

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya suatu negara berkaitan dengan adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai oleh suatu negara. Keberadaan negara sebagai komunitas besar dalam suatu wilayah tertentu didasari dengan berbagai tujuan yang mulia. Dengan adanya tujuan dan cita-cita menjadikan negara mudah untuk mengatur dan menyusun program yang ditujukan kepada rakyatnya.¹

Suatu negara dapat menganut salah satu dari dua bentuk negara yang dikenal secara umum yaitu bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Pentingnya menentukan bentuk negara dikarenakan dapat memperjelas hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat.²

Sejak awal berdirinya Indonesia, pemilihan negara kesatuan sebagai bentuk negara sudah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Khususnya termuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan secara jelas bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan. Selain itu, dalam ketentuan tersebut juga mengatur bahwa Negara Indonesia berbentuk republik. Sri Soemantri menjelaskan, negara kesatuan sebaiknya merupakan istilah dari bentuk negara, sedangkan republik merupakan istilah dari bentuk pemerintahan.³

Menurut Daud Busroh, negara kesatuan merupakan negara yang tidak terdiri dari negara-negara bagian, sehingga negara memiliki sifat satu-satunya

¹ Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara: Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2016., hlm. 12.

² Arfa'i, *Bentuk Negara Republik Indonesia Ditinjau Pengaturan Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Ilmu Hukum: Inovatif, Vol. 6, No. 7, Maret 2015., hlm. 142.

³ Padmo Wahyono, *Masalah-Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984, hlm. 40.

yang berarti tidak ada negara dalam negara.⁴ Pemilihan negara kesatuan bersistem desentralisasi pada saat ini merupakan dasar berdirinya daerah-daerah otonom. Relasi yang adil dan desentralisasi antara pemerintah pusat dan daerah termasuk pada tuntutan reformasi pasca pemerintahan orde baru. Negara kesatuan yang bersistem desentralisasi mempunyai arti bahwa daerah-daerah dalam negara kesatuan mendapatkan kesempatan dan kekuasaan dalam hal mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan disebut sebagai daerah otonom.⁵

Pengaturan mengenai pemerintahan daerah dimuat dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan mengenai Negara Indonesia yang dibagi menjadi beberapa daerah provinsi. Selanjutnya daerah provinsi dibagi menjadi beberapa daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah. Undang-undang menjadi payung hukum untuk mengatur tentang daerah-daerah tersebut.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menjelaskan bahwa kepala pemerintah daerah pada tingkat provinsi merupakan Gubernur. Pada tingkat kabupaten dan kota masing-masing merupakan Bupati dan Walikota. Kepala pemerintahan tersebut berdasarkan konstitusi Indonesia dipilih secara demokratis. Selain terdapat kepala pemerintahan daerah, masing-masing daerah provinsi, kabupaten dan kota juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Anggota-anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum.

⁴ Daud Busroh dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusamedia, 2009., hlm. 28.

⁵ Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonom Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Semarang, Unissula Press, 2019., hlm. 10.

Di Indonesia terdapat daerah yang bersifat istimewa atau khusus. Pengaturan mengenai daerah istimewa dan khusus tersebut termuat dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Beberapa daerah saat ini memiliki status khusus dan istimewa, termasuk yang terbaru adalah Nusantara. Nusantara merupakan pusat pemerintahan Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Pasal 1 Angka 2 UU IKN menjelaskan bahwa:

“Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini.”⁶

Wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN) memiliki luas lebih kurang 256.142 hektar (luas wilayah darat) dan lebih kurang 68.189 hektar (luas wilayah laut). Letak wilayah IKN secara administratif di antara dua wilayah yaitu Kabupaten Kartanegara dan Kabupaten Penajam Utara. Di Kabupaten Penajam Utara termasuk dua kecamatan yaitu Penajam dan Penaku. Sedangkan di Kabupaten Kutai Kartanegara termasuk empat kecamatan yaitu Loa Kulu, Loa Janan, Muara Jawa, dan Samboja.⁷

Kepala pemerintahan daerah pada Ibu Kota Nusantara (IKN) yaitu Kepala Otorita sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 10 UU IKN. Bentuk lembaga otorita IKN tersebut merupakan hal yang baru dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia. Pada pemerintahan daerah bersifat khusus dan istimewa selain IKN

⁶ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

⁷ Lampiran II Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara., hlm. 9.

yaitu DKI Jakarta, Papua, Yogyakarta, dan Aceh tetap dipimpin oleh Gubernur untuk tingkat Provinsi, Bupati/Walikota untuk tingkat daerah kabupaten/kota. Namun, di IKN penyelenggaraan pemerintahan daerah tidaklah dipimpin oleh Gubernur, Bupati dan Walikota melainkan Kepala Otorita.

Kepala Otorita IKN dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dibantu oleh Wakil Kepala Otorita IKN. Daerah khusus IKN tidak terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana pemerintahan daerah lainnya di Indonesia. Adanya lembaga Otorita IKN dan tidak terdapatnya DPRD di wilayah IKN merupakan beberapa catatan kritis lahirnya UU IKN. Catatan kritis terkait UU IKN berkaitan tidak dikenalnya pemerintahan khusus otorita dalam UUD 1945. Selain itu juga berkaitan dengan kedudukan pemerintahan khusus otorita dalam sistem demokrasi dan pemerintahan daerah Indonesia.

Kelembagaan otorita tidak dikenal dalam sistem pemerintahan daerah serta biasanya otorita menjadi bagian dari salah satu kelembagaan di kawasan khusus.⁸ Namun, badan otorita dalam kawasan khusus tidak melaksanakan pemerintahan daerah. Melainkan kewenangan badan otorita terbatas pada keperluan pengelolaan kawasan khusus.⁹ Misalnya kawasan pelabuhan dan perdagangan bebas, kawasan taman laut, kawasan hutan lindung dan lainnya. Pada tahun 1973 lahir suatu badan otorita yang dikenal dengan Badan Otorita Batam. Lahirnya lembaga tersebut

⁸ Rofiq Hidayat, *Pengaturan Sistem Otorita dalam UU IKN Dinilai Langgar Konstitusi*, berita online pada <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengaturan-sistem-otorita-dalam-uu-ikn-dinilai-langgar-konstitusi-lt61e92c59b51e0?page=all>, diakses 15 April 2022.

