

BAB II

KESESUAIAN MEKANISME PENGISIAN JABATAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DENGAN PRINSIP DEMOKRASI

2.1 Konsep Demokrasi dalam Konstitusi Indonesia

Menurut Sri Soemantri bahwa konsep demokrasi terdapat 2 (dua) arti, yaitu dalam arti material dan dalam arti formal. Demokrasi dalam arti material adalah demokrasi yang dilandasi oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa dan negara, seperti demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi sentralis, dan demokrasi Pancasila. Sedangkan demokrasi dalam arti formal terbagi atas demokrasi langsung (*direct democracy*), seperti yang pernah dijalankan di negara-negara Yunani Kuno dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*).³⁸

Berdasarkan pendapat Sri Soemantri inilah, berarti konsep demokrasi Indonesia dalam arti material didasarkan pada demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila ini menjadi landasan filosofi dalam merumuskan konsep demokrasi Indonesia dalam arti formal. Konsep demokrasi Indonesia dalam arti formal didasarkan pada konsep demokrasi yang terkandung dalam sila keempat Pancasila, yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Untuk memahami gagasan yang terkandung dalam sila keempat Pancasila tersebut dapat merujuk pada pendapat Soekarno yang disampaikan dalam sidang BPUPK pada tanggal 1 Juni 1945. Menurut Soekarno

³⁸ HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan, Remaja Rosdakarya*, Bandung, 2015, hlm. 338-339.

bahwa “...Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan”.³⁹

Berdasarkan penjelasan Soekarno inilah, maka dapat dikatakan bahwa konsep demokrasi Indonesia dalam arti formal adalah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Konsep demokrasi perwakilan ini juga diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dijelaskan oleh Soepomo dalam Sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Konsep demokrasi perwakilan yang dianut di Indonesia ini dipertegas oleh pendapat Sri Soemantri bahwa makna permusyawaratan/perwakilan dalam sila keempat Pancasila adalah adanya proses bermusyawarah para wakil rakyat dalam sebuah lembaga perwakilan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan rakyat supaya untuk memperoleh keputusan secara mufakat atau melalui pemungutan suara (*voting*)

Konsep demokrasi perwakilan dalam penyelenggaraan pemerintahan Pusat dilakukan oleh MPR, DPR, DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat di pusat. Sedangkan konsep demokrasi perwakilan di daerah dilakukan oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Konsep demokrasi Pancasila yang terkandung dalam sila keempat Pancasila menjadi dasar argumentasi bahwa konsep demokrasi perwakilan dalam konsep demokrasi Pancasila hanya berlaku dalam penyelenggaraan kekuasaan negara melalui lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan dalam pemilihan penyelenggara kekuasaan negara tidak tersurat dan tidak tersirat dalam sila keempat Pancasila. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaturan mengenai mekanisme pemilihan

³⁹ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 150

anggota DPR, utusan daerah dan golongan, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD, dan kepala daerah dalam UUD 1945. Dengan mendasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang terkandung dalam demokrasi Pancasila, maka konsep pemilihan penyelenggara kekuasaan negara harus ditentukan dalam UUD dan undang-undang dengan tetap mendasarkan pada prinsip permusyawaratan melalui lembaga perwakilannya di pusat dan di daerah.⁴⁰ Melalui lembaga perwakilan inilah, maka konsep pemilihan penyelenggara kekuasaan negara dapat ditentukan apakah akan menganut demokrasi langsung (*direct democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dengan demikian, baik demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan sama-sama sesuai dengan prinsip demokrasi Pancasila sepanjang dilakukan dan ditetapkan sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat.

Dalam perkembangan penyelenggaraan demokrasi Pancasila, Indonesia pernah menerapkan konsep demokrasi perwakilan dan konsep demokrasi langsung dalam penyelenggaraan Pilkada. Demokrasi perwakilan diterapkan dalam penyelenggaraan Pilkada sejak awal orde baru dengan berlakunya UU No. 5 Th. 1974 sampai berlakunya UU No. 22 Th. 1999 dalam era reformasi. Sementara itu, konsep demokrasi langsung diterapkan dalam penyelenggaraan Pilkada sejak berlakunya UU No. 32 Th. 2004 sampai saat sekarang. Pilihan konsep demokrasi Pancasila dalam penyelenggaraan Pilkada juga harus didasarkan filosofi dalam sila ketiga Pancasila, yaitu Persatuan Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa

⁴⁰ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 7-8

filosofi persatuan mengandung makna persatuan dalam keragaman (*unity in diversity*), bukan persatuan dalam keseragaman (*unity in uniformity*).

Yudi Latif juga menyatakan bahwa persatuan dari keragaman masyarakat Indonesia harus dikelola berdasarkan konsepsi kebangsaan yang mengekspresikan persatuan dalam keragaman dan keragaman dalam persatuan (Bhinneka Tunggal Ika).⁴¹ Berdasarkan pendapat inilah, maka konsep demokrasi Pancasila dalam penyelenggaraan adalah penyelenggaraan Pilkada yang didasarkan pada aspek keragaman daerah. Penyelenggaraan Pilkada berdasarkan prinsip keragaman daerah merupakan bentuk penerapan atas sila ketiga Pancasila, Persatuan Indonesia. Keragaman daerah tersebut dapat dilihat dari aspek budaya, adat, dan agama maupun potensi ekonomi dan sumber daya manusia dari masing-masing daerah. Keragaman daerah tersebut harus menjadi pintu masuk (*entry point*) untuk menetapkan mekanisme demokrasi Pancasila dalam penyelenggaraan Pilkada, baik secara langsung (*direct democracy*) atau secara perwakilan (*representative democracy*). Mekanisme Pilkada secara langsung berarti kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam Pilkada. Sedangkan Pilkada secara perwakilan berarti kepala daerah dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat, yakni oleh DPRD. Pilihan mekanisme Pilkada tersebut harus dihasilkan dari persetujuan bersama antara DPRD dengan kepala daerah sebagai perwujudan dari perwakilan atas dasar hikmat kebijaksanaan.

⁴¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Cetakan keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012 (Selanjutnya disebut Yudi Latif I), hlm. 47.



Bagan 2.1 Konsep Demokrasi Pancasila Dalam Penyelenggaraan Pilkada

Berdasarkan bagan di atas, berarti konsep demokrasi Pancasila dalam penyelenggaraan Pilkada harus dilakukan sesuai dengan prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman daerah serta prinsip kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan daerah bersama dengan kepala daerah. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka pilihan mekanisme Pilkada yang berangkat dari keragaman daerah harus ditetapkan dalam undang-undang. Undang-undang merupakan bentuk DPR yang telah memperoleh kekuasaan yang bersumber dari daulat rakyat melalui Pemilihan umum. Prinsip-prinsip demokrasi adalah dasar dari sistem demokrasi yang mengatur bagaimana kekuasaan dan keputusan dibuat dalam suatu negara. Berikut adalah beberapa prinsip demokrasi yang umum diterapkan:

1. Kedaulatan Rakyat: Kekuasaan politik berada di tangan rakyat, yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik melalui pemilihan umum dan mekanisme partisipasi publik lainnya.
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab: Menghormati martabat dan hak asasi setiap individu, serta menjunjung tinggi prinsip keadilan sosial, kesetaraan, dan perlindungan hak asasi manusia.

