

URGENSI PEMILIHAN KEPALA OTORITA MELALUI DEMOKRASI PERWAKILAN DENGAN SISTEM PENUNJUKAN LANGSUNG

Mahardika Dewi Mentari*

Magister Ilmu Hukum, Universitas Udayana

e-mail: mahardikadewimentari@gmail.com

Abstrak

Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan wilayah yang ditetapkan sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia menggantikan Provinsi DKI Jakarta, sebagai satuan pemerintah daerah provinsi yang bersifat khusus IKN dipimpin oleh seorang Kepala Otorita yang pengangkatannya ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden dengan melalui konsultasi pada DPR sebagai unsur perwakilan rakyat dengan menggunakan demokrasi perwakilan atas dasar penunjukan langsung. Artikel ini secara mendalam membahas mengenai frasa demokratis dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, urgensi pemilihan kepala Otorita dengan penunjukan langsung, peran serta rakyat dalam kontestasi pemilihan Kepala Otorita. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan yang mengacu pada data sekunder serta studi pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku, dan artikel jurnal, yang dianalisis secara kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa frasa demokratis dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak terakomodir dalam UU Ibu Kota Negara, yang mana urgensi pemilihan dengan penunjukan langsung untuk jabatan Kepala Otorita adalah untuk memotong alur birokrasi dan mempercepat investasi di IKN dengan pertimbangan tidak tersedianya APBD IKN sebagai wilayah baru untuk mengadakan Pilkada sebagaimana wilayah setingkat provinsi baru di Indonesia.

Kata kunci: Ibu Kota Nusantara, Pemilihan Kepala Otorita, Demokrasi.

Abstract

The Nusantara Capital City (IKN) is a designated region as the Capital of Indonesia, replacing the DKI Jakarta. As a special administrative region, IKN led by a Chief Authority, whose appointment is directly designated, appointed, and terminated by the President in consultation with the DPR. This article delves deeply into the democratic phrase within the provisions of Article 18 paragraph (4) of the UUD 1945. The importance of electing the Chief Authority through direct appointment, and the participation of the people in the election of the Chief Authority. This research is a normative empirical legal study, utilizing a legislative framework approach which refers to secondary data, laws, books and journal articles, based on qualitative analysis. The results of this research indicate that the democratic phrase in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution is not accommodated in the Ibu Kota Negara Law. The urgency of the election by direct appointment to the position of Head of Authority is to cut the flow of bureaucracy and accelerate investment in IKN taking into consideration the unavailability of the IKN APBD as a new region to hold regional elections like the new province-level regions in Indonesia.

Keywords: *The Nusantara Capital City, Chief Authority, Democracy*

A. Pendahuluan

Polemik perpindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia yang saat ini berlokasi di Provinsi DKI Jakarta menjadi Ibu Kota Nusantara (“IKN”) yang terletak di Provinsi Kalimantan Timur telah dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (“UU Ibu Kota Negara”). Perpindahan tersebut mendapatkan respon beragam dari berbagai lapisan masyarakat, baik respon berupa dukungan, kritikan maupun bentuk ketidaksetujuan yang dituangkan dalam dialektika ilmiah.¹ Perpindahan Ibu Kota Negara ke IKN merupakan inisiatif monumental yang dilakukan pemerintah sebagai jawaban atas berbagai tantangan yang dihadapi Provinsi DKI Jakarta, antara lain kepadatan penduduk, polusi, dan tingginya risiko bencana alam.²

Setidaknya sampai dengan saat ini telah ada 10 (sepuluh) permohonan *Judicial Review* yang diajukan terhadap UU Ibu Kota Negara berdasarkan data Laporan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.³ Bahwa salah satu materi UU Ibu Kota Negara yang diuji melalui *Judicial Review* adalah ketentuan Pasal 5 ayat (4), Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 13 ayat (1) UU Ibu Kota Negara yang dinilai bertentangan dengan Konstitusi Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”). Dengan banyaknya pengujian undang-undang yang ditujukan kepada UU Ibu Kota Negara menempatkannya dalam 2 (dua) urutan tertinggi undang-undang yang diuji dan diajukan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Judicial Review dengan nomor register perkara 39/PUU-XX/2022 yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 15 Maret 2022, dengan dasar Pemohon berdasarkan ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*” Sehingga Pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan pengujian UU Ibu Kota Negara secara formil dengan alasan kurangnya partisipasi masyarakat, tidak dilibatkannya DPD dalam pembahasan UU Ibu Kota Negara serta publikasi