⁹ *Ibid.*

melalui Keppres No. 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.¹⁰ Namun, jika melihat UU IKN terdapat perbedaan yang signifikan antara Lembaga Otorita dalam UU IKN dengan Lembaga Otorita Batam.

Badan Otorita Batam diberikan kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengeluarkan perijinan lalu lintas keluar masuk barang. Kewenangan tersebut pada dasarnya merupakan kewenangan Departemen Perdagangan pada masa itu dan diberikan kepada Badan Otorita Batam. Badan Otoritas Batam tersebut bersifat korporasi dan menjadi cikal bakal Badan Pengusahaan Batam, dikenal BP Batam.¹¹

Berdasarkan UU IKN, lembaga Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian yang mengadakan Pemerintahan Daerah Khusus IKN.¹² Tugas Otorita Ibu Kota Nusantara adalah melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan dan pemindahan ibu kota negara, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN serta pengembangan IKN juga daerah mitra.¹³

Ibu Kota Nusantara hanya dilaksanakan pemilihan umum tingkat nasional. Artinya di IKN tidak diselenggarakannya pilkada dan pemilihan dewan perwakilan rakyat daerah. Kepala Otorita IKN merupakan kepala daerah yang mekanisme pengisian jabatannya ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Kewenangan Presiden menunjuk, mengangkat dan memberhentikan

¹⁰ Muhammad Zaenuddin, dkk, *Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian di Kota Batam*, Jurnal of Business Administration Vol. 1, No. 2, September 2017., hlm. 84.

¹¹ Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Batam, *Badan Otorita Batam*, Batam, Sistem Informasi Kearsipan Nasional.,

¹² Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹³ Ketentuan mengenai tugas Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Kepala Otorita IKN harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹⁴

Masa jabatan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN berjalan dalam waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal pelantikan. Selain itu, Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita IKN dapat ditunjuk kembali dan menjabat dalam periode yang sama. Tidak ada batasan berapa kali masa/periode jabatan Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita IKN yang diatur dalam UU IKN. Pemberhentian Kepala Otorita dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN merupakan kewenangan Presiden. Presiden dapat memberhentikan Kepala Otorita dan/atau Wakil Otorita IKN walau masa jabatan kepala pemerintah daerah tersebut belum berakhir.¹⁵

Otorita IKN diberikan kewenangan khusus oleh UU IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus. Pasal 12 ayat (2) UU IKN menjelaskan bahwa kewenangan khusus tersebut yaitu:

1. Pemberian izin investasi;
2. Kemudahan berusaha;
3. Memberikan fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pendanaan dalam tahapan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, dan pengembangan IKN termasuk juga daerah mitra.

Selain kewenangan khusus di atas, otorita IKN memiliki kewenangan khusus lain yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Dalam mengatur

¹⁴ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹⁵ Pasal 9 s.d Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

kewenangan khusus otorita IKN dalam Peraturan Pemerintah, harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR.¹⁶

Berdasarkan kewenangan khusus otorita IKN yang termuat dalam UU IKN terlihat kewenangan tersebut bersifat khusus di bidang ekonomi dan investasi untuk pembangunan IKN. Hal tersebut sama seperti lembaga otorita yang diberikan kewenangan khusus oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur urusan pemerintahan di kawasan khusus. Di sisi lain, dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN), Otorita IKN diberikan kedudukan yang sejajar dengan kepala daerah dalam hal urusan pemerintahan daerah. Terdapat perbedaan antara lembaga otorita yang memiliki kewenangan tertentu dalam kawasan khusus dengan lembaga daerah yang diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Konsep Otorita menurut Djohermansyah merupakan organisasi pemerintah pusat. Pejabat dalam organisasi tersebut mendapat delegasi dari pemerintah pusat untuk menjalankan kewenangan tertentu. Tetapi delegasi kewenangan tersebut tidak untuk melaksanakan pemerintah daerah atau badan hukum.¹⁷

Istilah pemerintahan daerah menurut UUD 1945 merupakan gabungan antara kepala pemerintah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dan penyelenggara pemerintahan lainnya yaitu DPRD (tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota). Kewenangan pemerintahan daerah secara jelas diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yaitu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan asas

¹⁶ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹⁷ Djohermansyah Djohan dalam Rofiq Hidayat, *Op. cit.*

otonomi dan tugas pembantuan. Di dalam Pemerintahan Daerah IKN tidak terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan UU IKN, sebagai organisasi daerah maka Orotita IKN adalah organisasi tunggal mengadakan pemerintahan daerah. Peran lembaga legislatif di tingkatan daerah sangatlah penting. Jika dihubungkan dengan konsep pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia, prinsip *check and balance* seharusnya diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan dari distribusi kekuasaan adalah untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan antara satu institusi dengan institusi lainnya. Selain itu *check and balance* bertujuan agar terjadinya saling kontrol dan menghindari penyimpangan.¹⁸ Sehingga ketidakhadiran DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang berfungsi legislatif, pengawasan dan anggaran sangatlah penting.¹⁹

Penunjukan dan pengangkatan Otorita IKN oleh Presiden merupakan bentuk kekhususan dalam pemerintahan khusus daerah IKN. Berbeda dengan daerah khusus lainnya yang tetap melaksanakan pemilihan kepala pemerintah daerah dengan cara demokratis. Proses dan dijalankannya pemilihan kepala daerah dengan cara demokratis adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat. Fungsi pemilihan kepala daerah dan hubungannya dengan kedaulatan rakyat diantaranya:²⁰

¹⁸ Sunarto, *Prinsip Check And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45, No. 2, April 2016., hlm. 157.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat dan Kepaniteraan MK RI, 2006., hlm. 279.

