

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara

1. Tugas dan Wewenang Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara

Kepala otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan kepala pemerintahan berkedudukan setingkat dengan Menteri yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk melakukan percepatan pembangunan dan pemerintahan di daerah IKN. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara (UU IKN), yang menyatakan bahwa *“Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”*.¹⁷ Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, kepala otorita IKN dibantu oleh Wakil Kepala Otorita yang bertugas membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

Terkait dengan tugas dan kewenangan dari kepala otorita IKN, Presiden telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara (Perpres 62/2022) menyatakan bahwa otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai tugas melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dan pengembangan Ibu Kota Nusantara serta Daerah

¹⁷ Lihat penjelasan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara.

Mitra.¹⁸ Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Otorita Ibu Kota Nusantara menyelenggarakan fungsi:

- a. pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, dan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara;
- b. pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara;
- c. melakukan perubahan terhadap Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara;
- d. koordinasi, pengarahan, pemantauan, dan pengendalian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh kementerian, lembaga, Pemerintah Daerah, dan/ atau badan usaha dalam kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
- e. menyusun strategi dan kebijakan operasional kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;

¹⁸ Lihat penjelasan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

- f. penyusunan rencana kerja dan anggaran Otorita Ibu Kota Nusantara serta penyusunan rencana anggaran pendapatan dan belanja Ibu Kota Nusantara;
- g. penyusunan dan penetapan Rencana Detail Tata Ruang Ibu Kota Nusantara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Ibu Kota Negara;
- h. pelaksanaan pelayanan perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra;
- i. perencanaan, perekrutan, pengelolaan, dan peningkatan kapasitas sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya alam, keuangan, dan teknologi dalam rangka pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
- j. perolehan dan pengelolaan terhadap tanah di Ibu Kota Nusantara, termasuk mengikatkan diri dengan setiap individu atau badan hukum atas perjanjian hak atas tanah;
- k. pemberian persetujuan terhadap pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara serta perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta penanggulangan bencana di Ibu Kota Nusantara;
- l. penyelenggaraan kehutanan, termasuk restorasi, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan hutan di Ibu Kota Nusantara;

- m. pelaksanaan pemindahan pusat pemerintahan, pemindahan personel ASN, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta pemindahan perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi/lembaga internasional;
- n. pelaksanaan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara atas pengelolaan barang milik negara yang sebelumnya digunakan oleh kementerian dan lembaga di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan/atau provinsi lainnya dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara;
- o. pengembangan, pembinaan, pengarahan, dan pengawasan terhadap Badan Usaha Otorita dan/ atau badan layanan untuk melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dan pengembangan Ibu Kota Nusantara serta Daerah Mitra;
- p. pelaksanaan dan pengelolaan kerja sama dengan badan usaha dalam rangka penyelenggaraan sarana dan prasarana di Ibu Kota Nusantara;
- q. pengawasan terhadap badan usaha atas pelaksanaan perjanjian kerja sama dalam kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
- r. pelaksanaan dan pengelolaan kerja sama dengan Pemerintah Daerah pada Daerah Mitra dan Pemerintah Daerah lainnya;

- s. pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang diperlukan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
- t. pengelola informasi dan dukungan teknis dalam pelaksanaan tugas dari Pemerintah Pusat atau pihak terkait lainnya;
- u. penyelenggara infrastruktur dasar, infrastruktur pelayanan dasar sumber daya manusia, dan infrastruktur pembangunan sosial di Ibu Kota Nusantara berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara yang paling sedikit meliputi infrastruktur:
 - 1. perumahan dan permukiman;
 - 2. persampahan;
 - 3. pengelolaan air limbah;
 - 4. air;
 - 5. fasilitas umum dan fasilitas sosial;
 - 6. mobilitas dan konektivitas;
 - 7. energi;
 - 8. teknologi informasi dan komunikasi;
 - 9. kesehatan; pendidikan; dan
 - 10. ketenagakerjaan;

