

## REFORMASI PEMILU DAN BUDAYA DEMOKRASI ANALISIS DAMPAK TIDAK ADANYA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI IKN

*Wisesa Adje Wibisono<sup>1</sup>; Idul Rishan<sup>2</sup>.*

Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Indonesia.  
Universitas Islam Indonesia, Jl. Kaliurang No.Km. 14,5, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa  
Yogyakarta

E-mail: [wibisonowisesa@gmail.com](mailto:wibisonowisesa@gmail.com), [idul.rishan@uii.ac.id](mailto:idul.rishan@uii.ac.id).

Naskah diterima : 11/05/2024, revisi : 28/05/2024, disetujui 27/06/2024.

### *Abstract*

*The aim of this research is to explain that from the analysis of the IKN Law which moved the capital to East Kalimantan. The problems in this research relate to aspects of democracy and constitutionality, especially regarding the appointment of a Head of Authority who is not elected by the people and whose term of office is unlimited. This research uses a type of normative juridical research where the focus of this research is to analyze Law Number 3 of 2022 concerning the National Capital (UU IKN). The findings that can be expressed about the IKN Law are contrary to the principles of democracy and the rule of law in the 1945 Constitution. The making of the IKN Law which is not participatory and dominative has the potential to hamper democracy in Indonesia. Therefore, revision of the IKN Law is necessary to ensure its conformity with democratic principles and constitutionality.*

**Keywords:** *Democracy, National Capital, Law Number 3 of 2022*

### **Abstrak**

Tujuan penelitian ini untuk menjabarkan bahwa dari analisis Undang-Undang IKN yang memindahkan ibu kota ke Kalimantan Timur. Adapun masalah dalam penelitian ini pada aspek demokrasi dan konstusionalitas, terutama terkait penunjukan Kepala Otoritas yang tidak dipilih rakyat dan masa jabatannya tidak terbatas. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dimana fokus dari penelitian ini adalah untuk menganalisis UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Adapun temuan yang dapat di ungkapkan Undnag-undang IKN ini bertentangan dengan prinsip demokrasi dan negara hukum dalam UUD 1945. Pembuatan UU IKN yang tidak partisipatif dan dominatif berpotensi menghambat demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, revisi UU IKN diperlukan untuk memastikan kesesuaiannya dengan prinsip demokrasi dan konstusionalitas.

**Kata Kunci: Demokrasi, Ibu Kota Negara, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022.**

**A. Pendahuluan**

Negara hukum merupakan negara yang pemerintahannya diatur oleh hukum. Karena kata “hukum” masih sangat abstrak, bentuk konkretnya adalah peraturan perundang-undangan yang ditulis. Peraturan perundangan-undangan di seluruh dunia memiliki hierarki yang berbeda. Teori *Stuffenbau* (Hans Kelsen), menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan menghasilkan hukum.<sup>1</sup>

Negara demokrasi mengartikulasikan kedaulatan rakyat. Artinya, rakyat memiliki negara sebesar- besarnya. Hal ini karena syarat berdirinya suatu negara meliputi adanya rakyat, pemerintahan, wilayah kekuasaan, pengakuan dan hubungan dengan negara lain, serta penguasa dan rakyat adalah kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.<sup>2</sup> Demokrasi adalah pemerintahan yang dipilih oleh rakyat dan untuk rakyat dan disahkan oleh undang-undang untuk menjalankan pemerintahan.

Setelah menjadi bagian dari pemerintahan dan memiliki kekuasaan, pada faktanya terdapat orang yang memiliki kekuasaan kemudian cenderung menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan mereka sendiri. Ini dikenal sebagai *abuse of power*. Wakil rakyat dapat menyalahgunakan kekuasaannya bahkan melakukan hal-hal lebih dari yang mereka miliki. Sesuai dengan adagium dari Lord Acton: “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” yang artinya “kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti disalahgunakan”.<sup>3</sup> Negara- negara biasanya menggunakan konstitusi untuk membatasi kekuasaan yang mungkin absolut.