²⁰ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012., hlm. 93.

1. Pemilihan kepala daerah sesuai kehendak masyarakat di daerah, untuk itu kepala daerah yang terpilih diinginkan agar memahami dan memanifestasikan kebutuhan rakyat.
2. Pemilihan kepala daerah mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan daerah yang ditentukan oleh program, misi dan visi dari visi dari calon kepala daerah.
3. Pemilihan kepala daerah memainkan peran penting dalam memastikan adanya pengawasan politik dari masyarakat terhadap kepala daerah dan kekuatan politik yang memberinya dukungan.

Mahkamah konstitusi menafsirkan makna demokratis dalam pilkada dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menyimpulkan pemilihan kepala daerah, baik melalui pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan tidak langsung, dapat dikategorikan sebagai demokratis. Namun, syarat utamanya adalah pemilihan tersebut harus dilakukan dengan menerapkan prinsip-prinsip pemilihan umum secara demokratis, seperti pemilihan yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemaknaan secara demokratis pada pemilihan kepala daerah mengacu pada kemungkinan dilaksanakannya pemilihan tepat secara langsung oleh rakyat ataupun secara perwakilan melalui DPRD. Dalam hal ini, pemilihan kepala daerah dapat diyakini demokratis jika memungkinkan partisipasi aktif rakyat dalam menentukan pilihan mereka dengan cara langsung atau dengan mekanisme perwakilan yang dipilih dengan cara demokratis.²¹ Selain itu, menurut Anwar

²¹ Jimly Asshiddiqie dalam Budiyono, *Op. cit.*, hlm. 143.

Usman bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah *open legal policy* atau pilihan kebijakan pembuat undang-undang. Sehingga hal ini merupakan wewenang dari pembuat undang-undang agar menentukan cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya.²²

Ketentuan mengenai penunjukan dan pengangkatan Otorita IKN oleh Presiden seharusnya perlu dipertimbangkan. Karena ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945 dilakukan secara demokratis. Selain itu, Otorita IKN sebagai kepala pemerintah daerah khusus IKN memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang akan mengikat masyarakat daerah tersebut. Kebijakan yang dibuat oleh Otorita IKN berkaitan dengan kepentingan publik. Sejalan dengan pendapat Mahfud MD yang menjelaskan bahwa terdapat hubungan antara konfigurasi politik dengan produk hukum yang diciptakan. Wujud dari politik yang demokratis akan menghasilkan undang-undang yang responsif. Sebaliknya, wujud politik otoriter akan menghasilkan undang-undang yang konservatif (menindas).²³

Perubahan konsep kedaulatan rakyat pada UUD 1945 setelah amandemen merupakan perubahan cara rakyat memberikan mandat kepada penyelenggara negara. Saat ini, mandate dari rakyat kepada penyelenggara negara dilakukan melalui pemilihan umum.²⁴ Terdapat dua konsep yang dikembangkan dalam hubungan sehari-hari antara rakyat dengan kekuasaan negara yaitu demokrasi

²² Anwar Usaman dalam Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013., hlm. 65.

²³ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999., hlm. 8.

²⁴ Sodikin, *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Cita Hukum, Vo. 1 No. 1., Juni 2014., hlm 106.

langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Pada zaman modern saat ini dengan kompleksitas persoalan yang terjadi maka konsep demokrasi perwakilan/tidak langsung lebih populer dilaksanakan (*representative democracy*).²⁵

Pada umumnya badan atau lembaga perwakilan di negara-negara modern berperan dan bertindak sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Peran tersebut bertujuan untuk melaksanakan kekuasaan negara sehari-hari. Sehingga kedaulatan rakyat yang tergambar saat ini diwujudkan dalam bentuk partai politik dan pemilihan umum, bahkan dikatakan juga melalui model pemilihan umum dan sistem kepartaian yang dianut, maka suatu negara dapat diukur demokrasi atau tidak.

Konsep kedaulatan rakyat juga tercermin dalam proses terciptanya hukum yang disepakati harus dilaksanakan melalui jalan permusyawaratan yang berlandaskan prinsip demokrasi perwakilan. Selain itu, kedaulatan rakyat juga dimanifestasikan dalam mekanisme dan struktur kelembagaan pemerintahan dan organisasi negara. Hal tersebut memiliki tujuan agar adanya jaminan dan terlaksananya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dengan demikian, konsep kedaulatan rakyat dari segi kelembagaan diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.²⁶

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Oleh Presiden Ditinjau dari Konsep Kedaulatan Rakyat”**.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 73.

²⁶ Jimly Asshiddiqie dalam Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Ed. 1, Cet. 1, Jakarta, KRHN, 2005.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, identifikasi masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara?
2. Bagaimana konsekuensi pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden berdasarkan konsep kedaulatan rakyat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang disebutkan di atas, tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk menguji dan melakukan analisis terkait pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.
2. Untuk menguji dan melakukan analisis terkait konsekuensi pengangkatan Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden berdasarkan konsep kedaulatan rakyat.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian pada proposal tesis ini adalah:

1. Manfaat penelitian secara teoritis

Manfaat penelitian ilmiah ini secara teoritis yaitu diharapkan memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum di bidang Hukum Tata Negara.

Selain itu dapat bermanfaat bagi penelitian yang berkaitan dengan pengangkatan Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden berdasarkan konsep kedaulatan rakyat.