¹ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Urgensi Pemindahan Ibu Kota Negara”, melalui: <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/14671/Urgensi-Pemindahan-Ibu-Kota-Negara.html>

² Alfath Satria Negara Syaban, Seth Appiah-Opoku, “Building Indonesia’s new capital city: An in-depth analysis of prospects and challenges from current capital city of Jakarta to Kalimantan. In *Urban, Planning and Transport Research*” Taylor and Francis Ltd.: Abingdon, Volume 11, Issue 1 (2023), hlm. 2.

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Menata Sistem Demokrasi Konstitusional, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2022” (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2022), hlm. 6.

secara masif terkait dengan perpindahan ibu kota negara ke IKN. Selanjutnya alasan materiiil yang disampaikan oleh Pemohon dalam materi *Judicial Review*nya adalah menyangkut kedudukan Kepala Otorita yang setingkat dengan Menteri. Dimana sesuai dengan konstitusi UUD 1945 Menteri adalah pembantu Presiden yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan kepala pemerintahan daerah setingkat provinsi adalah membidangi suatu wilayah daerah administrative tertentu yang dikepalai oleh seorang Gubernur.⁴

Pada tanggal 14 Juni 2022, juga telah diajukan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan nomor register perkara 66/PUU-XX/2022.⁵ Para Pemohon menggugat mengenai pengangkatan Kepala Otorita dengan sistem penunjukan langsung oleh Presiden dengan melalui konsultasi bersama DPR. Dengan dasar pemikiran bahwa para pemohon merasa hak-haknya sebagai warga negara telah dirugikan perihal pengangkatan Kepala Otoritas dan Wakil Kepala Otorita dengan sistem perwakilan tanpa melibatkan unsur partisipasi masyarakat secara langsung sebagaimana pemilihan umum kepada daerah untuk mengangkat gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi.

Sebelum diundangkannya UU Ibu Kota Negara pada tanggal 15 Februari 2022 sebagaimana telah disempurnakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 yang diundangkan pada tanggal 31 Oktober 2023. Indonesia sebagai suatu negara kesatuan, saat itu belum memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai Ibu Kota Negara. Hal demikian secara tegas dinyatakan dalam konsideran UU Ibu Kota Negara yang menyatakan bahwa Indonesia belum memiliki Undang-Undang yang mengatur mengenai Ibu Kota Negara, dan menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya mengatur penetapan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun UU tersebut bukan dimaksudkan secara khusus untuk mengatur mengenai Ibu Kota Negara. Sehingga UU Ibu Kota Negara yang dibentuk dengan tujuan utama untuk memindahkan lokasi Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur, sekaligus difungsikan sebagai Undang-Undang baru yang mengatur secara komprehensif mengenai Ibu Kota Negara. Ibu Kota Negara yang dipindahkan selanjutnya diberi nama Nusantara dan dikenal dengan Ibu Kota Nusantara, memiliki

⁴ Putusan Mahkamah Konsititusi Republik Indonesia Nomor 39/PUU-XX/2022, tanggal 11 Mei 2022, 2-8.

⁵ Mahkamah Konsititusi Republik Indonesia, "Menggugat Konstitusionalitas Aturan Pengangkatan Kepala Otorita IKN", melalui: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18311>

pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang diberi nama Otorita Ibu Kota Nusantara yang merupakan lembaga setingkat kementerian dan dipimpin oleh seorang Kepala Otorita IKN.⁶

