

# TRANSLASI PENDAPAT YUDISIAL MAHKAMAH KONSTITUSI PERIHAL PILKADA ASIMETRIS BERBASIS NEGARA KESATUAN

Umbu Rauta\*, Marcelino Ceasar Kishan

Pusat Studi Hukum & Teori Konstitusi Universitas Kristen Satya Wacana, Indonesia

\* umbu.rauta@uksw.edu; kishanmarcelino@gmail.com

## Abstrak

Pengaturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia masih menimbulkan perdebatan, terutama terkait frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. MK telah menafsir frasa tersebut sebagai pemilihan langsung oleh rakyat atau tidak langsung melalui DPRD dan secara praktik Pilkada telah dilaksanakan dengan pemilihan langsung. Sekalipun telah konstitutif, Pilkada secara langsung menimbulkan persoalan inheren dalam sistem presidensial negara kesatuan karena menyimpang dari prinsip unitary executive yang menempatkan Presiden sebagai pemegang otoritas tunggal terhadap pejabat di bawahnya, melemahkan kendali dan governabilitas Presiden, memicu patronase politik, loyalitas kepala daerah pada oligarki lokal, serta konflik horizontal yang mengancam integrasi nasional. Oleh karena itu menguatlah gagasan Pilkada asimetris. Tulisan ini kemudian melakukan penelitian konseptual untuk menelaah legitimasi Pilkada asimetris dalam perspektif konstitusional serta penerapannya dalam kerangka unitary executive. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pilkada asimetris memiliki dasar yang kuat dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sebagaimana MK mengakui keberadaan daerah dengan kekhususan dan keistimewaan, termasuk masyarakat hukum adat. MK menegaskan bahwa konsep asimetris tidak terbatas pada cara pemilihan, tetapi juga meliputi mekanisme, syarat, dan tata cara pengisian jabatan kepala daerah. Dalam konteks konstitusionalisme positif, tulisan ini menerjemahkan Pilkada asimetris untuk memperkuat negara kesatuan melalui Pilkada ditunjuk oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dengan tetap mempertimbangkan pengakuan terhadap daerah khusus, daerah istimewa, hingga eksistensi masyarakat hukum adat.

**Kata Kunci:** Pilkada, Asimetris, Negara Kesatuan, Daerah Khusus, Daerah Istimewa.

## Abstract

*The regulation concerning the local election in Indonesia remains a subject of constitutional debate, particularly regarding the phrase “elected democratically” in Article 18(4) of the 1945 Constitution. The Constitutional Court has interpreted this phrase as referring to either direct elections by the people or indirect elections through regional legislative councils, and in practice, local election have been conducted through direct voting. Although this mechanism has become constitutionally established, direct regional elections inherently create problems within a presidential system of a unitary state, while also fostering political patronage, local oligarchic loyalty among regional heads, and horizontal conflicts that threaten national integration. Consequently, the idea of asymmetric regional elections (Pilkada asimetris) has*



©2025 Proceeding APHTN-HAN, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

*gained prominence. This study employs a conceptual legal approach to examine the constitutional legitimacy of asymmetric regional elections and their implementation within the framework of the unitary executive. The findings indicate that Pilkada asimetris has a strong constitutional foundation in Articles 18B(1) and 18B(2) of the 1945 Constitution, as the Constitutional Court recognizes the existence of regions with special and privileged status, as well as customary law communities. The Court emphasizes that asymmetry extends beyond the method of election to include the mechanisms, qualifications, and procedures for regional head appointments. Within the framework of positive constitutionalism, this paper interprets asymmetric regional elections as a means of strengthening the unitary state by allowing presidential appointment of regional heads while respecting the recognition of special regional, spesific regional, and the existence of adat law communities.*

**Keywords:** *Local Election; Asymmetric; Unitary State; Spesific Regional; Special Regional.*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tulisan ini hendak mengkaji gagasan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) asimetris. Dalam hal ini, penelitian dikhususkan pada studi basis konstitusional (dasar hukum dalam konstitusi) yang dapat menjadi landasan adanya Pilkada asimetris dalam kerangka penguatan negara kesatuan. Studi dalam rangka kajian demikian merupakan hal yang pivotal guna konstitusionalitas dalam penguatan arus diskursus adanya Pilkada asimetris.

Berdasarkan UUD NRI 1945,<sup>1</sup> konsep minimum dari suatu Pilkada adalah memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis.<sup>2</sup> Konsep ini diterjemahkan lebih lanjut dalam UU Pilkada<sup>3</sup> bahwa Pilkada adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat pada wilayah tertentu sesuai dengan tingkatan kepala daerah, dan yang paling utama ditegaskan bahwa Pilkada dilaksanakan secara langsung.<sup>4</sup> Dalam takrif demikian, *status quo* desain utama Pilkada di Indonesia adalah pemilihan secara langsung. Sehingga berbeda signifikan dengan desain Pilkada model ditunjuk oleh Presiden atau dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

---

<sup>1</sup> Akronim untuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> *Vide* Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

<sup>3</sup> Akronim untuk Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

<sup>4</sup> *Vide* Pasal 1 angka 1 UU Pilkada.