2. Manfaat penelitian secara praktis

Manfaat penelitian ini secara praktis yaitu diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada penegak hukum terhadap pengangkatan Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden berdasarkan konsep kedaulatan rakyat.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan antara penelitian yang akan diteliti oleh peneliti dengan penelitian yang telah diteliti oleh orang lain. Selain itu, penelitian terdahulu bertujuan mempermudah peneliti dalam menyusun penelitian yang berbeda dengan peneliti lainnya. Dengan demikian berikut penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan peneliti:

1. Penelitian Rizki Mulyaningsih yang berjudul: Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah. Penelitian ini mengangkat permasalahan terkait kedudukan dan implikasi dari adanya kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditinjau dalam perspektif otonomi daerah. Hasil dari penelitian ini adalah *legal standing* kepala Otorita Ibu Kota Nusantara bersifat sentralistik dan tidak sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷
2. Penelitian Wahyu Laksana Mahdi yang berjudul: Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara Dalam Sistem

²⁷ Rizki Mulyaningsih, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah*, *Junal Lex Renaissance*, Vol. 7, No. 2, April 2022.

Ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini mengangkat permasalahan terkait pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditinjau dalam hukum positif Indonesia dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa pembentukan lembaga otorita dalam Ibu Kota Nusantara mempunyai *legal stading* yang mengikat serta Badan Otorita IKN tidak bertentangan dengan konstitusi. Hal ini dapat dilihat dari politik hukum, adanya celah dalam UUD 1945 yang mengakui daerah yang bersifat istimewa dan khusus.²⁸

3. Penelitian Fikri Hadi dan Farina Gandryani yang berjudul: Konstitusional Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah. Penelitian ini mengangkat permasalahan terkait konstitusionalitas kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai bentuk pemerintahan daerah dalam perspektif ketatanegaraan dan konstitusionalitas kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai kepala daerah. Hasil dari penelitian ini adalah kelembagaan Otorita IKN dan Kepala Otorita IKN bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (4) sudah mengatur secara tegas terkait konsep pemerintahan daerah dan bukan merupakan *open legal policy* atau kewenangan pembentuk undang-undang.

Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu di atas, terdapat perbedaan dan kesamaan dengan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti yaitu: *pertama*;

²⁸ Wahyu Laksana Mahdi, *Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum Lex Generalis: Rancang Rewang, Vol. 3, No. 10, Oktober 2022.

terdapat perbedaan terkait permasalahan yang diangkat yaitu ketiga penelitian di atas masing-masing memiliki tinjauannya sendiri (sistem ketatanegaraan dan hukum otonomi daerah). sedangkan peneliti akan fokus pada pengisian jabatan kepala otorita ditinjau dalam konsep kedaulatan rakyat.

Kedua; terdapat persamaan penelitian Rizky Mulyanisngsih dengan penelitian yang akan diteliti peneliti adalah sama-sama mengkaji terkait Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Namun terdapat perbedaan yaitu penelitian Rizky membahas terkait kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sedangkan penelitian ini akan membahas terkait Pengisian Jabatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. *Ketiga*, perbedaan lainnya adalah penelitian yang akan diteliti tidak mempersoalkan konstitusionalitas lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sedangkan ketiga penelitian terdahulu mencakup konstitusionalitas kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara.

F. Kerangka Berpikir

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan disebut juga dengan kata *sovereignty* dalam bahasa inggris, dalam bahasa Belanda yaitu *souvereiniteit* dan dalam bahasa latin yaitu *superanus* yang berarti tertinggi.²⁹ Dalam bahasa Indonesia, kedaulatan memiliki arti kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya.³⁰ Sehingga

²⁹ Nany Suryawati, *Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi*, Jurnal Sependikum, Maret 2018., hlm. 118.

³⁰ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indoneisa V*, Jakarta, Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan, 2016.

kedaulatan atau *sovereignty* yaitu suatu konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.³¹

Konsep tentang kedaulatan mulai dirumuskan secara sistematis oleh Jean Bodin yang merupakan seorang pemikir Perancis. Menurut Jean Bodin, kedaulatan mengungkapkan terkait kemampuan untuk menjalankan kewajiban serta mempunyai hak serta kapasitas untuk melakukan tindakan. Jean Bodin juga menghubungkan antara negara dengan kedaulatan, dengan demikian kedaulatan merupakan atribut negara.³² Menurut Jean Bodin, bahwa kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan paling tinggi dalam menetapkan hukum di suatu negara. Kedaulatan ini memiliki sifat asli, tunggal, tidak dibagi-bagi dan abadi.³³

Pembahasan mengenai kedaulatan juga dapat dilihat dari dua bagian yaitu lingkup kekuasaan dan jangkauan kekuasaan. Lingkup kekuasaan atau *scope of power* membahas mengenai siapa yang menguasai dan apa yang dikuasai kekuasaan tertinggi negara tersebut. Sedangkan jangkauan kekuasaan membahas mengenai siapa subyek dan pemegang kedaulatan.³⁴

Secara umum terdapat lima teori tentang kedaulatan atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yaitu:³⁵

- a. Teori kedaulatan Tuhan;
- b. Teori kedaulatan raja;

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru van Hoeve, 1994., hlm. 9.

³² Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta, Sinar Harapan, 1986., hlm. 14.

³³ Jean Bodin dalam Mohammad Yuhdi, *Pergeseran Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Jurnal Hukum Maksigama, No. 1, Mei 2016., hlm 23.

³⁴ Aidul Fitriadi Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*, Surakarta, UMS Press, 2009., hlm. 25.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

- c. Teori kedaulatan negara;
- d. Teori kedaulatan rakyat; dan
- e. Teori kedaulatan hukum.

