

Kedaulatan Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Konstitusional terhadap Daerah Khusus, Daerah Istimewa, dan Otorita IKN

Luh Putu Vera Astri Pujayanti¹, Muhammad Suhardi²
vera.astri@ipdn.ac.id¹, muhammad@ipdn.ac.id²

^{1,2}Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Abstrak - Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah asimetris serta membandingkan model demokrasi lokal pada Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Jakarta, Aceh, Papua, dan Otorita Ibu Kota Nusantara. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, perbandingan, dan kasus normatif. Sumber data terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif melalui interpretasi hukum dan penalaran hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris tidak selalu hadir melalui pemilihan langsung. DIY merepresentasikan model keistimewaan historis-kultural melalui penetapan gubernur dan wakil gubernur. DKI mempertahankan pemilihan langsung pada tingkat provinsi, tetapi membatasi pemilihan langsung pada tingkat kota dan kabupaten administratif. Aceh memperlihatkan model otonomi khusus berbasis rekonsiliasi politik dan partai lokal. Papua menunjukkan model otonomi khusus berbasis representasi kultural orang asli Papua. IKN menjadi model paling problematis karena kepala otorita diangkat oleh Presiden. Penelitian ini menawarkan parameter konstitusional untuk menilai demokrasi lokal asimetris, yaitu legitimasi konstitusional, partisipasi rakyat, representasi warga, akuntabilitas kepala pemerintahan, dan perlindungan substansi demokrasi lokal. Temuan ini menegaskan bahwa kekhususan daerah dapat diterima sepanjang tidak meniadakan kontrol rakyat terhadap pemerintahan daerah.

Kata kunci: kedaulatan rakyat; pilkada asimetris; demokrasi lokal; daerah khusus; Otorita IKN.

Abstract - This study aims to analyze the construction of popular sovereignty in asymmetric regional head selection and to compare local democracy models in the Special Region of Yogyakarta, Special Region of Jakarta, Aceh, Papua, and the Nusantara Capital Authority. This research uses a qualitative method with normative juridical research. The approaches applied include statutory, conceptual, comparative, and normative case approaches. The data consist of primary, secondary, and tertiary legal materials collected through library research. The analysis is conducted qualitatively and prescriptively through legal interpretation and legal reasoning. The findings show that popular sovereignty in asymmetric local government is not always expressed through direct elections. Yogyakarta represents a historical-cultural privilege model through the appointment of the governor and vice governor. Jakarta maintains direct elections at the provincial level but limits direct elections at the city and regency administrative levels. Aceh reflects a special autonomy model based on political reconciliation and local political parties. Papua demonstrates a special autonomy model based on the cultural representation of Indigenous Papuans. The Nusantara Capital Authority represents the most problematic model because its head is appointed by the President. This study proposes constitutional parameters for assessing asymmetric local democracy, namely constitutional legitimacy, meaningful public participation, citizen representation, accountability of local government leaders, and protection of the substance of local democracy. The findings affirm that regional asymmetry may be constitutionally justified as long as it does not eliminate public control over local governance.

Keywords: popular sovereignty; asymmetric regional elections; local democracy; special regions; Nusantara Capital Authority.

1. Pendahuluan

Kedaulatan rakyat merupakan dasar utama dalam negara demokratis yang menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip tersebut memperoleh bentuk konstitusional melalui Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pada saat yang sama, Pasal 18B ayat (1) UUD

NRI Tahun 1945 juga mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dua norma tersebut menimbulkan ruang tafsir konstitusional yang penting karena demokrasi lokal di Indonesia tidak selalu bekerja dalam format yang seragam. Pemilihan langsung kepala daerah menjadi pola umum, tetapi beberapa wilayah memperoleh desain kelembagaan yang berbeda karena alasan sejarah, kekhususan, keistimewaan, otonomi khusus, atau kebutuhan pembangunan nasional. Perbedaan tersebut memperlihatkan bahwa demokrasi lokal Indonesia tidak hanya dibangun melalui model elektoral langsung, tetapi juga melalui desain asimetris yang tetap harus diuji berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, partisipasi warga, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap konstitusi (Kurnia, 2023; Noor et al., 2021; Sirajuddin et al., 2021).

Persoalan konstitusional muncul ketika model pemerintahan daerah asimetris tidak seluruhnya menggunakan mekanisme pemilihan langsung. Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki mekanisme penetapan gubernur dan wakil gubernur yang bertumpu pada kedudukan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagaimana diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Aceh memiliki kekhususan melalui UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, termasuk pengakuan terhadap partai politik lokal dan tata kelola pemerintahan yang berakar pada rekonsiliasi politik pascakonflik. Papua memperoleh otonomi khusus melalui UU Nomor 21 Tahun 2001, yang kemudian mengalami perubahan dan pengembangan kelembagaan, termasuk keberadaan Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural orang asli Papua. Jakarta setelah tidak lagi berkedudukan sebagai ibu kota negara tetap memperoleh status khusus melalui UU Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta, sedangkan Ibu Kota Nusantara diatur sebagai satuan pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi yang dilaksanakan oleh Otorita IKN berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2022 dan perubahannya melalui UU Nomor 21 Tahun 2023. Variasi tersebut menunjukkan adanya spektrum demokrasi lokal yang berbeda-beda, mulai dari pemilihan langsung, penetapan berbasis keistimewaan, pengangkatan pejabat dalam struktur administratif khusus, sampai model otorita yang dipimpin oleh kepala otorita yang diangkat oleh Presiden (Failaq & Arelia, 2022; Hadi & Farina, 2022; Maheswara et al., 2024; Mulyaningsih, 2022; Subandi, 2023).

Perbedaan model pengisian kepala pemerintahan daerah tersebut menimbulkan pertanyaan penting mengenai batas konstitusional antara demokrasi lokal dan desentralisasi asimetris. Pada satu sisi, pemilihan langsung sering dipandang sebagai mekanisme yang paling dekat dengan ekspresi kedaulatan rakyat karena warga dapat memilih pemimpin daerah secara langsung. Studi Al Izzati et al. (2024) menunjukkan bahwa pemilihan langsung berhubungan dengan kepercayaan publik terhadap institusi negara dan politik, walaupun pengaruhnya tidak selalu merata terhadap semua lembaga. Pada sisi lain, demokrasi lokal tidak dapat direduksi hanya menjadi prosedur pemungutan suara karena demokrasi juga menuntut akuntabilitas, keterwakilan, partisipasi bermakna, kontrol publik, dan jaminan bahwa pemerintahan daerah bekerja untuk kepentingan warga. Model asimetris menjadi problematis ketika kekhususan atau keistimewaan digunakan tanpa parameter demokratis yang jelas, terutama ketika warga kehilangan ruang untuk memilih, mengawasi, atau memengaruhi kebijakan kepala pemerintahan daerah. Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa frasa “dipilih secara demokratis” tidak boleh dibaca secara

sempit sebagai keseragaman model pilkada, tetapi juga tidak boleh ditafsirkan terlalu longgar sampai menghilangkan substansi kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah (Al Izzati et al., 2024; Haryani, 2023; Kurnia, 2023; Rahman et al., 2022).