Dalam sistem demokrasi kontemporer, legalitas dan legitimasi pemerintahan sangat penting. Di satu sisi, pemerintahan harus didirikan berdasarkan konstitusi dan undang-undang. Namun, di sisi lain harus dilegitimasi, yang berarti bahwa pemerintahan harus mendapatkan kepercayaan dan legitimasi. Artinya, hasil pemilihan umum juga dikenal sebagai pemilihan umum harus menjadi dasar sistem demokrasi kontemporer untuk setiap pemerintahan demokratis yang mengklaim berasal dari rakyat. Oleh karena itu, tidak salah jika pengamat dengan percaya diri menyatakan bahwa “pemilu menjadi tolak ukur bagi perkembangan demokrasi suatu bangsa”.<sup>4</sup> Oleh karena itu, pemilihan merupakan syarat mutlak untuk negara demokrasi yang memungkinkan rakyat untuk mendapatkan kedaulatan. Akan tetapi, hal ini tidak sejalan dengan fakta yang ada, yaitu pada isu Ibu Kota Nusantara (IKN) yang mana kepala otorita tidak dipilih melalui pemilu yang mencerminkan demokrasi.

---

<sup>1</sup> shandi Patria Airlangga, ‘Hakikat Penguasa Dalam Negara Hukum Demokratis’, Jurnal Ilmu Hukum Unila, Edisi No. 1 Vol 3, 2019, hlm.2.

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 42-44.

<sup>3</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014, hlm. 5.

<sup>4</sup> Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta, Arise Consultiice, 2003. Hlm. XI.

Pemindahan Ibu Kota Negara di Indonesia sedang hangat diperbincangkan. Sebelumnya, ibu kota berada di DKI Jakarta, tetapi pemerintah memutuskan untuk memindahkannya ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Indonesia melakukan proyek Ibu Kota Nusantara (IKN) sebagai upaya mewujudkan pemerataan ekonomi, penduduk, dan pembangunan di Indonesia.<sup>5</sup>

IKN diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang telah disahkan Presiden Republik Indonesia Joko Widodo. Nusantara telah ditetapkan menjadi nama Ibu kota baru di Indonesia. Bentuk pemerintahan di IKN berbeda dengan bentuk pemerintahan administratif di daerah lain. Pemerintahan IKN disebut dengan otorita IKN dan memiliki peran yang sama seperti kewenangan pemerintah daerah pada umumnya. Namun otorita IKN tidak dipilih melalui pemilu melainkan diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah berkonsultasi oleh DPR seperti yang tercantum pada pasal 9 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Selain itu, periode jabatan pada otorita IKN juga tidak dibatasi seperti yang tercantum pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Demokrasi Indonesia telah mengalami kemajuan signifikan sejak era Reformasi. Salah Satu pilar penting demokrasi adalah desentralisasi, yang diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun, UU IKN Nomor 3 tahun 2022 tidak mengatur tentang Pemilu kepala daerah IKN. Hal ini menimbulkan kekhawatiran tentang kemunduran demokrasi di Indonesia.

Dalam hal ini, penulis meneliti apa yang tercantum pada pasal 9 dan pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang mana di dalam pasal tersebut tidak menyatakan berapa maksimal periode kepala otorita IKN bisa menjabat menjadi kepala IKN dan pemilihan kepala otorita IKN tanpa pemilu, tentu saja hal ini bertentangan dengan konsep negara Indonesia bahwa Indonesia adalah negara demokrasi seperti yang termuat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa demokrasi yang merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan- keputusan politik dalam hidup bernegara, maka dengan ditiadakan pemilu di IKN dan dengan tidak dibatasi masa jabatan kepala IKN sehingga dapat menjadikan pemerintah IKN menjadi otoriter.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dimana fokus dari penelitian ini adalah untuk menganalisis UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Pendekatan ini berfokus pada pengkajian dokumen hukum dan peraturan perundang-undangan yang relevan terhadap konsep negara Demokrasi Indonesia. Dengan

---

<sup>5</sup> Wesley Liano Hutasoit, 'Analisa Pemindahan Ibu Kota Negara', *Jurnal Ilmu Sosial*, Edisi No 2 Vol 19, 2018, hlm.

menggunakan metode yuridis normatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan analisis mendalam dan komprehensif mengenai aspek legalitas dan konstitusionalitas UU IKN serta memberikan rekomendasi yang konstruktif untuk perbaikan undang-undang tersebut.