Teori kedaulatan tuhan memiliki arti bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dipegang oleh Tuhan. Pada praktiknya, kedaulatan Tuhan diwujudkan dalam hukum yang harus dipatuhi oleh pemimpin negara/kepala negara. Selain itu, dapat pula diwujudkan dalam kekuasaan raja sebagai pemimpin negara yang mengklaim wewenang untuk menciptakan hukum atas nama Tuhan.³⁶

Teori kedaulatan raja adalah sebuah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan paling tinggi suatu negara ada pada seorang Raja. Dalam sistem negara monarki, raja dianggap sebagai pemegang kekuasaan yang dominan terhadap berbagai elemen yang ada dalam negara. Pandangan mengenai kedaulatan raja ini lahir setelah masa sekularisasi hukum dan negara di Eropa.³⁷

Teori kedaulatan negara hadir setelah ajaran kedaulatan raja. Pada teori kedaulatan negara diartikan bahwa negara menjadi pemegang otoritas paling tinggi dalam suatu negara. Kehendak negara diwujudkan dalam bentuk hukum. Negara memiliki kekuasaan menciptakan hukum dan menjadi satu-satunya sumber hukum. Sehingga dari pandangan tersebut negara memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.³⁸

Teori kedaulatan hukum memiliki gagasan bahwa kekuasaan tertinggi dipegang oleh hukum. Terdapat tiga arti dalam teori kedaulatan hukum yaitu *pertama* kedaulatan hukum mengarah kepada kemampuan suatu sistem untuk

³⁶ Mohammad Yuhdi, *Op. cit.*, hlm. 25.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 10.

³⁸ Padmo Wahjono dan TA Hamzah, *Diktat Negara*, Jakarta, FH UI, hlm. 68.

membuat aturan mengenai kewajiban dan hak untuk dirinya sendiri. *Kedua* kedaulatan hukum mengarah pada kompetensi lembaga legislatif serta *ketiga* kedaulatan hukum mengacu pada keadaan suatu keterhubungan norma dalam suatu hierarki hukum. Menurut Hans Kelsen yang menjelaskan bahwa kedaulatan berada ada norma-norma konstitusi yang ada pada suatu negara.

Semua negara modern saat ini mengakui memegang konsep kedaulatan rakyat yang diletakkan dalam konstitusinya. Secara umum kedaulatan rakyat diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun, pengakuan terhadap konsep kedaulatan rakyat dalam satu negara dengan negara lainnya akan berlaku perbedaan pada pelaksanaannya.³⁹ Selain itu makna kedaulatan rakyat juga dijadikan landasan dasar tentang demokrasi.

Akar teori kedaulatan rakyat yaitu bermula dari ajaran Romawi mengenai bahwa kekuasaan didapatkan dari rakyat atau disebut *lex regia*. Konsep kedaulatan rakyat secara umum berpandangan bahwa kekuasaan paling tinggi ada pada rakyat.⁴⁰ Teori kedaulatan rakyat adalah respon dari teori kedaulatan raja. Teori kedaulatan rakyat menyatakan bahwa kekuasaan sebenarnya dalam suatu negara berada di tangan rakyat, bukan di tangan penguasa atau raja. Teori kedaulatan rakyat menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan mereka menyerahkan kekuasaan tersebut kepada negara.⁴¹ Untuk itu, sumber kekuasaan satu-satunya bagi pemerintah adalah kehendak rakyat.⁴²

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008., hlm. 69 s.d 70.

⁴⁰ Isharyanto, *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945*, Cet. 1, Yogyakarta, Penerbit WR, 2016., 14-15.

⁴¹ M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2016., hlm. 59.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 11.

Teori kedaulatan rakyat awal mula dikemukakan oleh Rousseau dari teori kontrak sosialnya. Menurut Rousseau bahwa *natural liberty* sudah berubah menjadi *civil liberty* yang berarti kebebasan hak dan kewenangan yang dimiliki orang pribadi telah diserahkan kepada seluruh rakyat. Sehingga kekuasaan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi dilaksanakan dengan cara perwakilan berdasarkan suara terbanyak atau *general will volonte generale*.⁴³

Kedaulatan rakyat dapat dimaknai dan dipahami dari berbagai pengertian, diantaranya:⁴⁴

- a. Rakyat dapat dipahami sebagai semua individu yang tinggal di suatu wilayah negara. Pemahaman ini merujuk pada konsep kedaulatan yang dijelaskan oleh Rousseau, di mana kedaulatan adalah hasil dari keinginan umum hasil dari kombinasi dari kehendak seluruh individu dalam masyarakat. Kehendak negara merupakan kehendak rakyat itu sendiri. Sehingga kehendak negara seharusnya ditaati dan menjadi urusan umum (*res publica*).
- b. Kedaulatan rakyat dipahami sebagai “bangsa”. Pemahaman ini penjabaran lebih mendalam mengenai ajaran Rousseau sebelumnya. Terdapat suatu fondasi nasional diberakar dari kedaulatan yang menggerakkan masyarakat. Pemahaman tentang bangsa dapat dilihat dari konsep *der volkgeist* atau jiwa rakyat. Konsep jiwa rakyat tersebut dipelopori oleh Hegel dan von Savigny. Hegel menyatakan bahwa negara adalah sebuah entitas yang menekankan kepentingan persona atau kesadaran persona

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Isharyanto, *Op. cit.*, hlm. 15.

yang memiliki tujuan untuk menjaga kebebasan nasional.⁴⁵ Sedangkan von Savigny menjelaskan bahwa bangsa dan negara merupakan suatu organisme yang muncul, bertumbuh, dan berkembang. Oleh karena itu, hukum berkembang sebagai reaksi terhadap kekuatan yang terdapat dalam jiwa bangsa.⁴⁶

- c. Kedaulatan rakyat dipahami bersifat korporatis. Pemahaman ini berpandangan bahwa penguasa merupakan bagian dari rakyat. Rakyat dianggap sebagai suatu keseluruhan dengan penguasa. Pemahaman ini memiliki kelemahan di mana penguasa dapat dengan mudah menggunakan alasan mewakili rakyat secara keseluruhan untuk membenarkan tindakan atau kebijakan yang mungkin bertentangan dengan kepentingan sebenarnya dari sebagian besar rakyat. Hal ini memberi celah bagi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran terhadap hak-hak individu atau kelompok yang mungkin tidak sejalan dengan kehendak sebenarnya dari seluruh rakyat. Menurut Mahfud MD, Pemahaman tersebut menganggap penguasa sebagai figur yang mirip dengan bapak atau kepala keluarga yang memiliki hak untuk mengatur dan mengharmonisasi seluruh kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, penguasa dianggap memiliki kebijaksanaan dan otoritas untuk membuat keputusan yang menguntungkan bagi seluruh masyarakat.⁴⁷ Namun, perlu dicatat bahwa sudut pandang ini juga dapat mengabaikan pentingnya partisipasi aktif

⁴⁵ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1994., hlm. 249.

