dalam penelitian normatif diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan juga pendekatan konseptual.¹⁴ Pendekatan perundang-undangan guna mengetahui secara legislasi aturan yang mengatur tentang Badan Otorita untuk mengetahui secara hierarki dan juga asas yang memberikan legitimasi Badan Otorita sebagai pengelola hingga penyelenggaraan

⁹ *Ibid.*, 142.

¹⁰ *Ibid.*, 143.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Op.cit.*, 39.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana, 2016), 41-42.

¹⁴ *Ibid.*, 136-177.

pemerintahan di Ibu Kota Negara. Pendekatan perundang-undangan juga digunakan untuk mengetahui sejauh mana kewenangan Badan Otorita dalam pemerintahan.

Untuk memahami secara mendalam bagaimana bentuk pemerintahan dengan sistem pembagian kekuasaan, serta bagaimana seyogyanya Badan Otorita berperan dalam pengelolaan Ibu Kota Nusantara, maka penulis menggunakan pendekatan konseptual untuk mengetahui doktrin-doktrin para sarjana hukum dalam melihat sistem pemerintahan. Pendekatan historis penulis gunakan untuk mengetahui dinamika ketatanegaraan setiap rezim yang berlaku.

3. Analisis

3.1 Semangat *Check and Balances* dan *Executive Heavy*

Secara mendasar, pembagian kekuasaan terdiri dari dua bentuk. *Pertama*, pembagian kekuasaan vertikal, yakni pembagian kekuasaan secara berjenjang seperti Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, hingga Kepala Desa/Lurah.¹⁵ *Kedua*, pembagian kekuasaan secara horizontal, yakni pembagian kekuasaan yang membedakan fungsi dan wewenang. Pembagian secara horizontal ini yaitu Eksekutif, Legislatif dan juga Yudikatif. Pembagian kekuasaan secara horizontal inilah yang dikenal dengan *Trias Politica*. *Trias Politica* menjadi suatu prinsip bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) tidak diberikan kepada orang yang sama guna mencegah kekuasaan yang disalahgunakan. Meskipun telah dilakukan pemisahan kekuasaan antara satu dengan yang lain, tetap perlu dilakukan upaya membendung kekuasaan agar tidak melampaui kekuasaannya.

Lahirnya konstitusi sebagaimana penulis terangkan diawal merupakan resultan dari konstitusionalisme yakni pembatasan kekuasaan. *Check and balances* adalah upaya pengontrolan satu sama lain, sehingga mampu menciptakan keseimbangan kekuasaan agar tidak ada kecenderungan kekuasaan mendominasi yang akan menciptakan tirani.¹⁶ *Check and balances* inilah yang menjadi prinsip dari konstitusionalisme. Prinsip dasarnya adalah kekuasaan harus dipisah ataupun dibagi, menjadi semakin relevan dewasa ini. Dalam *Black Law Dictionary*, *checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*. Tujuan dari *check and balances* agar masing-masing dari lembaga kekuasaan bekerja maksimal dalam menjalankan fungsinya dan juga menjadi bentuk pembatasan kesewenangan.¹⁷

Berangkat dari konsep *check and balances*, pola yang tercipta dalam hubungan kelembagaan eksekutif, legislatif dan juga yudikatif diantaranya adalah:¹⁸

- 1) Kewenangan dalam bertindak tidak hanya pada satu cabang pemerintahan saja, melainkan bersinergi. Contohnya dalam membentuk Peraturan Daerah oleh pemerintah adalah bentuk kewenangan antara pejabat eksekutif daerah bersama dengan pejabat legislatif daerah.
- 2) Upaya *impeachment* terhadap cabang pemerintahan lain.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Op.cit*, 267.

¹⁶ Fajlur Rahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2016), 15.

¹⁷ Andriansyah, *et al.*, *Academic Constitutional Drafting Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2021), 19.

¹⁸ *Op.cit*, 60.

- 3) Legitimasi pengadilan dalam pemutusan perkara ketika timbul permasalahan antara legislatif dengan eksekutif.

Sistem Presidensial adalah bentuk dari penerapan *check and balances* di Indonesia. Hal tersebut berangkat dari semangat reformasi guna keluar dari masa kelam pemerintahan otoriter. Menilik masa Orde Baru yang erat kaitannya dengan pembagian kekuasaan, Soeharto tetap mengamini dikotomi kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan juga Yudikatif. Namun masa itu, peran eksekutif yang mendominasi kekuasaan dan arah politik serta mereduksi peran yudikatif dan legislatif sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi akibat eksekutif secara sistematis meminimalisir fungsi lembaga-lembaga legislatif bahkan yudikatif dengan kebijakan serta aturan yang dibuat oleh eksekutif mulai dari sistem birokrasi, sipil dan militer, serta kekuatan partai.¹⁹ Kekuatan yang tidak sehat dan tidak terciptanya *check and balances* yang dikenal dengan *executive heavy*.