## C. Hasil dan Pembahasan

### 1. Meninjau Konsep Hukum Negara Demokrasi Indonesia

Konsep negara hukum yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konsep yang dinamis dan aktif, yang menjadikan mereka sebagai pihak yang berusaha untuk memastikan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan prinsip *welvaarstaat*.<sup>6</sup> Konsep Negara Hukum di Indonesia dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara Hukum.

Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang mengedepankan kedaulatan rakyat. Ini adalah keadaan negara di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi melalui keputusan bersama, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat. Karena demokrasi diakui dan berasal dari rakyat, rakyatlah yang menentukan, mengarahkan, dan menyelenggarakan kehidupan negara. Demokrasi, sebagai dasar hidup bernegara, memberi tahu kita bahwa orang-orang pada tingkat terakhir merasakan manfaat langsung dari demokrasi. Sebab hanya melalui demokrasilah semua aspek kehidupan dapat lebih adil, rakyat berhak menikmati demokrasi. dari sana. Karena rakyat memegang kendali atas kedaulatan, negara demokrasi berdiri di atas kehendak rakyat.<sup>7</sup>

Hubungan Demokrasi dan negara hukum memiliki dua konsep yang saling terkait. Baik demokrasi (yang mencakup prinsip-prinsip kedaulatan rakyat) maupun negara hukum (yang mencakup prinsip-prinsip *nomocratie*) berfungsi sebagai dua sisi yang berbeda dari mata uang. Teori tentang "negara hukum yang demokratis" (*democratische rechtsstaat*) atau "demokrasi konstitusional" digunakan untuk menggambarkan konsep ini.<sup>8</sup> Sebagai negara yang terlahir pada abad modern melalui Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia juga "mengklaim" sebagai negara hukum. Ini menunjukkan bahwa negara ini memiliki ciri-ciri negara hukum, seperti yang ditunjukkan oleh Konstitusi Negara Republik Indonesia (sebelum diubah), yaitu Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh (bukan pasal-pasal tentang HAM), dan Penjelasan UUD 1945.<sup>9</sup>

Dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, konsep negara hukum Indonesia bahkan disebutkan secara tegas. "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", dinyatakan secara

---

<sup>6</sup> Zulkarnain Ridlwan, 'negara hukum indonesia kebalikan *nachtwachterstaat*', *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 2 Vol 5, 2012, hlm. 150.

<sup>7</sup> Runi Hariantati, 'Etika Politik dalam Negara Demokrasi' *Jurnal Demokrasi*, Edisi No. 1 Vol 2, 2003, hlm. 64.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 690.

<sup>9</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 25 - 26.

tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD Negara RI tahun 1945. Oleh karena itu, secara teoritis, konsep negara Indonesia telah memenuhi kriteria negara hukum modern yaitu negara hukum yang demokratis.<sup>10</sup>

## 2. Pertentangan UU IKN Terhadap Identitas Indonesia

Otorita IKN adalah satu-satunya lembaga yang menyelenggarakan Daerah Khusus IKN. Dua masalah muncul dari penjelasan ayat 2 Pasal 5 yang menyatakan, "Sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum." Isu pertama adalah bagaimana Pemerintahan Daerah IKN dibentuk sebagai Otorita, yang diselenggarakan oleh Lembaga Otorita IKN. Ini menimbulkan pertanyaan tentang konstitusionalitas Lembaga Otorita IKN menurut UU IKN. Namun, Pasal 18 hanya membahas bentuk Provinsi, Kabupaten, atau Kota. IKN, diposisikan sebagai provinsi, tetap memiliki bentuk otoritas.