Pada hakikatnya, terdapat masalah inheren yang belum diselesaikan perihal Pilkada langsung. Pada aras diskursus teori konstitusi, Pilkada langsung pada hakikatnya merupakan kondisi abnormal terhadap negara kesatuan dengan sistem presidensialisme yang erat dengan teori *unitary executive*: “*the President’s sole authority to execute the law*” dengan *condition sine qua non* “*the President power to ... remove the subordinate officials*”.<sup>5</sup> Dengan adanya pergeseran metode pengisian jabatan bawahan Presiden *in casu* kepala daerah, aspirasi yang berkembang adalah gangguan pada governabilitas Presiden.<sup>6</sup> Pada aras yang lebih praktikal dan tetap relevan dengan prospek *unitary executive* ialah persoalan pada *electoral process* dan *law enforcement*, yakni patronase politik-oligarki lokal yang melahirkan kepala daerah loyalis pada politik-oligarki lokal, masalah netralitas Aparatur Sipil Negara, Kepolisian Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia akibat loyalitas pada calon kepala daerah tertentu (bukan kepada Presiden), serta konflik horizontal antar pendukung yang berpengaruh pada integrasi negara kesatuan.<sup>7</sup>

Atas masalah tersebut, terjadi penguatan arus gagasan Pilkada asimetris. Konstruksinya demikian, Pilkada asimetris berangkat dari preposisi bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, melalui kekuasaan legislasi dalam kerangka *open legal policy*

<sup>5</sup> Titon Slamet Kurnia, “Hubungan Pusat-Daerah Dalam Konstitusi Presidensial: Studi Hubungan Pusat-Daerah Di Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945” (Salatiga, 2018), 33; Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, “The Unitary Executive during the First Half-Century,” *Case Western Reserve Law Review* 47, no. 4 (1997): 1472.

<sup>6</sup> Lihat: Pidato Wakil Presiden pada Retreat Pembekalan Kepala Daerah 2025-2030: “*Sekali lagi, Bapak-Ibu, kita semua sebagai pembantu Presiden harus mendukung, mensukseskan program dan visi-misi Bapak Presiden Prabowo. Tidak ada program lain selain program Presiden. Tidak ada visi lain selain visi Presiden.*” Wakil Presiden Republik Indonesia, “Arahan Wakil Presiden Republik Indonesia Pada Magelang Retreat Pembekalan Kepala Daerah 2025-2030” (Sekretariat Wakil Presiden, Kementerian Sekretariat Negara, 2025); Titon Slamet Kurnia menjelaskan bahwa aspirasi demikian berkembang sebab adanya praksis “*pelabelan ‘gubernur rasa presiden’ atau ‘gubernur Indonesia’ untuk menunjuk pada figur tertentu dari kepala daerah yang sedang menjabat (yang berusaha ‘tampil beda’ dari presidennya).*” Titon Slamet Kurnia, “Normalisasi Hubungan Pusat - Daerah Sesuai Konstitusi Presidensial,” *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 136, <https://doi.org/10.24246/jrh.2020.v4.i2.p135-154>; Dalam ranah sistem Pilkada, aspirasi ini digunakan oleh Pemohon dalam Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024: “*Bahwa dengan penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah dengan jarak pemilu daerah dua tahun setelah pemilu daerah, akan membuat interval pembangunan menjadi pasti. Satu hal yang penting, penyusunan rencana pembangunan, baik untuk level pusat maupun level daerah, akan berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang sesuai dengan UU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Setiap pejabat politik, baik presiden dan kepala daerah di dalam menyusun visi dan misinya di dalam penyelenggaraan pemilu, wajib untuk mempedomani rencana pembangunan jangka panjang bagi presiden, dan bagi kepala daerah wajib mempedomani pula rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana jangka panjang nasional.*” Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 (2025).

<sup>7</sup> Umbu Rauta, “Pilkada Asimetris,” *HukumOnline.com*, 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pilkada-asimetris-lt67a398e376d61/>; Arya Fernandes et al., *Kepala Daerah Terpilih 2025: Kepemimpinan Politik Di Tingkat Lokal Dan Tantangan Untuk Generasi Elite Baru* (Jakarta: Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, 2025), 8–9; Sutrisno, “Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 3 (2019): 527–28.

