

## BAB 1 PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Substansi perubahan itu berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”<sup>1</sup>

Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Ditinjau dari kedaulatan rakyat, pilkada secara langsung merupakan perwujudan bahwa rakyat memiliki tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesempatan untuk menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak mana pun. Tujuan idealnya pilkada langsung antara lain, terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, berkepribadian dan moral yang baik. Dengan demikian, pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakatnya dalam upaya

---

<sup>1</sup> Parbuntian Sinaga, “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Kontruksi UUD NRI 1945.” *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, (Juli 2018), h. 17

mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 133A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. “Pemerintahan Daerah bertanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih”.

Baru-baru ini pemerintah mengeluarkan kebijakan baru dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disingkat sebagai UU IKN). Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tersebut juga melahirkan satu lembaga baru. Lembaga tersebut adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasal 4 UU IKN menyatakan bahwa lembaga tersebut “lembaga setingkat kementerian untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara”. Lembaga tersebut bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, kegiatan pembangunan, dan proses pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus ibuKota Nusantara (IKN).<sup>2</sup>

Otorita Ibu Kota Nusantara tersebut dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Nusantara, berdasarkan Pasal 5 UU IKN. Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai kedudukan setingkat menteri. Kepala Otorita IKN ditunjuk, diangkat, serta di berhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. presiden joko widodo telah Jokowi melantik Bambang Susantono sebagai kepala Otorita IKN,

---

<sup>2</sup> Dian Erika Nugraheny, Sah, “*jokowi lantik bambang susantono-dhony sebagai kepala-wakil kepala otorita IKN 2022-2027.*” <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasio/nal/read/2022/03/10/15382731/sah-jokowi-lantik-bambang-susantono-dhony-rahajoe-sebagai-kepala-wakil> (Diakses Pada Tanggal 31 Mei 2023, Pukul 16.13)

sementara Dhony Rahajoe didapuk sebagai wakilnya. Jabatan tersebut akan diemban hingga 2027 mendatang.

Kedudukan kepala otorita yang setingkat menteri dan di sisi lain memimpin suatu satuan wilayah setingkat provinsi merupakan ketentuan yang tergolong baru dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia, berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri, berdasarkan UU tersebut dikonsepsikan sebagai pembantu Presiden yang memimpin Kementerian. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan wilayah setingkat provinsi yang dipimpin oleh seorang Kepala Otorita yang berkedudukan setingkat menteri.<sup>3</sup>

Maka Berdasarkan ketentuan konstitusi pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 di atas bahwa kepala daerah harus dipilih, karena konstitusi kita tidak memberikan hak prerogatif, presiden mempunyai hak prerogatif tapi untuk pengangkatan kepala otorita presiden tidak punya hak prerogatif, karena sudah ada Undang-Undang yang mengaturnya. jadi kalau diasumsikan bahwa pengangkatan kepala daerah itu adalah hak prerogatif presiden, maka hak prerogatif nya dipertanyakan, karena hak tersebut harus diberikan konstitusi sedangkan tidak ada satupun pasal yang mengatur itu.

Melihat konsep penunjukan kepala badan otorita oleh presiden, hal tersebut seperti kembalinya rezim orde baru yang bersifat sentralisasi. Seharusnya pemerintah berfokus pada pembangunan IKN, setelah pembangunan infrastruktur fisik IKN selesai. Pemilihan langsung kepala daerah IKN dapat dilakukan setelahnya.

---

<sup>3</sup> Gusti Ayu Ketut Intan Pradnyawati, "Konsekuensi Pengaturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Terhadap Prinsip Check And Balances." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 20, Nomor 2 (Juni 2023), h. 20

Selanjutnya adalah kedudukan dari Kepala Otorita IKN yang berkedudukan setingkat menteri. Apabila kedudukan Lembaga Otorita IKN disejajarkan sebagai lembaga setingkat kementerian, hal ini di luar kelaziman berdasarkan ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasarkan pada: a.) Bentuk otorita sendiri bukan merupakan jenis maupun bentuk pemerintahan yang diamanatkan dalam UUD 1945, b.) Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan pengaturan wewenang serta hubungan Otorita IKN dengan kementerian maupun dengan pemerintahan daerah (Pemda) lainnya.<sup>4</sup>

Apabila diposisikan sebagai kementerian, menjadi pertanyaan bagaimana terkait konsep otonomi daerah pada Pemerintah Daerah Khusus IKN. Maka harus juga diperhatikan bahwa lembaga tersebut adalah penyelenggara pemerintahan daerah di IKN. Sedangkan urusan otonomi daerah juga mempunyai bidang yang luas dan lintas bidang. Berbeda dengan konsep kementerian yang membidangi urusan tertentu saja.