3. Persatuan Indonesia: Membangun persatuan dan kesatuan dalam masyarakat yang beragam, menghargai keberagaman sosial, budaya, dan agama, serta mengupayakan harmoni dan toleransi antar warga negara.
4. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan: Pembuatan keputusan politik dilakukan melalui musyawarah masyarakat dan lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan rakyat serta memungkinkan warga negara untuk berkontribusi dalam proses pengambilan keputusan yang lebih inklusif.
5. Pemilihan yang Bebas, Adil, dan Jujur: Pemilihan umum harus dilakukan secara bebas, adil, dan jujur, serta memungkinkan warga negara untuk memilih perwakilan yang sesuai dengan kepentingan mereka.
6. Persamaan di Depan Hukum: Setiap warga negara harus dijamin kesamaan di depan hukum, tanpa diskriminasi berdasarkan agama, ras, etnis, atau status sosial.
7. Proses Hukum yang Wajar: Proses hukum harus berjalan secara wajar, adil, dan transparan, serta memungkinkan setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan hukum yang adil.
8. Pembatasan Pemerintah Secara Konstitusional: Pemerintah harus dibatasi oleh konstitusi dan hukum, serta tidak boleh melampaui batas-batas yang ditentukan oleh konstitusi.
9. Pluralisme Sosial, Ekonomi, dan Politik: Menghargai keberagaman dan diversitas dalam masyarakat, serta memungkinkan partisipasi aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan.

10. Nilai-nilai Toleransi, Pragmatisme, Kerja Sama, dan Mufakat: Menghargai nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat dalam masyarakat, serta memungkinkan warga negara untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan.
11. Jaminan Hak Asasi Manusia: Menghormati dan melindungi hak asasi manusia, serta memungkinkan setiap warga negara untuk memiliki hak-hak dasar yang dijamin oleh konstitusi.
12. Memperjuangkan Kesejahteraan Masyarakat: Mencari kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama dari sistem demokrasi, serta memungkinkan warga negara untuk memiliki kesempatan yang sama dalam meningkatkan kualitas hidup mereka.

2.2 Landasan Konstitusional Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. Kedua, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketiga, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol

public secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya. Pasca amandemen UUD NRI 1945, perihal pemilihan kepala daerah secara spesifik diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang selengkapnya menentukan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Kata kunci dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 di atas adalah pemilihan kepala daerah ‘dipilih secara demokratis’. Konstitusi tidak menentukan secara spesifik sistem yang harus digunakan, melainkan memberikan ruang untuk memilih sistem manapun, sepanjang sistem tersebut memenuhi prinsip pemilihan yang demokratis. Secara historis, lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Diantara yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Anthonius Rahail dari Fraksi KKI, yang menyatakan: “.... ini ingin kami tekankan, karena selama ini pemilihan tidak langsung dan akhir-akhir ini justru hasil pemilihan bupati dan gubernur setelah melaksanakan pemerintahannya ternyata tidak menunjukkan kemampuan yang berarti untuk membangun rakyat dan nampaknya nanti yang susah juga adalah rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, menyangkut tentang sistem pemilihan eksekutif ini memang perlu kita tetapkan secara benar apa yang menurut kata hati kita sekarang adalah terbaik untuk membangun bangsa dan negara ini. Oleh karena itu kami melihat, bahwa contoh-contoh yang ada sekarang, kadangkala dengan sistem yang tidak langsung itu lalu

bisa atur akhirnya menghasilkan orang yang punya uanglah yang jadi. Oleh karena itu kami mengusulkan yang pertama di mana gubernur, bupati dan walikota itu dipilih secara langsung. Saya yakin dan percaya, bahwa sudah cukup banyak kader-kader bangsa kita yang tersebar di seluruh tanah air hanya kesempatan yang barangkali perlu kita berikan, sehingga ada kompetitif yang sehat dalam rangka kita mempunyai kader pemimpin rakyat yang memang betul-betul teruji kepemimpinannya oleh penilaian secara terbuka, terimakasih pak.” Sedangkan yang mengusulkan agar pemilihan kepada daerah dipilih secara demokratis adalah Hobbes Sinagari F-PDIP yang mengatakan: “Jadi, kita tidak dipilih secara langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal inikan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nanti adalah masalah pemilihan presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu begitu, jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatiflah ya, dilatarnatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat.” Berdasarkan perbedebatan yang berkembang dalam proses terbentuknya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 di atas, maka dipahami bahwa UUD NRI 1945 pasca amandemen menghendaki agar sistem pemilihan kepala daerah adalah asimetris (beragam), bukan simetris (seragam).

Setelah terjadinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 1999 samapai dengan tahun 2002, maka telah terjadi perubahan yang sangat besar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Jika sebelum terjadinya perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945,

kedaulatan rakyat bukan lagi Dilaksanakan oleh MPR, melainkan dilaksanakan menurut UUD. Ketentuan mengenai kedaulatan rakyat ini dimuat dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Paham kedaulatan rakyat ini sudah dikemukakan oleh kaum Monarchomachen, Bellarmin dan sebagainya yang mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat.⁴² Inti dari ajaran kedaulatan rakyat yaitu bahwa rakyatlah yang memiliki kekuasaan yang sesungguhnya. Akan tetapi, cara untuk melaksanakan kekuasaan itu ditentukan dalam suatu kesepakatan bersama yang dijadikan sebagai landasan bernegara, yaitu konstitusi. Oleh karena itu, prinsip kedaulatan yang dianut oleh bangsa Indonesia sebagai- mana dijelaskan sebelumnya adalah prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional utama bagi mekanisme pengisian jabatan publik, termasuk pengisian jabatan kepala daerah.

