

## MENINJAU ASPEK DEMOKRATIS OTORITA IBU KOTA NEGARA

1

Aryo Wasisto

### Abstrak

Setelah Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara (RUU tentang IKN) disahkan, poin mengenai Otorita IKN mendapat tanggapan dari beragam kalangan. Kritik menyorot kepada persoalan wewenang dan posisinya yang dianggap bertentangan dengan aspek demokrasi. Tujuan dari artikel ini adalah meninjau kembali aspek-aspek demokrasi pada posisi dan wewenang Otorita IKN sekaligus memproyeksikan posisi DPR RI sebagai institusi penting dalam tugas pengawasan jalannya pembangunan dan pemerintahan di IKN. Otorita IKN merupakan lembaga setingkat menteri yang diberi wewenang khusus menyelenggarakan pemerintahan selain sebagai perencana pembangunan di IKN. Otorita IKN dipimpin kepala otorita IKN berstatus setara menteri yang diangkat oleh presiden meskipun kedudukannya setara dengan pemerintah daerah. Secara otomatis dalam wilayah IKN tidak diselenggarakan pemilihan kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Konsep Otorita IKN dianggap mencampur konsep pemerintahan administratif dan pemerintahan daerah khusus. Meskipun diperbolehkan dalam konstitusi, eksistensi Otorita dikhawatirkan tanpa pengawasan.

### Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR RI) dan Pemerintah mensahkan Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara (RUU tentang IKN) pada 18 Januari 2022. Menurut Pasal 5 RUU tersebut, pada 2024 kedudukan IKN Nusantara bersatus sebagai ibu kota NKRI menggantikan Jakarta. Pasal 8 RUU tentang IKN menyebut juga Otorita IKN berwenang melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN Nusantara. Urusan IKN dilakukan oleh Otorita IKN, yakni lembaga setingkat menteri yang dikepalai oleh Kepala Otorita dibantu

Wakil Kepala Otorita. Pemilihannya ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Konsep otorita sesuai dengan aspek *complex organization* yang tertuang dalam Naskah Akademik RUU tentang IKN bahwa pengelolaan ibu kota baru membutuhkan organisasi publik yang berotoritas khusus dan memiliki mandat tertentu.

Konsep Otorita IKN tidak lepas dari kritik. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dalam pendapat yang ditujukan kepada Pimpinan dan Anggota DPR RI mengkritik konsep



daerah khusus dalam RUU tentang IKN. Fraksi PKS memandang bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah hanya mengenal kelembagaan gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur pemerintahan di tingkat provinsi. Oleh karena itu, F-PKS juga menolak tidak adanya keterwakilan masyarakat dalam wilayah IKN melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Fraksi PKS, 2022: 1-3). Dalam pembahasan RUU tentang IKN, Fraksi PKS, Demokrat, dan Dewan Perwakilan Daerah menolak nama otorita. Fraksi Golkar, Fraksi PKB, dan PKS mengusulkan pembentukan DPRD tetap ada dalam RUU IKN (Kompas, 13 Januari 2022).

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI Mohammad Novrizal menyebut Otorita IKN tidak demokratis jika merujuk pada Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945. Pasal itu menyebut bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (Gatra.com, 2022). Status Otorita IKN kontroversial, tetapi dimungkinkan dalam konstitusi sebagai pemerintahan daerah khusus. Otorita IKN dianggap tidak demokratis karena dianggap tidak menjelaskan secara komprehensif tentang proses keterwakilan, pembuatan peraturan daerah, dan konsep pemerintahannya.

Jika dilihat dari fungsi tujuan jangka panjang, pemindahan ibu kota dalam konteks pembangunan tata ruang baru adalah penanda keinginan pemerintah dalam melakukan inovasi tata ruang dan model percontohan kota hijau yang memiliki tujuan pemerataan ekonomi dan etalase baru Indonesia di masa mendatang. Sedangkan Otorita IKN digunakan sebagai eksekutor utama. Tulisan ini meninjau kewenangan dan posisi Otorita IKN dalam aspek-aspek demokrasi. Lebih

lanjut sebagai konsekuensi pasal-pasal yang sudah disahkan, tulisan ini juga meninjau peran DPR RI dalam mengisi kekosongan aspek demokrasi proses pembangunan IKN.

