

PENGANGKATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NEGARA DARI NONPARPOL: PERSPEKTIF POLITIK

1

Prayudi

Abstrak

Pilihan Presiden Jokowi terhadap pengangkatan figur nonparpol 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. Target tersebut adalah pada tahap awal pemindahan IKN yang menjadi landasan bagi pencapaian pembangunan fasilitas dibutuhkan sesuai desain rencana induk IKN. Bagi DPR, yang terpenting adalah pembahasan rencana kebijakan operasional dan penanganan persoalan di lapangan yang ditawarkan oleh kepala otorita terpilih mampu dijalankan secara kritis sekaligus konstruktif.

Pendahuluan

Presiden Joko Widodo (Jokowi) memilih kalangan nonpartai politik (non parpol) sebagai Kepala Otorita Ibu Kota Negara (IKN). Ini merupakan langkah yang diambil oleh presiden terhadap beberapa figur yang sempat “berseliweran” sebagai yang dianggap layak menjadi Kepala Otorita IKN. Pililhan tersebut bukan berarti tidak bermakna politik. Sebelum Rancangan Undang-Undang (RUU) IKN dibahas pada akhir tahun 2021 dan memasuki awal tahun 2022 selesai dibahas, tema siapa yang memimpin IKN menjadi salah satu diperbincangkan oleh publik, termasuk di antara parpol, hingga

RUU ditandatangani oleh Presiden Jokowi sebagai Undang Undang (UU) No. 3 Tahun 2022 pada 15 Februari 2022. Sebelum pelantikan Kepala Otorita IKN, Presiden Jokowi menegaskan akan secepatnya melakukan pelantikan untuk mengisi jabatan Kepala Otorita IKN, meskipun juga sadar bahwa pandangan kritis dan bahkan gugatan uji materi UU IKN sudah disampaikan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Baginya, pro dan kontra terkait masalah pemindahan IKN dianggap sudah selesai secara politis dengan disetujuinya pembahasan RUU IKN menjadi UU di DPR dengan dukungan 8 dari 9 fraksi (Republika, 23 Februari 2022).



Pilihan presiden terhadap kepala otorita yang berasal dari nonparpol bisa dianggap menjadi hak prerogatif presiden dalam sistem presidensial. Sistem ini memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Presiden dalam menentukan personal yang menjadi anggota kabinetnya. Sebaliknya, kalau pengangkatan awal Kepala Otorita IKN yang berasal dari parpol, dikhawatirkan bisa menjadi kurang kondusif bagi pencapaian target pemindahan IKN, karena berpotensi berbenturan dengan karakteristik penyiapan berbagai kebutuhan di lapangan. Kepala Otorita IKN adalah pejabat setingkat menteri. UU No. 3 Tahun 2022 menyebutkan antara lain: “Untuk pertama kalinya Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara ditunjuk dan diangkat oleh Presiden paling lambat 2 (dua) bulan setelah Undang Undang ini diundangkan” (Pasal 10 Ayat 3). Artinya, jika dihitung dari sejak diundangkan dalam Berita Negara (sejak mendapat nomor), maka paling lambat pada 15 April 2022 presiden sudah harus menunjuk dan mengangkat awal kepala otorita dan wakil kepala otorita. Tulisan ini menggunakan perspektif politik terhadap pilihan presiden untuk pengangkatan awal Kepala Otorita IKN dari kalangan nonparpol.

Instrumen Politik Sistem Presidensial

Posisi kepala otorita sebagai bagian dari kabinet menunjukkan kuatnya wilayah IKN adalah bersifat administrasi kepanjangan pusat dan menjadi komponen vertikal yang esensial dari sistem presidensial. Sistem presidensial menempatkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus sebagai pusat kekuasaan negara (Syamsuddin Haris, 2011: 2). Kedudukan presiden yang kuat

sejalan dengan tuntutan agar instrumen kepala otorita mampu menjalankan proses pemindahan dengan baik dan tidak memunculkan ketegangan sosial-politik, memelihara stabilitas politik sehingga memungkinkan pemerintah bekerja efektif dan efisien. Koalisi pemerintahan Jokowi-Ma’ruf Amin mempertegas kedudukan presiden karena dibangun atas apa yang masuk kategori koalisi besar (*grand coalition*) atau *oversized coalition*. Dominasi politik koalisi demikian menunjuk pada dukungan mayoritas mutlak partai politik di parlemen. Ini tentu dengan negosiasi dan insentif yang diberikan pada partai-partai yang bergabung di koalisi besar tadi atau bahkan bukan tidak mungkin pada dorongan *reshuffle* kabinet.