- telah konstitutif, tidak menganut cara pengisian jabatan kepala daerah melalui penunjukan oleh Presiden. Dalam artian satu-satunya cara untuk mencapai makna demokratis dalam Pilkada adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat, atau sekalipun dibuka cara lain, cara tersebut hanyalah kepala daerah dipilih oleh DPRD.<sup>8</sup> Oleh karena itu, Pilkada dengan cara ditunjuk oleh Presiden guna penguatan *unitary executive* tidaklah dapat digunakan secara holistik di seluruh daerah di Indonesia. Absennya Pilkada tanpa pemilihan atau melalui penunjukan oleh Presiden diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui pertimbangan Putusan MK No. 22/PUU-VII/2009, Putusan MK No. 11/PUU-IX/2011, dan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, yang pada pokoknya memberi tafsir berbasis *original intent* makna “dipilih secara demokratis”, yaitu bahwa pengisian jabatan kepala daerah (baik gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih secara tidak langsung oleh DPRD.

Sehingga diperlukan pendekatan basis konstitusional yang berbeda (alternatif) yakni tidak (sekedar) menafsir berbasis pendekatan formalisme berdasarkan teks Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pendekatan alternatif *a quo* tidak dalam kerangka untuk melakukan penyelundupan hukum. Namun, kembali pada orientasi tafsir berbasis normativitas *unitary executive*, bahwa kepala daerah seharusnya (dapat) ditunjuk oleh Presiden. Kemungkinan pendekatan alternatif ini beranjak dari pengakuan pengisian jabatan dengan cara tidak melalui pemilihan di daerah yang menganut otonomi asimetris. Pendekatan ini digunakan paling kurang sampai Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa kepala daerah ditunjuk oleh Presiden atau terjadi perubahan pemaknaan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 melalui kekuasaan legislatif atau kekuasaan yudisial.

Tulisan ini kemudian melakukan penelitian konseptual perihal gagasan Pilkada asimetris dengan beranjak pada pendapat yudisial MK yang dikaitkan dengan *unitary executive* berbasis konstitusionalisme positif. Pembahasan dilakukan secara bertingkat. Pembahasan pertama menjelaskan dasar konstitusional Pilkada asimetris berdasarkan pendapat yudisial MK dalam Putusan MK No. 110/PUU-XXIII/2025, Putusan MK No. 81/PUU-VIII/2010, Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009, Putusan MK No. 4/PUU-XVIII/2020, Putusan MK No. 29/PUU-IX/2011 dan Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VII/2009. Seluruh Putusan tersebut menjelaskan pengakuan Pilkada asimetris dan mengembangkan makna serta kedudukan Pasal 18B UUD NRI 1945. Pembahasan kedua menerjemahkan prinsip Pilkada asimetris ke dalam kerangka konstitusionalisme positif yang berorientasi pada penguatan negara kesatuan, termasuk efektivitas pemerintahan. Bagian ini menekankan bahwa dalam konsep *unitary executive*, Presiden memiliki kewenangan untuk mengarahkan dan

---

<sup>8</sup> Sofyan Hadi, “Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 19, no. 1 (2023): 69.

mengontrol pelaksanaan pemerintahan di seluruh wilayah, termasuk melalui mekanisme penunjukan kepala daerah. Namun, pelaksanaannya tetap mempertimbangkan pengakuan terhadap daerah khusus, daerah istimewa, hingga eksistensi masyarakat hukum adat. Dengan demikian, sub bab ini mengusulkan desain Pilkada asimetris yang kontekstual—yakni penunjukan langsung oleh Presiden di daerah tertentu dengan aspirasi *bottom up* – sebagai sintesis antara prinsip negara kesatuan dan pengakuan terhadap daerah khusus, daerah istimewa, hingga eksistensi masyarakat hukum adat.

## B. Perumusan Masalah

Penelitian ini beranjak pada pertanyaan: Apakah pendapat yudisial MK perihal Pilkada Asimetris memperoleh dasar hukum (legitimasi) dalam UUD NRI 1945 sehingga valid untuk ditranslasi sebagai basis Pilkada asimetris yang menguatkan *unitary executive*?