Kepala Otorita sebagaimana didefinisikan dalam UU Ibu Kota Negara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, sebagai suatu pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi.⁷ Berbeda dengan Provinsi DKI Jakarta yang meskipun saat itu telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia, namun untuk pemerintahan daerah di DKI Jakarta sebagai suatu wilayah setingkat provinsi, dipimpin oleh seorang Gubernur. IKN dalam hal ini justru memiliki sistem pemerintahan baru pada sistem pemerintahan di Indonesia, dengan menyatakan bahwa kedudukan Kepala Otorita adalah setingkat menteri. Namun dalam hal ini IKN merupakan suatu daerah yang spesifik sebagai suatu pemerintahan daerah, sedangkan kementerian sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.⁸ Selanjutnya UU Ibu Kota Negara menyatakan bahwa kedudukan kementerian di IKN dengan tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*" Frasa demokratis pada UUD 1945 adalah erat kaitannya dengan peran serta masyarakat dalam pemilihan umum untuk menentukan kepala daerah setingkat Gubernur. Hal demikian diharapkan dengan adanya partisipasi rakyat secara langsung dalam memilih kepala daerahnya maka aspirasi rakyat akan terdengar dan terwujudnya tujuan negara demokratis sebagaimana dimaksud dalam konstitusi negara. UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia merupakan puncak hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagai suatu batasan bagi Negara agar tidak melakukan tindakan sewenang-wenang di luar batas yang diatur dalam UUD 1945.⁹ Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi dijadikan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6898.

⁷ Addriana Della Nasution, "Potensi Pelanggaran Konstitusional terkait Eksistensi Kepala Otorita dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara", *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 2, 2 (2023): 106.

⁸ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916.

⁹ Mahfud Md, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 28-29.

yang lebih rendah berdasarkan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. Berdasarkan uraian tersebut di atas, penelitian ini berfokus pada permasalahan yang dikaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang akan menjawab pertanyaan mengenai bagaimanakah pemilihan secara demokratis sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berkaitan dengan pemilihan Kepala Otorita, serta bagaimanakah urgensi demokrasi perwakilan dengan penunjukan langsung dalam pemilihan Kepala Otorita pada sistem pemerintahan Indonesia serta bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam pemilihan Kepala Otorita.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yuridis dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dalam perumusan UU Ibu Kota Negara dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan pendekatan konseptual mengenai demokrasi, demokrasi perwakilan, dan demokrasi langsung. Metode pendekatan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam memahami hierarki serta asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰ Penelitian ini menggunakan beberapa bahan hukum, diantaranya bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah UUD 1945, UU Ibu Kota Negara, UU Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, serta UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya bahan hukum sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, seperti buku, artikel, hasil kajian diskusi ilmiah dan hasil karya tulis lainnya¹¹. Selanjutnya bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer. Hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan normatif yuridis melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Metode analisis kualitatif ini dilakukan untuk mengetahui urgensi demokrasi perwakilan dalam pemilihan Kepala Otorita.

C. Pembahasan

1. Pemilihan Secara Demokratis Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dalam Pemilihan Kepala Otorita

Secara etimologis bahwa yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat, yang berasal dari kata dasar "*demos*" berarti rakyat dan

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 96.

¹¹ Amiruddin dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), hlm. 12.

“kratos”/”kratein” berarti pemerintahan, yang secara sederhana diterjemahkan sebagai suatu pemerintahan dari rakyat.¹² Abraham Lincoln mengartikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang berasal dari, oleh, dan untuk rakyat.¹³ Demokrasi menurut Hans Kelsen bermula dari konsep kebebasan yang ada dalam pemikiran manusia¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷ 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.¹⁸ Hak demokrasi 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

¹² Council of Europe Portal, “Democracy”, <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy> (diakses pada 2 Desember 2023).

¹³ Richard A. Epstein, “Direct Democracy: Government of People, By The People and For The People” 34 *Harvard Journal of Law and Public Policy* 819 (2011): 1.

¹⁴ Thalhah, Hm. “Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, No. 3, (2009): 413-422.

¹⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2006), hlm. 407.

¹⁶ Shapiro, Ian, Dahl, Robert A. and Froomkin, David. “Democracy” <https://www.britannica.com/topic/democracy> (diakses pada 3 Desember 2023).

¹⁷ Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2014), hlm. 204.

¹⁸ Mahfud MD, *Membangun Polkitik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PustakaLP3ES Indonesia, 2006), hlm. 17-18.

suatu unsur esensi dalam pemerintahan.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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 wakil-wakilnya yang menduduki jabatan eksekutif untuk mengambil arah kebijakan suatu negara. Tujuan dari pemerintahan yang demokratis 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.²² Sedang 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.