Pelaksanaan atau tata cara pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut kemudian diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Secara gramatikal, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI tersebut menentukan tata cara pengisian jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara demokratis. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa suatu negara yang menganut azas kedaulatan rakyat disebut juga sebagai negara demokrasi atau sebaliknya bahwa

⁴² Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 188.

pengertian demokrasi secara harfiah identik dengan makna kedaulatan rakyat.⁴³ Oleh karena itu, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Ni'matul Huda menyatakan bahwa pemakaian kata "demokratis" dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UD NRI Tahun 1945 tersebut mengandung dua makna, yaitu baik pemilihan secara langsung maupun tidak langsung melalui DPRD, kedua-duanya mengandung makna demokratis. Pendapat Ni'matul Huda tersebut juga sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 15/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dalam bagian pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan: "Ada dua substansi yang menjadi amanat Konstitusi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Pertama, bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan melalui pemilihan. Dengan melalui cara lain di luar cara pemilihan, misalnya dengan cara pengangkatan atau penunjukan. Kedua, harus dilakukan secara demokratis, artinya harus memenuhi kaidah-kaidus demokrasi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak mewajibkan pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) untuk menggunakan prosedur atau tata cara pemilihan tertentu, secara langsung ataupun tidak langsung". Hal itu sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang, sepanjang telah terpenuhinya kaidah-kaidah demokrasi.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka dapat diketahui bahwa makna kata "demokratis" itu artinya harus memenuhi kaidah. kaidah demokrasi, yaitu menggunakan prosedur pemilihan tertentu, baik secara langsung

⁴³ Titik Triwulan Tutik, *Loc.Cit.*

ataupun tidak langsung. Oleh karena itu, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kebebasan kepada pembentuk undang-undang, untuk menentukan cara pemilihan kepala daerah tersebut, apakah akan dipilih secara langsung oleh rakyat (*direct democracy*) atau dengan cara dipilih oleh DPRD sebagai wakil rakyat (*indirect democracy*) yang biasa disebut dengan istilah demokrasi perwakilan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, terdapat ketentuan bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan melalui pemilihan. Dengan kata lain, bahwa pengisian jabatan kepala daerah tersebut tidak boleh dilakukan melalui cara lain diluar cara pemilihan, misalnya dengan cara pengangkatan atau penunjukan. Penafsiran Mahkamah Konstitusi tersebut sesungguhnya telah menutup ruang bagi mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui sistem pengangkatan atau penunjukan. Sedangkan yang selama ini terjadi di Provinsi DIY, mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilaksanakan melalui mekanisme penetapan oleh Presiden. Begitu juga halnya dengan mekanisme pengisian jabatan Walikota dan Bupati di wilayah Provinsi DKI Jakarta yang diisi dengan cara pengangkatan oleh Gubernur DKI Jakarta. Jika dilihat secara sepintas, maka tata cara pengisian jabatan yang seperti sudah tentu bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan juga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

2.3 Prinsip Demokrasi dalam Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Secara historis, perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia, menganut sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung. M. Hadin Muhjad menyatakan bahwa ada tiga pola pengisian jabatan

kepala daerah yang dianut oleh undang-undang pemerintahan daerah sebelum UU No. 32 Tahun 2004, yaitu: (1) pengangkatan oleh pemerintah pusat, (2) pengangkatan atas usul DPRD dan (3) pemilihan oleh DPRD. Muhjad menyatakan bahwa semua pola yang dianut dalam undang-undang pemerintahan daerah tersebut ternyata tidak demokratis, karena dominannya peran pemerintah pusat. Sebagai suatu masalah dalam hal DPRD diberikan wewenang untuk memilih kepala daerah, kandidat yang dipilih dapat dianulir dan ditolak untuk diangkat oleh pemerintah pusat.⁴⁴

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, pembentuk undang-undang (DPR bersama dengan Presiden) memilih bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ketentuan tersebut dirumuskan dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil”. Penggunaan asas tersebut oleh pembentuk undang-undang merupakan bentuk pelaksanaan pemilihan secara demokratis. Dengan kata lain bahwa pembentuk undang-undang telah memilih bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan bentuk pemilihan secara demokratis sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, dipilihnya bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung pula (*direct democracy*).

⁴⁴ M. Hadin Muhjad, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hlm. 6-7.

Terkait dengan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (demokrasi langsung), Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa: “Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Di samping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.”⁴⁵

Pertanyaan hukum yang muncul dari konsep demokrasi langsung yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas adalah apakah pemilihan kepala daerah merupakan pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945? Ada perbedaan pandangan mengenai pemilukada, apakah termasuk bagian dari sistem pemilu sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 ataukah bukan merupakan bagian dari Pemilu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:

“Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 (ayat 3 dan 4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah secara langsung. Dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 59.

untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk kepala pemerintahan”.⁴⁶

Dari pendapat diatas dapat diketahui bahwa Philipus M. Hadjon memasukkan Pemilukada sebagai bagian dari sistem pemilu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

M. Hadin Muhjad dalam disertasinya menyatakan bahwa pengaturan pilkada langsung dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak demokratis. Berikut ini pendapat M. Hadin Muhjad mengenai aturan pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pengaturan pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 terbukti tidak demokratis. Ada dua alasan, pertama karena sistem pemilihan yang mengutamakan efisiensi dan kedua penyelenggaraannya ada diintervensi dari pemerintah serta dominannya peran partai politik. Jika pilkada dilakukan secara demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4), maka dapat melalui Pilkada tidak langsung oleh DPRD berdasarkan aturan dan prosedur yang transparan dan akuntabel. Sedangkan pemerintah pusat hanya memberikan pengesahan saja, dan dapat juga dilakukan pilkada secara langsung oleh rakyat yang pelaksanaannya berdasarkan parameter pemilihan yang dilakukan secara demokratis.

⁴⁶ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Surabaya, 2007, hlm. 23.

UU No. 32 Tahun 2004 menganut Pilkada langsung tetapi diperdebatkan konstitusionalitasnya, karena sistem Pilkada langsung menurut UU No. 32/2004 tidak demokratis, karena sistem pilihannya mengutamakan efisiensi daripada legitimasi dan dalam proses penyelenggaraannya KPUD diintervensi pemerintah pusat melalui PP No. 6 Tahun 2005 menyangkut data pemilih dan pelantikan. Dalam proses pencalonan dominannya peran partai politik sehingga calon perseorangan harus melalui partai politik.

M. Hadin Muhjad berkesimpulan bahwa pengaturan mengenai Pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut tidaklah demokratis dikarenakan beberapa alasan tersebut di atas. Akan tetapi, menurut Rusdianto Sesung dalam bukunya berjudul Hukum otonomi Daerah menyatakan bahwa tidak sepenuhnya setuju dengan pendapat yang dikemukakan oleh M. Hadin Muhjad di atas. Rusdianto Sesung berpendapat bahwa dipilihnya bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut sudah menunjukkan salah satu nilai-nilai demokrasi atau dengan kata lain bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁴⁷ Dikatakan demokratis jika sekiranya undang-undang tersebut menentukan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan cara penetapan atau pengangkatan sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 15/PUU-V/2007 seperti yang telah disebutkan di atas.