## II. PEMBAHASAN

### A. Legitimasi Pilkada Asimetris menurut MK

Konsep Pilkada asimetris pada dasarnya adalah penyelenggaraan Pilkada yang berbeda dengan bentuk Pilkada yang umum (simetris).<sup>9</sup> Konkretnya, gagasan Pilkada asimetris di Indonesia bermakna terdapat daerah lain yang tidak memilih kepala daerah secara langsung, sebab Pilkada secara langsung merupakan bentuk Pilkada yang umum. Di lain sisi, lahirnya MK menandai fase baru dalam hubungan antara norma konstitusi dan praktik penafsirannya. Sejak terbentuknya MK, makna konstitusi tidak lagi semata-mata ditentukan oleh teks normatifnya, melainkan juga oleh bagaimana MK menafsirkan dan menerapkannya melalui pendapat-pendapat yudisialnya. Kondisi ini memperlihatkan bahwa tafsir konstitusional telah menjadi instrumen utama dalam menentukan arah dan karakter hukum tata negara Indonesia. Salah satu bidang yang menampakkan pengaruh kuat dari proses penafsiran tersebut adalah pengaturan Pilkada. Melalui berbagai putusannya, MK tidak hanya sekedar menolak atau membatalkan pengujian norma terkait Pilkada, namun juga memberikan arah baru bagi pembentuk undang-undang dalam memahami konstruksi norma Pilkada yang dijelaskan oleh MK. Oleh karena itu, subbab ini akan menelaah pendapat-pendapat yudisial MK terkait Pilkada khususnya Pilkada asimetris.

---

<sup>9</sup> Umi Zakia Azzahro et al., "Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah," *Negara Hukum* 14, no. 2 (2023): 218.

Legitimasi mendasar MK terkait Pilkada asimetris berangkat dari rekognisi MK secara umum terhadap Pilkada asimetris. Dalam Putusan MK No. 110/PUU-XXIII/2025, Mahkamah dengan tegas menyatakan bahwa:

*“berkenaan dengan penegasan tersebut di atas, sebelumnya, sejak Tahun 2004, Pilkada diselenggarakan dengan model pemilihan secara langsung oleh rakyat yang diatur oleh undang-undang dengan pola simetris, yaitu pengaturan yang sama untuk semua daerah. Namun demikian, sebagai wujud dari negara kesatuan yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa [vide Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945], pengisian jabatan kepala daerah dimungkinkan untuk diatur atau diselenggarakan secara berbeda, baik menyangkut pemenuhan syarat untuk menjadi kepala daerah maupun proses pengisian kepala daerah. Kemungkinan pengaturan berbeda tersebut lebih dikenal dengan pilkada asimetris. Model pilkada asimetris dimaksud dilaksanakan di Aceh, Jakarta, Yogyakarta, dan Papua].”<sup>10</sup>*

Pandangan MK *a quo* menegaskan bahwa praksis Pilkada asimetris telah ada di Indonesia hingga saat ini. Legitimasinya beranjak dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengakui adanya daerah khusus dan daerah istimewa. Dengan demikian, legitimasi Pilkada asimetris tidak beranjak dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sekalipun demikian, menurut MK, bentuk Pilkada asimetris tidak sekedar perbedaan bentuk langsung atau tidak langsung, namun termasuk pula terkait syarat menjadi kepala daerah dan tata cara/proses Pilkada itu sendiri.<sup>11</sup> Sehingga MK dengan sendirinya mengakomodasi daerah (provinsi) Aceh, Jakarta, dan Papua – daerah dengan Pilkada langsung – sebagai bagian dari rezim Pilkada asimetris. Adanya legitimasi berbasis Pasal 18B ayat (1), tafsir-tafsir perihal Pasal 18B ayat (1) juga harus menjadi batas normatif dari Pilkada asimetris.

Perihal makna Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, pertama-tama kita harus merujuk pada Putusan MK No. 81/PUU-VIII/2010 sebagai pendapat yudisial pertama – yang kemudian ditegaskan dalam beberapa putusan – bahwa:

*“Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.”<sup>12</sup>*

<sup>10</sup> Putusan MK No. 110/PUU-XXIII/2025 (2025).

<sup>11</sup> Putusan MK No. 110/PUU-XXIII/2025 at 53.

<sup>12</sup> Putusan MK No. 81/PUU-VIII/2010 (2010).

Fokus pada relasi antara Pasal 18B ayat (1) dengan desain sistem Pemilu dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, telah ditegaskan Mahkamah bahwa kekhususan dapat mengesampingkan teknis penyelenggaraan Pilkada yang berakar dari Pasal 22E. Hal demikian nampak dalam dua Putusan MK, yakni Putusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 4/PUU-XVIII/2020. Kedua Putusan *a quo* memiliki isu yang sama, yaitu perihal pengisian jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua – tetap relevan digunakan sebab pada intinya menegaskan kedudukan Pasal 18B ayat (1). Perbedaannya, Putusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009 menguji frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (2) UU Papua, sedangkan Putusan MK No. 4/PUU-XVIII/2020 pada hakikatnya menguji frasa “diangkat” dalam Pasal 6 ayat (2) UU Papua bertentangan dengan UUD 1945 dengan dalil mekanisme pengangkatan Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dilakukan tidak adil atau spesifiknya menegaskan prinsip kedaulatan rakyat. Dalil pemohon terkait pengaturan dalam Peraturan Daerah Khusus merupakan implikasi dari Putusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009 yang menyatakan: *“frasa ‘berdasarkan peraturan perundang undangan’ harus dinyatakan inkonstitusional kecuali frasa ‘berdasarkan peraturan perundang-undangan’ dalam pasal a quo diartikan ‘berdasarkan Peraturan Daerah Khusus’.”*<sup>13</sup>