¹⁹ Indra Pahlvi, "Pilihan Gubernur Secara Demokratis: Studi Terhadap Gagasan Dipilih Kembali oleh DPRD di Provinsi Bengkulu" *Bengkulu Kajian Vol.15, No. 3*, (2022): 7.

²⁰ *Op.Cit*, 251.

²¹ Vinx, Lars, Kelsen's Theory of Democracy—Reconciliation with Social Order', *Hans Kelsen's Pure Theory of Law: Legality and Legitimacy* (Oxford, 2007; online edn, Oxford Academic, 1 Jan. 2009)

²² *Ibid*.

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 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.²³

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

²³ Sandrone Baume, “Hans Kelsen and the Case for Democracy”, *E-International Relations*, ISSN 2053-8626 (2013).

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.²⁴ 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 pertanggungjawaban 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.

2. Urgensi Penunjukan Langsung Kepala Otorita oleh Presiden Dalam Sistem Demokrasi Perwakilan di Indonesia

Ibu Kota Negara menurut pendapat Dijkink adalah pusat berdirinya wilayah yang menjadi pusat kehidupan individu dalam masyarakat yang mendefinisikan ruang perkotaan

²⁴ Lesfie Lipson, *The Democratic Civilization*, (New York: Oxford University Press, 1964), hlm. 237.

dan memiliki fungsi pemerintahan, sosial, politik, budaya, serta dianggap sebagai simbol wilayah utama dari suatu wilayah teritori Negara.²⁵ Oleh karenanya berdasarkan pengertian tersebut, Ibu Kota Negara diharapkan sebagai suatu wilayah yang dapat merepresentasikan sebuah negara sebagai pusat pemerintahan, kehidupan ekonomi, sosial, politik, serta budaya bagi rakyatnya. Ibu Kota Negara Republik Indonesia saat ini berlokasi di Provinsi DKI Jakarta secara *de facto* telah menjadi Ibu Kota Negara sejak jaman kolonialisme Hindia Belanda kala itu, namun secara *de jure* baru ditetapkan sebagai Ibu Kota Negara berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya.²⁶ Namun terhadap penetapan presiden tersebut tidak dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, selanjutnya melalui Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (“UU DKI Jakarta”) barulah dinyatakan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara yang sekaligus dinyatakan sebagai daerah khusus ibukota. UU DKI Jakarta secara khusus mengatur mengenai provinsi DKI Jakarta sebagai ibu kota, sehingga dalam hal terjadi rencana pemindahan ibu kota maka tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengakomodir ketentuan mengenai Ibu Kota Negara. Oleh karenanya sampai dengan dibentuknya UU Ibu Kota Negara, Indonesia belum memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai ibu kota negara.

Pada tanggal 26 Agustus 2019 Pemerintah Republik Indonesia telah perpindahan Ibu Kota Negara yang berlokasi di provinsi Kalimantan Timur, dengan pertimbangan dan kajian yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang menyatakan bahwa performa Provinsi DKI Jakarta sebagai ibu kota negara sudah tidak dapat mengemban peran dengan optimal dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun, serta kesenjangan ekonomi.²⁷ Kesenjangan inilah yang selanjutnya melatarbelakangi untuk mengembangkan daerah lainnya, dalam hal ini IKN. Sehingga akan membentuk suatu pandangan yang melekat bahwa masyarakat yang mengalami kemajuan teknologi informasi dan komunikasi hanya masyarakat yang ada di pulau Jawa, atau yang dikenal dengan istilah *Jawasentris*.

UU Ibu Kota Negara memunculkan istilah baru dalam tataran pemerintahan Republik

²⁵ Dijkink, *Geopolitical Codes and Popular Representations* (New York: Geo Journal, 1998), hlm. 46

²⁶ Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 274, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2316

²⁷ Kementerian PPN/Bappenas, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2020), hlm. 7.