Menurut Rusdianto Sesung, pendapat M. Hadin Muhjad yang menyebutkan bahwa pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak demokratis dikarenakan

⁴⁷ Rusdianto Sesung, *Op.Cit*, hlm. 137-140.

berkaitan mengenai proses dan hasil penyelenggaraannya yang lebih mengutamakan efisiensi daripada legitimasi kurang argumentatif. Efisiensi yang dimaksud adalah berkaitan dengan jumlah perolehan suara sah dari pasangan calon kepala daerah yang tidak harus mendapatkan lebih dari 50% (lima puluh persen) suara, dapat ditetapkan sebagai calon terpilih. Pasal 107 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa jika tidak ada pasangan kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen), maka pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Hal itu kemudian dianggap tidak *legitimate*, atau dengan kata lain bahwa ketentuan tersebut tidak mengutamakan legitimasi dari rakyat. Akan tetapi, jika hal itu dijadikan argumentasi untuk menyatakan bahwa ketentuan Pilkada langsung dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak demokratis dikarenakan mengabaikan legitimasi, maka pertanyaannya menurut Rusdianto Sesung adalah “Apakah suatu pemilihan secara langsung yang Tingkat partisipasi pemilihnya kurang dari 50% dapat dikatakan tidak demokratis atau tidak legitimid?” Hal itulah yang menjadi dasar pendapat yang dikemukakan oleh M. Hadin Muhjad tersebut.

Di samping itu, dominanya peran partai politik dalam proses pencalonan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah juga bukan merupakan alasan lagi. Mengingat bahwa pada tahun 2007, Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 mengabulkan gugatan yang dimohonkan oleh Lalu Ranggalawe, seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Barat, NTB yang mengakomodir calon perseorangan (*independen*) untuk dapat mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah tanpa harus melalui partai politik. Ketentuan

tersebut kemudian diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004. Oleh karena itu, ketentuan Pilkada langsung sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah memenuhi prinsip demokrasi.

2.4 Desentralisasi Asimetris Dalam Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah asimetris berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 ini juga telah memiliki tafsir konstitusional, melalui setidaknya dalam 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi.

Pertama, dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun

sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) samasama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Kedua, Pemilukada asimetris berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahkan lebih tegas disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072–073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilukada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilukada dalam UUD 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilukada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilukada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di Papua serta daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari adat, struktur masyarakat maupun tingkat kesiapannya.

Disamping tafsir dalam 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, tafsir “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagai sistem pilkada asistemtris, juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie (2002). Menurutny, perkataan “dipilih secara demokratis” ini bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat ataupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) seperti yang pada umumnya sekarang dipraktekan didaerah-daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku Berdasarkan analisis di atas, maka pemilihan kepala daerah menurut Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 pasca amandemen memang dimaksudkan menganut sistem pilkada asimetris (beragam). Artinya, sitem pemilihan kepala daerah itu dapat beragam (asimetris), apakah dipilih secara langsung atau diplih melalui DPRD. Akan tetapi, pilihan sistem tersebut harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Tabel 2.1 Mekanisme Pengisian Kepala Daerah Pada Pemerintah Daerah yang Bersifat Khusus atau Istimewa

Pemerintah Daerah Khusus/ Istimewa	Dasar Hukum	Mekanisme Pemiliha	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
Provinsi Aceh	UU 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh	Pemilihan Langsung Oleh Rakyat	Pemilihan Langsung Oleh Rakyat
Provinsi DKI Jakarta	UU 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara	Gubernur	Pemilihan langsung Oleh rakyat dalam satu pasang Walikota/Bupati dan Wakilnya diangkat oleh Gubernur
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Undang-Undang Nomor 13 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	Penetapan oleh Presiden Berdasarkan Usulan DPRD	
Provinsi Papua	UU 21 Tahun 2000 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Pemilihan Langsung Oleh Rakyat UU 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang	Pemilihan Langsung Oleh Rakyat	

	UU 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua UU 21 Tahun 2000 tentang Otsus Bagi Provinsi Papua.	
--	---	--

Saat ini terdapat 4 (empat) daerah yang memberlakukan desentralisasi asimetris berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, yakni:

1. Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; dan,
4. Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berdasarkan pengaturan di dalam setiap Undang-Undang bagi keempat daerah tersebut, terdapat pengaturan yang berbeda dari daerah-daerah lain pada umumnya, sebagai bentuk dari desentralisasi asimetris dengan mendasarkan pada kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah. Hal ini juga berlaku dalam hal desentralisasi asimetris di bidang politik, yang tercermin dalam sistem pemilihan kepala daerah yang juga beragam (asimetris) dari keempat daerah tersebut.

1. Provinsi DKI Jakarta

Desentralisasi asimetris di bidang politik pada Provinsi DKI Jakarta tercermin dari sistem pemilihan kepala daerahnya. Hal ini tercermin dalam

2 (dua) hal:⁴⁸ Pertama, di DKI Jakarta pemilihan kepala daerah hanya terjadi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur saja. Sementara untuk walikota di lima kota administratif di DKI Jakarta, pengisiannya melalui penunjukan oleh gubernur. Begitu juga dengan bupati yang masuk wilayah administratif Jakarta, pengisiannya dilakukan dengan penunjukan oleh gubernur. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 29 Tahun 2007:

- (1) Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati;
- (2) Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Kedua, adalah dalam hal syarat perolehan suara untuk calon terpilih dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur juga memiliki perbedaan dengan daerah lainnya, terutama terbukanya kemungkinan dilaksanakannya pemilihan dengan dua putaran. Hal demikian terjadi apabila pada putaran pertama tidak terdapat pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari total suara sah. Jika terjadi putaran kedua, maka pemilihan putaran kedua akan diikuti oleh perolehan suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan putaran pertama. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1), (2), dan ayat (3) UU No. 29 Tahun 2007:

⁴⁸ Jaweng, R.N.E, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara Dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*, Tesis. Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012, hlm. 23-40.

- (1) Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.
- (2) Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.
- (3) Penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan menurut persyaratan dan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Provinsi Papua

Desentralisasi asimetris di bidang politik tercermin dari system pemilihan yang meliputi meliputi 3 (tiga) hal:

- (1) Adanya persyaratan khusus bagi calon gubernur dan wakil gubernur Orang Asli Papua, yakni orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua;
- (2) Tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur Papua ditetapkan dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan,
- (3) Sistem pemilihan melalui mekanisme Noken di wilayah tertentu.

Jika dihubungkan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, maka perbedaan (asimetris) sistem pilkada di Provinsi Papua, maka sistem pemilihan kepala daerah asimetris di Papua adalah masih sejalan dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai demokratis. Hal ini dikarenakan pada prinsipnya sistem pilkada yang berlaku di Papua masih dilaksanakan melalui mekanisme pemilu langsung oleh rakyat. Adapun 3 (tiga) subsistem yang membedakannya dengan daerah lain, pada prinsipnya tidak bertentangan dengan nilai demokrasi. Dalam hal persyaratan calon kepala daerah yang harus orang asli papua, hal ini justru dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi yang memprioritaskan penduduk lokal. Hal yang sama juga berlaku bagi pemberlakuan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) dalam hal pengaturan Pilkada. Hal yang demikian sedikitpun tidak menyalahi prinsip demokratis, termasuk penggunaan sistem noken yang tidak mengurangi makna pemilihan itu sendiri sebagai perwujudan prinsip demokratis.