Jika dilihat dalam kaca mata yang lebih substansial terkait kerangka penyelenggaraan pemilihan umum, frasa “diangkat” dengan kata dasar angkat tersebut berbeda dengan Pasal 22E ayat (2) yang menggunakan frasa “memilih” dengan kata dasar pilih.<sup>14</sup> Bagi Mahkamah, dengan adanya kekhususan di Provinsi Papua, penggunaan mekanisme pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua melalui pengangkatan tidak inkonstitusional sebab basis pengangkatan merupakan bentuk kekhususan yang diatur dalam UU Papua serta sejalan dengan tujuan pemberian otonomi khusus di Provinsi Papua: *“pengisian Anggota DPRD melalui mekanisme ‘pengangkatan’ sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 merupakan bagian dari upaya memberikan peran dan pengakuan yang lebih besar kepada orang asli Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam perumusan kebijakan di lembaga perwakilan, in casu, DPRD dan DPRD; Jikalau upaya memberikan peran dan pengakuan lebih besar melalui mekanisme pengangkatan tersebut diubah atau dimaknai ‘dipilih oleh masyarakat asli Papua’, sebagaimana dimohonkan oleh Pemohon, menurut*

<sup>13</sup> Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009 (2009).

<sup>14</sup> Senada dengan petitum Pemohon dalam Putusan MK No. 4/PUU-XVII/2020: *“Menyatakan frasa ‘diangkat’ pada Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ... bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai ‘dipilih’ oleh Masyarakat Adat (Orang Asli Papua).”* Putusan MK No. 4/PUU-XVIII/2020 (2020).

*Mahkamah tidak sejalan dengan semangat otonomi khusus sebagaimana diamanatkan UUD 1945.”<sup>15</sup>*

Sejatinya, ketika MK merekognisi Papua sebagai bagian dari Pilkada asimetris, MK tidak sekedar menegaskan legitimasi Pilkada asimetris hanya berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Namun, MK juga menegaskan bahwa Pilkada asimetris termasuk dilegitimasi oleh Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2) pada hakikatnya memuat dua norma yang berbeda. Pasal 18B ayat (1) merupakan basis pengakuan dan penghormatan atas daerah khusus dan daerah istimewa, sedangkan Pasal 18B ayat (2) merupakan basis pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya. Dalam jejak pembentukan daerah khusus dan daerah istimewa, terdapat karakteristik kekhususan dan keistimewaan yang diberikan pada daerah khusus dan istimewa perihal kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya. Artinya secara formal, Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2) sering berhimpitan. Perihal hubungan antara Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2), Mahkamah telah memiliki pendapat yudisial yang menegaskan hubungan antara kedua ayat tersebut. Pendapat yudisial tersebut nampak dalam Putusan MK No. 29/PUU-IX/2011 dan Putusan No. MK 47-81/PHPU.A-VII/2009.<sup>16</sup>

Isu sentral dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-IX/2011 adalah konstitusionalitas Pasal 20 ayat (1) huruf a UU Papua – khususnya UU No. 21/2001 yang menentukan bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua.<sup>17</sup> Isu konstitusionalitas Pasal *a quo* berangkat dari tindakan MRP yang mengabaikan keputusan masyarakat hukum adat Yawa Onat.<sup>18</sup> Dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-IX/2011, Mahkamah menegaskan prinsip dasar bahwa pemberian karakter kekhususan, dalam hal ini otonomi khusus, bagi Provinsi Papua seharusnya akan menguatkan pengakuan, jaminan, dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum ada yang diakui – sebab ada dan hidup – di Provinsi Papua. Elaborasi Mahkamah kemudian mengarah pada penguatan pendudukan Pasal 18B ayat (2) lebih tinggi daripada Pasal 18B ayat (1):

*“Hak masyarakat hukum adat tersebut seharusnya tidak boleh dikurangi atau dieliminasi dengan adanya keberadaan MRP, karena MRP bukanlah bentuk dari kesatuan masyarakat hukum adat yang lahir secara alamiah dan MRP tidak membawahi berbagai kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi*

<sup>15</sup> Putusan MK No. 4/PUU-XVIII/2020 at 23.

<sup>16</sup> Ditegaskan ulang dalam Putusan MK Nomor 47/PUU-XIX/2021 dan Putusan MK Nomor 93/PUU-XXII/2024.

<sup>17</sup> Putusan MK No. 29/PUU-IX/2011 (2011).

<sup>18</sup> Putusan MK No. 29/PUU-IX/2011 at 62.