Indonesia yaitu Kepala Otorita sebagai kepala daerah setingkat provinsi. Kepala Otorita menduduki jabatan setingkat menteri dengan mekanisme pengangkatan langsung oleh presiden untuk periode selama 5 tahun dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Otorita merupakan kepala daerah yang dinyatakan dalam undang-undang dipilih tanpa melalui pemilihan umum kepala daerah sebagaimana gubernur sebagai pimpinan daerah tingkat provinsi. Kepala Otorita sebagai jabatan baru dalam sistem pemerintahan di Republik Indonesia, menimbulkan kerancuan jika disejajarkan dengan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi dan menteri negara yang bertugas membantu presiden dalam melaksanakan tugas-tugas negara tanpa memiliki yurisdiksi wilayah hukum yang tetap pada suatu daerah melainkan secara umum untuk membantu urusan presiden bagi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Sebagai payung hukum IKN, UU Ibu Kota Negara tidak mengatur sebagaimana undang-undang pembentukan provinsi baru di Indonesia, yang mayoritas pengangkatan jabatan sementara gubernur hanya berlaku selama satu tahun dan dapat diperpanjang kembali untuk satu tahun setelahnya, sebelum daerah tersebut mengadakan Pilkada untuk memilih gubernur secara demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Melainkan dalam hal ini, UU Ibu Kota Negara mengamatkan bahwa pemilihan Kepala Otorita adalah bukan bersifat sementara sepanjang belum terbentuknya pemerintahan daerah dan tersedianya cukup anggaran pada APBD IKN. Namun penunjukan Kepala Otorita dengan sistem penunjukan langsung oleh Presiden dan DPR berlangsung secara permanen untuk jangka waktu dalam satu kali periode selama lima tahun, dan dapat diperpanjang untuk satu periode berikutnya.

Pemerintah Daerah setingkat Provinsi yang lazimnya dipimpin oleh seorang Gubernur yang dipilih secara demokratis oleh rakyat merupakan amanat konstitusi UUD 1945. Yang mana terhadap hal tersebut secara berkelanjutan terus diikuti dengan pembentukan provinsi baru berdasarkan peraturan perundang-undangan. Provinsi Papua Barat Daya merupakan contoh provinsi termuda di Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya.²⁸ Papua Barat Daya merupakan provinsi yang diberikan otonomi khusus dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Sebagai suatu provinsi yang baru terbentuk maka untuk menjalankan pemerintahan daerahnya diangkat seorang Pejabat Gubernur oleh Presiden dari unsur pegawai negeri sipil untuk masa jabatan paling lama 1 (satu) tahun yang dapat

²⁸ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 223, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6831.

diperpanjang selama belum terpilih gubernur definitif untuk satu kali periode dengan jangka waktu yang sama. Selain Provinsi Papua Barat Daya, adanya beberapa provinsi lain yang didirikan pada kurun waktu tahun 2000 sampai dengan saat ini yang dijadikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1: Data Provinsi Baru di Indonesia

| Provinsi | Dasar Hukum | Tanggal di tetapkan | Kepala Daerah |
|---------------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|
| Papua Barat Daya | UU No. 29 Tahun 2022 | 08 Des 2022 | Pj. Gubernur |
| Papua Pegunungan | UU No. 16 Tahun 2022 | 25 Jul 2022 | Pj. Gubernur |
| Papua Tengah | UU No. 15 Tahun 2022 | 25 Jul 2022 | Pj. Gubernur |
| Papua Selatan | UU No. 14 Tahun 2022 | 25 Jul 2022 | Pj. Gubernur |
| Kalimantan Utara | UU No. 20 Tahun 2012 | 16 Nov 2012 | Pj. Gubernur |
| Sulawesi Barat | UU No. 26 Tahun 2004 | 05 Okt 2004 | Pj. Gubernur |
| Kepulauan Riau | UU No. 25 Tahun 2002 | 25 Okt 2002 | Pj. Gubernur |
| Gorontalo | UU No. 38 Tahun 2000 | 22 Des 2000 | Pj. Gubernur |
| Kepulauan Bangka Belitung | UU No. 27 Tahun 2000 | 4 Des 2000 | Pj. Gubernur |
| Banten | UU No, 23 Tahun 2000 | 17 Okt 2000 | Pj. Gubernur |

Berdasarkan data tersebut di atas, bahwa seluruh provinsi yang ada dan terbentuk setelah tahun 2000 dikepalai oleh PJ. Gubernur untuk jangka waktu maksimal 2 tahun dan selanjutnya diadakan Pilkada untuk memilih Gubernur yang baru secara demokratis oleh rakyat. Berdasarkan fakta menunjukkan, tidak adanya provinsi yang dikepalai oleh seorang Kepala Otorita yang langsung ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Perbedaan selanjutnya adalah pada jangka waktu jabatan pejabat sementara gubernur yang diangkat oleh presiden adalah dalam jangka waktu maksimal 2 tahun sebelum daerah tersebut memiliki APBD tersendiri dan mampu mengadakan Pilkada. Sedangkan dalam hal ini Kepala Otorita merupakan jabatan definitif untuk jangka waktu 5 tahun dan dapat diperpanjang lagi untuk 1 kali periode setelahnya.