Tidak adanya anggota DPRD adalah masalah kedua dari penjelasan tersebut. Memang, setelah UU Nomor 23 Tahun 2014 diberlakukan, DPRD tidak lagi berfungsi sebagai Badan Legislatif Daerah seperti yang dilakukan dalam UU Pemerintah Daerah sebelumnya, UU Nomor 22 Tahun 1999.<sup>14</sup> Dewan Daerah diposisikan seperti Kepala Daerah dan sebagai mitra pemerintahan, yang berarti posisi sejajar. DPRD tetap memiliki tugas, salah satunya adalah pengawasan. Sementara itu, karena DPRD tidak ada dalam penyelenggaraan Pemerintahan IKN, dipertanyakan bagaimana mekanisme pengawasan terhadap Lembaga Otorita IKN. Isu yang lebih mendalam mungkin adalah bagaimana representasi rakyat daerah di IKN, yang biasanya terbentuk dalam wadah DPRD, mengawasinya.<sup>11</sup>

Pada tanggal 18 Januari 2022 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (yang selanjutnya disebut UU 3/2022) telah disahkan oleh DPR dalam rapat paripurna, dengan maksud Undang-Undang ini dapat digunakan menjadi acuan dalam pemindahan dan pembentukan ibu kota negara ke Kalimantan. Pada Pasal 6, menyatakan bahwa "lokasi ibu kota baru berada di sebagian wilayah Penajam Paser Utara dan sebagian Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur". Adapun nama dari ibu kota baru tersebut adalah "Nusantara". Adapun kedudukan IKN adalah setingkat dengan Provinsi.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tersebut juga melahirkan satu lembaga baru. Lembaga tersebut adalah Otorita Ibu Kota Nusantara. Pasal 4 UU IKN menyatakan bahwa lembaga tersebut "lembaga setingkat kementerian untuk menyelenggarakan Pemerintahan

<sup>10</sup> Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, Edisi No. 3 Vol 16, 2009, hlm. 393.

<sup>11</sup> "Fikri Hadi, 'Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah', *Majalah Hukum Nasional*, Edisi No. 1 Vol 52, 2022, hlm. 75.,".

Daerah Khusus Ibukota Nusantara". Selain menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (IKN), lembaga tersebut bertanggung jawab atas proses persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Menurut Pasal 5 UU IKN, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Presiden menunjuk, mengangkat, dan memecat Kepala Otorita IKN setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pemerintahan daerah IKN adalah bentuk khusus dari ibu kota nusantara. Ini berbeda dengan kekhususan ibu kota sebelumnya, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta). DKI Jakarta adalah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibukota. Namun, DKI Jakarta masih dipimpin oleh seorang gubernur dan juga melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah. Berbeda dengan IKN yang dipimpin oleh Kepala Otorita IKN dan tidak ada pemilihan untuk kepala daerah. Namun demikian, struktur pemerintahan daerah IKN menimbulkan masalah hukum baru.<sup>12</sup>

Setelah UU 3/2022 ditetapkan pada tanggal 15 Februari 2022, banyak aktor melakukan uji coba formal dan materil ke Mahkamah Konstitusi. Aktor ini termasuk tokoh masyarakat, warga adat, dan guru honorer. Alasan mereka melakukan pengujian tersebut secara umum adalah masyarakat tidak terlibat dalam pembuatan undang-undang.<sup>13</sup>

Selain itu, UU 3/2022 dibentuk dalam waktu yang singkat hanya dalam waktu 43 hari, dimana itu bukanlah waktu yang memadai untuk membuat undang-undang yang berdampak pada segi formil yaitu dalam pembentukannya kurangnya partisipasi (*meaningless participation*).<sup>14</sup>

Lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai salah satu organ negara tentu harus diuji konstitusionalitasnya, apakah koheren dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang merupakan Konstitusi atau hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>15</sup>

Selain masalah bentuk Pemerintahan Daerah IKN, kepala daerah IKN adalah masalah konstitusionalitas lainnya. Pasal 5 ayat (4) UU IKN menyatakan bahwa "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden

---

<sup>12</sup> "Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, 'Memikirkan Kembali Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana', Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Edisi No. 1 Vol. 6, 2021, hlm.78.,".

<sup>13</sup> Haryanti Puspa Sari, Deretan Warga dan Tokoh yang Gugat UU IKN ke Mahkamah Konstitusi, terdapat dalam, [https://nasional.kompas.com/read/2022/04/08/09091561/deretan-warga-dan-tokoh-yang-gugat-uu-ikn-ke-mahkamah-konstitusi?page=all#google\\_vignette](https://nasional.kompas.com/read/2022/04/08/09091561/deretan-warga-dan-tokoh-yang-gugat-uu-ikn-ke-mahkamah-konstitusi?page=all#google_vignette), diakses pada Minggu, 26 November 2023, pukul 15:00 WIB.