*Papua, tetapi merupakan salah satu lembaga pemerintahan daerah bentukan negara berdasarkan Undang-Undang ... Keberadaan MRP akan bertentangan dengan semangat lahirnya otonomi khusus bagi Provinsi Papua, jika dalam menjalankan tugas dan kewenangannya justru mengabaikan hak-hak asli masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua. Pengakuan atas hak-hak tradisional suku-suku asli sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua adalah salah satu bentuk 65 perlindungan konstitusional atas kekhususan Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU 21/2001 dan sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) serta Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.”<sup>19</sup>*

Konklusi bahwa Pasal 18B ayat (2) lebih tinggi daripada Pasal 18B ayat (1) berangkat dari pendapat MK tersebut yang menegaskan struktur yang bersumber dari karakter kekhususan *in casu* MRP tidak dapat melemahkan pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya *in casu* masyarakat hukum adat Yawa Onat.

Sekalipun tidak secara spesifik menegaskan hubungan antara Pasal 18B ayat (1) dengan Pasal 18B ayat (2), Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VII/2009 juga dapat menegaskan hubungan antara kedua ayat. Putusan *a quo* pada hakikatnya merupakan putusan yang melegitimasi penggunaan noken sebagai cara pemungutan suara di beberapa wilayah di Papua.<sup>20</sup> Dalam pertimbangannya, MK memberikan legitimasi terhadap penggunaan noken melalui pendekatan berbasis hak yang dikuatkan dengan realisme. Dalam pertimbangannya Mahkamah menegaskan:

*“Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem ‘kesepakatan warga’ atau ‘aklamasi’. Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif (‘kesepakatan warga’ atau ‘aklamasi’) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat ... Oleh sebab itu, meskipun menerima caranya yang khas, tetapi karena untuk distrik-distrik tertentu, penyelenggaranya telah melakukan pelanggaran secara terstruktur dan masif, maka demi keadilan Mahkamah menafikan hasil rekapitulasi tersebut agar KPU Kabupaten tetap melaksanakan kewajiban hukumnya.”<sup>21</sup>*

Jika diperhatikan dengan seksama, pertimbangan MK terkait legitimasi noken tidak ditekankan pada pengakuan adanya otonomi khusus. Selain dalam UU Papua atau peraturan perundang-undangan terkait lainnya tidak mengatur secara formal

<sup>19</sup> Putusan MK No. 29/PUU-IX/2011 at 64.

<sup>20</sup> Oly Viana Agustine, “Implementasi Noken Sebagai Hukum Tidak Tertulis Dalam Sistem Hukum Nasional,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 1 (2019): 78, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i1.302>.

<sup>21</sup> Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VII/2009 (2009).

afirmasi penggunaan noken, namun secara lebih tegas MK mengakui noken berdasarkan ciri khas masyarakat hukum adat di Kabupaten Yahukimo. Sehingga dengan pengakuan kekhasan tersebut, MK melegitimasi adanya metode yang khusus dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Kabupaten Yahukimo. MK menekankan prinsip *bottom-up* dalam pengakuan kekhususan. Dalam skema noken, pengakuan ciri khas masyarakat hukum adat adalah faktor prima yang memberikan legitimasi adanya kekhususan sekalipun belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

## B. Aktualisasi Pilkada Asimetris berbasis *Unitary Executive*

Sub bab ini hendak menerjemahkan prinsip Pilkada asimetris yang telah ditakrifkan oleh MK berdasarkan konstitusionalisme positif – tujuan yang terdapat dalam konstitusi.

Interpretasi suatu norma konstitusi berbasiskan pendekatan legalistik merupakan arus utama pemahaman konstitusionalisme saat ini.<sup>23</sup> Hal demikian sejatinya tepat karena preskripsi utama dari gagasan konstitusionalisme adalah *the limited state* untuk merestorasi kekuasaan absolut.<sup>24</sup> Namun, terdapat paradoks jika suatu norma konstitusi yang menjadi kekuasaan *constituent power* dilimpahkan untuk diatur di dalam undang-undang yang menjadi domain kewenangan kekuasaan lain (kekuasaan legislatif).<sup>25</sup> Paradoksnya ialah makna konstitusionalisme bergerak pada

---

<sup>22</sup> Hal ini senada dengan pandangan Oly Viana Agustine: “Melalui putusan MK nomor 47-48/PHPU.AVI/2009, MK sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Pada pertumbuhannya [sic!], MK menyatakan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem kesepakatan warga atau aklamasi. MK menerima cara pemilihan kolektif (kesepakatan warga atau aklamasi) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat.” Agustine, “Implementasi Noken Sebagai Hukum Tidak Tertulis Dalam Sistem Hukum Nasional,” 79.