3. Provinsi Aceh

Desentralisasi asimetris di bidang politik yang berlaku tercermin dari sistem pemilihan yang meliputi meliputi 5 (lima) hal:

- (1) penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh yang berpedoman pada Qanun Aceh;
- (2) Penyelenggara pilkada yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP);
- (3) Pengawas Pemilihan dilaksanakan oleh Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan Pilkada;

- (4) Adanya persyaratan berupa kewajiban menjalankan syariat agamanya bagi calon kepala daerah di Aceh yang salah satunya melalui uji kemampuan membaca Al-Quran;
- (5) Syarat dukungan bagi calon perseorangan yang hanya sebesar 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) Kabupaten/Kota untuk Pilgub dan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) Kecamatan untuk Pilbub/Pilwakot.

4. Provinsi DI Yogyakarta

Desentralisasi asimetris di bidang politik pada Provinsi DI Yogyakarta, tercermin dari sistem pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang setidaknya meliputi 3 (tiga) hal:

- (1) Persyaratan sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, yakni syarat menjadi Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan syarat menjadi Wakil Gubernur adalah bertakhta sebagai Adipati Paku Alam;
- (2) tidak ada pemilihan umum, baik secara langsung oleh rakyat maupun melalui DPRD; dan,
- (3) Masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah 5 (lima) tahun, tetapi tidak terikat pada ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan.

Ketiga hal adalah sistem yang tidak sejalan dan bertentangan dengan prinsip demokratis. Hal ini dikarenakan dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DI Yogyakarta, tidak dilakukan melalui mekanisme

pemilihan, baik langsung oleh rakyat maupun melalui DPRD. Hal ini dikarenakan pengisian kepala daerah dilakukan melalui sistem monarki, di mana ada persyaratan menjadi Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan syarat menjadi Wakil Gubernur adalah bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Hal ini secara langsung menutup dilaksanakannya sistem pilkada yang demokratis sesuai amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

2.5 Mekanisme Pengisian Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara

Amandemen UUD NRI 1945 NRI khususnya dalam pemerintahan daerah dilatarbelakangi dengan menguatnya tuntutan pemberian otonomi daerah yang kemudian mendorong pengaturan tentang pemilihan kepala daerah agar pemerintahan daerah dapat ikut berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.⁴⁹ Indonesia memiliki sejarah panjang mengenai penerapan mekanisme pemilihan kepala daerah, mulai dari pra kemerdekaan, kemerdekaan (orde lama), orde baru, hingga reformasi mengalami perubahan dalam memaknai demokrasi. Adapun perkembangan konsep mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia dapat dilihat pada tabel ini:

No.	Dasar Hukum	Mekanisme Pemilihan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
1.	Desentralisatie Wet 1930	Pengangkatan	Pengangkatan
2.	UU No 1 Tahun 1943 Tentang Pemerintahan Bala Tentara Jepang	Pununjukan	Tidak Diatur

⁴⁹ Sodikin, Pemilihan Kepala Daerah dalam Konteks UUD NRITahun 1945, *Jurnal RechtsVinding* 4, No. 1, 2015, hlm. 52.

No.	Dasar Hukum	Mekanisme Pemilihan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
3.	UU No 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Indonesia Daerah	Pununjukan	Tidak Diatur
4.	UU No 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah	Pengangkatan	Tidak Diatur
5.	UU No 1 Tahun 1957 Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Pemilihan Oleh DPRD	Tidak Diatur
6.	Penetapan Presiden No 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah	Pengangkatan	Tidak Diatur
7.	UU No 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Pengangkatan	Pengangkatan
8.	UU No 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Pengangkatan	Pengangkatan
9.	UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah	Pemilihan Oleh DPRD	Pemilihan Oleh DPRD
10.	UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	Pemilihan oleh rakyat dalam satu pasang yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik	
11.	UU No 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua Atas UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	Pemilihan oleh rakyat dalam satu pasang yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perorangan	
12.	UU No 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	Pemilihan Oleh DPRD Provinsi	Pemilihan Oleh DPRD Kabupaten/Kota
13.	UU No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang	Pemilihan oleh rakyat dalam satu pasang yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perorangan	Pengangkatan oleh presiden melalui Menteri atas usulan Kepala Daerah
14.	UU No 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang	Pemilihan oleh rakyat dalam satu pasang yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perorangan	

Kepala Otorita Nusantara (Kepala Otorita IKN) merupakan kepala pemerintah dari Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Mekanisme pemilihan Kepala Otorita diatur dalam UU IKN, yakni Pasal 5 ayat 4:

“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.”

Penunjukan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Otorita IKN menjadi wewenang Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Mekanisme pemilihan seperti ini dilaksanakan sebagai salah satu bentuk kekhususan bagi Pemerintah Daerah Ibu Kota Nusantara. Kepala Pemerintah daerah di Ibu Kota Nusantara tidak dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana Kepala Daerah pada umumnya. Mekanisme penunjukan/pengangkatan Kepala Otorita IKN sebagaimana yang dimaksud dalam UU IKN pun masih belum jelas. Seperti kejelasan mengenai siapakah yang memiliki kewenangan untuk mengajukan calon dan siapa yang berwenang untuk menseleksi atau menetapkan calon yang terpilih sebagai Kepala Otorita IKN.

Mengenai makna berkonsultasi dengan DPR, penjelasan pasal 5 ayat 4 UU IKN menyebutkan bahwa yang dimaksud adalah berkonsultasi melalui alat kelengkapan DPR yang diberikan wewenang untuk melaksanakan proses penunjukan dan pengangkatan Kepala Otorita IKN. Belum terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme penunjukan/pengangkatan Kepala Otorita IKN ini. Peraturan turunan dari UU IKN, dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Peraturan Kepala

Otorita Ibu Kota Negara, masih mengatur dengan nomenklatur yang sama tanpa adanya penjelasan lebih rinci kembali. Pada Otorita IKN, pemilihan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan dengan penunjukan langsung oleh presiden. Aturan tersebut dapat dilihat pada Pasal 9 UU IKN yang menyatakan bahwa presiden memiliki wewenang untuk menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan langsung Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN.