## Meninjau Aspek Demokrasi

Institusi dalam sistem demokrasi memiliki level yang berbeda-beda. Setidaknya aspek-aspek demokratis harus menjelaskan cita-cita sebagai berikut: 1) membuka partisipasi dalam pemilihan; 2) menghindari pemerintahan tirani dengan sistem yang otoriter; 3) meyakinkan terjadi kompetisi yang terbuka; 4) dan membuka forum diskusi rasional (Jones et al., 2019: 45). Sementara Larry Diamond telah menetapkan aspek demokrasi yang penting bagi suatu pemerintahan yakni, persoalan pemilihan dan partisipasi, perlindungan hak asasi manusia, aturan hukum dan prosedur yang berlaku sama, partisipasi aktif dalam bermasyarakat (Diamond, 2004: 124).

Tujuan pemerintahan yang demokratis senantiasa menyertakan *good governance* dalam aspek-aspek akuntabilitas, transparansi, dan daya tanggap. Kerangka hukum juga dipakai sebagai pedoman sebuah pemerintahan berjalan. Dalam konteks pembangunan dan inovasi, pemerintahan yang demokratis, efektivitas diukur dari sejauh mana kemampuan negara dalam memenuhi tuntutan masyarakat (Coston, 1998: 64).

Dasar pertimbangan pembentukan daerah khusus IKN adalah Pasal 18B UUD 1945 yang menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Aceh, adalah daerah khusus yang mengadakan pemilihan demokratis. Demikian pula Yogyakarta memiliki perwakilan di DPRD. Khusus IKN

Nusantara, pemilihan Kepala Otorita ditunjuk langsung oleh presiden dan tidak ada perwakilan DPRD. Sementara kekhususan daerah pada IKN dikecualikan dari pemerintah daerah yang ada (Pasal 5). Dalam Pasal 13 dituliskan, di IKN Nusantara hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional untuk memilih presiden dan wakil presiden, DPR dan DPD, sehingga tidak memiliki DPRD.

Beberapa hal diproyeksikan sebagai hal-hal yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi, antara lain: *pertama*, struktur dalam IKN tidak menjelaskan hal-hal yang mendukung kebutuhan IKN Nusantara sebagai pusat pemerintahan. Otorita IKN dalam RUU tentang IKN tidak diamanatkan sebagaimana fungsi pemerintah daerah seperti berkordinasi antarlembaga dan kordinasi pusat daerah (Kompas, 22 Januari 2022). Pasal 5 RUU tentang IKN menjelaskan Kepala Otorita adalah kepala pemerintah daerah khusus IKN Nusantara yang kedudukannya setingkat menteri, diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Pasal 10 menjelaskan jabatan tersebut dapat diperpanjang. Pada dimensi ini sebenarnya tidak sepenuhnya tidak demokratis karena warga IKN memilih langsung presiden yang bertempat tinggal di IKN.

*Kedua*, Otorita IKN dimandatkan sebagai pemerintah daerah yang tidak diimbangi dengan lembaga legislatif. Di wilayah IKN Nusantara hanya akan ada pemilu tingkat nasional. Meskipun tidak ada pemilihan DPRD, Otorita IKN menempuh cara lainnya untuk menjelaskan hubungan warga dengan kepemimpinan wilayah. Misalnya: 1) Otorita IKN dapat berperan menjadi fasilitator untuk mencapai keseimbangan optimal antara negara, masyarakat, dan ekonomi. Sebagai

catatan ini, aturan turunan Otorita IKN hendaknya memiliki alat prosedur dalam membuka diri dan menerima masukan dan bertanggung jawab pada pemenuhan ekonomi warganya; 2) Fokus pada tujuan grand design pembangunan kota untuk mengembangkan konsep *smart city* dan *green city*. Konsep tersebut merupakan inovasi yang bertujuan memberi keseimbangan antara pola hidup masyarakat dan alam; 3) Otorita IKN juga meningkatkan kapasitas pemerintahan untuk merumuskan kebijakan berdasarkan pendekatan saintifik yang terbuka. Ketiga hal tersebut memang melepaskan diri nilai-nilai partisipasi. Ketiga hal tersebut harus dijamin keberadaannya oleh Otorita IKN sebagai konsekuensi hilangnya aspek-aspek partisipatif.

*Ketiga*, percepatan pembangunan lebih utama daripada demokrasi. Dengan pertimbangan percepatan pembangunan, pemerintahan yang kelak dijalankan Otorita IKN mengorbankan aspek partisipasi demi efektivitas pengambilan keputusan. Sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademik RUU tentang IKN, Otorita IKN Nusantara menggunakan pendekatan holistik yang melibatkan seluruh sektor dan berkesinambungan. Hal ini merupakan strategi besar pemerintah bahwa pembangunan ibu kota negara sebagaimana sebuah pembangunan dari awal, memerlukan konsentrasi dan fokus yang tinggi, terutama pada aspek jaminan kepastian dan pembiayaan investasi. Volatilitas elektoral yang terlalu tinggi berpotensi menjadi penghalang pembangunan yang berkesinambungan dan tidak memberikan kepastian (Wasisto, 2020: 101). Oleh karena itu, dengan tugas mengakumulasi investasi masuk, Otorita IKN sebagai pusat administrasi

dan perancang pembangunan meminimalkan sifat-sifat negatif birokrasi.