Kajian terdahulu telah membahas demokrasi lokal, pilkada, dan pengisian jabatan kepala daerah dari berbagai sudut pandang. Noor et al. (2021) menelaah pelaksanaan pilkada langsung dan kecenderungan politik uang dalam kasus Indonesia kontemporer. Rahman et al. (2022) mengkaji fenomena calon tunggal pilkada sebagai gejala krisis kepemimpinan dan ancaman bagi kualitas demokrasi lokal. Haryani (2023) menilai pelaksanaan pilkada serentak dari perspektif hukum konstitusi dan dampaknya terhadap demokrasi. Sirajuddin et al. (2021) menekankan urgensi pemisahan penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan lokal agar desain elektoral lebih rasional dan tidak membebani kualitas representasi. Rahmazani (2023), Juanda dan Juanda (2022), Syaiful Anwar et al. (2024), serta Sadiq dan Diamantina (2024) membahas problem pengangkatan pejabat kepala daerah menjelang pilkada serentak 2024, terutama berkaitan dengan transparansi, akuntabilitas, dan legitimasi demokratis. Ramadani dan Rezah (2021) juga menunjukkan adanya antinomi kebijakan pilkada ketika pemerintah harus menyeimbangkan prinsip demokrasi dengan keadaan darurat. Kurnia (2023) memberikan kritik normatif terhadap gagasan mandat populis kepala daerah dan mengaitkannya dengan asas negara kesatuan serta presidensialisme. Kumpulan studi tersebut memberikan fondasi penting, tetapi sebagian besar masih menempatkan demokrasi lokal dalam kerangka pilkada umum, calon tunggal, pejabat kepala daerah, atau efektivitas pemilu serentak, belum secara khusus memetakan model kedaulatan rakyat dalam daerah yang memiliki desain asimetris.

Studi tentang daerah khusus, daerah istimewa, dan Otorita IKN juga telah berkembang dalam beberapa tahun terakhir. Dalam konteks IKN, Failaq dan Arelia (2022) membahas diskrepansi sistem pemerintahan daerah khusus IKN Nusantara, Hadi dan Farina (2022) menguji konstitusionalitas Otorita IKN sebagai bentuk pemerintahan daerah, Mulyaningsih (2022) menilai kedudukan kepala Otorita IKN dalam perspektif hukum otonomi daerah, Nurdin (2022) menguraikan desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah Otorita IKN, Subandi (2023) mengkaji konstitusionalitas proses pemilihan kepala Otorita IKN, Aziz (2023) menelaah peran DPR sebagai mekanisme checks and balances terhadap kebijakan Kepala Otorita IKN, sedangkan Kurniawan (2025) membahas status kelembagaan Otorita IKN dan hubungan pembagian kekuasaan pusat-daerah. Dalam konteks Jakarta, Wijaya dan Perdana (2025) menganalisis pencalonan Pilkada Jakarta 2024, Sutisna et al. (2025) mengkaji kegagalan Anies Baswedan maju sebagai calon gubernur Jakarta, Sapii (2025) membahas pengangkatan wali kota/bupati administratif oleh gubernur dalam UU DKJ, dan Fauziah (2025) menelaah kewenangan khusus Provinsi DKJ. Dalam konteks DIY, Nugroho et al. (2023), Maheswara et al. (2024), dan Kariem dan Ginting (2025) membahas keistimewaan DIY dari aspek birokrasi, kewenangan istimewa, dan legitimasi kultural. Dalam konteks Aceh dan Papua, Janah et al. (2023), Sari et al. (2024), Rahakratat et al. (2025), dan Rakia et al. (2022) menegaskan bahwa kekhususan daerah tidak hanya menyangkut desain administratif, tetapi juga menyangkut representasi politik lokal, lembaga kultural, dan relasi antara negara dengan identitas lokal. Literatur tersebut relevan, tetapi masih cenderung terpisah berdasarkan objek wilayah masing-masing,

sehingga belum membentuk satu peta perbandingan utuh mengenai bagaimana kedaulatan rakyat bekerja dalam berbagai model pemerintahan daerah asimetris.

Berdasarkan peta kajian tersebut, penelitian ini mengambil posisi berbeda dengan membandingkan model demokrasi lokal dalam DIY, DKJ, daerah otonomi khusus, dan Otorita IKN melalui perspektif kedaulatan rakyat. Kebaruan penelitian ini terletak pada pemetaan model kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah yang tidak seluruhnya menggunakan pola pemilihan langsung. Penelitian ini tidak menolak keberadaan daerah khusus atau daerah istimewa karena keduanya memperoleh dasar konstitusional melalui Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini juga tidak menyamakan seluruh model asimetris sebagai penyimpangan demokrasi, sebab kekhususan dapat lahir dari sejarah, perdamaian politik, pengakuan identitas, dan kebutuhan pemerintahan tertentu. Fokus utama penelitian ini adalah menguji sejauh mana setiap model asimetris tetap menyediakan ruang kedaulatan rakyat melalui mekanisme pemilihan, penetapan, representasi, pengawasan, akuntabilitas, partisipasi, dan kontrol publik. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis konstruksi konstitusional kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah asimetris, membandingkan model demokrasi lokal pada DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN, serta merumuskan parameter konstitusional agar kekhususan daerah tidak menghilangkan substansi demokrasi lokal dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

2. Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan **metode kualitatif dengan jenis penelitian yuridis normatif** atau *doctrinal legal research*. Penelitian ini tidak menggunakan metode kuantitatif, *mix method*, survei statistik, eksperimen, maupun algoritma komputasional tertentu seperti *machine learning*, *text mining*, atau pemodelan kuantitatif. Pemilihan metode kualitatif yuridis normatif didasarkan pada karakter masalah penelitian yang berfokus pada analisis norma konstitusi, peraturan perundang-undangan, prinsip kedaulatan rakyat, dan desain kelembagaan pemerintahan daerah asimetris. Objek utama penelitian ini bukan perilaku pemilih atau hasil elektoral secara statistik, melainkan konstruksi hukum mengenai bagaimana kedaulatan rakyat bekerja dalam model pengisian kepala pemerintahan daerah yang tidak seluruhnya menggunakan pola pemilihan langsung. Melalui metode ini, penelitian diarahkan untuk menilai kesesuaian model demokrasi lokal di daerah khusus, daerah istimewa, daerah otonomi khusus, dan Otorita IKN dengan prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas **pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan, dan pendekatan kasus normatif**. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah norma dalam UUD NRI Tahun 1945, terutama Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1), serta peraturan perundang-undangan yang mengatur status kekhususan dan keistimewaan daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menjelaskan konsep kedaulatan rakyat, demokrasi lokal, pemilihan kepala daerah, desentralisasi asimetris, otonomi khusus, daerah istimewa, daerah khusus, dan pemerintahan otorita. Pendekatan perbandingan digunakan untuk membandingkan model pengisian jabatan kepala pemerintahan daerah pada beberapa rezim hukum yang berbeda. Pendekatan kasus normatif digunakan untuk membaca secara lebih konkret bagaimana prinsip

demokrasi lokal diterapkan dalam DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN berdasarkan desain hukum masing-masing.