Proses penunjukan tersebut dilakukan setelah melakukan konsultasi dengan DPR RI. Proses tersebut mengakibatkan kesempatan memilih bagi masyarakat yang berada di wilayah Otorita IKN menjadi hilang atau tidak ada sama sekali. Padahal demokrasi menurut teori yang dijelaskan oleh Miriam Budiharjo merupakan suatu bentuk pemerintahan yang di dalamnya terdapat keputusan-keputusan politik yang diambil oleh warga negara melalui wakil yang dipilih melalui pemilihan umum." Sehingga prosedur penunjukan langsung semacam itu tidak mencerminkan adanya proses demokrasi yang berjalan di wilayah Otorita IKN yang harusnya memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memiliki peran dalam mengambil keputusan, akan tetapi dalam proses pemilihan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN malah menghilangkan hak rakyat. Padahal jika merujuk pada ibu kota sebelumnya, yakni Jakarta, proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernurnya dilakukan dengan mekanisme pemilihan umum layaknya daerah lainnya. Hilangnya hak rakyat juga menyalahi asas negara hukum sebagai salah satu landasan utama keabsahan prosedur. Karena hakikat asas negara hukum adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak manusia. Terlebih dalam pemerintahan Otorita IKN tidak terdapat DPRD, padahal sudah terang dijelaskan dalam UU Pemda bahwa secara konsep penyelenggara roda pemerintahan dalam

suatu daerah provinsi maupun kabupaten/kota adalah kepala daerah serta DPRD daerah setempat. Hal ini tentu akan berakibat pada prosedur jalannya pemerintahan Otorita IKN yang tidak lazim sesuai dengan daerah lainnya.

Dengan demikian, secara prosedur pemilihan Otorita IKN patut dipertanyakan keabsahannya sebab proses pemilihan yang menghilangkan hak rakyat dan prosedur jalannya pemerintahan yang tidak sesuai dengan hukum pemerintahan daerah. Baiknya proses pemilihan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan dengan melibatkan hak rakyat untuk memilih pemimpinnya yakni dengan mengadakan pemilu untuk memilih Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN. Selain itu, DPRD setempat harus diadakan sebagai representasi wakil rakyat untuk menggunakan fungsi dan wewenangnya sebagai proses *check and balances* terhadap Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN.

2.6 Prinsip Demokrasi dalam Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara

Secara etimologis bahwa yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat, yang berasal dari kata dasar “*demos*” berarti rakyat dan “*kratos*”/“*kratein*” berarti pemerintahan, yang secara sederhana diterjemahkan sebagai suatu pemerintahan dari rakyat.⁵⁰ Abraham Lincoln mengartikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang berasal dari, oleh, dan untuk rakyat.⁵¹ Demokrasi menurut Hans Kelsen bermula dari konsep

⁵⁰ Council of Europe Portal, “Democracy”, <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy> (diakses pada 15 Desember 2024)

⁵¹ Richard A. Epstein, “Direct Democracy: Government of People, By The People and For The People” *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2011, hlm. 34.

kebebasan yang ada dalam pemikiran manusia yang melahirkan suatu pemahaman mengenai suara mayoritas dan suara minoritas. Dimana suara mayoritas pada masyarakat demokratis hanya dapat berjalan apabila segenap rakyat diperbolehkan turut serta dalam pembentukan tatanan hukum.⁵²

Pada perkembangannya istilah demokrasi mengandung pengertian yang berbeda-beda dari para ahli. Dimana para ahli sepakat bahwa suatu demokrasi yang ideal harus mengandung partisipasi yang efektif, hak yang seimbang dalam pemilihan umum, pemilihan umum yang terbuka, serta adanya pengaturan mengenai hak-hak dasar. Demokrasi dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dimana hak-hak untuk membuat keputusan politik digunakan langsung oleh rakyat pada suatu wilayah teritori yang diaktualisasikan melalui prosedur pemerintahan mayoritas, yang dikenal dengan istilah demokrasi langsung.

Demokrasi juga dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dimana warga negara menggunakan hak yang sama tidak secara pribadi tetapi melalui para wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Wakil-wakil rakyat dalam bentuk eksekutif pada lembaga pemerintahan merupakan wakil yang dipilih oleh rakyat, sehingga bentuk pertanggungjawaban pula ditujukan pada rakyat.⁵³ Demokrasi sebagai suatu warga negara merupakan amanat sila ke-4 (empat) Pancasila sebagai landasan ideologi bangsa Indonesia, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat.⁵⁴ Hak demokrasi

⁵² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2006, hlm. 407.

⁵³ Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2014, hlm. 204.

⁵⁴ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 17-18.

warga negara sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Konstitusi telah mengatur mengenai hak demokrasi warga negara sebagai bentuk penghargaan yang merupakan suatu unsur esensi dalam pemerintahan.⁵⁵ Selanjutnya demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang mengklaim kesetiaan terhadap martabat manusia yang tinggi, melanjutkan pendidikan kewarganegaraan, dan dengan pendidikan membantu manusia secara keseluruhan menjadi lebih beradab. Pemerintah Daerah diatur pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah tingkat provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi melahirkan adanya peranan rakyat dalam pemilihan umum, yang bertujuan memilih fungsi eksekutif dalam suatu negara yang mendasari adanya sistem perwakilan dengan harapan adanya kepala pemerintahan yang dipilih secara langsung oleh rakyat maka kepala tersebut akan bertanggung jawab dan memiliki beban moral pada rakyat yang telah mengusung dan memilihnya.⁵⁶ Unsur partisipasi rakyat dalam suatu negara demokrasi menduduki posisi tertinggi yang ditandai dengan terakomodasinya kepentingan dan suara rakyat dalam struktur pemerintahan dengan menggunakan pemilihan langsung oleh rakyat sebagai pesta demokrasi.

Pada sistem pemerintahan yang demokratis, diharapkan suara rakyat dapat tersalurkan pada wakilwakilnya yang menduduki jabatan eksekutif untuk mengambil arah kebijakan suatu negara. Tujuan dari pemerintahan yang demokratis

⁵⁵ Indra Pahlvi, "Pilihan Gubernur Secara Demokratis: Studi Terhadap Gagasan Dipilih Kembali oleh DPRD di Provinsi Bengkulu" *Bengkulu Kajian Vol.15, No. 3, 2022*, hlm.7.

⁵⁶ Hans Kelsen, *Op.Cit.*, hlm. 251.

dan bersumber dari rakyat adalah terbentuknya sistem pemerintahan yang tidak otoriter. Perbedaan prinsip yang mendasar pada negara demokrasi dan negara otokrasi adalah pada pemerintahan di negara demokrasi para kepala negara maupun kepala pemerintahan bukanlah suatu nilai yang mutlak, melainkan suatu nilai yang sepenuhnya bersifat relatif dan menjalankan kekuasaan yang bersumber dari rakyat. Sehingga dalam hal ini kepala daerah yang dipilih oleh rakyat merupakan seorang kepala yang dipilih untuk menjalankan fungsi eksekutif dalam pemerintahan untuk jangka waktu tertentu.⁵⁷ Sedangkan pada negara otokrasi pemerintahan dipimpin oleh satu orang tanpa melibatkan aspirasi dan suara rakyat mayoritas yang dipilih melalui ajang pemilihan umum. Perbedaan keduanya melahirkan Kepala dengan tanggung jawab yang berbeda, dimana dalam negara demokrasi seorang Kepala memiliki tanggung jawab moral kepada rakyat sedang pada negara otokrasi tanggung jawab murni ditujukan kepada negara dan sistem pemerintahan yang mengusungnya.