Urgensi penunjukan dan pengangkatan langsung Kepala Otorita oleh Presiden jika dilihat dari perspektif pembuat undang-undang adalah dikarenakan Pembuat Undang-Undang merasa telah menyatakan dalam UU Ibu Kota Negara bahwa IKN merupakan daerah khusus

setingkat provinsi yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah daerah khususnya. Kepala Otorita dimaksudkan hanya bertanggung jawab dalam kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara. Yang mana IKN sebagai suatu kawasan baru yang dibentuk dan dikhususkan untuk menjadi ibu kota negara Republik Indonesia, belum memiliki rakyat yang telah berkedudukan di wilayah tersebut, sehingga Pemerintah Pusat yang akan banyak mengambil peranan dalam persiapan, pembangunan dan pemindahan ibu kota negara melalui kementerian-kementerian oleh karenanya segala urusan menjadi urusan pemerintah pusat. Selanjutnya belum tersedianya cukup anggaran dan tidak adanya anggaran khusus dalam bentuk APBD yang dapat digunakan untuk melakukan pemilihan umum kepala daerah oleh warga di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Percepatan pembangunan sarana serta fasilitas di IKN agar sejalan dengan perencanaan yang dijadwalkan selesai pada tahun 2023 sehingga tidak melalui tahapan yang birokratis dalam menentukan jabatan Kepala Otorita.

3. Hak Demokrasi Warga Negara pada Pemilihan Kepala Otorita

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.

Menilik rencana pembangunan dan persiapan perpindahan ibu kota negara suatu negara yang berdaulat dapat dibandingkan dengan Mesir, yang juga tengah membangun dan mempersiapkan perpindahan ibu kota negaranya ke daerah yang dinamakan *New Administrative Capital* (NAC) yang dibangun sejak tahun 2015 hingga saat ini.²⁹ Lokasi NAC berjarak sekitar 30 miles atau 45 km dari Kairo sebagai ibu kota negara Mesir yang lama.³⁰ Pembangunan NAC yang sudah dimulai dari tahun 2015 pun belum dapat beroperasi sepenuhnya sebagaimana yang menjadi tujuan perpindahan ibu kota negara Mesir dari Kairo ke NAC yang dikarenakan overpopulasi di Kairo.³¹ Hal demikian memberikan pembelajaran bahwa perpindahan ibu kota negara tidak dapat berlangsung serta merta, tergesa-gesa, tanpa adanya perencanaan yang baik dan matang dari seluruh pihak dan hanya terkesan untuk mencapai tujuan perpindahan tanpa memikirkan dampak serta risiko buruk yang mungkin

²⁹ Selim, Haitham & Mayhoub, Mohammed & Abuzaid, Abdullah, "A Comprehensive Model to Assess Sustainable Architecture in Emerged Megacities: A Closer Look at Cairo's New Administrative Capital (NAC)." *Sustainability*. (2024): 16.

³⁰ Serag, Yehya. "The New Administrative Capital of Egypt a Critical Review from the Regional." *SSRN Electronic Journal* (2017): 3.

³¹ *Ibid.*

akan dihadapi sehubungan dengan perpindahan ibu kota negara, terlebih negara besar seperti 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 warganegara.³²

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.³³ 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

³²Mahkamah Konstitusi, “MK: Hak Memilih adalah Hak Asasi Warga Negara” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=9724> (diakses pada 01 Desember 2023).