Studi kasus dalam penelitian ini difokuskan pada **model kedaulatan rakyat dalam pemilihan atau pengisian kepala pemerintahan daerah pada Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Jakarta, daerah otonomi khusus Aceh dan Papua, serta Otorita Ibu Kota Nusantara**. Pemilihan studi kasus tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa kelima model tersebut merepresentasikan variasi penting dalam desain pemerintahan daerah asimetris di Indonesia. DIY dipilih karena kepala daerahnya tidak dipilih melalui pilkada langsung, melainkan ditetapkan berdasarkan keistimewaan historis dan kedudukan Kasultanan serta Kadipaten. DKJ dipilih karena memiliki status khusus sebagai daerah dengan kekhususan pemerintahan setelah tidak lagi menjadi ibu kota negara, termasuk adanya pengaturan khusus mengenai struktur pemerintahan kota dan kabupaten administratif. Aceh dipilih karena memiliki otonomi khusus yang memberikan ruang bagi partai politik lokal dan kekhususan pemerintahan pascakonflik. Papua dipilih karena memiliki otonomi khusus yang menempatkan representasi kultural orang asli Papua sebagai bagian penting dalam struktur pemerintahan. IKN dipilih karena memiliki model otorita yang dipimpin oleh Kepala Otorita yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sehingga menimbulkan persoalan konstitusional mengenai ruang partisipasi rakyat dalam pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi.

Sumber data penelitian ini terdiri atas **bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier**. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Bahan hukum primer juga mencakup putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan pemilihan kepala daerah, demokrasi lokal, daerah khusus, daerah istimewa, otonomi khusus, dan pengisian jabatan publik.

Bahan hukum sekunder meliputi artikel jurnal ilmiah lima tahun terakhir, buku akademik, laporan penelitian, prosiding, dan kajian ilmiah yang membahas kedaulatan rakyat, pilkada, demokrasi lokal, desentralisasi asimetris, otonomi daerah, otonomi khusus, pemerintahan daerah istimewa, pemerintahan daerah khusus, dan Otorita IKN. Literatur dipilih secara purposif dengan kriteria: relevan dengan fokus penelitian, diterbitkan oleh jurnal atau penerbit akademik yang dapat ditelusuri, memiliki DOI aktif apabila berupa artikel jurnal, dan memuat argumentasi yang dapat digunakan untuk membandingkan desain demokrasi lokal dalam beberapa rezim pemerintahan daerah. Bahan hukum tersier digunakan

sebagai bahan penunjang untuk memperjelas istilah dan konsep, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks peraturan perundang-undangan, dan sumber resmi lembaga negara.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui **studi kepustakaan** atau *library research*. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menelusuri peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, artikel jurnal ilmiah, buku akademik, dan dokumen resmi yang berkaitan dengan demokrasi lokal serta pemerintahan daerah asimetris. Penelusuran literatur dilakukan dengan menggunakan kata kunci seperti “kedaulatan rakyat”, “pemilihan kepala daerah”, “demokrasi lokal”, “desentralisasi asimetris”, “daerah istimewa”, “daerah khusus”, “otonomi khusus”, “Daerah Istimewa Yogyakarta”, “Daerah Khusus Jakarta”, “Otorita IKN”, “Aceh local party”, “Papua special autonomy”, dan “asymmetric decentralization”. Data yang telah terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan lima objek studi, yaitu DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN. Klasifikasi juga dilakukan berdasarkan tema analisis, yaitu dasar konstitusional, mekanisme pengisian kepala pemerintahan, ruang partisipasi rakyat, bentuk representasi, mekanisme akuntabilitas, dan potensi problem demokrasi lokal.

Analisis data dilakukan secara **kualitatif-preskriptif** dengan menggunakan interpretasi hukum dan penalaran hukum. Interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami makna frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta makna pengakuan terhadap daerah khusus dan daerah istimewa dalam Pasal 18B ayat (1). Interpretasi sistematis digunakan untuk membaca hubungan antara prinsip kedaulatan rakyat, pemerintahan daerah, pilkada, otonomi khusus, keistimewaan daerah, dan pemerintahan otorita. Interpretasi historis digunakan untuk memahami latar belakang pengaturan DIY, Aceh, Papua, DKJ, dan IKN yang masing-masing memiliki dasar kekhususan berbeda. Interpretasi teleologis digunakan untuk menilai apakah kekhususan daerah tetap mendukung tujuan demokrasi lokal, akuntabilitas pemerintahan, dan perlindungan hak partisipasi warga negara. Penalaran hukum digunakan untuk merumuskan parameter konstitusional mengenai batas yang membedakan kekhususan daerah yang sah secara konstitusional dengan desain pemerintahan daerah yang berisiko melemahkan kedaulatan rakyat.

Validitas data dijaga melalui **triangulasi sumber hukum dan literatur ilmiah**. Setiap norma dalam undang-undang mengenai DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN tidak dibaca secara terpisah, melainkan dibandingkan dengan prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945, rezim pemerintahan daerah, dan kajian akademik terbaru. Triangulasi juga dilakukan dengan membandingkan bahan hukum primer, putusan Mahkamah Konstitusi, dan literatur sekunder agar analisis tidak hanya bersifat tekstual, tetapi juga mampu menjelaskan konsekuensi konstitusional dari setiap model pengisian kepala pemerintahan daerah. Melalui tahapan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan pemetaan yang sistematis mengenai model kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris, sekaligus menawarkan parameter normatif untuk menilai demokratis atau tidaknya suatu desain kekhususan daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

3. Hasil dan Pembahasan

a. Konstruksi Konstitusional Kedaulatan Rakyat dalam Pemerintahan Daerah Asimetris

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris tidak dapat dipahami hanya melalui satu bentuk kelembagaan, yaitu pemilihan kepala daerah secara langsung. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Rumusan ini memperlihatkan bahwa kedaulatan rakyat tidak bekerja secara bebas tanpa batas, tetapi harus dilaksanakan melalui desain konstitusional yang telah ditentukan. Dalam konteks pemerintahan daerah, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” memiliki makna yang lebih luas daripada sekadar “dipilih secara langsung”, karena konstitusi tidak secara eksplisit menyebut bahwa seluruh kepala daerah harus dipilih langsung oleh rakyat. Akan tetapi, keluasan makna tersebut tidak boleh digunakan untuk menghilangkan substansi kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah.

Temuan ini memperlihatkan adanya hubungan yang kompleks antara Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 18 ayat (4) memberikan dasar demokratis bagi pengisian jabatan kepala daerah, sedangkan Pasal 18B ayat (1) memberikan pengakuan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Pengakuan terhadap kekhususan dan keistimewaan tersebut membuka ruang bagi desain kelembagaan yang tidak selalu sama dengan daerah lain. Ruang konstitusional ini menjadi dasar bagi keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh, Papua, Daerah Khusus Jakarta, dan Ibu Kota Nusantara. Setiap model memiliki dasar historis, politik, administratif, dan konstitusional yang berbeda. Karena itu, ukuran demokratis tidak cukup dinilai dari ada atau tidaknya pilkada langsung, tetapi juga dari sejauh mana warga tetap memiliki ruang partisipasi, representasi, kontrol, dan akses terhadap akuntabilitas pemerintahan daerah.