- v. penyelenggaraan pembangunan sosial berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, dan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara;
- w. pengembangan kawasan dan ekonomi di Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra berdasarkan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara;
- x. pelaksanaan pelibatan masyarakat di Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra melalui kegiatan sosialisasi, musyawarah, dan/atau konsultasi publik atas kebijakan yang dibuat oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau Pemerintah Pusat terkait dengan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara;
- y. pelaksanaan kerja sama dengan ahli dan/ atau konsultan profesional sesuai dengan kebutuhan untuk mendukung kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara; dan
- z. koordinasi dengan kementerian, lembaga, dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi fungsinya sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf z.¹⁹

¹⁹ Lihat penjelasan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

2. Struktur Organisasi Otorita Ibu Kota Nusantara

Secara yuridis, komposisi struktural otorita IKN dijabarkan didalam ketentuan Pasal 4 Perpres 62/2022 yakni Otorita Ibu Kota Nusantara dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan pejabat pembina kepegawaian. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dibantu oleh perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara. Perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas:²⁰

- a. Sekretariat Otorita Ibu Kota Nusantara;
- b. Deputi Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara; dan
- c. Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita Ibu Kota Nusantara.

Lebih detail, struktural organisasi dibawah kepala otorita dan wakil kepala otorita yang membantu menjalankan pemerintahan di IKN, adalah sebagai berikut:²¹

- a. Sekretariat;
- b. Deputi Bidang Perencanaan dan Pertanahan;
- c. Deputi Bidang Pengendalian Pembangunan;
- d. Deputi Bidang Sosial, Budaya, dan Pemberdayaan Masyarakat;
- e. Deputi Bidang Transformasi Hijau dan Digital;
- f. Deputi Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam;

²⁰ Lihat Lihat penjelasan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

²¹ Lihat penjelasan Pasal 4 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

- g. Deputi Bidang Pendanaan dan Investasi;
- h. Deputi Bidang Sarana dan Prasarana; dan
- i. Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan.

Sekretariat mempunyai tugas untuk melaksanakan koordinasi pelaksanaan program dan kegiatan, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi, serta tata Kelola organisasi kepada seluruh unsur organisasi Otorita Ibu Kota Nusantara.²² Didalam sekretariat sendiri, memiliki komposisi organisasi yang strukturalnya terdiri atas (a) Biro Perencanaan, Organisasi, dan Kerja Sama; (b). Biro Sumber Daya Manusia dan Hubungan Masyarakat; (c). Biro Umum dan dan Pengadaan Barang/Jasa; (d). Biro Keuangan, Barang Milik Negara, dan Aset Dalam Penguasaan; dan (e). Kelompok Jabatan Fungsional.²³

Sementara untuk tugas dari deputi-deputi sebagaimana Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 (PKOIKN 1/2022), adalah sebagai berikut:

- a. Deputi Bidang Perencanaan dan Pertanahan. Mempunyai tugas dalam perumusan perencanaan, pemetaan tata ruang dan detail tata ruang, pemantauan dan perubahan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, perolehan dan pengelolaan terhadap tanah, serta pemindahan pusat pemerintahan, personel ASN, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.²⁴

²² Lihat penjelasan Pasal 6 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

²³ Lihat penjelasan Pasal 8 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

²⁴ Lihat penjelasan Pasal 31 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

- b. Deputi Bidang Pengendalian Pembangunan. Mempunyai tugas perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengoordinasian, pemantauan, dan pengawasan di bidang pengendalian pembangunan.²⁵
- c. Deputi Bidang Sosial, Budaya, dan Pemberdayaan Masyarakat. Mempunyai tugas perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengoordinasian, pemantauan, dan pengawasan di bidang sosial, budaya, dan pemberdayaan masyarakat.²⁶
- d. Deputi Bidang Transformasi Hijau dan Digital. Mempunyai tugas perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengoordinasian, pemantauan, dan pengawasan di bidang transformasi hijau dan digital.²⁷
- e. Deputi Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam. Mempunyai tugas perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengoordinasian, pemantauan, dan pengawasan di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam.²⁸
- f. Deputi Bidang Pendanaan dan Investasi. Mempunyai tugas perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengoordinasian, pemantauan, dan pengawasan di bidang pendanaan dan investasi.²⁹
- g. Deputi Bidang Sarana dan Prasarana. Mempunyai tugas perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengoordinasian, pemantauan, dan pengawasan di bidang sarana dan prasarana.³⁰