Oleh karena kepala daerah yang dipilih oleh rakyat secara demokratis melalui pemilihan umum, mengemban amanat rakyat sehingga dalam diri kepala daerah yang demikian timbul suatu kewajiban publisitas serta laporan atas tindakan-tindakan yang dilakukan oleh mereka yang menjalankan kekuasaan. Hal demikian memiliki perbedaan dengan prinsip pada negara otokrasi, dimana seorang kepala tidak memiliki kewajiban untuk melakukan publisitas atas kebijakan-kebijakan yang diambilnya. Di negara otokrasi, para kepala bersifat transenden kepada rakyat, sehingga di negara yang menganut paham demikian, maka individu

⁵⁷ Vinx, Lars, *Kelsen's Theory of Democracy—Reconciliation with Social Order*, Hans Kelsen's Pure Theory of Law: Legality and Legitimacy, Oxford Academic, Oxford, 2009, hlm. 125.

yang berkuasa selalu dianggap lebih unggul, serta tidak tunduk pada tatanan sosial. Sehingga mereka pada dasarnya tidak bertanggung jawab kepada rakyat, hal demikian tentu sangat berbeda dengan prinsip yang dianut oleh negara-negara demokratis yang seharusnya dapat menerapkan setidaknya pemilihan langsung untuk menghasilkan pimpinan yang diharapkan oleh rakyat. Bentuk demokrasi langsung maupun perwakilan pada dasarnya berpotensi dan memberikan sumbangsih untuk mewujudkan masyarakat demokratis menjadi lebih baik dan berguna bagi pengembangan kedewasaan berpikir rakyat dalam kehidupan sosial, politik, dan pemerintahan di negaranya.

Dalam suatu negara yang demokratis juga memandang adanya kesetaraan dalam politik dan dapat melindungi hak-hak individu rakyat yang tergabung dalam hak asasi manusia, termasuk hak untuk memperoleh penghidupan yang layak, hak untuk berkumpul dan menyatakan pendapat secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan koridor dan pembatasan mengenai ketentuan umum, kesusilaan dan peraturan perundang-undangan. Hak demokrasi rakyat yang telah dituangkan dalam UUD 1945, selanjutnya diejawantahkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (“UU HAM)” yang pada bagian kedelapan Pasal 43, secara khusus mengatur mengenai hak turut serta dalam pemerintahan. Konstitusi dan UU HAM, memberikan ruang bahwa seluruh rakyat memiliki hak demokrasi untuk turut serta dalam pemerintahan, serta hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, yang juga menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan dengan cara yang demokratis. Namun UU Ibu Kota Negara seolah membentuk tatanan baru yang berbeda dan tidak sejalan dengan

konstitusi negara, dengan mekanisme pemilihan Kepala Otorita yang diangkat dan ditunjuk langsung oleh presiden.

Teori demokrasi yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu pemerintahan adalah suatu perwakilan dimana pemimpin-pemimpin dan kepalanya dipilih oleh rakyat, maka pertanggungjawaban pejabat tersebut adalah sepenuhnya kepada rakyat. Sehingga apabila pemimpin tidak dapat bertanggung jawab penuh terhadap rakyat maka kondisi demikian tidak dapat disebut sebagai kondisi yang demokratis. Prinsip demokrasi yang dipahami oleh Hans Kelsen adalah berorientasi pertanggungjawaban besar dari pemimpin pada rakyat terutama dari segi pertanggungjawaban moral. Oleh karenanya pada pemilihan Kepala Otorita yang diangkat dan ditunjuk langsung oleh presiden tidak melibatkan unsur partisipasi rakyat, dapat berakibat pada tidak adanya rasa pertanggungjawaban dari Kepala Otorita kepada rakyat, melainkan hanya sebatas pertanggung jawaban administratif pada presiden sebagai pemimpin tertinggi di negara ini.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara tegas menyatakan bahwa dalam hierarki peraturan perundang-undangan UUD 1945 menduduki urutan pertama dalam hierarki yang memiliki pengertian bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hal demikian secara tegas dinyatakan dalam penjelasan pasal 7 ayat (2). Pertentangan antar norma dalam UU Ibu Kota Negara dengan UUD 1945, dimana pada ketentuan UU Ibu Kota Negara yang menyatakan kedudukan Kepala Otorita adalah setingkat Menteri dengan mekanisme pengangkatan dan penunjukan langsung oleh presiden

tanpa melalui pemilihan sebagaimana kepala daerah lain di Indonesia. Pemilihan Kepala Otorita yang dipilih secara langsung oleh Presiden setelah melalui konsultasi dengan DPR merupakan wujud dari demokrasi dengan sistem perwakilan dengan penunjukan langsung yang tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 mengenai kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Hal demikian akan berdampak pada pertanggungjawaban dari Kepala Otorita sebagai suatu wilayah baru yang tidak menimbulkan pertanggungjawaban moral kepada rakyat.

UU Ibu Kota Negara telah mengatur bahwa dikecualikan dari satuan pemerintahan daerah lainnya, di IKN hanya diselenggarakan pemilihan umum tingkat nasional. Dengan demikian tidak adanya pilkada maupun pemilihan anggota DPRD yang merupakan pengusung aspirasi rakyat pada satuan pemerintahan daerah. Sehingga UU Ibu Kota Negara secara tidak langsung telah memangkas hak warga negara di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara untuk memilih dan dipilih pada kontestasi politik sebagai bentuk perwujudan demokrasi rakyat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi UUD 1945.

Hal demikian tentu tidak sesuai dengan kaidah hukum sebagaimana diatur secara lebih terperinci dalam UU HAM yang mengatur mengenai hak warga negara diantaranya adalah memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Bahwa berdasarkan teori demokrasi yang dinyatakan oleh Hans Kelsen ditandai dengan adanya pengakuan dan perlindungan hak demokrasi warga negara, yang dalam hal ini telah dinihalkan dan dibatasi oleh UU Ibu Kota Negara. Pemilihan Umum yang nantinya akan diselenggarakan di IKN sesuai dengan amanat UU Ibu Kota Negara, hanya Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD. Dengan

demikian tidak adanya pemilihan umum kepala daerah untuk memilih Kepala Otorita, maupun pemilu untuk memilih anggota DPRD yang akan mewakili suara rakyat dalam menyampaikan pendapat-pendapatnya terkait dengan pembangunan dan persiapan rencana perpindahan IKN. Dimana dalam pembangunan dan perpindahan suatu wilayah baru sangat berdampak kepada rakyat sekitar, namun tidak adanya payung hukum yang berpihak pada kepentingan rakyat dan hak-hak demokrasi rakyat.