³³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.

daerahnya tidak dipilih dalam pemilu secara langsung oleh rakyat. Yaitu 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.³⁴ 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 secara langsung banyak dilaksanakan oleh negara-negara di dunia secara periodik, sebagai contoh pemilihan kepala daerah di Iran, Jepang, Filipina, dan beberapa negara Amerika Latin, Jerman dan Kanada.³⁵ 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 PDPB 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 Kertanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara, menunjukkan jumlah daftar pemilih sebagai berikut:

³⁴ Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 101

³⁵ *Op.cit.*, 204.

Tabel 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 |

Source: 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.

D. Penutup

IKN yang dikepalai oleh seorang Kepala Otorita dengan penunjukan, pengangkatan dan pemberhentian langsung oleh presiden untuk periode selama 5 tahun adalah tidak bersesuaian dengan ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dengan melibatkan unsur dan partisipasi rakyat sebagaimana teori demokrasi yang dicetuskan oleh Hans Kelsen. Dengan pemahaman bahwa dalam mewujudkan negara yang demokratis menjunjung tinggi unsur partisipasi rakyat sebagai bentuk pertanggungjawaban moral kepada rakyat pada wilayah yurisdiksi kekuasaannya. UU Ibu Kota Negara juga tidak sejalan dengan beberapa undang-undang pembentuk provinsi baru di Indonesia yang mengatur bahwa pejabat sementara gubernur dipilih oleh presiden hanya dalam jangka waktu satu tahun sebelum adanya Pilkada untuk memilih kepala daerah dengan anggaran yang bersumber pada APBD. Bahwa secara historis seluruh provinsi yang terbentuk setelah tahun 2000 adalah dikepalai oleh gubernur dan tidak adanya terminologi Kepala Otorita dalam undang-undang pembentukan provinsi baru. Urgensi penunjukan dan pengangkatan langsung Kepala Otorita oleh Presiden dan DPR dari perspektif pembuat Undang-Undang dikarenakan IKN merupakan pemerintah daerah khusus, padahal tidak adanya keistimewaan secara historis yang dimiliki oleh IKN. Pemerintahan khusus dalam

artian ini memberikan suatu kekhususan hanya dalam ruang lingkup sebagai ibukota negara yang menjalankan simbol bangsa, politik dan ekonomi serta perwakilan internasional dalam hubungan dengan negara lain.

Ditiadaknya hak memilih dan dipilih sebagai kepala daerah tingkat provinsi di wilayah IKN dikarenakan penetapan Kepala Otorita yang ditunjuk secara langsung membuat hak demokrasi warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi UUD 1945 menjadi semakin lemah, terlebih tidak adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk daerah IKN. Pemilih di daerah Kabupaten Kutai Kertanegara adalah berjumlah 505.397 dan Penajam Paser Utara sebanyak 129.851 berdasarkan data hasil KPU, dimana mereka hanya dapat melakukan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta DPR dan DPD. Namun untuk daerahnya sendiri mereka tidak dapat menentukan pilihannya.

Saran yang dapat diberikan berdasarkan penelitian hukum ini agar IKN menjadi wilayah yang mempresentasikan Indonesia, dengan kepala yang dipilih sesuai dengan koridor demokrasi, maka hendaknya dilakukan kajian mendalam mengenai ketentuan pemilihan Kepala Otorita pada UU Ibu Kota Negara dengan frasa demokratis pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Selanjutnya agar dilakukan pengkajian ulang dalam rangka fungsi tugas dan peran serta DPRD dan DPD di IKN sebagai wakil rakyat yang menjadipenghubung aspirasi rakyat kepada pemerintah. Selanjutnya agar dilakukan *mapping* identifikasi masalah atas tidak adanya pemilihan umum di Kabupaten Kutai Kerta Negara dan Kabupaten Penajam Paser Utara baik jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, dan upaya mitigasi risiko atas tidak tertampungnya aspirasi rakyat dalam kontestasi politik yang meningkatkan risiko gejolak pada sistem pemerintahan.