UU IKN tampaknya mencoba mengadopsi pemulihan kekuasaan prerogatif presiden pada tahap awal IKN dan menghindarkan sistem presidensial “cita rasa parlementer” berkenaan pengaruh DPR melalui mekanisme *fit and proper test*-nya. Problematik sistem presidensial “cita rasa parlementer” setelah Amandemen UUD 1945 bisa diwarnai konflikual dan mekanisme “konsultasi” berpeluang menjadi transaksional (Lili Romli, 2019: 54-55). Kekhawatiran tadi beralasan, meskipun koalisi pada masa kepemimpinan Jokowi-Ma’ruf Amin merupakan koalisi besar partai-partai di pemerintahannya saat UU IKN dibahas. Dengan posisi kepala otorita sekaligus sebagai kepala pemerintahan daerah khusus (Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 10 UU No. 3 Tahun 2022), maka dukungan politik koalisi di kabinet menjadi penting. Ini karena kepala otorita yang menjalankan peran sebagai kepala pemerintahan daerah khusus tidak dipilih dalam pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat (pilkada).

Dukungan koalisi yang kuat membuat Presiden Jokowi percaya diri untuk merealisasikan keinginannya pada awal Kepala Otorita IKN dijabat dari nonparpol. Dukungan koalisi partai tadi

menjadi penting karena Otorita IKN memiliki kewenangan yang luas, yaitu atas seluruh urusan pemerintahan, sepanjang yang tidak terkait dengan urusan-urusan pemerintahan absolut di bawah pusat. Selain itu, Otorita IKN juga memiliki kewenangan penuh untuk berinovasi dalam menjalankan pemerintahan (Naskah Akademik RUU Ibu Kota Negara, 2021: 82). Ini termasuk kewenangannya menarik pajak dan retribusi khusus, di samping kendali penuh dalam pemberian izin investasi dan insentif fiskal dan/nonfiskal yang diusulkan ke pusat (Pasal 12 dan Penjelasan, serta Pasal 24 Ayat (4) dan (5) UU No. 3 Tahun 2022). Meskipun nantinya ini akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah (PP) dan aturan yang ditetapkan Otorita setelah mendapat persetujuan DPR. Kepala otorita dituntut mampu bergerak cepat atau diistilahkan “tancap gas” dalam melaksanakan detail desain rencana induk IKN. Kepala otorita juga dituntut memiliki kepemimpinan menggerakkan sumber daya pemerintahan daerah khusus sekaligus loyal terhadap presiden yang mengangkatnya. Kalau pada awal kepala otorita ditunjuk sepenuhnya dan dilantik oleh presiden (untuk masa jabatan 2022-2024), maka pada masa kepemimpinan otorita berikutnya (2025-2029), terlebih dahulu harus melalui mekanisme *fit and proper test* di DPR.

Presiden Jokowi pernah menyampaikan kriteria calonnya berlatar belakang arsitek dan pernah memimpin daerah. Ketika itu presiden mengklaim belum memutuskan siapa kepala otorita. Ia menyatakan sedang berfokus menyusun regulasi turunan UU IKN yang sehari sebelumnya, 18 Januari 2022, disetujuinya RUU tadi menjadi UU oleh pemerintah dan DPR dalam rapat paripurna. Dengan kedudukan kepala otorita yang setingkat menteri, maka kepala otorita tunduk pada UU No. 39 Tahun 2018 tentang Kementerian Negara yang melarang rangkap jabatan. Tetapi, ketika itu, Menteri