<sup>23</sup> Lihat pandangan Carl Freiderich, Charles Howard McIlwain, dan Mark Tushnet sebagaimana dikutip Rudy, serta pandangan Rudy. Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia Buku 1: Dasar Dan Teori* (Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013), 22–23; Lihat pula pandangan Walton H. Hamilton dan William G. Andrews sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, 3rd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 19–25; Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, 1st ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 13.

<sup>24</sup> Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, 1st ed. (Malang: Setara Press, 2014), 59.

<sup>25</sup> Marcelino Ceasar Kishan, “Pengaturan Tata Cara Perubahan Konstitusi: Perbaikan Kesalahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Tradisi Konstitusi Formal” (Universitas Kristen Satya Wacana, 2024), 41.

aras patuh pada norma hasil interpretasi legislatif. Jika hasil interpretasinya benar, maka konstitusionalisme, sekalipun legalistik, tetap benar. Namun, jika hasil interpretasinya tidak tepat, konstitusionalisme menjadi konstitusionalisme negative seperti pernyataan berikut: “*Negative constitutionalism is in tension with the point of the state; calling for an institutional structure that would make it harder for the state to benefit its people.*”<sup>26</sup> Untuk itu, konsep *limited state* seyogianya bergerak lebih tepat pada praksis *controlled government* sebagaimana penjelasan Jeremy Waldron:

*“The idea of controlling the state is not necessarily a negative or constraining idea. ... And if government is controlled, one might think that the important question is who is in the driving seat. Often constitutional structure has this aspect of control: we subordinate the courts to the legislature and the executive to the courts, so that the sort of control envisaged in legislation is conveyed to those responsible for executing the law.”*<sup>27</sup>

Dengan logika demikian, harapannya terbangun anti tesis dari konstitusionalisme negatif, yakni konstitusionalisme positif: “*the need for constitutional structures to guard against abuses of power – it is not utopian – but is focused on creating a strong state able to work for the good of its people.*”<sup>28</sup>

Dalam pandangan konstitusionalisme positif, pembatasan kekuasaan pemerintahan tetap dianggap penting, namun bukan satu-satunya tujuan utama. Prinsip-prinsip klasik seperti pemisahan kekuasaan, kedaulatan rakyat, dan negara hukum tetap menjadi elemen esensial, tetapi fungsinya tidak berdiri secara netral. Prinsip-prinsip tersebut justru menjadi sarana untuk mengarahkan negara dalam mencapai tujuan-tujuan kolektif melalui penataan hubungan antar lembaga negara.<sup>29</sup> Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Jeremy Waldron yang menafsirkan konstitusionalisme melalui perspektif fungsional:<sup>30</sup> *Pertama*, konstitusi membentuk institusi-institusi yang memungkinkan individu untuk bekerja sama dan berkoordinasi dalam mewujudkan tujuan bersama yang tidak dapat dicapai secara pribadi dan *kedua*, konstitusi mengatur prosedur kerja bagi lembaga-lembaga tersebut agar fungsinya berjalan secara teratur dan terarah. Jika makna konstitusi hanya dipahami dalam kerangka pembatasan kekuasaan, maka peran konstitusi tampak sebatas mengekang ruang gerak lembaga negara dan membatasi interaksi antar cabang kekuasaan. Namun, Waldron menegaskan bahwa konstitusi juga memiliki fungsi pemberdayaan, yaitu memampukan negara untuk bertindak demi

<sup>26</sup> Nick W. Barber, *The Principles of Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 6.

<sup>27</sup> Jeremy Waldron, “Constitutionalism - A Skeptical View,” in *Contemporary Debates in Political Philosophy*, ed. Thomas Christiano and John Christman (West Sussex: Blackwell Publishing, 2009), 271.

<sup>28</sup> Barber, *The Principles of Constitutionalism*, 19.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Waldron, “Constitutionalism - A Skeptical View,” 273.

kepentingan rakyat. Kehidupan ketatanegaraan yang demikian diatur melalui mekanisme konstitusional yang disebut Waldron sebagai *constitutionalized politics*— suatu bentuk politik yang berlangsung secara terlembaga, terencana, dan deliberatif.<sup>31</sup> Proses ini menekankan pentingnya penghormatan terhadap setiap tahap dalam pembuatan hukum maupun pengambilan keputusan politik, yang bergerak dari satu forum ke forum lain secara sistematis dan bertanggung jawab. Pada akhirnya, pemahaman ini beririsan dengan konsepsi Aristoteles mengenai konstitusi sebagaimana dikutip oleh Asshiddiqie: “*the ends pursued by states.*”<sup>32</sup>

Oleh karenanya, isunya yaitu bagaimana kita melihat gagasan Pilkada asimetris terutama jika dikaitkan dengan prinsip konstitusionalisme positif? Terdapat dua variabel yang melekat dalam Pilkada asimetris sebagaimana telah diterangkan oleh MK yaitu pertama variabel negara kesatuan dan variabel lanjutan berupa pengakuan terhadap daerah khusus, daerah istimewa, hingga eksistensi masyarakat hukum adat. Dalam 2 (dua) variabel *a quo*, Pilkada asimetris tentu mengutamakan negara kesatuan. Sebab adanya pengakuan terhadap variabel lanjutan merupakan *conditio sine qua non* daripada negara kesatuan. Namun untuk menerjemahkan makna Pilkada asimetris oleh MK, maka kedua variabel yang masing-masing haruslah diperhatikan.