Berdasarkan konsepsi pemerintahan daerah yang dipergunakan dalam Ibu Kota Negara yang akan datang tentu akan dipertanyakan konstitusionalitasnya. Apabila membahas mengenai konstitusionalitas, hal ini berarti membahas apakah suatu hal (atau dalam arti penelitian ini adalah suatu peraturan) koheren dengan konstitusi di negara tersebut. Berbicara mengenai konstitusionalitas di Indonesia berarti menilai kesesuaian antara produk hukum yakni Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berdasarkan pada norma-norma yang tertulis konstitusi tersebut.<sup>5</sup>

Menurut Konstitusi kita ini sangat jelas kepala otorita IKN melanggar UUD 1945 pasal 18 tentang pengaturan tentang

---

<sup>4</sup> Fikri Hadi dan Gandryani Farina, *Konstitusionalitas otorita ibu kota nusantara sebagai bentuk pemerintahan daerah*, (Majalah Hukum Nasional 2022), h. 12

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati, *“Ilmu Perundang Undang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan”* (Buku-1), (Jakarta: Cetakan Ke-6, Kanisius, 2011), h. 67

pemerintahan daerah. Lebih lagi presiden melanggar sumpah jabatan presiden yang seharusnya menjalankan UUD selurus-lurusnya, sebagaimana yang diucapkan di dalam sumpah jabatan presiden. "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban presiden republik indonesia ( wakil presiden republik indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa." Dari sumpah tersebut sudah jelas presiden tidak menjalankan UUD 1945 Pasal 18 tentang pemerintahan daerah. Jika semua tanpa mengacu pada UUD 1945 sebagai konstitusi atau sebagai dasar mengatur negara maka akan rusak sistem demokrasi di negara ini.

Apabila membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan prinsip kemaslahatan dan kondisi yang terjadi di Indonesia saat ini, terkait aturan yang menuai polemik di kalangan masyarakat mengenai pengangkatan kepala otorita oleh presiden merupakan suatu hal yang menghilangkan hak rakyat dalam menentukan pemimpinnya, sehingga terjadi penolakan dari berbagai kalangan masyarakat maupun kalangan politik, terkait hal ini perlu dipertanyakan apabila kepala otorita dipilih langsung oleh pusat dan setingkat berkedudukan setingkat menteri bagaimana konsep Otonomi dalam konstitusi kita, jika konsep itu dihilangkan maka daerah tersebut dikendalikan oleh pemerintahan pusat bukan lagi kepala daerah yang yang menurus urusan rumah tangganya sendiri seperti diamanatkan UUD 1945 sebagai dasar hukum di Negara Republik Indonesia. Dan yang menjadi pertanyaan juga otorita ibu kota nusantara berada di kalimantan timur, bagaimana hubungan kewenangan kepala otorita dengan gubernur apakah tetap masuk pada provinsi kalimantan timur atau menjadi daerah otonomi tersendiri seperti DKI jakarta kepala daerahnya harus dipilih, jika masih di dalam kalimantan timur maka pembagian tugas pokok dan kewenangan harus jelas.

Menurut Muhammad Iqbal, *Siyasah Tanfidziyah* adalah tugas melaksanakan undang-undang. untuk melaksanakan negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dalam negeri maupun yang menyangkut hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda anatara satu negara dengan negara Islam lainnya. sebagaimana halnya kebijakan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijakan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nashsh dan kemaslahatan.<sup>6</sup>

Kebijakan mengenai pengangkatan kepala otorita oleh presiden menyimpang dari nilai-nilai ajaran islam yang mengdepankan semangat kemaslahatan, Al-Mawardi dalam bukunya *al-Ahkam al-Sultaniyyah* menerangkan, bahwa pemilihan seorang Pemimpin adalah wajib kifayah atas seluruh muslim suatu negara. Artinya, kalau kewajiban itu sudah dikerjakan oleh sebagian rakyat yang dipilih oleh mereka bersama-sama, maka lepaslah tanggungan kewajiban seluruh rakyat.