Sosial Tri Rismaharini pernah menjadi menteri sekaligus Walikota Surabaya, dengan alasan diizinkan oleh Presiden Jokowi. Beberapa tokoh lain yang juga dianggap berpeluang menduduki jabatan Kepala Otorita adalah Ridwan Kamil (Gubernur Jabar), Basuki Tjahaja Purnama (mantan Gubernur DKI Jakarta/Komisaris Utama PT Pertamina), Bambang Brojonegoro (Menteri Ristek/Kepala BPPT 2019-2021, termasuk yang menyiapkan kajian awal pemindahan IKN), Tumiya (mantan Dirut PT Wijaya Karya), dan Abdullah Azwar Anas, mantan Bupati Banyuwangi 2 periode 2010-2015 dan 2016-2021 (Tempo, 20 Februari 2022).

Dua nama nominasi, yaitu Basuki Tjahaja Purnama dan Abdullah Azwar Anas berasal dari kalangan parpol, yaitu PDI Perjuangan. Dalam perkembangan, nominasi nama Bambang Susantono juga muncul (finance.detik.com, 22 Februari 2022). Bambang Susantono diketahui antara lain pernah menjadi Wakil Menteri Perhubungan (2010-2014), Ketua Umum Masyarakat Transportasi Indonesia (2004-2010), Wakil Presiden *Asian Development Bank* (ADB) untuk Pengelolaan Pengetahuan dan Pembangunan Berkelanjutan, dan menjadi Wakil Presiden *East Asia Society of Transportation Studies* (EASTS).

Target Kinerja Otorita IKN

Dengan posisi setingkat menteri, maka kepala otorita tunduk pada UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Sikap Presiden Jokowi untuk memilih kepala otorita berlatar belakang nonparpol memperoleh dukungan secara politis. Keinginannya agar pengelolaan IKN dijalankan oleh sosok profesional dan bebas kepentingan atau intervensi parpol. Anggota Komisi II DPR, Guspari Gaus, menilai IKN salah

satunya adalah menjadi simbol bangsa secara kolektif, bukan kelompok atau golongan tertentu. Hal itu diharapkan agar Kepala Otorita IKN bisa bekerja dan fokus dengan kerja-kerjanya secara independen (Kompas, 26 Februari 2022). Kepala Otorita IKN tidak boleh melakukan perangkapan jabatan. Pasal 23 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tegas menyebutkan larangan soal rangkap jabatan tersebut. Larangan rangkap jabatan sangat penting agar dirinya fokus menangani IKN.

Target pengerjaan proyek raksasa pemindahan IKN dengan segala konsekuensi yang menyertainya, memunculkan dugaan “penumpang gelap” atas keperluan situasinya yang benar-benar kondusif terkait persiapan, pemindahan, dan pembangunan IKN. Salah satunya adalah dugaan terkait isu penundaan Pemilu 2024. Isu ini justru muncul di tengah kesepakatan jadwal pemungutan suara yang memunculkan spekulasi perpanjangan masa jabatan presiden. Meskipun alasan eksplisit yang disampaikan terkait normatif suasana yang lebih kondusif guna proses pemulihan ekonomi akibat pandemi Covid 19 (Kompas, 24 Februari 2022). Pemilu 2024 pada saat nanti hasilnya ditetapkan dan dilantik pemerintahannya, maka memantik spekulasi memanfaatkan kekhawatiran seolah-olah agenda IKN menjadi taruhan apakah akan diteruskan atau tidak? Isu penumpang gelap tadi perlu dijawab oleh pilihan pada figur nonparpol sebagai awal Kepala IKN berkenaan target kinerjanya bagi pemindahan IKN. yang berjalan lancar.