Penelitian ini menemukan bahwa konsep “dipilih secara demokratis” perlu dibaca sebagai konsep yang mengandung dua lapis makna. Lapis pertama adalah makna prosedural, yaitu adanya mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang sah menurut hukum. Lapis kedua adalah makna substantif, yaitu adanya jaminan bahwa proses tersebut tetap menghormati kedaulatan rakyat, keterwakilan warga, akuntabilitas publik, dan pembatasan kekuasaan. Model pemilihan langsung memenuhi unsur demokrasi prosedural secara kuat karena rakyat memberikan suara secara langsung kepada calon kepala daerah. Akan tetapi, pemilihan langsung tidak otomatis menjamin kualitas demokrasi substantif apabila prosesnya dipengaruhi politik uang, dominasi elite partai, calon tunggal, rendahnya partisipasi, atau lemahnya akuntabilitas setelah pemilihan. Noor et al. (2021) menunjukkan bahwa pilkada langsung di Indonesia masih berhadapan dengan kecenderungan politik uang yang dapat merusak rasionalitas pemilih. Rahman et al. (2022) juga menilai bahwa fenomena calon tunggal dalam pilkada dapat menjadi tanda krisis kepemimpinan dan ancaman bagi kompetisi demokratis.

Temuan tersebut memperkuat pandangan bahwa pemilihan langsung bukan satu-satunya ukuran demokrasi lokal, tetapi tetap menjadi standar penting dalam pengujian kedaulatan rakyat. Studi Al Izzati et al. (2024) menunjukkan bahwa pemilihan langsung dapat memengaruhi kepercayaan publik terhadap institusi negara dan politik. Temuan tersebut relevan karena legitimasi kepala daerah yang dipilih langsung memiliki hubungan dengan persepsi publik terhadap keterwakilan dan kedekatan pemimpin dengan rakyat. Akan tetapi, penelitian ini menambahkan bahwa pada daerah asimetris, legitimasi demokratis tidak selalu lahir dari mekanisme elektoral langsung. Legitimasi dapat pula dibentuk melalui pengakuan konstitusional terhadap sejarah, identitas lokal, representasi kultural, atau kebutuhan administratif khusus. Persoalan konstitusional muncul ketika legitimasi non-elektoral tersebut tidak disertai mekanisme akuntabilitas publik yang memadai.

Berdasarkan analisis normatif, penelitian ini merumuskan bahwa kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris harus diuji melalui lima unsur. Unsur pertama adalah dasar konstitusional, yaitu apakah desain asimetris memiliki pijakan yang jelas dalam UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang. Unsur kedua adalah partisipasi rakyat, yaitu apakah warga memiliki ruang untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan, pengawasan, atau penentuan arah pemerintahan daerah. Unsur ketiga adalah representasi, yaitu apakah kepentingan warga, identitas lokal, dan kelompok masyarakat yang terdampak memperoleh saluran kelembagaan. Unsur keempat adalah akuntabilitas, yaitu apakah kepala pemerintahan daerah dapat dimintai pertanggungjawaban secara politik, administratif, hukum, dan publik. Unsur kelima adalah pembatasan kekuasaan, yaitu apakah kekhususan daerah tidak menghasilkan kekuasaan yang tertutup dari kontrol rakyat. Lima unsur ini menjadi dasar untuk membandingkan model demokrasi lokal di DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN.

b. Pemetaan Model Demokrasi Lokal pada DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintahan daerah asimetris di Indonesia membentuk beberapa model kedaulatan rakyat yang berbeda. Model pertama adalah **kedaulatan rakyat berbasis keistimewaan historis**, sebagaimana terlihat dalam Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam model ini, Gubernur DIY dijabat oleh Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta, sedangkan Wakil Gubernur dijabat oleh Adipati Paku Alam yang bertakhta. Mekanisme tersebut bukan pilkada langsung, melainkan penetapan berdasarkan legitimasi historis, kultural, dan yuridis. Keistimewaan DIY lahir dari kontribusi sejarah Kasultanan dan Kadipaten dalam pembentukan Republik Indonesia, sehingga negara memberikan pengakuan konstitusional melalui Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU Nomor 13 Tahun 2012. Dalam model ini, kedaulatan rakyat tidak diekspresikan melalui pemilihan langsung gubernur, tetapi melalui penerimaan konstitusional terhadap keistimewaan, pengawasan DPRD, partisipasi publik dalam kebijakan daerah, dan pembatasan kewenangan melalui undang-undang.

Model DIY memperlihatkan bahwa demokrasi lokal dapat berinteraksi dengan legitimasi kultural. Kariem dan Ginting (2025) menilai bahwa kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X memiliki dimensi legitimasi kultural yang tidak dapat dilepaskan dari sejarah dan identitas masyarakat Yogyakarta. Maheswara et al. (2024) juga menunjukkan bahwa kewenangan istimewa DIY memiliki substansi yang

diatur melalui instrumen hukum daerah istimewa. Penelitian ini sejalan dengan temuan tersebut, tetapi memberikan penekanan berbeda. Legitimasi historis dan kultural tidak boleh membuat pengelolaan pemerintahan daerah terlepas dari prinsip akuntabilitas publik. Karena itu, model keistimewaan DIY dapat dinilai konstitusional sepanjang mekanisme pemerintahan tetap menjamin transparansi, kontrol DPRD, partisipasi masyarakat, perlindungan hak warga, dan kepatuhan terhadap prinsip negara hukum.

Model kedua adalah **kedaulatan rakyat berbasis pemilihan langsung dengan kekhususan kelembagaan**, sebagaimana terlihat pada Daerah Khusus Jakarta. Gubernur dan Wakil Gubernur DKI tetap dipilih melalui mekanisme pilkada, sehingga ekspresi kedaulatan rakyat secara elektoral tetap hadir. Kekhususan DKI terletak pada desain pemerintahan daerahnya, terutama karena kota dan kabupaten administratif di dalam wilayah DKI tidak berstatus sebagai daerah otonom yang memiliki kepala daerah hasil pemilihan langsung. Wali kota dan bupati administratif diangkat oleh gubernur sesuai desain kekhususan Jakarta. Model ini memperlihatkan bahwa kedaulatan rakyat bekerja pada tingkat provinsi, tetapi tidak sepenuhnya bekerja pada tingkat kota dan kabupaten administratif. Sapii (2025) menilai bahwa pengaturan pengangkatan wali kota dan bupati administratif dalam DKI menimbulkan persoalan terhadap sistem pemerintahan daerah karena kepala wilayah administratif tidak memperoleh legitimasi elektoral langsung dari warga.

Penelitian ini menemukan bahwa model DKI memiliki karakter campuran. Pada satu sisi, pemilihan gubernur secara langsung memberikan legitimasi demokratis yang kuat kepada kepala pemerintahan provinsi. Pada sisi lain, pengangkatan wali kota dan bupati administratif membuat ruang kedaulatan rakyat di tingkat lokal menjadi lebih terbatas. Model ini dapat dipahami sebagai konsekuensi kekhususan Jakarta sebagai kawasan metropolitan dengan kebutuhan koordinasi pemerintahan yang tinggi. Akan tetapi, keterbatasan pemilihan langsung pada level kota dan kabupaten administratif harus diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat. Warga perlu memiliki saluran pengawasan, partisipasi musyawarah perencanaan pembangunan, akses pengaduan publik, dan kontrol DPRD terhadap kebijakan gubernur yang berdampak pada wilayah administratif. Fauziah (2025) menunjukkan bahwa kewenangan khusus DKI perlu dibaca dalam kerangka pengaturan yang memberi kejelasan relasi antara status khusus dan pelayanan publik. Temuan penelitian ini menambahkan bahwa kekhususan tersebut juga harus dibaca dalam kerangka kedaulatan rakyat.