<sup>14</sup> CR-27, Dinilai Terburu-Buru, Pembahasan RUU IKN Hanya 43 Hari, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/dinilai-terburu-buru--pembahasan-ruu-ikn-hanya-43-hari-ht61ebb9cc17290/>, diakses pada Minggu, 26 November 2023 Pukul 16:15 WIB.

<sup>15</sup> "Isnu Harjo Prayitno, Konsep Otorita Ibu Kota Negara Nusantara Sebagai Pemerintahan Daerah Khusus Dalam Perspektif Otonomi Daerah, Prosiding Senantias: Seminar Nasional Hasil Penelitian dan PkM, Edisi No. 1 Vol 4, 2022, hlm. 1153.

setelah berkonsultasi dengan DPR.<sup>16</sup> Pertama, lembaga Otorita Ibu Kota Nusantara harus menamai kepala daerah. Otorita IKN adalah pemerintahan regional yang setingkat dengan provinsi, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 bahwa Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Sebenarnya, secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah" Artinya, istilah kepala daerah yang dikenal di Indonesia adalah Gubernur untuk pemerintah daerah provinsi, Bupati untuk pemerintah daerah kabupaten, dan Walikota untuk pemerintah daerah kota. Apabila melihat Daerah khusus lainnya di Indonesia, seperti Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta menggunakan istilah Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Sedangkan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota di Indonesia justru dipimpin oleh Kepala Otorita yang memunculkan istilah baru sebagai penyebutan kepala daerah di Indonesia, yang tidak dikenal pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia sebelumnya dan tidak disebutkan sebagai istilah penyebutan Kepala Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sehingga dari sini, istilah Kepala Otorita di IKN dipertanyakan konstitusionalitasnya.<sup>17</sup>

Selanjutnya pada jumlah periode yang tidak ditentukan, Persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, bersama dengan pengelolaan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, diawasi oleh Badan Otorita, lembaga setingkat kementerian secara yuridis. Sebelum amandemen UUD 1945, Kepala dan Wakil Kepala Otorita adalah jabatan yang tidak terbatas, dan presiden menunjuk mereka melalui penunjukan langsung dengan berkonsultasi dengan DPR-RI. Kekuasaan Orde Baru berlangsung selama tiga puluh dua tahun, didasarkan pada Pasal 7 Konstitusi 1945, yang mengatakan "dan sesudahnya dapat dipilih kembali", yang berarti bahwa presiden yang terpilih dapat menjabat kembali setelah lima tahun menjabat tanpa batasan jumlah kali mereka dapat menjabat. Keadaan masa jabatan yang tak terbatas ini merupakan bagian dari amandemen konstitusi yang bertujuan untuk menghilangkan jabatan tak terbatas, sehingga memberikan batas berapa kali seseorang dapat memegang jabatan kekuasaan Diamandemennya Pasal 7 UUD 1945, menambahkan frasa "hanya untuk satu kali masa jabatan", yang berarti hanya memiliki dua periode masa jabatan. Penguasa dapat dipilih kembali tanpa tenggat waktu dan diberi nama baru sebagai Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Nusantara. Wajah baru yang penulis maksud didasarkan atas kemiripan frasa yaitu "dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama".

Kemiripan ini karena tidak adanya batas periode dalam masa jabatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Kewenangan absolut terhadap pemegang

---

<sup>16</sup> Rizki Mulyaningsih, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah*, *Lex Resainance*, Edisi No. 2 Vol 7, 2022, hlm. 299.

<sup>17</sup> Fikri Hadi, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah, *Op. Cit*, hlm.

kekuasaan adalah sebuah keniscayaan, sebagaimana Lord Acton mengatakan “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”. Pemberian kekuasaan kepada Kepala Otorita yang dapat ditunjuk dan dipilih kembali pada jabatan yang sama tanpa ada batas maksimal berapa kali ia dapat menjabat, adalah bentuk pembangkangan atas semangat konstitusionalisme dan juga reformasi pembangkangan atas semangat konstitusionalisme dan juga reformasi.<sup>18</sup> Jelas bahwa semangat dari konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan sebagaimana penulis terangkan di awal. Kemudian, semangat reformasi telah jelas melakukan revisi terkait dengan masa jabatan eksekutif dalam hal ini Presiden yang sebelumnya dalam Undang-Undang Dasar menggunakan frasa yang maknanya sama dengan masa jabatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, yakni selama 5 (lima tahun) dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Dengan kekuasaan seperti ini, maka potensi terjadinya ekuasaan penuh terhadap lembaga eksekutif (*executive heavy*) sangat besar terjadi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara.<sup>19</sup>