*Keempat*, Otorita IKN harus diajuhkan dari politik meskipun berwenang menetapkan peraturan dan menyusun rencana pendapatan IKN. Sebagaimana pengalaman yang langka dan pertama kali, proses demokrasi seperti pemilihan umum berpotensi memicu dinamika politik di masyarakat. Pemilu juga dapat memunculkan ketegangan dan spektrum politik yang diasumsikan akan mereduksi pencapaian pembangunan di IKN. Meskipun detail wewenang akan dituangkan dalam Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, Otorita IKN memerlukan mutlak pengawasan di tingkat DPR RI khususnya dan masyarakat luas pada umumnya.

### **DPR RI sebagai Pengawas IKN**

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 RUU tentang IKN, Otorita IKN memiliki wewenang mencakup urusan pemerintahan kecuali urusan di bidang politik luar negeri, pertahanan, dan keamanan, yustisi, dan fiskal nasional, dan agama. Nantinya Otorita IKN juga akan melakukan dua cabang aktivitas, pemerintahan dan perencanaan pembangunan. Namun, dalam otoritas yang begitu besar, dibutuhkan peran pengawasan setingkat nasional. Model otorita yang setingkat menteri secara otomatis akan meniadakan pembinaan dan pengawasan daerah yang biasanya dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Selanjutnya pengawasan ini dapat dilakukan oleh DPR RI yang berkedudukan di IKN Nusantara.

Kompleksitas posisi dan wewenang Otorita IKN harus

dipertegas dengan aturan turunan yang memadai agar berjalan efektif. Pelibatan DPR RI sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi pengawasan sangat krusial karena kedudukan otorita IKN juga setingkat menteri. Oleh karena itu, DPR RI dapat menyusun struktur keanggotaan tetap sebagai pengawas untuk proses pemerintahan dan pembangunan IKN.

Otorita IKN nantinya akan mengatur hubungan warga negara secara administratif. Misalnya, dalam konsep otonomi daerah, Otorita IKN memiliki wewenang untuk menentukan pajak dan retribusi daerah. Di sisi lain representasi IKN bersifat nasional yang nantinya diamanatkan kepada Anggota DPR (Kompas, 28 Januari 2022). Meskipun tidak pernah dikenal DPR RI membahas peraturan setingkat daerah, dalam daerah yang khusus hal ini diperlukan untuk memastikan keberlangsungan IKN tidak diselewengkan.

Beberapa fungsi pengawasan yang krusial dalam pembangunan IKN antara lain sektor keuangan. DPR RI berkewajiban melakukan pengawasan pada pembangunan yang berjalan karena bagaimanapun juga IKN dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam mencapai tujuan pembangunan yang sesuai rencana, DPR RI memastikan Otorita IKN harus mengoptimalkan sumber-sumber pendanaan. Dalam Pasal 12 Ayat 1 dan 2 RUU tentang IKN, Otorita IKN memiliki kewenangan dalam menerbitkan perizinan investasi, kemudahan berusaha, insentif fiskal, dan atau non-fiskal, serta pemberian fasilitas khusus kepada setiap orang yang mendukung pembiayaan untuk persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, dan pengembangan IKN dan kawasan penunjang sebagai penggerak ekonomi. Tugas pada

wilayah ini harus didorong dengan semangat akuntabilitas dan pengawasan yang tinggi.

DPR RI juga perlu memastikan bahwa Otorita IKN mampu mempromosikan, menstimulasi, dan memfasilitasi, pembangunan yang berkelanjutan, berkeadilan, termasuk pembangunan fisik dan manusianya. Aspek ini sangat penting mengingat IKN Nusantara merupakan kota bertaraf internasional yang memiliki fungsi sebagai etalase investasi. DPR RI juga perlu memastikan Otorita IKN harus mampu mengantisipasi tingkat urbanisasi akibat dari tarikan faktor pemerintahan, ekonomi, dan politik. Fungsi pengawasan DPR RI pada IKN signifikan untuk mengantisipasi penyelewengan wewenang karena pembangunan ibu kota baru tidak sepenuhnya menggunakan anggaran negara, melainkan juga pada pihak swasta.