Model ketiga adalah **kedaulatan rakyat berbasis otonomi khusus dan rekonsiliasi politik**, sebagaimana terlihat dalam Aceh. Aceh tetap melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi memiliki kekhususan yang tidak dimiliki daerah lain, terutama keberadaan partai politik lokal. Partai politik lokal merupakan instrumen penting dalam demokrasi Aceh karena lahir dari konteks historis konflik, perdamaian, dan kebutuhan rekonsiliasi politik. Dalam model ini, kedaulatan rakyat tidak hanya diekspresikan melalui pemilihan langsung, tetapi juga melalui pengakuan terhadap identitas politik lokal. Janah et al. (2023) menegaskan bahwa partai lokal memiliki peran dalam demokratisasi Aceh, terutama dalam memberi ruang bagi artikulasi kepentingan politik masyarakat Aceh. Sari et al. (2024) juga

menunjukkan bahwa dinamika partai lokal di Aceh menjelang Pemilu 2024 memperlihatkan hubungan erat antara kekhususan politik dan kompetisi demokratis.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa model Aceh relatif paling dekat dengan demokrasi elektoral sekaligus memperlihatkan bentuk asimetrisme politik yang kuat. Kepala daerah dipilih langsung, sementara sistem kepartaian lokal memberikan ruang representasi yang lebih khas dibandingkan daerah lain. Kekhususan Aceh memperluas kedaulatan rakyat karena warga tidak hanya memilih calon, tetapi juga memiliki instrumen politik lokal yang dapat mengartikulasikan kepentingan daerah. Akan tetapi, kualitas demokrasi Aceh tetap bergantung pada kompetisi yang sehat, keterbukaan partai lokal, akuntabilitas elite politik, dan kemampuan lembaga daerah untuk menjaga agar kekhususan tidak berubah menjadi dominasi kelompok tertentu. Dalam hal ini, otonomi khusus dapat menjadi sarana penguatan kedaulatan rakyat apabila dirancang untuk memperluas partisipasi, bukan sekadar memberi privilege kelembagaan kepada elite lokal.

Model keempat adalah **kedaulatan rakyat berbasis otonomi khusus dan representasi kultural**, sebagaimana terlihat dalam Papua. Papua tetap mengenal pemilihan kepala daerah, tetapi desain otonomi khusus Papua menambahkan unsur representasi kultural melalui Majelis Rakyat Papua. Lembaga ini dirancang untuk merepresentasikan orang asli Papua dalam bidang adat, agama, dan perempuan. Model Papua memperlihatkan bahwa demokrasi lokal tidak hanya dibangun melalui mekanisme mayoritarian, tetapi juga melalui perlindungan kelompok masyarakat asli yang memiliki posisi historis dan sosial tertentu. Rakia et al. (2022) menilai bahwa kewenangan Majelis Rakyat Papua masih terbatas sehingga peluang memperkuat representasi orang asli Papua belum sepenuhnya optimal. Rahakratat et al. (2025) juga menunjukkan bahwa Majelis Rakyat Papua memiliki peran dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur di Papua Barat Daya tahun 2024, terutama terkait verifikasi dan representasi orang asli Papua.

Penelitian ini menemukan bahwa model Papua memiliki kompleksitas yang berbeda dengan Aceh. Jika Aceh menekankan kekhususan politik melalui partai lokal, Papua menekankan kekhususan kultural melalui representasi orang asli Papua. Dalam perspektif kedaulatan rakyat, model Papua dapat memperkaya demokrasi lokal karena tidak semua aspirasi warga dapat diakomodasi melalui pemilihan langsung yang bersifat mayoritarian. Kelompok masyarakat asli memerlukan saluran khusus agar tidak terpinggirkan dalam kompetisi politik. Akan tetapi, model ini juga menghadapi tantangan serius ketika representasi kultural tidak memiliki kewenangan yang efektif, tidak terhubung secara kuat dengan proses pengambilan keputusan, atau hanya menjadi simbol kelembagaan. Karena itu, demokrasi lokal Papua perlu dinilai dari sejauh mana pemilihan langsung dan representasi kultural bekerja secara saling melengkapi.

Model kelima adalah **kedaulatan rakyat berbasis otorita administratif nasional**, sebagaimana terlihat dalam Ibu Kota Nusantara. IKN memiliki karakter paling berbeda karena Kepala Otorita IKN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, bukan dipilih langsung oleh rakyat. Model ini menimbulkan persoalan konstitusional paling tajam karena IKN disebut sebagai satuan pemerintahan daerah khusus setingkat provinsi, tetapi pengisian kepala pemerintahannya tidak mengikuti pola pilkada langsung. Failaq

dan Arelia (2022) menilai adanya diskrepansi dalam sistem pemerintahan daerah khusus IKN. Hadi dan Farina (2022) membahas konstitusionalitas Otorita IKN sebagai bentuk pemerintahan daerah, sedangkan Subandi (2023) secara khusus menelaah konstitusionalitas proses pemilihan Kepala Otorita IKN. Mulyaningsih (2022) juga menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Otorita IKN menimbulkan pertanyaan dari perspektif hukum otonomi daerah.

Penelitian ini menemukan bahwa model IKN merupakan bentuk asimetrisme yang paling lemah dari sudut pandang kedaulatan rakyat secara elektoral. Kepala Otorita memperoleh legitimasi utama dari Presiden, bukan dari pemilih lokal. Argumen yang dapat digunakan untuk membenarkan model ini adalah fungsi IKN sebagai proyek strategis nasional, pusat pemerintahan negara, dan kawasan khusus yang membutuhkan koordinasi langsung dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, argumentasi administratif tersebut tidak dapat menghapus kebutuhan akan partisipasi dan kontrol publik. Apabila IKN berkembang sebagai ruang hidup warga, bukan hanya kawasan pemerintahan, maka warga IKN harus memiliki saluran partisipasi politik yang memadai dalam pengambilan keputusan daerah. Tanpa mekanisme tersebut, desain Otorita IKN berisiko menciptakan pemerintahan daerah khusus yang lebih dekat dengan model administrasi pusat daripada demokrasi lokal.

c. Parameter Konstitusional Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Asimetris

Hasil penelitian menunjukkan bahwa variasi model DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN memperlihatkan bahwa kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris berada dalam satu spektrum. Pada satu ujung terdapat Aceh dan Papua yang tetap menggunakan pemilihan langsung, tetapi menambahkan instrumen kekhususan politik dan kultural. Di bagian tengah terdapat DKJ yang mempertahankan pemilihan langsung pada tingkat provinsi, tetapi membatasi pemilihan langsung pada level kota dan kabupaten administratif. DIY berada dalam model khusus karena gubernur dan wakil gubernur tidak dipilih langsung, tetapi ditetapkan melalui legitimasi historis dan konstitusional. Pada ujung lain terdapat IKN yang kepala otoritanya diangkat oleh Presiden, sehingga ruang kedaulatan rakyat secara elektoral paling terbatas. Pemetaan ini menunjukkan bahwa tidak semua asimetrisme memiliki tingkat demokratis yang sama.