Pola *executive heavy* dalam pemerintahan yang pernah terjadi dalam politik hukum Indonesia diantaranya:²⁰

- 1) Dapat dipilih kembali tanpa batas.
- 2) Tidak adanya kontrol legislatif maupun yudikatif kepada eksekutif.
- 3) Eksekutif sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan dan sangat sedikit peran dan fungsi legislatif dalam pembentukannya.
- 4) Tidak berfungsinya fungsi kontrol lembaga legislatif terhadap eksekutif sehingga tidak dapat melakukan *impeachment*.

Secara dinamika ketatanegaraan, telah jelas bahwa semangat presidensial dengan sistem *check and balances* adalah anak emas reformasi dalam menciptakan pemerintahan demokratis. Sehingga segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia baik pusat maupun daerah harus memiliki pembatasan dan kontrol yang jelas.

3. 2 Badan Otorita Sebagai Refleksi Eksekutif *Heavy*

3.2.1 Masa Jabatan Yang Tak Terbatas

Secara yuridis, kedudukan Badan Otorita adalah lembaga setingkat kementerian yang bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara.²¹ Legitimasi pemberian kekuasaan diberikan oleh presiden kepada Kepala Otorita melalui penunjukan langsung dengan berkonsultasi kepada DPR-RI. Terdapat kesamaan antara Kepala dan Wakil Kepala Otorita dengan Presiden dan Wakil Presiden sebelum amandemen UUD 1945 yakni jabatan yang tak terbatas.

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Loc.cit.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Pasal 2 Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Tabel 3.2.1 Kesamaan masa jabatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita dengan Presiden dan Wakil Presiden.

Masa jabatan Presiden sebelum amandemen UUD 1945 (Pasal 7)	Masa jabatan kepala dan wakil kepala otorita dalam Perpres Nomor 62 Tahun 2022 (Pasal 9 ayat 2)
<i>"Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali".</i>	<i>"Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama".</i>

Kekuasaan Orde Baru bertengger selama 32 tahun didasari atas Pasal 7 UUD 1945 pada frasa "dan sesudahnya dapat dipilih kembali" yang dimaknai bahwa setelah lima tahun menjabat, Presiden dapat menjabat kembali selama ia terpilih tanpa ada batasan berapa kali ia dapat menjabat. Keadaan masa jabatan yang tak terbatas ini menjadi napas amandemen konstitusi untuk menghilangkan jabatan tak terbatas, sehingga memberikan batas berapa kali seseorang dapat memegang jabatan kekuasaan. Diamandemennya Pasal 7 UUD 1945, menambahkan frasa "hanya untuk satu kali masa jabatan" sehingga masa jabatannya hanya dua periode.

Penguasa dapat dipilih kembali tanpa ada batas periode lahir dengan wajah baru, yakni Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Nusantara. Wajah baru yang penulis maksud didasarkan atas kemiripan frasa yaitu "dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama". Kemiripan ini karena tidak adanya batas periode dalam masa jabatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

Kewenangan absolut terhadap pemegang kekuasaan adalah sebuah keniscayaan, sebagaimana Lord Acton mengatakan "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*". Pemberian kekuasaan kepada Kepala Otorita yang dapat ditunjuk dan dipilih kembali pada jabatan yang sama tanpa ada batas maksimal berapa kali ia dapat menjabat, adalah bentuk pembangkangan atas semangat konstitusionalisme dan juga reformasi. Jelas bahwa semangat dari konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan sebagaimana penulis terangkan di awal. Kemudian, semangat reformasi telah jelas melakukan revisi terkait dengan masa jabatan eksekutif dalam hal ini Presiden yang sebelumnya dalam Undang-Undang Dasar menggunakan frasa yang maknanya sama dengan masa jabatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, yakni selama 5 (lima tahun) dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Dengan kekuasaan seperti ini, maka

potensi terjadinya *executive heavy* sangat besar terjadi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara.