⁴⁶ M. Rusli Karim, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Asal-Usul dan Fungsi*. Yogyakarta, Tiara Wacana, 1997., hlm. 9.

⁴⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998., hlm. 52.

masyarakat dalam pengambilan keputusan politik dan perlindungan hak-hak individu yang mungkin berbeda dengan kehendak penguasa.

- d. Kedaulatan rakyat adalah prinsip yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dipegang oleh badan perwakilan masyarakat. Konsep ini mencerminkan bahwa kedaulatan terbentuk melalui pengaruh kekuatan yang berkembang di dalam masyarakat. Dalam konteks ini, pengidentifikasian rakyat sejalan dengan bagian terbesar yang memiliki pengaruh signifikan dalam proses pemilihan dan dalam badan perwakilan. Dengan demikian, kedaulatan rakyat mencerminkan keseimbangan pengaruh kekuatan politik yang tumbuh dalam masyarakat.

Indonesia adalah negara yang mempraktikkan prinsip kedaulatan rakyat. Menurut konstitusi Indonesia, kekuasaan paling tinggi di negara ini harus mulai dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, dan untuk rakyat. Selain itu, implementasi kedaulatan rakyat dilakukan secara beriringan dengan rakyat. Sistem konstitusional Indonesia mengatur bahwa kedaulatan rakyat dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar dan melalui mekanisme konstitusional yang dituangkan dalam hukum serta konstitusi.⁴⁸

Kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia sejak pertama kali negara ini berdiri adalah Kedaulatan rakyat berlandaskan semangat kekeluargaan. Pandangan ini dapat dilihat dari pidato Soekarno yang menjelaskan bahwa:⁴⁹

Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi, kita mendirikan negara

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006., hlm 56.

⁴⁹ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historitas Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2021., hlm. 403.

“semua buat semua”, “satu buat semua”, “semua buat satu”. Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.... Kalau kita mencari demokrasi, hendaklah bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup.

Kedaulatan rakyat yang berlandaskan kekeluargaan ini dipahami menghormati hak-hak minoritas berdasarkan kesetaraan hak-hak warga negara dalam prinsip pemerintahan mayoritas. Cita-cita kedaulatan rakyat dalam semangat kekeluargaan yang memberikan tempat bagi keberagaman budaya (multikulturalisme) sebagai cerminan dari perjalanan pahit dominasi pemerintahan kolonial dan kebiasaan gotong royong dalam masyarakat Indonesia.⁵⁰

Konsep kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia termuat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen menjelaskan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Muatan aturan mengenai kedaulatan tersebut memperlihatkan bahwa kedaulatan rakyat dipahami sebagai kedaulatan badan perwakilan. UUD 1945 sebelum amandemen memposisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Era reformasi yang merubah UUD 1945 mempengaruhi perubahan konsep kedaulatan yang jalankan oleh Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Konsep kedaulatan rakyat yang termuat di

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 404.

UUD 1945 saat ini lahir dari beberapa isu pokok perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 s.d tahun 2001 yaitu dengan berbagai rekomendasi diantaranya:⁵¹

- a. Diperlukan upaya untuk memperkuat peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi dalam negara.
- b. Penafsiran tentang kedaulatan rakyat berada di tanggung jawab rakyat dan dilakukan secara penuh oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, memunculkan ide untuk memberdayakan lembaga tinggi negara. Untuk itu kedaulatan didistribusikan ke beberapa lembaga negara lainnya;
- c. Diperlukan pertimbangan untuk memilih seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui proses pemilihan umum, mengingat adanya perbedaan antara jumlah anggota MPR yang diangkat dan dipilih;
- d. Terkait susunan anggota MPR tentang keberadaan utusan daerah, utusan golongan dan TNI/Polri;
- e. Terkait dengan kelembagaan MPR, apakah menganut sistem satu kamar, dua kamar atau tiga kamar.

Setelah mengalami amandemen, terjadi perubahan dalam konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, terutama dalam mekanisme pemberian mandat rakyat kepada penyelenggara negara. Mandat yang diberikan oleh rakyat kepada penyelenggara negara kini dilakukan melalui proses pemilihan umum.⁵² Dalam konteks keterkaitan antara rakyat dan kekuasaan negara, terdapat dua teori yang umum berkembang yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi

⁵¹ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta, Sekjen MK, 2010., hlm. 260-261.

⁵² Sodikin, *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Cita Hukum, Vo. 1 No. 1., Juni 2014., hlm 106.

tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Namun, dalam era modern saat ini, dengan keberagaman tantangan bernegara yang terjadi maka ajaran yang lebih populer adalah demokrasi perwakilan atau *representative democracy*.⁵³

Umumnya, negara-negara modern mempunyai organisasi atau badan perwakilan rakyat yang bertugas untuk menjalankan kedaulatan rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara sehari-hari. Dengan demikian, dewasa ini prinsip kedaulatan rakyat dan sistem demokrasi seringkali dikaitkan dengan pemilihan umum dan peran partai politik. Selain itu, model pemilihan umum dan sistem kepartaian yang dianut dapat digunakan sebagai ukuran untuk mengukur tingkat demokrasi suatu negara.