Berdasarkan perbandingan tersebut, penelitian ini merumuskan bahwa desain pemerintahan daerah asimetris dapat dianggap selaras dengan kedaulatan rakyat apabila memenuhi empat parameter konstitusional. Parameter pertama adalah **legitimasi konstitusional yang jelas**. Kekhususan daerah harus memiliki dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 dan dijabarkan secara tegas melalui undang-undang. Parameter ini penting untuk membedakan kekhususan yang sah secara konstitusional dari penyimpangan administratif biasa. DIY, Aceh, Papua, DKJ, dan IKN semuanya memiliki dasar undang-undang, tetapi tingkat kekuatan legitimasi historis dan konstitusionalnya berbeda-beda. DIY memperoleh legitimasi dari sejarah integrasi dan keistimewaan, Aceh dari rekonsiliasi politik dan otonomi khusus, Papua dari pengakuan terhadap orang asli Papua, DKJ dari kebutuhan pengaturan kawasan khusus, sedangkan IKN dari kebutuhan penyelenggaraan ibu kota negara baru.

Parameter kedua adalah **ruang partisipasi rakyat yang bermakna**. Apabila pemilihan langsung tidak digunakan atau dibatasi, negara wajib menyediakan mekanisme partisipasi lain yang tidak bersifat formalitas. Partisipasi dapat berbentuk konsultasi publik, pengawasan DPRD, forum warga, partisipasi perencanaan pembangunan, akses informasi, mekanisme keberatan, pengaduan, dan evaluasi kebijakan. Dalam model DIY, partisipasi rakyat harus diperkuat melalui kontrol kebijakan keistimewaan dan transparansi penggunaan dana keistimewaan. Dalam DKJ, partisipasi warga harus diperkuat pada tingkat kota dan kabupaten administratif karena warga tidak memilih wali kota atau bupati secara langsung. Dalam IKN, kebutuhan partisipasi menjadi lebih mendesak karena kepala otorita tidak berasal dari pemilihan warga setempat. Aziz (2023) menekankan pentingnya peran DPR dalam fungsi checks and balances terhadap kebijakan Kepala Otorita IKN. Penelitian ini menambahkan bahwa checks and balances tidak cukup hanya dilakukan di tingkat pusat, tetapi juga harus membuka ruang kontrol publik bagi warga yang tinggal dan terdampak langsung oleh kebijakan IKN.

Parameter ketiga adalah **akuntabilitas kepala pemerintahan daerah**. Kekhususan daerah tidak boleh membuat kepala pemerintahan berada di luar mekanisme pertanggungjawaban. Kepala daerah hasil pemilihan langsung bertanggung jawab secara politik kepada rakyat melalui pemilu berikutnya, serta secara administratif dan hukum melalui mekanisme pengawasan. Dalam model penetapan atau pengangkatan, akuntabilitas elektoral tidak tersedia atau sangat terbatas. Karena itu, mekanisme akuntabilitas lain harus diperkuat. Pada DIY, akuntabilitas harus dijalankan melalui DPRD, pengawasan hukum, keterbukaan kebijakan, dan evaluasi pelaksanaan kewenangan keistimewaan. Pada DKJ, gubernur tetap memiliki akuntabilitas elektoral, tetapi wali kota dan bupati administratif membutuhkan mekanisme evaluasi publik yang kuat. Pada IKN, Kepala Otorita bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi relasi tersebut perlu dilengkapi dengan akuntabilitas kepada publik agar tidak semata-mata menjadi hubungan hierarkis eksekutif.

Parameter keempat adalah **perlindungan terhadap substansi demokrasi lokal**. Demokrasi lokal tidak hanya menuntut prosedur pemilihan, tetapi juga menjamin keterbukaan, kompetisi, perlindungan hak warga, representasi kelompok lokal, dan pengawasan terhadap kekuasaan. Sirajuddin et al. (2021) menekankan pentingnya desain pemilu lokal yang rasional agar demokrasi tidak terbebani oleh penyelenggaraan yang terlalu kompleks. Haryani (2023) juga menunjukkan bahwa pilkada serentak memiliki dampak terhadap demokrasi yang perlu dikaji secara konstitusional. Temuan tersebut relevan karena demokrasi lokal membutuhkan desain kelembagaan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga mampu menjaga kualitas representasi. Dalam daerah asimetris, substansi demokrasi lokal dapat dipertahankan apabila kekhususan daerah tidak menghilangkan hak warga untuk berpartisipasi, mengawasi, menyampaikan aspirasi, dan memperoleh pemerintahan yang bertanggung jawab.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa model asimetris tidak dapat dinilai menggunakan pendekatan tunggal. Penolakan total terhadap model non-pemilihan langsung akan mengabaikan pengakuan konstitusional terhadap daerah istimewa dan daerah khusus. Sebaliknya, penerimaan tanpa syarat terhadap semua bentuk asimetrisme akan berisiko melemahkan kedaulatan rakyat. Kurnia (2023)

mengkritik gagasan mandat populis kepala daerah dengan menempatkannya dalam hubungan antara otonomi daerah, negara kesatuan, dan presidensialisme. Penelitian ini mengambil posisi bahwa kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah memang harus dibaca dalam kerangka negara kesatuan, tetapi kerangka negara kesatuan tidak boleh menjadi alasan untuk menutup ruang demokrasi lokal. Negara kesatuan membutuhkan koordinasi pusat-daerah, sedangkan demokrasi lokal membutuhkan partisipasi dan kontrol rakyat. Keduanya harus dipertemukan melalui desain konstitusional yang proporsional.

Kontribusi utama pembahasan ini adalah pemetaan model kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris. Pertama, DIY merepresentasikan model keistimewaan historis-kultural dengan mekanisme penetapan. Kedua, DKJ merepresentasikan model kekhususan metropolitan dengan pemilihan langsung gubernur, tetapi pengangkatan kepala wilayah administratif. Ketiga, Aceh merepresentasikan model otonomi khusus berbasis rekonsiliasi politik dan partai lokal. Keempat, Papua merepresentasikan model otonomi khusus berbasis representasi kultural orang asli Papua. Kelima, IKN merepresentasikan model otorita administratif nasional dengan kepala otorita yang diangkat Presiden. Pemetaan ini memperlihatkan bahwa demokrasi lokal Indonesia tidak berjalan dalam satu pola tunggal, melainkan dalam bentuk berlapis yang membutuhkan parameter konstitusional berbeda sesuai karakter masing-masing daerah.

Berdasarkan keseluruhan analisis, penelitian ini menemukan bahwa kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah asimetris bukan persoalan memilih antara pemilihan langsung atau kekhususan daerah. Persoalan utamanya adalah bagaimana memastikan agar kekhususan, keistimewaan, otonomi khusus, dan otorita tidak meniadakan partisipasi rakyat, representasi warga, akuntabilitas pemerintahan, dan pembatasan kekuasaan. Model asimetris dapat diterima secara konstitusional apabila memiliki dasar hukum yang jelas, alasan kekhususan yang rasional, mekanisme partisipasi yang bermakna, akuntabilitas yang efektif, dan kontrol publik yang nyata. Tanpa unsur-unsur tersebut, pemerintahan daerah asimetris berpotensi bergeser dari pengakuan konstitusional terhadap kekhususan menjadi pelemahan terhadap prinsip kedaulatan rakyat.

4. Kesimpulan

Penelitian ini menemukan bahwa kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah asimetris di Indonesia tidak selalu hadir dalam bentuk pemilihan langsung. Prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 bekerja dalam ruang yang lebih kompleks karena harus dibaca bersama pengakuan konstitusional terhadap daerah khusus, daerah istimewa, dan otonomi khusus. Frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat dimaknai secara tunggal sebagai kewajiban pemilihan langsung untuk seluruh daerah. Akan tetapi, frasa tersebut juga tidak dapat ditafsirkan secara terlalu longgar sampai menghilangkan partisipasi rakyat, representasi warga, akuntabilitas publik, dan pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan daerah.