3.2.2 Tidak Terdapat Lembaga DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara.

Bentuk kekhususan Ibu Kota Nusantara, menjadikan Badan Otorita sebagai penyelenggara tunggal penyelenggaraan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara.²² Kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang bersifat tunggal, menjadikan Badan Otorita bersifat eksekutorial-legislatif, yakni kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu kekuasaan.

Kewenangan yang diletakkan hanya pada satu kekuasaan saja jelas menyalahi konsep trias politica sebagai bentuk pembagian kekuasaan. Selain bentuk kekhususan ini menyimpangi konsep *trias politica*, kekuasaan otorita juga menyalahi prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 angka 2 bahwa:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara 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”.

Pertentangan sistem pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Ibu Kota Nusantara tidak hanya berimplikasi pada pertentangan norma. Tidak adanya DPRD sebagai lembaga legislatif maka akan mencederai tugas-tugas legislatif guna menciptakan *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diantaranya:²³

- 1) Fungsi Legislasi, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk peraturan daerah yang dibuat bersama Gubernur.²⁴
- 2) Fungsi Anggaran, penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah.
- 3) Fungsi Pengawasan, dalam pelaksanaan peraturan daerah dan pelaksanaan APBD.

Kerangka representasi rakyat pada kawasan pemerintahan daerah, baru dapat berjalan ketika tiga fungsi tersebut diatas dapat berjalan.²⁵ Jauh sebelum memperhatikan kerangka representasi rakyat, dalam sistem pembagian kekuasaan pada pemerintahan daerah pun telah tercederai

²² Pasal 1 angka 8 dan 9 Perpres No. 62 Tahun 2022, bahwa penyelenggara Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Nusantara adalah Otorita Ibu kota Nusantara.

²³ Pasal 316 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁴ Mintarti, *et al.*, *Peran dan Fungsi DPRD dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah*, (Jakarta, Penerbit Taujih, 2019), 23.

²⁵ Pasal 316 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dengan tidak adanya kekuasaan legislatif yang seharusnya dipegang oleh DPRD Provinsi. Dengan tercederainya konsep *trias politica*, akan berimplikasi pada fungsi legislatif yang hilang sehingga kerangka representasi rakyat sudah jelas tidak terpenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada kawasan Ibu Kota Nusantara. Tidak terciptanya *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jelas merefleksikan keadaan pola *executive heavy* pada masa pemerintahan Orde Baru sebagaimana telah diterangkan penulis pada sub bab sebelumnya.

3.2.3 Rekonstruksi Badan Otorita: Penguatan Sistem Presidensial

Melihat bagaimana kedudukan Badan Otorita Ibu kota Nusantara saat ini, maka perlu adanya rekonstruksi Badan Otorita di Ibu kota Nusantara. Suatu wilayah yang ditunjuk sebagai wilayah ibu kota akan menjadi wilayah provinsi baru di luar dari provinsi yang telah ada. Secara konsepsional, yang harus mengisi jabatan adalah yang jabatannya sesuai dengan konsep pemerintahan yang ada. Pasal 18 UUD NRI 1945 telah *ekspresif verbis* mendudukkan pemerintahan daerah terdiri dari provinsi kabupaten dan kota, baik yang memiliki kekhususan dan keistimewaan disebut gubernur, bupati/walikota.

Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Ibu kota Nusantara, mengklasifikasikan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus ibu kota negara. Hal ini adalah salah satu bentuk kebijakan dalam sistem presidensial khususnya paradigma *sharing* vertikal kekuasaan dari pemegang kekuasaan tertinggi dalam hal ini presiden atau *the primus inter pares*.

Jika membaca secara *letter let*, Badan Otorita yang dibentuk dan dikualifisir setingkat kementerian dan mengurus wilayah daerah. Pertanyaan konsepsionalnya adalah pada cakupan wilayah. Menteri adalah presiden sektoral khusus pada yang dimandatkan oleh presiden,²⁶ diluar dari itu tidak boleh dicampuri oleh kementerian yang bersangkutan. Pertanyaannya, Badan Otorita ini apakah hanya mengurus pada satu sektor tertentu saja atau mengurus hajat hidup orang banyak khusus pada wilayah tersebut? Jawabannya Badan Otorita tidak hanya mengurus satu sektor, sehingga kehadiran Badan Otorita setingkat kementerian sebagaimana hukum asal kementerian sebagai presiden sektoral yang hanya mengurus pada basis sektor tertentu tidak relevan dan sesuai dengan hukum asalnya.