²⁵ Lihat penjelasan Pasal 41 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

²⁶ Lihat penjelasan Pasal 51 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

²⁷ Lihat penjelasan Pasal 61 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

²⁸ Lihat penjelasan Pasal 71 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

²⁹ Lihat penjelasan Pasal 81 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

³⁰ Lihat penjelasan Pasal 91 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

- h. Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan. Mempunyai tugas memberikan pertimbangan dan advokasi hukum, menyusun perjanjian, menyusun peraturan dalam lingkup Otorita Ibu Kota Nusantara, menyelenggarakan pengawasan internal, koordinasi supervisi pemenuhan kepatuhan, serta pencegahan pelanggaran di lingkungan Otorita Ibu Kota Nusantara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.³¹

3. Kedudukan Kepala Otorita dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Terbentuknya pusat pemerintahan yang baru dengan nama Otorita Ibu Kota Nusantara, berdampak kepada adanya nomenklatur baru sebagai pimpinan Ibu Kota Nusantara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, kepala pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara adalah Kepala Otorita yang didampingi oleh Wakil Kepala Otorita sebagai Wakil Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Kepala Otorita mempunyai wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dengan penjabaran sebagai berikut:³²

- 1) Pasal 16 ayat (5) UU IKN menyatakan bahwa “Penetapan lokasi pengadaan tanah di Ibu Kota Nusantara diterbitkan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”.
- 2) Pasal 16 ayat (12) menyatakan bahwa “Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otoritas Ibu Kota Nusantara”.

³¹ Lihat penjelasan Pasal 101 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022.

³² Ervin Nugrohosudin, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara*, Jurnal Legislaive, Vol. 5, No. 2, Juni 2022.

- 3) Pasal 23 ayat (1) UU IKN disebutkan bahwa “Dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara, kekuasaan presiden sebagai pengelola keuangan negara dikuasakan kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”.
- 4) Pasal 23 ayat (2) UU IKN disebutkan bahwa, “Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara berkedudukan sebagai pengguna anggaran atau pengguna barang untuk Ibu Kota Nusantara”.

Apabila mengacu kepada Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, disebutkan bahwa “*Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR*”. Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah sejajar dengan menteri. Hal ini karena pada proses pengangkatan dan pemberhentiannya berdasarkan kewenangan presiden dengan melakukan konsultasi dengan DPR. Kepala otorita Ibu Kota Negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden selaku kepala pemerintahan. Ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara juga sudah diatur dalam Pasal 10 Perpres Nomor 62 Tahun 2022, disebutkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara mempunyai tugas memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi Otorita Ibu Kota Nusantara dan bertanggung jawab kepada presiden.³³

³³ *Ibid.*

Adanya sistem pemerintahan yang baru berupa dibentuknya Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Kepala Otorita sebagai pemimpin tertinggi, diharapkan dapat terbentuk tata pemerintahan yang visioner dan membawa perubahan pada Ibu Kota Negara yang baru. Dengan demikian, alasan pemindahan ibu kota untuk mereorientasi tata kelola pemerintahan menjadi tepat. Didasarkan dengan tujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik itu pula, pemerintah harus memperhatikan berbagai aspek dalam membentuk pemerintahan yang terbuka dan partisipatif. Ibu kota yang merupakan pusat dari terselenggaranya tata pemerintahan harus menjadi contoh pertama dari penerapan birokrasi pemerintahan yang berlandaskan transparansi, akuntabilitas dan profesionalitas.