Konsep kedaulatan rakyat juga tercermin dalam proses pembentukan hukum yang melibatkan permusyawaratan berlandaskan prinsip demokrasi perwakilan. Selain itu, konsep ini juga terlihat dalam struktur dan mekanisme lembaga-lembaga negara dan pemerintahan. Tujuannya adalah untuk menjamin efektivitas sistem hukum dan fungsi demokrasi. Oleh karena itu, konsep kedaulatan rakyat dalam konteks kelembagaan diatur melalui sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan.⁵⁴

2. Teori Demokrasi

Demokrasi mempunyai banyak terminologi diantaranya adalah tentang ketetapan manusia, ketetapan majelis, ketetapan partai, prinsip umum, kediktatoran, kelas pekerja, keikutsertaan politik secara maksimal, persaingan

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 73.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie dalam Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Ed. 1, Cet. 1, Jakarta, KRHN, 2005.

para elit dalam meraih suara, multi partai, pluralisme sosial, persamaan hak, kebebasan berpolitik dan sipil, dan lainnya.⁵⁵

Secara etimologi, istilah "demokrasi" memiliki akar kata dalam bahasa Yunani, yaitu "*demos*" yang berarti rakyat, dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan atau pemerintahan. Oleh karena itu, demokrasi dapat diartikan sebagai sistem pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dapat dijalankan secara langsung oleh mereka sendiri atau melalui wakil yang dipilih dalam proses pemilihan yang bebas dan adil. Penting untuk diakui bahwa demokrasi dianggap sebagai prinsip dan sistem yang paling optimal dalam konteks politik dan tata negara. Berbagai pemikiran dan pergerakan politik di berbagai negara mencapai kesepakatan bahwa demokrasi merupakan pilihan terbaik di antara berbagai alternatif lainnya.⁵⁶

Menurut C.F. Strong, demokrasi merupakan sistem pemerintahan di mana kebanyakan anggota dewasa dari warga politik terlibat melalui representasi, yang memastikan bahwa pemerintah bertanggung jawab kepada mayoritas tersebut atas keputusan-keputusannya. Oleh karena itu, negara demokrasi didasarkan pada sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.⁵⁷

Sejarah demokrasi mencatat bahwa sekitar 500 tahun sebelum Masehi, terdapat sekelompok kecil manusia di Yunani dan Romawi yang mulai mengembangkan sistem pemerintahan yang memberikan kesempatan cukup besar bagi masyarakat umum untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

⁵⁵ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Cet. 1, Bandung, Pustaka Setia, 2013., hlm. 21.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, Raja Grafindo, 2014, hlm. 196.

⁵⁷ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Nusamedia, 2007, hlm. 4.

Perkembangan yang paling penting bagi sejarah demokrasi, dalam berbagai literatur, telah terjadi di Eropa. Istilah demokrasi berasal dari Yunani kuno, *democratia*. Plato (427- 347 SM) sering disebut sebagai orang pertama yang memperkenalkan istilah *democratia*, *Demos* berarti rakyat, *kratos* berarti pemerintahan.

Demokrasi menurut Plato saat itu adalah adanya sistem pemerintahan yang dikelola oleh para filosof. Hanya para filosoflah yang mampu melahirkan gagasan dan mengetahui bagaimana memilih antara yang baik dan yang buruk untuk masyarakat. Belakangan diketahui sebetulnya yang diinginkan oleh Plato adalah sebuah aristokrasi. Di Yunani dan Romawi pada 500 Tahun SM itulah pertama kali dilahirkan suatu sistem pemerintahan yang memberi partisipasi rakyat melalui sejumlah besar warga negara.

Sistem pemerintahan yang demikian merupakan perkembangan dari model sebelumnya yang didominasi oleh sistem kerajaan, kediktatoran, aristokrasi atau oligarki. Tetapi harus dipahami, Yunani Kuno bukanlah sebuah negara dalam pengertian kita yang modern saat ini, yaitu suatu tempat di mana semua orang Yunani hidup dalam sebuah negara dengan suatu pemerintahan.⁵⁸

Terdapat 3 (tiga) model demokrasi yang berkembang di antaranya yaitu:⁵⁹

1. Demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung adalah sistem di mana pengambilan keputusan mengenai isu-isu umum melibatkan partisipasi langsung warga negara. Model ini dianggap sebagai bentuk "asli" dari demokrasi yang ditemukan di Athena kuno dan beberapa tempat lainnya.

⁵⁸ Sunarso, *Membedah Demokrasi*, Edisi I, Yogyakarta, UNY Press, 2015., hlm. 2.

⁵⁹ M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Rajawali Press, 2012., hlm. 67.

2. Demokrasi perwakilan atau demokrasi liberal adalah sistem pemerintahan di mana terdapat "pejabat" yang dipilih untuk mewakili kepentingan dan pandangan warga negara dalam wilayah yang terbatas, dengan prinsip menjunjung tinggi aturan hukum.
3. Demokrasi yang bergantung pada struktur partai politik.

Pemilihan umum adalah salah satu bentuk konkret dari demokrasi, walaupun demokrasi tidak terbatas hanya pada pemilihan umum. Meskipun hanya mencakup beberapa aspek dari demokrasi secara keseluruhan, pemilihan umum yang demokratis memiliki peran mendasar dalam mengelola negara yang mempraktikkan prinsip-prinsip demokrasi. Teori demokrasi liberal, pemilihan umum berfungsi sebagai jembatan antara prinsip kedaulatan rakyat dan pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan sekelompok pejabat yang terpilih.

Prinsip kedaulatan rakyat adalah landasan dalam pengembangan prinsip demokrasi. Penempatan kedaulatan rakyat sebagai prinsip utama dalam konstitusi bertujuan untuk menghormati dan mengakui hak rakyat dalam memilih dan memastikan arah kehidupan bersama negara yang menjamin kesejahteraan secara kolektif.