Selanjutnya agar dibentuk lembaga atau komisi nasional terkait dengan hak demokrasi warga negara di wilayah IKN sebagai jaminan partisipasi publik dalam setiap penyelenggaraan serta rencana pemindahan IKN. Agar dibentuk Lembaga Pengawas Pembangunan IKN yang terdiri daripemerintah terkait, serta rakyat yang terdampak sejak pembangunan IKN serta kebijakan-kebijakan Kepala Otorita, yang terdiri dari masyarakat adat, masyarakat lokal, lembaga non pemerintah, aktivis demokrasi, praktisi, seta akademisi. Agar dalam proses pembangunan IKN diharapkan pemerintah dapat terbuka, denga menyampaikan kondisi terkini menyampaikan segala risiko, guna menumbuhkan rasa kepercayaan rakyat dan dilakukannya revisi UU Ibu Kota Negara mengenai pengangkatan Kepala Otorita dengan mempertimbangkan hak demokrasi warga negara.

Daftar Pustaka

Buku:

- Amiruddin dan Zainal Askin. 1991. *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Kelsen, Hans. 2006 *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia.
- Kementerian PPN/Bappenas. 2020. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Mahfud MD, Moh. 1993. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Mahfud MD, Moh. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia..
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2022. *Menata Sistem Demokrasi Konstitusional, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2022*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi.
- Mahmud, Peter, Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Moedjanto. 1998. *Konsep Kekuasaan Jawa*, Yogyakarta: Kanisius.
- Raga Maran Rafael. 2014. *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sarundajang. 2002. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, Jakarta: Sinar Harapan.

Karya Ilmiah:

- Della Nasution, Addriana, “Potensi Pelanggaran Konstitusional terkait Eksistensi Kepala Otorita dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara”, *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara*, 2023.
- Dijkink, “Geopolitical Codes and Popular Representations”, *New York: Geo Journal*, 1998.
- Epsten, Richard, “Direct Democracy: Government of People, By The People and For The People” *34 Harvard Journal of Law and Public Policy* 819, 2011.
- Hm, Thalbah,. "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16, No. 3, 2009.
- Lipson, Lesfie, “The Democratic Civilization”, *New York: Oxford University Press*, 1964.
- Pahlvi, Indra, “Pilihan Gubernur Secara Demokratis: Studi Terhadap Gagasan Dipilih Kembali oleh DPRD Di Provinsi Bengkulu” *Bengkulu: Kajian Vol.15, No. 3*, 2022.

Sandrune Baume, "Hans Kelsen and the Case for Democracy", *E-International Relations*, ISSN 2053-8626, 2013.

Selim, Haitham & Mayhoub, Mohammed & Abuzaid, Abdullah, "A Comprehensive Model to Assess Sustainable Architecture in Emerged Megacities: A Closer Look at Cairo's New Administrative Capital (NAC)", *Sustainability*, 2024.

Serag, Yehya, "The New Administrative Capital of Egypt a Critical Review from the Regional." *SSRN Electronic Journal*, 2017.

Syaban, A.S.N.; Appiah-Opoku, S, "Building Indonesia's new capital city: An in-depth analysis of prospects and challenges from current capital city of Jakarta to Kalimantan. In *Urban, Planning and Transport Research*" *Taylor and Francis Ltd., Volume 11, Issue 1*, 2023.

Syaban, Alfath & Appiah-Opoku, Seth. "Unveiling the Complexities of Land Use Transition in Indonesia's New Capital City IKN Nusantara: A Multidimensional Conflict Analysis." *Land* 13, No. 5, 2024.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Hak Asasi manusia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

Republik Indonesia, Undang-Undang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.

Republik Indonesia, Undang-Undang Kementerian Negara, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2010 Tentang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara nomor 6547.

Republik Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 Tentang tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 223, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6831.

Republik Indonesia, Undang-Undang Ibu Kota Negara, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6898.

Sumber lainnya:

Council of Europe Portal, "Democracy", <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy>, diakses pada 2 Desember 2023.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "Urgensi Pemindahan Ibu Kota Negara", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/14671/Urgensi-Pemindahan-Ibu-Kota-Negara.html>, diakses pada tanggal 2 Desember 2023.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "MK: Hak Memilih adalah Hak Asasi Warga Negara", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=9724>, diakses pada tanggal 01 Desember 2023.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Menggugat Konstitusionalitas Aturan Pengangkatan Kepala Otorita IKN", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18311>, diakses pada tanggal 20 November 2023.

Shapiro, Ian, Dahl, Robert A. and Froomkin, David, "Democracy", <https://www.britannica.com/topic/democracy>, diakses pada 3 Desember 2023.