Hasil penelitian menunjukkan adanya lima model kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah asimetris. Pertama, Daerah Istimewa Yogyakarta merepresentasikan model kedaulatan rakyat berbasis keistimewaan historis-kultural melalui mekanisme penetapan gubernur dan wakil gubernur. Kedua, Daerah Khusus Jakarta merepresentasikan model kedaulatan rakyat berbasis pemilihan langsung pada tingkat provinsi, tetapi dengan pembatasan pemilihan langsung pada tingkat kota dan kabupaten administratif. Ketiga, Aceh menunjukkan model kedaulatan rakyat berbasis otonomi khusus dan rekonsiliasi politik melalui pemilihan langsung serta keberadaan partai politik lokal. Keempat, Papua memperlihatkan model kedaulatan rakyat berbasis otonomi khusus dan representasi kultural melalui keberadaan lembaga representasi orang asli Papua. Kelima, IKN menunjukkan model kedaulatan rakyat berbasis otorita administratif nasional karena kepala otorita diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, bukan dipilih langsung oleh warga.

Temuan tersebut menegaskan bahwa tingkat demokratis dalam daerah asimetris tidak dapat diukur hanya dari ada atau tidaknya pemilihan langsung. Ukuran yang lebih tepat adalah sejauh mana setiap model tetap menyediakan ruang partisipasi rakyat, saluran representasi, mekanisme pengawasan, akuntabilitas kepala pemerintahan, dan kontrol publik yang nyata. Model DIY dapat diterima secara konstitusional karena memiliki dasar historis, kultural, dan normatif yang kuat, tetapi tetap membutuhkan penguatan akuntabilitas publik. Model DKJ tetap mempertahankan legitimasi elektoral pada tingkat gubernur, tetapi perlu memperkuat partisipasi warga pada tingkat kota dan kabupaten administratif. Model Aceh dan Papua memperlihatkan bahwa otonomi khusus dapat memperluas demokrasi lokal ketika mampu memberi ruang bagi identitas politik dan kultural. Model IKN menjadi model yang paling problematis dari sisi kedaulatan rakyat karena legitimasi kepala otorita lebih bertumpu pada penunjukan Presiden daripada pilihan warga.

Kontribusi atau kebaruan penelitian ini terletak pada pemetaan model kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah yang tidak seluruhnya menggunakan pola pemilihan langsung. Penelitian ini menawarkan parameter konstitusional untuk menilai demokratis atau tidaknya model kepala daerah asimetris, yaitu legitimasi konstitusional yang jelas, partisipasi rakyat yang bermakna, representasi warga, akuntabilitas kepala pemerintahan, dan perlindungan terhadap substansi demokrasi lokal. Parameter tersebut menjadi pembeda dari penelitian sebelumnya yang lebih banyak membahas pilkada langsung, calon tunggal, penjabat kepala daerah, keistimewaan DIY, otonomi khusus Aceh dan Papua, DKJ, atau IKN secara terpisah. Penelitian ini menghubungkan seluruh model tersebut dalam satu kerangka analisis, yaitu bagaimana kedaulatan rakyat tetap bekerja dalam desain pemerintahan daerah yang bersifat asimetris.

Implikasi penelitian ini terhadap kajian sejenis sebelumnya adalah perlunya perluasan cara pandang dalam menilai demokrasi lokal Indonesia. Kajian tentang pilkada tidak cukup hanya berfokus pada pemilihan langsung, kompetisi elektoral, atau legitimasi suara mayoritas. Kajian tentang daerah khusus dan daerah istimewa juga tidak cukup hanya menekankan dasar historis atau kekhususan administratif. Penelitian ini menunjukkan bahwa demokrasi lokal asimetris perlu dianalisis melalui hubungan antara kekhususan daerah dan substansi kedaulatan rakyat. Kekhususan daerah dapat dibenarkan secara konstitusional apabila memperkuat perlindungan identitas, efektivitas pemerintahan, dan representasi warga. Kekhususan akan menjadi problematis apabila menutup ruang partisipasi, melemahkan pengawasan, dan menjauhkan kepala pemerintahan dari pertanggungjawaban publik.

Penelitian ini juga menunjukkan adanya *lack of study* dalam kajian hukum tata negara Indonesia, yaitu belum banyak penelitian yang secara komparatif memetakan model kedaulatan rakyat dalam DIY, DKJ, Aceh, Papua, dan IKN sebagai satu kesatuan persoalan konstitusional. Sebagian besar kajian terdahulu masih terfragmentasi pada satu wilayah atau satu isu kelembagaan tertentu. Padahal, perkembangan hukum pemerintahan daerah menunjukkan bahwa desain asimetris semakin beragam dan berdampak langsung pada bentuk demokrasi lokal. Kekosongan inilah yang diisi oleh penelitian ini melalui penyusunan peta model dan parameter normatif agar pengakuan terhadap daerah khusus, daerah istimewa, dan otorita tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Penelitian ini merekomendasikan agar pembentuk undang-undang memperjelas parameter demokratis dalam pengaturan daerah asimetris, terutama ketika kepala pemerintahan tidak dipilih langsung oleh rakyat. Setiap pengaturan khusus perlu memuat mekanisme partisipasi warga, transparansi pengambilan keputusan, pengawasan oleh lembaga perwakilan, akses pengaduan publik, dan evaluasi berkala terhadap kepala pemerintahan. Untuk IKN, diperlukan penguatan mekanisme representasi dan partisipasi warga agar model otorita tidak berkembang menjadi pemerintahan administratif yang terlalu jauh dari kontrol rakyat. Untuk DKJ, diperlukan penguatan akuntabilitas wali kota dan bupati administratif karena warga tidak memilih mereka secara langsung. Untuk DIY, Aceh, dan Papua, kekhususan perlu terus diarahkan agar tidak hanya mempertahankan identitas historis dan kultural, tetapi juga memperluas kualitas demokrasi lokal.

Penelitian selanjutnya dapat dikembangkan melalui pendekatan empiris dengan menilai persepsi warga terhadap legitimasi kepala pemerintahan pada daerah asimetris. Kajian lanjutan juga dapat menggunakan pendekatan perbandingan dengan negara lain yang menerapkan desentralisasi asimetris, seperti Spanyol, Inggris, Kanada, atau Filipina. Selain itu, penelitian

berikutnya dapat menguji efektivitas mekanisme pengawasan DPRD, partisipasi publik, dan kontrol warga terhadap kepala pemerintahan daerah yang tidak dipilih langsung. Arah penelitian tersebut penting untuk memperkuat pemahaman bahwa kedaulatan rakyat tidak berhenti pada desain normatif, tetapi harus terlihat dalam pengalaman demokrasi warga sehari-hari.