B. Tinjauan Umum Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Sistem Ketatanegaraan dan Kedaulatan Rakyat

Kata sistem berasal dari bahasa Latin, yaitu *systema*. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka. Sedangkan kata ketatanegaraan berasal dari gabungan 2 (dua) kata, yaitu tata dan negara. Kata tata mempunyai makna, yaitu mengatur dan Negara mempunyai arti, yaitu suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut.³⁴

³⁴ Lihat penjelasan pada naskah publikasi, <http://repository.unpas.ac.id/13479/3/BAB%20II.pdf> (diakses tanggal 08 Juni 2023).

Undang Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 (tiga) kali lipat jumlah materi muatan asli Undang Undang Dasar 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.³⁵

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme structural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah:³⁶

- a. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 5.

³⁶ *Ibid*, hal 16.

- b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”
- c. Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
- d. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan konstitusional Undang-Undang Dasar menempatkan kedaulatan tertinggi negara berada ditangan rakyat, sehingga pelaksanaannya disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hokum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.³⁷

Perlu diketahui bahwa penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil presiden. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya

³⁷ Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan RI, Makalah : *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Denpasar, 2003, hlm 8.

yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi (*procedural democracy*).³⁸

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut di atas selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip “*checks and balances*” dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.³⁹ Dengan adanya prinsip “*Check and balances*” ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sebaik- baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik- baiknya, sehingga kedaulatan rakyat dapat terpenuhi.

³⁸ *Ibid*, hal 10.

³⁹ Lihat penjelasan pada naskah publikasi, <http://repository.unpas.ac.id/13479/3/BAB%20II.pdf> (diakses tanggal 08 Juni 2023).

2. Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁴⁰

Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi.

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hal 101-102.

Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.⁴¹

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).⁴²

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan

⁴¹ Lihat penjelasan pada naskah publikasi, <https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/3672/05.2%20bab%202.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (diakses tanggal 08 Juni 2023).

⁴² Bagir Manan, *Op-cit*, hal 102.

pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.⁴³

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:⁴⁴

- 1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
- 2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.
- 3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.⁴⁵ Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala

⁴³ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal 10-11.

⁴⁴ Bagir Manan, *Op-cit*, hal 103.

⁴⁵ *Ibid*, hal 104.

Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.⁴⁶

3. Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berartiseendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah- langkah sendiri.⁴⁷ Pengertian otonomi dapat juga ditemukan dalam literatur Belanda, di mana otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undangundang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).⁴⁸

Pengertian menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*.⁴⁹

⁴⁶ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hal 13.

⁴⁷ Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 2.

⁴⁸ Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal 35.

⁴⁹ Sarundjang dalam Nugroho, D., *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hal 46.

Lebih lanjut bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.⁵⁰ Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.⁵¹

Tujuan otonomi daerah adalah sebagai berikut:⁵²

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam

⁵⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Unsika, Kerawang, 1993, hal 9.

⁵¹ H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hal 11.

⁵² Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Loc-cit*, hal 36.

memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Dalam hal penyelenggaraannya, salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap

kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.⁵³

Kemudian dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbedabeda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grassroots democracy*).⁵⁴

C. Tinjauan Umum Kepala Daerah dengan Pilkada.

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme

⁵³ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal 274-275.

⁵⁴ Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.⁵⁵

Sementara, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen-elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislative, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.⁵⁶

Pada hakikatnya, peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan. Keberhasilan seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan seseorang yang menjabat Kepala

⁵⁵ amlan Surbakti, 2008, *Sistem pemilu dan tatanan politik demokrasi*, dalam ramlan surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan tata politik demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27 , dalam Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisa Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 8.

⁵⁶ Agus Hadiawan, 2009, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung)*, Bandar Lampung, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009, hal 637.