Sebagai suatu negara dengan penyelenggaraan sistem presidensial, presiden memiliki peranan yang sentral dan vital dalam penyelenggaraan bernegara. Namun, apakah presiden dengan kewenangan yang besar dan kedudukan yang sentral dalam bernegara serta merta dapat menjalankan sepanjang masuk kedalam kedalam kualifikasi teknis eksekutif? Jawabannya adalah tidak. Sekalipun presiden dalam pemegang kekuasaan eksekutif, ia tidak serta merta dapat mencampuri urusan pemerintahan daerah ketika bersifat bukan dekonsentrasi.

²⁶ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Kembali dengan pendekatan filosofis konsepsional. Mendudukan UUD NRI 1945 sebagai *common sense* kulminasi kehendak masyarakat dalam penyelenggaraan bernegara dan juga pemandu suprastruktur bernegara. salah satunya, presiden dalam kebijakan eksekutorial pemegang kekuasaan menjadi kepala pemerintahan dalam penyelenggaraan bernegara. Pasal 1 ayat (2) dan (3) dengan terminologi negara hukum berdasarkan kedaulatan rakyat dan negara yang berbasis pada kedaulatan rakyat yang dijalankan menurut konstitusional demokrasi. Konsekuensi dari paradigma ini mengharuskan dalam penyelenggaraan bernegara, semua organ yang diatur dalam konstitusi yang merepresentasikan cita yang ingin dituju dalam bernegara, maka harus merefleksikan dan menerjemahkan nilai hukum dan demokrasi yang ada. Salah satunya adalah *power sharing* tidak pada satu institusi sehingga ruang okupasi yang tercipta mengecil potensinya dan *check and balances* dapat tercipta dalam penyelenggaraan bernegara.

Seluruh justifikasi yang telah penulis goreskan, berujung pada pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada kawasan Ibu Kota Nusantara harus dilaksanakan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur dengan penyeimbang dihadapkannya DPRD Provinsi sehingga tercipta *check and balances* pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara.

Posisi dan kewenangan Badan Otorita tetap dengan statusnya sebagai lembaga setingkat kementerian. Namun, tugas dan wewenangnya perlu untuk diperkecil sehingga kedudukannya sebagai presiden eksekutorial harus sesuai dengan hukum asalnya untuk fokus pada sektor tertentu saja. Sektor tertentu yang penulis maksud adalah pemindahan ibu kota nusantara. Mulai dari tahapan persiapan hingga pembangunan. Dengan fokus pada tahapan ini hingga siap dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak akan mereduksi semangat sistem presidensial dan juga menghilangkan *executive heavy* yang akan digantikan dengan mekarnya semangat *check and balances* pada penyelenggaraan pemerintahan daerah nantinya.

4. Penutup

Ibu Kota Nusantara dengan kekhususannya dikelola oleh lembaga setingkat kementerian yang memegang wewenang dan tanggung jawab pada pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara. Kedudukan Badan Otorita di Ibu Kota Nusantara memiliki kesamaan dengan pemerintahan masa Orde Baru dengan pola *executive heavy*. Mulai dari tidak adanya batas berapa kali Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita dapat menjabat, tidak adanya lembaga legislatif sehingga fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan tidak tercipta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara. Kekhususan badan otorita bersifat eksekutorial-legislatif menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara adalah refleksi *executive heavy*.

Perlu adanya rekonstruksi kewenangan Badan Otorita di Ibu Kota Nusantara untuk menciptakan semangat sistem presidensial. Presiden sebagai *the primus inter pares* tidak serta merta dapat mencampuri segala urusan daerah diluar dari dekonsentrasi pusat ke daerah. Sistem presidensial dengan prinsip *check and balances* dapat tercipta apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Gubernur sebagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diamanatkan oleh Pasal 18 UUD NRI 1945 yang dibarengi dengan hadirnya DPRD Provinsi sebagai lembaga legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andriansyah, *et al.* *Academic Constitutional Drafting Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2021.
- Jurdi, Fajlur Rahman. *Teori Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2016.
- Juanda. *Hukum Pemerintah Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: PT. Alumni, 2004.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Mintarti, *et al.* *Peran dan Fungsi DPRD dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Jakarta: Penerbit Taujih, 2019.
- Montesquieu. *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung: Nusa Media, 2007.
- MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana, 2016.

Laporan

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Pembangunan Nasional. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Pembangunan Nasional, 2021. Diakses pada 1 Juni, 2022. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211214-125732-5084.pdf>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Perpres Nomor 62 Tahun 2022 Tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.