Diharapkan dengan figur nonpartisan profesional yang didukung oleh koalisi partai-partai di kabinet, proses pemindahan pada tahapan awal IKN sesuai rencana induknya, sejak tahun 2022 hingga 2024, relatif lebih

kondusif. Pemilihan awal kepala otorita dari nonparpol menjadi sejalan dengan keinginan IKN dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan setempat sebagai penanda peralihan dari organisasi yang semula bersifat kaku hirarkis menuju model yang lincah/agil (Kementerian PPN/ Bappenas, 2021: 20) Langkah ini juga bisa menjadi keseimbangan dari kombinasi kalangan parpol dan nonpartisan parpol yang mengisi kursi kabinet, melalui pilihan pengisian awal kepala otorita IKN. Ada semacam karakteristik zaken kabinet pada masa pemerintahan Jokowi-Ma’ruf Amin, yang nomenklaturnya disebut sebagai Kabinet Indonesia Maju dalam pola koalisi partai yang dibangun. Kepala Otorita IKN menjadi preseden instrumen kepentingan eksekutif yang dominan, sekalipun ada pengawasan dari DPR selaku legislatif nasional, bukan melalui DPRD. Ini disadari ketika masa jabatan kepala dan wakil kepala otorita sepenuhnya berada di tangan presiden selama kurun waktu 5 tahun dan dapat dipilih kembali (Pasal 10 UU No. 3 Tahun 2022). Kepemimpinan kepala otorita 5 tahunan tadi berbeda dengan pembatasan masa jabatan presiden yang *nota bene* adalah atasannya, yang maksimal tidak diperkenankan oleh konstitusi selama lebih dari 2 periode (Pasal 7 UUD 1945).

Posisi presiden yang dapat mengendalikannya Kepala IKN dari nonparpol memudahkan pemerintah dalam mengimbangi kemungkinan terjadinya pembengkakan biaya sosial politik pada tahap peralihan dan proses pemindahan IKN. UU IKN dianggap belum menyertakan biaya transisi selama pemindahan dan biaya adaptasi yang harus ditanggung masyarakat perlu layanan pemerintah pusat. (Fahmi Amhar, 2022: 6). Di tengah rencana percepatan, otorita memerlukan waktu pendirian kelembagaannya dan melibatkan bantuan kementerian/instansi terkait, utamanya di tahap rintisan yang diperkirakan mulai tahun 2022-2023.

Pelantikan kepala otorita melalui Keputusan Presiden (Keppres) menjadi salah satu unsur dari tahapan penyiapan otorita IKN dalam penetapan struktur dan kewenangannya melalui Peraturan Presiden (Perpres). Ini nantinya diikuti tahapan pengisian Struktur Organisasi dan Tata Kelola (SOTK), serta pemenuhan anggarannya. Biaya tinggi transisi dan adaptasi yang berpotensi di tahapan awal pemindahan, bisa menjadi dorongan bagi partai-partai menuntut kompensasi lebih lanjut, kalau figur kepala otorita berasal dari parpol. Ini sejalan dengan harapan Presiden Jokowi, figur kepala otorita di samping sebagai seorang arsitek, dituntut pula untuk menguasai masalah infrastruktur, transportasi, pengadaan barang dan jasa, serta memiliki jaringan internasional. Intinya, figur yang memimpin IKN adalah dari kalangan profesional. Jejaring internasional dibutuhkan karena pendanaan pembangunan IKN nantinya bertumpu pada investasi swasta. Figur tersebut diharapkan mendorong investor asing berinvestasi untuk pembangunan IKN (Kompas, 5 Maret 2022).

Dengan posisi kepala otorita IKN yang menjadi bagian dari kabinet, maka Kepala Otorita IKN adalah benar-benar menjadi instrumen politik presiden. Konstelasinya, adalah dalam kurun waktu 2022-2024 logis untuk figur nonparpol dipilih oleh Presiden Jokowi. IKN masih berada dalam awal kerangka persiapan tahapan-tahapannya, termasuk penyiapan aturan turunan pelaksanaan dari UU No. 3 Tahun 2022. Pilihan ini sukar direalisasikan ketika figur kepala otorita berasal dari parpol, karena mudah terjadi friksi di antara parpol koalisi pendukung pemerintah yang dilandasi oleh saling ketidakpercayaan satu sama lain dan potensi benturan kepentingan. Peringatan ini beralasan, karena dalam hal penyusunan dan penetapan daerah pemilihan (Dapil) Anggota DPR dan Anggota DPD di Ibu Kota Nusantara oleh KPU RI adalah melalui