Implementasi kedaulatan rakyat dalam lembaga-lembaga negara terbagi menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu legislatif dan regulatif, eksekutif dan administratif, serta yudikatif atau yudisial. Dalam pelaksanaannya, sistem ini mengikuti prinsip "pembagian kekuasaan" (*division of power*) dan prinsip "pengawasan dan keseimbangan" (*checks and balances*).

Berdasarkan perspektif ini, penting untuk mempersiapkan instrumen penyelenggaraan pemilu dengan matang, termasuk lembaga penyelenggara, lembaga pengawas, dan lembaga penyelesaian sengketa. Selain itu, perlu diperhatikan juga perangkat aturan, mekanisme pelaksanaan, pendanaan, dan budaya masyarakat. Jika hal ini tidak terpenuhi, dapat timbul gangguan dalam demokrasi, kebingungan di kalangan masyarakat, dan bahkan anarki.⁶⁰

Pemilihan umum memiliki peran yang penting sebagai sarana validitas politik bagi pemerintah yang berkuasa. Misalnya melalui pemilu, pemerintah layak untuk memperbarui atau menguatkan kontrak politik dengan rakyat. Selain itu, pemilihan umum juga dapat mempengaruhi sikap dan perilaku warga negara. Dilihat dari konteks modern, pemimpin diharapkan untuk mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui kesepakatan, bukan dengan menggunakan kekuatan paksaan guna mempertahankan kedudukan politik mereka.⁶¹

G. Metode Penelitian

Penelitian ialah suatu upaya dalam menentukan, mengembangkan, serta menguji keabsahan suatu pengetahuan, yang dilaksanakan menggunakan metode ilmiah. Penelitian hukum bertujuan untuk memajukan keterampilan dan kemampuan mahasiswa/i dan sarjana hukum adalah mengungkap kan keabsahan ilmiah, yang metodik, sistematis serta objektif.⁶²

⁶⁰ Puslit IAIN, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta, IAIN Jakarta Press, 2000., hlm. 15

⁶¹ Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2014., hlm. 45.

⁶² Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 8.

Metode penelitian merupakan jalan untuk melaksanakan sesuatu dengan menggunakan pikiran yang teliti untuk menggapai tujuan. Tujuan dapat dicapai dengan cara mencari, mencatat dan merumuskan serta menganalisis hingga menyusun laporan.⁶³ Guna mendapatkan hasil penelitian dan pengolahan data yang dibutuhkan dalam kerangka penyusunan penulisan ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisa fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, pemikiran seseorang baik individual maupun kelompok.⁶⁴ Penelitian kualitatif juga merupakan penelitian yang analisis datanya tidak berupa angka-angka tapi kata-kata verbal.⁶⁵

Pendekatan penelitian ini adalah yuridis-normatif (*Normative Legal Research*), yaitu dengan mengkaji permasalahan-permasalahan yang muncul dari segi hukum dan sebenarnya berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori hukum serta prinsip hukum sebagai dasar acuan.⁶⁶

Bentuk penelitian menggunakan metode preskriptif. Penelitian hukum preskriptif adalah penelitian yang memiliki tujuan mendeskripsikan tentang suatu

⁶³Chalik Narbuko dan Abu Ahmad, *Metode Penelitian*, Bumi Aksara, 2007, hlm. 2.

⁶⁴ Nana Syaodih Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2012., hlm. 53.

⁶⁵ Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2020., hlm. 139.

⁶⁶ Ammiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada 2003, hlm. 118.

hal pada tempat dan saat tertentu dengan menuturkan dan menafsirkan kata untuk pemecahan masalah yang diangkat dalam penelitian ini.⁶⁷

2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini ialah sekunder karena merupakan jenis penelitian yuridis normatif (*Normative Legal Research*), yang meliputi:

a. Bahan Hukum Primer merupakan beberapa bahan hukum seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara;
- 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

b. Bahan Hukum Sekunder yaitu merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti: buku-buku literatur, buku-buku, skripsi, tesis, disertasi dan karya tulis ilmiah yang membahas tentang penerapan hukum responsif terhadap undang-undang.

c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk untuk menjelaskan teks hukum primer dan sekunder.

3. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini ialah analisis kualitatif, artinya semua data dikumpulkan dan diperiksa secara kualitatif untuk mendapatkan kejelasan tentang masalah yang diteliti, yang terkait dengan Pengangkatan Otorita Ibu Kota Nusantara Oleh Presiden Ditinjau Dari Konsep Kedaulatan Rakyat.

⁶⁷Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, *Panduan Penulisan Tugas Akhir Skripsi*, 2016, hlm. 15.

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal dan terus berjalan sepanjang proses penelitian berlangsung (*cycling process*). Pada umumnya, pedoman dalam menganalisa data penelitian dilakukan 4 (empat) tahap, yaitu:

- 1) Tahap pertama pengumpulan data. Pengumpulan data dilakukan sejak penelitian terdahulu dan data yang diperoleh dituangkan dalam bentuk tulisan kemudian dianalisis.
- 2) Tahap kedua reduksi data. Reduksi data berusaha memberikan gambaran yang lebih jelas kepada peneliti tentang temuan-temuan pengamatannya dan untuk memudahkan mereka menemukan data pada saat mereka membutuhkannya.
- 3) Tahap ketiga penyajian atau display data. Yaitu melihat gambaran keseluruhan dari penelitian sehingga bisa ditarik kesimpulan yang tepat.
- 4) Tahap keempat penarikan kesimpulan atau verifikasi. Verifikasi ini merupakan tahapan akhir dalam penelitian yang dilakukan selama penelitian berlangsung. Pada proses verifikasi, peneliti berusaha menganalisis dan mencari makna dari kata-kata yang telah terkumpulkan untuk kemudian dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang bersifat tentative. Seiring dengan berakhirnya penelitian, maka proses verifikasi nantinya akan menghasilkan kesimpulan yang bersifat *grounded* atau permanen dan mendasar.⁶⁸

⁶⁸Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 127.