### 3. Potensi Kemunduran Demokrasi Indonesia

Salah satu metode demokratis dan adil untuk memilih pemimpin Indonesia adalah pemilihan umum, atau pemilu. Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum nomor 7 tahun 2007, pemilu adalah cara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Kepala daerah. Pemilu harus dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Mengacu pada modul yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), berikut empat alasan mengapa pemilu dan demokrasi sangat penting.<sup>20</sup>

- a. Memberikan kesempatan kepada setiap warga negara Indonesia untuk menggunakan hak politiknya, menjamin demokrasi di Indonesia.
- b. Menjamin pergantian kepemimpinan yang teratur dan tanpa konflik.
- c. Meningkatkan kesejahteraan sosial dan kualitas hidup.
- d. Mempertahankan kekuatan negara dan kemerdekaan rakyat.

Pemindahan Ibukota negara ke IKN menimbulkan kekhawatiran tentang potensi kemunduran demokrasi di Indonesia karena diakibatkan tidak adanya pemilu kepala daerah IKN. Kurangnya partisipasi publik terhadap pemilihan kepala daerah IKN dapat menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan kepala otorita IKN.

---

<sup>18</sup> Zaini Dahlan, Kebijakan Pemerintah Orde Baru Terhadap Majelis Ta'lim, Jurnal Pendidikan dan Keislaman, Edisi No. 1 Vol 1, 2018, hlm. 199.

<sup>19</sup> Khulaifi Hamdani, Rezim Executive Heavy Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara, Jurnal Legislatif, Edisi No. 2 Vol 5, hlm 96.

<sup>20</sup> “Tari Octaviani, Mengapa Pemilu itu Penting?, Terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/08/02/00300061/mengapa-pemilu-itu-penting>, diakses pada 28 Februari 2024 pukul 15:00 WIB.

#### 4. Konfigurasi Politik dan Karakter Hukum

Politik tentunya mempengaruhi pembentukan produk hukum, sehingga dikatakan konfigurasi politik yang mempunyai pengaruh besar terhadap pembentukan aturan. Bergantung pada jenis konfigurasi politiknya, produk hukum yang lahir memiliki karakteristik yang berbeda. Ada dua jenis karakter hukum: responsif dan ortodoks. Seperti yang dijelaskan dalam studi teori, konfigurasi politik demokratis menghasilkan karakter produk hukum yang responsif, yang memungkinkan masyarakat untuk menyuarakan keinginan mereka.

Hukum ortodoks berasal dari struktur politik otoriter yang tertutup dan tidak memungkinkan aspirasi masyarakat. Pada masa jabatan Soeharto, banyak aturan dianggap otoriter, menyebabkan pemberontakan dikalangan masyarakat. Pada masa awal jabatannya, Soeharto membangun sistem yang menekankan ekonomi dan paradigma pertumbuhan untuk menjadikan negara kuat. Namun, sistem ini lama-kelamaan menjadi otoriter dan mengontrol kehidupan pers, menghalangi masyarakat untuk mengetahui kebijakan yang telah dibuat.<sup>21</sup>

Menurut Mahfud MD ada dua karakter produk hukum yaitu:<sup>22</sup>

a. Produk hukum responsif atau populistic

Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.<sup>23</sup> Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam dalam masyarakat.

b. Produk hukum konservatif

Produk hukum konservatif Adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumentalis, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konserfatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.<sup>24</sup> Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-

---

<sup>21</sup> Solikhul Hadi, "Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah Terhadap Produk Hukum" Jurnal, Institut Agama Islam Negeri Kudus, Edisi No. 2 Vol 9, 2015, hlm. 387-388.

<sup>22</sup> Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, "Politik Hukum", Jakarta: Sinar Grafika 2011, hlm. 30.