Daerah, keberhasilan di dalam menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.⁵⁷

Disisi lain lain, warga masyarakat di daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka yang telah dijamin oleh konstitusi kita, UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberikan kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Dengan tujuan untuk memilih kepala daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Didalam Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 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, dan Walikota (UU Pilkada), menyebutkan bahwa Pilkada merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya

⁵⁷ Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983, hal. 31.

equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut ditunjukkan dengankedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.⁵⁸

Kemudian, Aspek yuridis ketatanegaraan gagasan pemilihan langsung Kepala Daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi tentang prosedur dan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Dimana pelaksanaan Pilkada secara langsung, sebagaimana Pemilu yang lain tentu mensyaratkan terlaksananya asas Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan baik. Pemilihan Kepala Daerah sebagai instrumen demokrasi di tingkat lokal, tentu keberhasilannya menjadi tugas semua elemen masyarakat sipil. Hal ini sebagai manifestasi prinsip demokrasi, Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁵⁹

Pilkada langsung merupakan suatu rangkaian rel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan Robert Dahl, bahwa demokrasi lokal pada tingkat pemerintahan kota dan kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintah tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.⁶⁰ Menurut Ahmad Nadir, dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung,

⁵⁸ Lihat penjelasan pada naskah publikasi, <https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/1405/05.2%20bab%202.pdf?sequence=10&isAllo wed=y> (diakses 08 Juni 2023).

⁵⁹ Dahlan Thalib dan Ramlan Subakti, *Seminar Nasional Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 4 Desember 2004, hal 3.

⁶⁰ Afan Gaffar, Syaokani, Ryaas Rashid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal 34.

aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat tersalurkan. Sebab, pada hakekatnya dengan pilihan langsung ini, yang akan dipilih bukanlah seorang figur semata-mata, melainkan sebuah konsep akan pembangunan di daerah ke depan. Tantangan yang harus dijawab hari ini adalah bagaimana agar masyarakat di daerah dalam memilih bupati atau walikotanya mempertimbangkan aspek visi dan misi calon lebih dominan dibandingkan kedekatan emosional atau pertimbangan pragmatis lainnya.⁶¹

Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi.⁶² Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang di atur di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni:⁶³

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah

⁶¹ Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Jakarta, 2005, hal. 125.

⁶² Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, hal 16.

⁶³ *Ibid*, hal 180.

2. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada secara langsung bagi perkembangan demokrasi diIndonesia serta kemajuan suatu daerah:⁶⁴

1. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-Undang dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
2. Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nurainya.
3. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung

⁶⁴ Lihat penjelasan dalam naskah publikasi, <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/11967/BAB%2011.pdf?sequence=4&isALLOWED=y> (diakses tanggal 08 Juni 2023).

2017, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

D. Tinjauan Umum Desentralisasi Asimetris

1. Prinsip-Prinsip Desentralisasi dan Negara Kesatuan

Desentralisasi di Indonesia, baik simetris maupun asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung dalam rangka menemukan format pengelolaan pemerintahan yang efektif terkait hubungan pusat dan daerah. Desentralisasi sudah berlangsung di wilayah Indonesia sejak masa colonial yang lebih bertujuan untuk pengaturan administratif demi maksimalisasi keuntungan ekonomi kolonialis. Artinya berbicara desentralisasi simetris dan asimetris tidak hanya cukup untuk mundur ke belakang di kisaran tahun 2001 pada saat UU 22/1999 diberlakukan, tetapi harus melihat secara lebih menyeluruh serangkaian proses desentralisasi. Walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang yang dimulai pada 23 Juli 1903.⁶⁵

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping

⁶⁵ Cornelis, L. (2009). *Pengembangan Assymetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian. Konsep ini perlu difahami karena muncul kritikan, terutama saat UU 22/1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara de facto, waktu itu adalah federal karena begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.⁶⁶

Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol.⁶⁷ Hal ini karena format kelembagaan pada masa Orde Baru seragam untuk seluruh Indonesia. Tetapi belakangan, kajian tentang kelembagaan penting untuk dikaji dalam desentralisasi Indonesia. Sebabnya antara lain: *pertama* tuntutan akan pemerintahan yang efektif yang salah satunya diukur dari *size of government*. Anggaran daerah yang tidak banyak dialokasikan untuk

⁶⁶ Ferazzi, G. (2000). "Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse." Oxford Journals 30(2): 63-85.