### Penutup

Kritik publik terhadap Otorita IKN dianggap tidak demokratis karena meniadakan beberapa aspek-aspek demokrasi dalam skema pemerintahan daerah. Aspek-aspek demokrasi yang ditiadakan dalam RUU tentang IKN antara lain tidak ada hubungan partisipatif dalam pemilihan legislator tingkat daerah dan tidak menjelaskan sistem pemerintahan yang koordinatif. Meskipun daerah kekhususan diperbolehkan dalam konstitusi, Otorita IKN harus memiliki mekanisme khusus sebagai fasilitator warga IKN Nusantara untuk menjamin partisipasi yang sifatnya teknis. Hal ini kemudian harus tertulis secara jelas dalam aturan-aturan turunan.

Di samping menjalankan pemerintahan, Otorita IKN juga memiliki wewenang melakukan pembangunan di IKN. Konsekuensinya, Otorita IKN harus diimbangi dengan lembaga pengawas. Satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pengawasan adalah DPR

RI. DPR RI dapat merancang pilar pengawasan dengan mekanisme pemberian wewenang kepada komisi atau alat kelengkapan yang lain. DPR RI harus memastikan tujuan Otorita IKN dalam pembangunan berjalan lancar. Otorita IKN mengontrol sekaligus memastikan efektivitas pembangunan IKN. DPR RI juga perlu mendorong Otorita IKN mampu menciptakan kepastian dalam investasi demi pembiayaan pembangunan kota bertaraf internasional yang juga diarahkan menjadi kota hijau dan penyangga ekonomi. DPR RI juga harus memastikan pembangunan dan pemerintahan yang dimotori oleh dana swasta dan negara tidak keluar dari kewenangan. Dalam pembuatan peraturan setingkat provinsi di IKN, sebaiknya DPR RI terlibat. Oleh karena itu, hal teknis yang dibutuhkan dalam memaksimalkan peran DPR RI dalam pengawasan, gedung DPR RI dapat dibangun bersama-sama dengan istana negara.

### Referensi

- "DPR Pastikan Regulasi Pelaksana Atur Detail Kewenangan Otorita IKN Nusantara", *Kompas*, 2 Februari 2022, hal. 9.
- "Kewenangan Khusus Otorita IKN Kental Orientasi Investasi", *Kompas*, 13 Januari 2022, hal. 1
- "Pendapat Fraksi PKS terhadap Rancangan Undang-undang IKN". Fraksi PKS. (2022). <https://fraksi.pks.id/app/uploads/2022/01/IKN.pdf>, diakses 5 Februari 2022.
- "Pengawasan Pemerintahan IKN Nusantara di Tangan DPR Kompas", *Kompas*, 28 Januari 2022, hal. 5

- “Tanpa DPRD dan Pemilu Kepala Otorita, IKN Disebut Tak Demokratis”, 1 Februari 2022 | Nasional. Gatra.Com. <https://www.gatra.com/news-534568-Nasional-tanpa-dprd-dan-pemilu-kepala-otorita-ikn-disebut-tak-demokratis.html>, diakses 2 Februari 2022
- Coston, J. M. 1998. “Administrative avenues to democratic governance: the balance of supply and demand. In *Public Admin. Dev* (Vol. 18), 34-37.
- Diamond, Larry. 2004. What is Democracy? | Larry Diamond. Stanford. <https://diamond-democracy.stanford.edu/speaking/lectures/what-democracy>, diakses 5 Februari 2022.
- Jones, B. D., Epp, D. A., & Baumgartner, F. R. 2019. “Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations”. *International Review of Public Policy*, 1(1), 7-26. <https://doi.org/10.4000/irpp.318>, diakses 7 Februari 2022.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara
- Rancangan Undang-undang Ibu Kota Negara, [www.ikn.go.id](http://www.ikn.go.id), diakses 1 Februari 2022.
- Wasisto, Aryo. 2020. “Volatilitas Elektoral dan Pemilu Model Serentak.” Dalam Prayudi (Ed.), *Evaluasi Pemilu Serentak 2019*. Jakarta: Intelengensia Intrans Publishing, hal. 100.



Aryo Wasisto  
[aryo.wasisto@dpr.go.id](mailto:aryo.wasisto@dpr.go.id)

Aryo Wasisto, M.Si. adalah peneliti ahli pertama di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, terutama di bidang politik dalam negeri. Gelar sarjana humaniora diraih di Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia dan gelar master ilmu politik didapat dari Universitas Nasional. Tertarik pada isu-isu kepemiluan, partai politik, dan perilaku pemilih.

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.