Daftar Pustaka

- Al Izzati, R., Dartanto, T., Suryadarma, D., & Suryahadi, A. (2024). Direct elections and trust in state and political institutions: Evidence from Indonesia's election reform. *European Journal of Political Economy*, 84, 102572. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2024.102572
- Al-Hamid, S. A. S., Firmansyah, A. A., & Khoiriah, S. (2023). Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53(4). doi: 10.21143/jhp.vol53.no4.1505
- Aziz, M. R. (2023). Peran dan implementasi DPR sebagai bentuk checks and balances terhadap kebijakan Kepala Otorita IKN. *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, 3(2), 148–167. doi: 10.7454/JKD.v3i2.1308
- Failaq, M. R. M. F., & Arelia, F. A. (2022). Diskrepansi sistem pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara Nusantara. *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, 1(1), 57–69. doi: 10.21787/jskp.1.2022.57-69
- Fauziah, S. S. (2025). Kewenangan khusus Provinsi Daerah Khusus Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(2), 238–250. doi: 10.24967/jaeap.v4i02.4080
- Hadi, F., & Farina, G. (2022). Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai bentuk pemerintahan daerah. *Majalah Hukum Nasional*, 52(1), 69–87. doi: 10.33331/mhn.v52i1.164
- Haryani, R. (2023). The implementation of simultaneous local elections: An overview of constitutional law and its impact on democracy in Indonesia. *SIGn Jurnal Hukum*, 5(1), 102–113. doi: 10.37276/sjh.v5i1.262
- Janah, K., Fatimah, S., & Hariz, H. S. S. (2023). The role of Aceh local parties in the 2024 general election in realizing democratization. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 6(1), 33–47. doi: 10.24090/volksgeist.v6i1.7532
- Juanda, J., & Juanda, O. (2022). Pengangkatan penjabat kepala daerah menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam perspektif hukum tata negara. *Jurnal Keamanan Nasional*, 8(1), 192–219. doi: 10.31599/jkn.v8i1.534
- Kariem, M. Q., & Ginting, M. A. A. P. A. (2025). Mewujudkan legitimasi kultural dalam kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X. *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, 10(3), 594–605. doi: 10.36982/jpp.v10i3.5874
- Kurnia, T. S. (2023). Otonomi daerah dan demokrasi: Kritik terhadap pendapat Mujani dan Liddle tentang mandat populis kepala daerah. *Undang: Jurnal Hukum*, 6(2), 415–445. doi: 10.22437/ujh.6.2.415-445
- Kurnia, T. S. (2024). President and presidentialism: Executive power theory. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 65–84. doi: 10.24246/jrh.2024.v9.i1.p65-84

- Kurnia, T. S., & Melatyugra, N. (2024). Universality of rights as an interpretive principle for the Indonesian Constitutional Court. *Constitutional Review*, 10(2), 474–504. doi: 10.31078/consrev1027
- Kurniawan, D. (2025). Otorita IKN dalam status kelembagaan dan hubungan pembagian kekuasaan pusat dengan daerah. *Jurnal Konstitusi*, 22(1), 178–205. doi: 10.31078/jk2219
- Maheswara, G. B., Rauta, U., & Margaretha, L. P. (2024). Analisis pengaturan substansi kewenangan istimewa dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta. *Justitia et Pax*, 40(1). doi: 10.24002/jep.v40i1.7879
- Mulyaningsih, R. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam perspektif hukum otonomi daerah. *Lex Renaissance*, 7(2), 296–309. doi: 10.20885/JLR.vol7.iss2.art6
- Noor, F., Siregar, S. N., Hanafi, R. I., & Sepriwasa, D. (2021). The implementation of direct local election (Pilkada) and money politics tendencies: The current Indonesian case. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 6(2), 227–246. doi: 10.15294/ipsr.v6i2.31438
- Nugroho, D., Subagio, H., & Rachmadi, H. (2023). Birokrasi pemerintahan dan pelayanan publik adaptive dalam bingkai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Metta: Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 3(3), 313–327. doi: 10.37329/metta.v3i3.2788
- Nugrohosudin, E. (2022). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. *Jurnal Legislatif*, 5(2). doi: 10.20956/jl.v5i2.21002
- Nuridin, M. R. (2022). Desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah Otorita Ibu Kota Nusantara. *Lex Renaissance*, 7(3), 617–633. doi: 10.20885/JLR.vol7.iss3.art12
- Rahakratat, R., Jusmin, & Andriyan, Y. (2025). Peran Majelis Rakyat Papua dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur di Papua Barat Daya tahun 2024. *Jurnal Pemerintahan, Politik Anggaran dan Administrasi Publik*, 5(3), 469–477. doi: 10.36232/jppadap.v5i3.5219
- Rahman, R. A., Satriawan, I., & Diaz, M. R. (2022). Calon tunggal pilkada: Krisis kepemimpinan dan ancaman bagi demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, 19(1). doi: 10.31078/jk1913
- Rahmazani. (2023). The problems of appointment acting officer of regional head in the transition period before the election of 2024. *Jurnal Konstitusi*, 20(2), 196–215. doi: 10.31078/jk2022
- Rakia, A. S. R. S., Suaib, H., & Simanjuntak, K. W. (2022). Continuing the limited authority of the Majelis Rakyat Papua: A missed opportunity. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 13(3), 34–50. doi: 10.5130/ccs.v13.i3.7915
- Ramadani, R., & Rezah, F. S. (2021). Regional head election during COVID-19 pandemic: The antinomy in the government policies. *Yuridika*, 36(1), 213. doi: 10.20473/ydk.v36i1.23528
- Sadiq, M. F., & Diamantina, A. (2024). Appointment of members of the Indonesian National Army as acting regional heads in the face of simultaneous regional elections in 2024. *International Journal of Social Science and Human Research*, 7(5), 3510–3518. doi: 10.47191/ijsshr/v7-i05-125
- Sapii, R. B. S. (2025). Pengaturan pengangkatan walikota/bupati oleh gubernur: Tinjauan terhadap sistem pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Jakarta pasca Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024. *JAPHTN-HAN*, 4(2). doi: 10.55292/japhtnhan.v4i2.193

- Sari, E., Rahman, A., Faisal, & Muksalmina. (2024). Dinamika politik partai lokal di Aceh menjelang Pemilu 2024: Analisis undang-undang pemilu dan partai lokal. *Suloh: Jurnal Program Studi Magister Hukum*, 12(1). doi: 10.29103/sjp.v12i1.12046
- Sirajuddin, Ramadhan, F., & Rafiqi, I. D. (2021). Urgensi pemisahan penyelenggaraan pemilihan umum serentak nasional dan lokal. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 4(2), 233–248. doi: 10.24090/volksgeist.v4i2.5232
- Subandi, R. (2023). Konstitusionalitas proses pemilihan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, 3(2), 117–144. doi: 10.7454/JKD.v3i2.1307
- Sutisna, A., Hapid TA, A., & Lubis, M. A. (2025). Dinamika pencalonan Pilkada Jakarta 2024: Analisis kegagalan Anies Baswedan maju sebagai calon gubernur. *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 6(2). doi: 10.46874/x939ct09
- Syaiful Anwar, M., Sari, R., & Satrio, N. (2024). Sistem penunjukan penjabat kepala daerah dalam perspektif teori pengisian jabatan. *Jurnal Hukum In Concreto*, 3(1), 72–84. doi: 10.35960/inconcreto.v3i1.1362
- Wijaya, D., & Perdana, A. (2025). Pencalonan Pilkada Jakarta 2024: Dominasi koalisi besar partai politik dan pengaruhnya terhadap partisipasi pemilih. *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 6(2), 160–181. doi: 10.46874/h72ddc90

Bahan Hukum Primer

- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2001). *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*.
- Republik Indonesia. (2006). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*.
- Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara*.
- Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara*.
- Republik Indonesia. (2024). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta*.