konsultasi dengan Otorita IKN (Pasal 13 Ayat (3) UU No. 3 Tahun 2022). Ini artinya Kepala Otorita IKN memiliki peran tersendiri dalam penyusunan Dapil Pemilu Anggota DPR dan Anggota DPD, meskipun acuannya tetap pada UU Pemilu yang berlaku saat ini, yaitu UU No. 7 Tahun 2017 dan mekanismenya adalah hanya melalui konsultasi. Ketika tahapan persiapan pemindahan IKN sudah mapan menuju tahapan pembangunan lebih lanjut segala fasilitas di wilayah IKN, maka bukan tidak mungkin kalangan parpol nantinya menjabat sebagai kepala IKN. Artinya, kemungkinan perubahan atau sebaliknya keberlanjutan dari figur nonparpol yang menduduki jabatan Kepala Otorita IKN terbuka peluangnya setelah tahapan awal dilewati, yaitu pascatahun 2024.

Penutup

Pilihan presiden mengangkat figur nonparpol sebagai Kepala Otorita IKN adalah bagian dari pelaksanaan politik kewenangan prerogatifnya sekaligus dukungan dari koalisi partai. Sistem presidensial memungkinkan presiden terpilih dalam pemilu menentukan keanggotaan kabinetnya dengan segala latar belakang dari figur yang mengisi posisi menteri atau pejabat setingkat menteri. Pilihan pada kalangan nonparpol sebagai awal kepala otorita juga menunjukkan keberlanjutan kompromi yang dimanifestasikan oleh dukungan koalisi partai-partai sebagaimana pada tahapan sebelumnya, yaitu ketika membahas RUU IKN.

Dengan kalangan nonpartisan profesional yang mengisi pada tahapan awal IKN, maka menjadi kondusif bagi kebutuhan percepatan proses pemindahan IKN dari DKI Jakarta ke Sepaku, Penajam Paser Utara dan Kutai Kertanegara, Kaltim. Presiden menjadi penentu posisi kepala otorita nantinya

agar dapat menjalankan komunikasi dengan pihak DPR, melalui mekanisme konsultasi yang dijalankan oleh kepala otorita terpilih. Bagi DPR, penting kiranya agar dukungan politik yang diberikan bagi pengisian kepala otorita ditransformasikan secara kritis namun konstruktif menuju konsolidasi IKN sesuai desain rencana induknya.

Referensi

- Amhar, Fahmi, "Pro Kontra Ibu Kota Negara", *Kompas* 26 Februari 2022, hal. 6.
- Haris, Syamsuddin. 2011. "Koalisi dalam Sistem Presidensial Indonesia: Faktor-Faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono". *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 8, No. 1.

"Ini Profil Calon Kuat CEO IKN Bambang Susantono", 22 Februari 2022, <https://finance.detik.com/foto-bisnis/d-5954131/ini-profil-calon-kuat-ceo-ikn-bambang-susantono>, diakses 28 Februari 2022.

"Jokowi: Kepala Otorita IKN Non Parpol", *Republika* 23 Februari 2022, hal. 3.

"Kader Istana untuk Nusantara", *Tempo* 14-20 Februari 2022, hal. 31.

Kementerian PPN/Bappenas. 2021. *Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara*. Jakarta, Juli.

Kementerian PPN/Bappenas. 2021. Naskah Akademik RUU Ibu Kota Negara.



Prayudi
prayudi@dpr.go.id

Drs. Prayudi, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta pada tahun 1989, pendidikan S2 Ilmu Politik Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama Bidang Politik Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Posisi Birokrasi Dalam Persaingan Politik Pemiluakada" (2013), "Media Penyiaran, Dinamika Pemerintahan Daerah dan Politik Kekuasaan" (2014), dan "Politik Binwas Provinsi terhadap Kabupaten/Kota (Kasus Bangka Belitung dan Sulawesi Selatan)" (2015).

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.