⁶⁷ Kaho, J. R. (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta, Polgov JPP Fisipol UGM.

pembangunan dan secara tidak masuk akal untuk belanja pegawai. *Kedua*, daerah yang menerima asimetrisme sedikit banyak memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan daerah lainnya.⁶⁸

Kajian terakhir yang dilakukan tim JPP UGM (JPPUGM 2012) terkait desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua, menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan dan kontrol mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris di empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta) dibingkai dalam desain kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya (Tim-JPP 2012). Di Aceh, kelembagaan lembaga-lembaga adat yang bersifat konsultatif selain lembaga kontroversial Wali Nanggroe, mendapatkan perhatian penting. Kasultanan dan Pakualaman merupakan dua institusi pewaris kekuasaan daerah di Yogyakarta. Di Papua dan Papua Barat, lembaga adat dan gereja menjadi salah satu kekuatan politik penting yang pertimbangannya diperlukan dalam isu-isu krusial.⁶⁹

Secara *historical*, sejak masa colonial, pihak kolonialis sudah memikirkan desain desentralisasi yang asimetris-pengaturan yang tidak setara antar daerah untuk daerah jajahannya di Indonesia. Namun demikian, VOC yang bangkrut dan digantikan Belanda tidak pernah secara serius mengatur administrasi negara jajahan. Pengaturan pertama dilakukan pada masa Daendels ketika Belanda dijajah oleh Perancis sehingga otomatis daerah jajahan Belanda menjadi daerah Jajahan Perancis. Pada masa Raffles pembagian administratif dilanjutkan setelah

⁶⁸ Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetri Di Indonesia*, Naskah Publikasi: Jurusan Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada, hal 2.

⁶⁹ *Ibid.*

Indonesia diserahkan ke Inggris berdasarkan London Convention (1814) yang membagi Jawa menjadi 16 *gewest*.⁷⁰

Beberapa bukti bahwa pengelolaan hubungan pemerintah kolonial-daerah jajahan sudah menggunakan prinsip asimetrisme adalah sebagai berikut: *pertama*, hanya daerah di Jawa yang dikelola dengan serius. Pertama, daerah di luar Jawa tidak mendapatkan perhatian yang semestinya. Salah satu contohnya misalnya pelabuhan Makassar yang menjadi wilayah penting dalam perdagangan rempah-rempah dari Maluku (Poelinggomang 2002) tetapi tidak dibagi menjadi daerah administrative seperti provinsi atau regensi. Perhatian hanya ditujukan di pelabuhan yang diharapkan bisa menyumbangkan pendapatan untuk kolonialis. Beberapa daerah yang lain, misalnya Bali, belum ditaklukkan sampai awal abad 19.⁷¹ *Kedua*, baik di Jawa maupun di luar Jawa, pemerintah kolonial telah menerapkan asimetrisme dengan memberikan perlakuan khusus untuk wilayah-wilayah kerajaan. VOC mengadakan perjanjian khusus dengan Mataram sebelum dibagi menjadi dua dalam perjanjian Giyanti 1755. Tercatat telah ada 111 kontrak khusus antara VOC dan Sunan.⁷²

Mekanisme pengelolaan pemerintahan sempat terhenti ketika perjuangan kemerdekaan tetapi selalu menunjukkan upaya serius dalam usaha mengelola desentralisasi asimetris. Upaya untuk membuat daerah tingkat tiga yaitu provinsi, kabupaten dan desa tidak dapat terlaksana sesuai gagasan UU 1/1957 karena ketidakjelasan kondisi pemerintahan. Pada saat berbentuk serikat, beberapa

⁷⁰ Kaho, J. R. (2012), *Op-Cit*.

⁷¹ Robinson, G. (1995). *The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali*. New York, Cornell University Press.