Selanjutnya ia menerangkan lebih jauh tentang masalah pemilihan Pemimpin. Menurutny, sebelum Pemimpin berdiri, seluruh rakyat merupakan dua golongan terpenting. Pertama, kaum pemilih (*ahli ikhtiar*), yaitu rakyat yang harus memberikan suara pilihannya. Kedua, orang-orang yang dipilih (*ahli imamah*), yaitu calon-calon yang diajukan untuk dipilih menjadi seorang Pemimpin. Untuk mengisi kedua golongan ini, setiap rakyat tanpa terkecuali memiliki hak yang sama. Oleh sebab itu, Islam tidak

---

<sup>6</sup> Muhammad Iqbal, "*Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Hukum*" (Jakarta; Rajawali Pers, 2012), h. 158

memberikan syarat-syarat yang berat terhadap keduanya, baik itu si pemilih maupun terhadap orang yang dipilih.<sup>7</sup>

Dalam hal ini, dapat kita ketahui bahwa dalam agama Islam telah secara jelas mengatur mengenai pemilihan pemimpin. Untuk mewujudkan kemaslahatan umat, utamanya dalam menentukan seorang pemimpin haruslah sejalan dengan syariat dan melibatkan masyarakat, dan yang terjadi di Indonesia saat ini, terkait yang menuai polemik di kalangan masyarakat yaitu mengenai pengangkatan kepala otorita oleh presiden merupakan suatu hal yang menghilangkan hak rakyat dalam menentukan pemimpinnya, sehingga terjadi penolakan dari berbagai kalangan masyarakat maupun kalangan politik, terkait hal ini perlu dipertanyakan apabila kepala otorita dipilih langsung oleh pemerintah pusat, maka daerah atau kepala daerah tersebut bisa saja dikendalikan oleh pemerintahan pusat bukan sebagai kepala daerah yang diamanatkan UUD 1945 sebagai dasar hukum di Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik mengangkat persoalan ini untuk mengkajinya lebih mendalam, sehingga menghasilkan karya tulis ilmiah berbentuk sebuah skripsi dengan judul **“KONSTITUSIONALITAS PENGANGKATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA PERSPEKTIF SIYASAH TANFIDZIAH”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang di jabarkan di atas, maka timbul permasalahannya, yaitu:

1. Bagaimana Konstitusionalitas Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Sistem Otonomi Daerah?
2. Bagaimana Tinjauan Siyazah *Tanfidziah* Tentang Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara?

---

<sup>7</sup> Zainal Abidin Ahmad. *Membangun Negara Islam*. (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001), h. 195-196

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian nya adalah:

1. Mengetahui Konstitusionalitas Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Sistem Otonomi Daerah.
2. Mengetahui Tinjauan Siyazah *Tanfidziah* Tentang Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

### D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah penulis paparkan diatas, adapun kegunaan penelitian ini adalah:

#### 1. Secara Teoritis

- a. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam upaya memperluas khasanah intelektual khususnya terkait bagaimana sistem pemilihan kepala daerah (Otorita) Di Ibu Kota Nusantara.
- b. Serta penulis berharap penelitian ini bermanfaat dan digunakan sebagai bahan literatur tambahan bagi mahasiswa, maupun masyarakat luas pada umumnya.

#### 2. Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Adapun kegunaan bagi pemerintah yaitu sebagai bahan pertimbangan dalam membuat suatu kebijakan khususnya tentang masalah pengangkatan kepala pemerintahan daerah otorita ibu kota nusantara.

- b. Bagi Masyarakat

Kegunaan penelitian ini bagi masyarakat dapat menambah pengetahuan serta dapat memberikan suatu pandangan bagaimana sistem pada konstitusi kita indonesia dalam menetapkan kepala pemerintahan daerah.

c. Bagi Penulis

1. Untuk memenuhi syarat dalam mencapai gelar serjana hukum.
2. Untuk menambah wawasan pengetahuan dan mendapatkan pembelajaran baru yang lebih mendalam tentang bagaimana sistem pemelihan kepala daerah yang sesuai konsep Otonomi daerah di Indonesia.