<sup>24</sup> Herniwati, M. H., 2021. *Perkembangan Politik Hukum Di Indonesia. Politik Hukum*, hlm. 104.

banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok- kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Karakter Produk Hukum di Indonesia dibagi menjadi dua yaitu Konservatif dan Responsif. Untuk menentukan produk Hukum yang konservatif ataupun Responsif dapat dinilai dari proses legislasi, jenis fungsi hukum, dan kemungkinan interpretasi terhadap produk hukum tersebut. Untuk produk sah yang bersifat responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif. Di sisi lain, proses legislasi ortodoks bersifat sentralistik dalam arti didominasi oleh lembaga-lembaga negara, terutama yang mempunyai kekuasaan eksekutif.<sup>25</sup>

Tabel 1: Indikator Konfigurasi Politik

Konfigurasi Politik		
Otoriter		Demokratis
1	Parpol dan parlemen lemah, dibawah kendali eksekutif.	Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara.
2	Lembaga Eksekutif Intervensionis	Lembaga eksekutif netral
3	Pers terpasung atau tidak bebas	Pers Bebas

Tabel 2: Indikator Karakter Produk Hukum<sup>26</sup>

Karakter Produk Hukum		
Konservatif/Ortodoks		Responsif
1	Pembuatannya sentralistik-dominatif	Pembuatannya partisipatif
2	Muatannya positivisinstrumentalis	Muatannya aspiratif
3	Rinciannya open interpretatif/multitafsir	Rinciannya limitatif

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, karakteristik produk dan konfigurasi hukumnya, Undang-Undang IKN No. 3 Tahun 2022 bersifat otoriter dan konservatif. Ini terutama karena proses pembuatannya yang sentralistik-dominatif dan dengan waktu yang singkat tanpa penelitian yang memadai. Kemudian, meskipun partisipasi publik sangat rendah, partisipasi masyarakat, terutama masyarakat yang terdampak dan kelompok masyarakat yang berdampak, dapat dilihat pada tingkat pembahasan RUU IKN. Penulis berpendapat bahwa UU IKN ini bersifat

<sup>25</sup> Mahfud, M. D. "Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: PT." Radja Grafindo Persada ,2012, .hlm 26.

<sup>26</sup> Idhul Rishan, *Hukum & politik ketatanegaraan. FH UII, 2020.hlm 11.*

Konservatif karena tidak mengimplementasikan partisipasi, karena partisipasi ini kemudian menjadi dasar untuk pembentukan undang-undang yang dibuat dengan tingkat partisipasi yang tidak tepat. Menurut penulis, Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 harus mengalami sedikit perubahan terutama pada pasal-pasal yang bersifat Konservatif termuat dalam pasal 9 dan pasal 10 termasuk pengaturan masa periode jabatan kepala otorita IKN dan pemilihan Kepala otorita IKN yang harus lebih demokratis.

#### **D. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Kesimpulan yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah, Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dapat bertentangan dengan prinsip demokrasi dan menghambat kemajuan demokrasi Indonesia. Hal ini ditunjukkan oleh Otorita IKN yang tidak dipilih melalui pemilu, masa jabatan Kepala Otorita IKN yang tidak dibatasi, dan kurangnya partisipasi publik dalam proses pembentukan dan pelaksanaan UU IKN. Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara bersifat Konservatif.

Undang-Undang No.3 tahun 2022 tentang IKN tidak sejalan dengan konsep negara Demokrasi di Indonesia dan bertentangan dengan UUD 1945, yang mana dalam Pasal 9 dan Pasal 10, tidak mencerminkan bahwa produk hukum tersebut adalah produk hukum negara demokrasi melainkan berbanding terbalik dengan konsep negara demokrasi dan mencerminkan bahwa Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara bersifat ortodoks/konservatif.

Produk hukum yang konservatif justru menghasilkan sistem konfigurasi politik yang otoriter sehingga bentuk pemerintahan otorita IKN cenderung otoriter, seperti yang terdapat dalam pasal 9 dan pasal 10 Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Proses pembuatan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara pun tidak dikaji dengan sebaik baiknya, dibuat dengan waktu yang cepat serta tanpa melibatkan publik, sehingga banyak pasal-pasal yang dianggap bermasalah dan tidak sejalan dengan konsep Negara Indonesia (Negara Demokrasi). Untuk menjadikan IKN selaras dengan identitas negara hukum demokratis Indonesia, UU IKN harus diubah, terutama pasal yang berkaitan dengan pemilihan kepala Otorita IKN dan pembatasan masa jabatan.