⁷² Selosoemardjan (1962). *Social Changes in Yogyakarta*. New York, Cornell University Press.

daerah mulai menunjukkan eksistensi kedaerahan yang mengancam Indonesia, sesuai dengan rencana Belanda. Sayangnya, pasca kembali ke bentuk kesatuan, beberapa provinsi mengalami kemunduran. Pada masa Orba, setelah politik dirasa lebih stabil, pengaturan menggunakan UU 5/1974 yang walaupun menegaskan bahwa Indonesia desentralis, pada dasarnya menerapkan sentralisasi. Daerah-daerah yang disebutkan memiliki kekhususan yaitu DKI, DI Aceh, dan DIY pada dasarnya tidak berbeda dengan provinsi lainnya. Penyebutan daerah istimewa tersebut hanya didasarkan atas UU pembentukan masing-masing daerah yang dilakukan di tahun 1950.⁷³

Pasca 1998 karena perubahan arus demokratisasi dan reformasi hubungan pusat-daerah sekaligus, desentralisasi sering tidak dapat dipisahkan dengan demokratisasi. Desentralisasi tidak terpisahkan dengan demokratisasi karena untuk menjadikan proses demokratisasi dapat berlangsung, harus dilakukan dengan memberikan ruang bagi timbulnya demokratisasi di daerah yang salah satunya diwujudkan dalam penghargaan keragaman lokal melalui desentralisasi. Namun pada dasarnya desentralisasi berbeda dengan demokratisasi, antara kekuasaan (politik) dan manajemen pemerintahan (pemerintahan) seperti diuraikan di atas. Sejak awal desentralisasi, tuntutan untuk mengakomodasi keunikan daerah sudah muncul sangat kuat. UU Otsus disyahkan pada 2001 dan UU NAD tahun 1999. Tuntutan UUK Yogyakarta juga telah muncul sejak 2001, tetapi tidak menguat. Salah satunya tuntutan asimetrisme bersamaan dengan munculnya protes dan tak jarang disertai dengan kekerasan pada kelompok adat.

⁷³ Bayu Dardias Kurniadi, *Op-cit*, hal 5.

Ditambah dengan trauma lepasnya Timor Timur, menjadikan upaya untuk mendorong desentralisasi asimetris selalu dicurigai sebagai melawan upaya menjaga keutuhan NKRI.⁷⁴

Dari perjalanan sejarah desentralisasi tersebut salah satu kesimpulan penting yang dapat diambil adalah Indonesia berusaha mencari bentuk dan format desentralisasi yang ideal yang diletakkan dalam seluruh UUD yang pernah digunakan di Indonesia (UUD 1945, UUD RIS, UUDS, UUD 1945 Amandemen). Di dalam UUD 1945 dan UUD 1945 Amandemen, disebutkan jelas tentang daerah istimewa di Pasal 18. Melihat keempat UUD yang pernah berlangsung di Indonesia terkait desentralisasi asimetris, salah satu hal penting yang perlu dicatat adalah bahwa walaupun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen berubah, hal itu tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetrisme. Jadi, menganalisis desentralisasi asimetris harus dilihat secara principal yang diatur dalam konstitusi dan tidak dalam level yang lebih rendah, misalnya Undang Undang. Tugas Undang Undang adalah mengatur secara lebih detail tentang ruang desentralisasi asimetris dimana secara prinsip telah diatur dalam UUD. Karena sudah diatur secara prinsip dalam konsitusi sebenarnya UU tidak berhak untuk membatasi asimetrisme tetapi memberikan desain yang lebih detail.

⁷⁴ *Ibid*, hal 6-7.

2. Dasar-Dasar Desentralisasi Asimetris bagi Indonesia Kontemporer

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia, yakni:⁷⁵

1. Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme.

Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya.

2. Alasan ibukota negara.

Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

3. Alasan sejarah dan budaya.

Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan.

⁷⁵ *Ibid*, hal 8-9.

Perlakuan ini terlihat dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta. Penentuan Sultan dan Pakualam diserahkan kepada institusi keratin/pakualam masing-masing. Kedua pemimpin ini tidak boleh bergabung dengan partai politik. Pada level kabupaten/kota tetap sama dengan daerah lainnya.

4. **Alasan perbatasan.**

Menurut Tim JPP (JPP-UGM 2010), perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakuan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi disamping penguatan infrastruktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

5. **Pusat pengembangan ekonomi.**

Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut

bea masuk dan pengembangan infrastruktur pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata sistem pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang asimetrisme pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut disain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Desentralisasi asimetris setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.