Minimnya peran serta dan partisipasi dari rakyat dalam pembangunan IKN, dikhawatirkan akan membentuk suatu pemerintah baru yang tidak memiliki beban moral pertanggungjawaban kepada rakyatnya melainkan hanya bertanggung jawab kepada pemerintah pusat dalam hal ini presiden karena presidenlah yang memiliki kewenangan dan kuasa untuk menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Otorita dengan berkonsultasi kepada DPR. Besarnya peran Presiden dalam pembangunan IKN, semakin tampak pada ketentuan pada UU Ibu Kota Negara yang menyatakan bahwa untuk pertama kalinya penunjukan dan pengangkatan Kepala Otorita ditunjuk dan diangkat langsung oleh presiden tanpa melalui tahapan konsultasi dengan DPR sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UU Ibu Kota Negara. Selain besarnya peran pemerintah pusat dalam hal ini yang diwakili oleh presiden dalam pembangunan IKN dalam rangka penunjukan Kepala Otorita, juga memberikan arti tersirat bahwa pemerintah tidak mempertimbangkan hak demokrasi warga negara.

Kondisi ini terkesan sengaja diciptakan dalam rangka membangun pemahaman bahwa Pembangunan IKN merupakan suatu yang sangat mendesak untuk dilakukan oleh Indonesia. Pemilihan kepala daerah yang dipilih secara

langsung oleh rakyat merupakan wujud demokrasi sebagaimana dimaksud dalam UU HAM yang menyatakan bahwa hak dari setiap warga negara adalah untuk turut serta dalam pemerintahan. Hal tersebut sebagaimana diputuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang menyebutkan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang, maupun konvensi internasional, maka pembatasan, penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara. Selain daripada itu secara spesifik UU HAM mengatur mengenai hak memilih dalam pemilihan umum sebagaimana pada ketentuan Pasal 43 yang menyatakan bahwa “Setiap warga mendapatkan hak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sehingga dengan demikian jelas bahwa dalam UU HAM hak dari warga negara adalah dipilih dan memilih dalam suatu ajang kontestasi pemilihan umum.

Jika dibandingkan struktur pemerintah daerah IKN dengan Ibu Kota Jakarta yang telah ditetapkan sebagai daerah khusus ibu kota sebagai tempat dan kedudukan Ibu Kota Negara juga sebagai perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Bahwa Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom yang berkedudukan sebagai Ibu Kota Negara perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dimana kepala daerah DKI Jakarta adalah seorang Gubernur dan Wakil Gubernur yang dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah.

Dalam keterwakilannya untuk mewujudkan demokrasi juga dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Jika IKN ingin mempertahankan diri sebagai suatu kekhususan suatu wilayah maka terlebih dahulu dapat berkaca pada provinsi di Indonesia yang sampai dengan hari ini kepala daerahnya tidak dipilih dalam pemilu secara langsung oleh rakyat.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DI Yogyakarta) yang memiliki status keistimewaan diinterpretasikan dalam hal wilayahnya yang secara historis adalah berbentuk kerajaan yang sampai dengan saat ini masih dipertahankan sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa dan dipimpin oleh Sri Sultan yang dwi tunggal dari lingkungan Kesultanan dan Pakualaman dengan sistem pemerintahannya yang hierarkis patrimonial. Status keistimewaan itu tetap melekat dan dipertahankan hingga saat ini karena merupakan salah satu warisan budaya Indonesia yang saat ini masih terus dilestarikan, dalam rangka meningkatkan pariwisata.

Namun demikian, DI Yogyakarta tidak sama sekali menihilkan partisipasi rakyat sebagai salah satu wujud dari hak demokrasi warga negara yaitu melalui proses memilih dan dipilih pada kontestasi politik, dalam rangka memilih anggota DPRD yang diharapkan sebagai dewan penyambung dan perwakilan masyarakat yang juga bertanggungjawab atas arah kebijakan provinsi dalam rangka memberikan kestabilan pada kesultanan sebagai lembaga eksekutif di DI Yogyakarta. Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat terbukti memberikan beban moral dan tanggung jawab kepada kepala daerah untuk mengusung aspirasi rakyat yang telah berupaya untuk memenangkannya. Begitu

pula sama halnya dengan negara Indonesia yang telah mengatur mengenai pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung, berdasarkan ketentuan UU No. 6/2020. Namun sayangnya ketentuan pada UU tersebut sama sekali tidak menjadi bahan dan pertimbangan dalam pembentukan UU Ibu Kota Negara, yang membuat UU Ibu Kota Negara hanya bermuatan nilai ekonomi tanpa memperhatikan hak-hak warga negara dalam negara yang demokratis.

Unsur partisipasi rakyat sebagai perwujudan dari hak demokrasi warga negara yang telah ditiadakan berdasarkan ketentuan UU Ibu Kota Negara disajikan dalam bentuk data rekapitulasi daftar pemilih asli Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan pada bulan September tahun 2022 di Provinsi Kalimantan Timur, yang dituangkan dalam Berita Acara Nomor 67/PK.01-BA/64/2022 tentang Rapat Pleno Rekapitulasi Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Bulan September Tahun 2022. Maka diperoleh data untuk Kabupaten Kutai Negara dan Kabupaten Penajam Paser Utara, menunjukkan jumlah daftar pemilih sebagai berikut:

Tabel 2.2 Jumlah Daftar Pemilih

Kabupaten	Jumlah Kec	Jumlah Desa/Kel	Jumlah TPS	Jumlah DPB Sebelumnya	Total Pemilih
Kutai Kertanegara	20	237	1.695	490.497	505.397
Penajam Paser Utara	4	54	515	122.817	129.851

Sumber: Komisi Pemilihan Umum provinsi Kalimantan Timur

Bahwa berdasarkan data tersebut di atas, pasca dibentuknya Pemerintah Daerah Khusus IKN yang dipimpin oleh Kepala Otorita yang ditunjuk dan diangkat langsung oleh Presiden membuat total pemilih dalam pemilihan kepala daerah untuk Kabupaten Kutai Kertanegara sejumlah 505.397 jiwa dan untuk Kabupaten Panajam Paser Utara sejumlah 129.851 jiwa tidak dapat menggunakan hak pilihnya

dalam memilih kepala daerah yang telah dikepalai oleh Kepala Daerah. Melainkan dengan menggunakan demokrasi yang berdasarkan pada penunjukan langsung, maka aspirasi rakyat sebesar kurang lebih 635.248 jiwa secara langsung diwakili oleh Presiden yang menunjuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Otorita.