**E. Penelitian Terdahulu**

Untuk menghindari munculnya asumsi duplikasi hasil penelitian, maka penulis perlu memberikan pemaparan tentang beberapa karya yang telah ada:

NO	NAMA & JUDUL	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Caisar Alvian P Onelim , Kewenangan Serta kedudukan otorita di ibu kota nusantara dalam sistem tata negara Indonesia di tinjau dari perspektif siyasah dusturiyah, normatif, 2022 (Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu)	Objek dan tema penelitian sama yaitu meneliti tentang ibu kota nusantara, metode penelitiannya sama menggunakan normatif, dan sama-sama mengkaji problematika sistem pemerintahan ibu kota nusantara	Skripsi ini membahas secara mendalam tentang bagaimana kewenangan dan kedudukan sistem pemerintahan khusus di ibu kota nusantara, sedangkan skripsi penulis ini membahas secara mendalam tentang konstitusionalitas pengangkatan kepala otorita ibu kota nusantara perspektif Siyasah <i>Tanfidziah</i>
2	Fikri Hadi dan Farina Gandryani, Konstitusionalitas	Objek dan tema penelitian sama yaitu meneliti	majalah hukum ini secara mendalam membahas mengenai

	<p>otorita ibu kota nusantara sebagai bentuk pemerintahan daerah, normatif, 2022 (Majalah Hukum Nasional)</p>	<p>tentang ibu kota nusantara, metode penelitiannya sama menggunakan normatif, dan sama-sama mengkaji problematika sistem pemerintahan ibu kota nusantara</p>	<p>konstitusionalitas dari Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara, sedangkan skripsi penulis membahas secara mendalam tentang konstitusionalitas pengangkatan kepala otorita (IKN) ditinjau Siyash <i>Tanfidziah</i></p>
3	<p>Pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Fiqh Siyash, Normatif, 2022 (Universitas Islam Negeri Sunan Ampel)</p>	<p>Objek dan tema penelitian sama yaitu meneliti tentang ibu kota nusantara, metode penelitiannya sama menggunakan normatif, dan sama-sama mengkaji problematika sistem pemerintahan ibu kota nusantara</p>	<p>skripsi ini secara mendalam membahas secara mendalam Bagaimana tinjauan hukum pemindahan ibu kota Negara Republik Indonesia di Jakarta ke Penajam Paser Utara berdasarkan UU IKN No. 3 Tahun 2022 dan bagaimana tinjauan menurut fiqh siyash sedangkan skripsi penulis membahas secara mendalam terkait konstitusionalitas pengangkatan kepala otorita perspektif</p>

			Siyasah Tanfidziah
--	--	--	--------------------

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Dan Pendekatan Penelitian

#### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal atau normatif. Menurut Peter Marzuki penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>8</sup> Penelitian hukum doktrinal pada intinya merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

#### b. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan serta konseptual. Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah undang-undang serta regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Pada pendekatan tersebut akan mengacu pada konsep Otonomi yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendekatan konseptual menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan pendekatan yang dilakukan beranjak pada pandangan serta

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), h. 114

doktrin-doktrin yang telah berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>9</sup>

## 2. Sumber Bahan Hukum

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, yang terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara
- 4) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2023 Tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara

### b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa data yang diperoleh peneliti dari penelitian dan kepustakaan yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku, jurnal, majalah, karya ilmiah, dokumen yang biasa disediakan dalam perpustakaan maupun artikel-artikel serta hasil pendapat orang lain yang berhubungan dengan objek kajian.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder berupa ensiklopedia dan kamus.

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *"Penelitian Hukum Edisi Revisi,"* (Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Group, 2016), h. 119.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah melalui studi literatur, yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari atau mengkaji buku-buku, jurnal, hasil penelitian hukum dan sumber-sumber tertulis.

### **4. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum menggunakan teknik analisis yuridis kualitatif melalui metode intervensi hukum, konstruksi hukum dan argumentasi hukum. Teknik analisis yang digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah analisis normatif. Data yang dikumpulkan selanjutnya di analisis dengan dukungan teori yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