## Daftar Pustaka

### A. Jurnal :

- Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, 'Memikirkan Kembali Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana', *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Edisi No. 1 Vol. 6, 2021.
- Fikri Hadi, 'Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah', *Majalah Hukum Nasional*, Edisi No. 1 Vol 52, 2022.
- Isnu Harjo Prayitno, KONSEP OTORITA IBU KOTA NEGARA NUSANTARA SEBAGAI PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH, *Prosiding SENANTIAS: Seminar Nasional Hasil Penelitian dan PkM*, Edisi No. 1 Vol 4, 2022.
- Khulaifi Hamdani, *Rezim Executive Heavy Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibu Kota Nusantara*, *Jurnal Legislatif*, Edisi No. 2 Vol 5.
- Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, *Jurnal Hukum*, Edisi No. 3 Vol 16, 2009, hlm. 393.
- Rizki Mulyaningsih, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah*, *Lex Resainance*, Edisi No. 2 Vol 7, 2022.
- Runi Hariantati, 'Etika Politik dalam Negara Demokrasi' *Jurnal Demokrasi*, Edisi No. 1 Vol 2, 2003.
- Shandi Patria Airlangga, 'HAKIKAT PENGUASA DALAM NEGARA HUKUM DEMOKRATIS', *Jurnal Ilmu Hukum Unila*, Edisi No. 1 Vol 3, 2019.
- Solikhul Hadi, "Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah Terhadap Produk Hukum" *Jurnal, Institut Agama Islam Negeri Kudus*, Edisi No. 2 Vol 9, 2015.
- Wesley Liano Hutasoit, 'Analisa Pemindahan Ibu Kota Negara', *Jurnal Ilmu Sosial* , Edisi No 2 Vol 19, 2018.
- Zaini Dahlan, *EBIJAKAN PEMERINTAH ORDE BARU TERHADAP MAJELIS TA'LIM*, *Jurnal Pendidikan dan Keislaman*, Edisi No. 1 Vol 1, 2018.
- Zulkarnain Ridlwan, 'negara hukum indonesia kebalikan nachtwachterstaat', *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 2 Vol 5, 2012.

### B. Buku:

- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Herniwati, M. H. (2021). *Perkembangan Politik Hukum Di Indonesia*. Politik Hukum.
- Idhul Rishan, *Hukum & politik ketatanegaraan*. FH UII.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta, Arise Consultiice, 2003.
- Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, "Politik Hukum", Jakarta: Sinar Grafika 2011.
- Mahfud, M. D. "Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: PT." Radja Grafindo Persada (2012).

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, ,2003.  
Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014.

**C. Lainnya :**

CR-27, Dinilai Terburu-Buru, Pembahasan RUU IKN Hanya 43 Hari, terdapat dalam  
<https://www.hukumonline.com/berita/a/dinilai-terburu-buru--pembahasan-ruu-ikn-hanya-43-hari-lt61ebb9cc17290/> , diakses pada Minggu, 26 November 202 Pukul 16:15 WIB.”

Tari Octaviani, *Mengapa Pemilu itu Penting?*, Terdapat dalam  
<https://nasional.kompas.com/read/2023/08/02/00300061/mengapa-pemilu-itu-penting>, diakses pada 28 Februari 2024 pukul 15:00 WIB.”

Haryanti Puspa Sari, *Deretan Warga dan Tokoh yang Gugat UU IKN ke Mahkamah Konstitusi*, terdapat dalam,  
[https://nasional.kompas.com/read/2022/04/08/09091561/deretan-warga-dan-tokoh-yang-gugat-uu-ikn-ke-mahkamah-konstitusi?page=all#google\\_vignette](https://nasional.kompas.com/read/2022/04/08/09091561/deretan-warga-dan-tokoh-yang-gugat-uu-ikn-ke-mahkamah-konstitusi?page=all#google_vignette), diakses pada Minggu, 26 November 2023, pukul 15:00 WIB.