Secara umum, prinsip Pilkada dalam negara kesatuan mengikuti konsep utama dari negara kesatuan. Pembahasan perihal negara kesatuan masuk dalam rumpun materi susunan negara atau struktur negara. Sejatinya, membicarakan tentang susunan negara atau struktur negara merupakan diskursus terkait pemegang kedaulatan atas suatu negara. Soehino sebagaimana dikutip Umu Rauta menjelaskan definisi dari negara kesatuan: “*Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri dari satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan ....*”<sup>33</sup> Selain satu pemerintah, ciri mutlak dari negara kesatuan adalah adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat serta tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.<sup>34</sup> Konotasi tidak adanya badan lain yang berdaulat

---

<sup>31</sup> Waldron, 273–74; Lihat juga studi Benediktur Hestu Cipto Handoyo perihal pemaknaan kebijakan publik sebagai proses politik dan proses pembentukan kaidah yang menekankan fungsi kebijakan publik sebagai tindakan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat: “Sebagai sebuah proses politik tentunya kebijakan publik bersumber dari tuntutan (demand) maupun dukungan (support) dari stakeholder (pemangku kepentingan) kekuatan politik dan sosial di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, dalam berbagai kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemegang otoritas harus mengandung asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.” Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legislatif Dan Akademik Drafting: Pedoman Bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2021), 173–74.

<sup>32</sup> Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, 6.

<sup>33</sup> Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, 1st ed. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), 31.

<sup>34</sup> Ibid.

bermakna tidak ada negara dalam negara. Kekuasaan pemerintahan daerah (*local government*) adalah kekuasaan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada pemerintahan daerah. Sehingga lebih tegasnya, dalam negara kesatuan hanya terdapat satu negara, satu konstitusi, dan satu pemerintahan (pemerintahan pusat). Pemerintahan daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat.<sup>35</sup>

Turunan dari konsep negara kesatuan ialah pemerintah dalam negara kesatuan dijalankan melalui *unitary executive* yang bermakna: “*the president’s power to remove subordinate policy-making officials at will, the president’s power to direct the manner in which subordinate officials exercise discretionary executive power, and the president’s power to veto or nullify such officials’ exercises of discretionary executive power.*”<sup>36</sup> Konsep demikian pada dasarnya lebih relevan melekat pada diskursus sistem presidensialisme dalam kaitannya untuk menentukan kekuasaan Presiden dalam suatu sistem pemerintahan. Namun, konsep negara kesatuan menyumbang kajian perihal *scope* kekuasaan Presiden sebagai *unitary executive*. Bila dilekatkan pada negara serikat, maka jangkauan kekuasaan Presiden sebagai *unitary executive* hanyalah melekat pada kekuasaannya di negara federal. Kemudian, terdapat negara-negara bagian yang memiliki *unitary executive*-nya sendiri.<sup>37</sup> Sedangkan, dalam negara kesatuan, jangkauan kekuasaan Presiden sebagai *unitary executive* melekat hingga struktur pemerintahan pada setiap lapisan susunan pemerintahan (termasuk daerah).

Perihal Pilkada, dalam teori *unitary executive* yang posisinya menguatkan kekuasaan Presiden, termasuk menguatkan kedaulatan pemerintah pusat/menguatkan struktur negara kesatuan – Pilkada seyogianya dilakukan dengan cara Presiden menunjuk kepala daerah di setiap daerah di Indonesia. Baik pada tingkatan provinsi hingga kabupaten/kota. Hal demikian melekat pada kekuasaan “*power to remove subordinate policy-making officials at will*”. Dalam catatan Dani Heba, kekuasaan ini penting untuk memuluskan agenda administratif Presiden.<sup>38</sup> Atau dalam bahasa politik ialah memuluskan agenda visi & misi Presiden. Konstruksi *at will* dalam *removal power* yang dimiliki oleh Presiden merupakan bentuk konkret dari konstruksi diskresi bahwa pengangkatan dan penunjukan pejabat bawahan Presiden dijalankan sesuai dengan kebutuhan Presiden, tanpa terlebih dahulu adanya alasan (*for cause*). Konsep kebutuhan Presiden dalam hal ini ialah melindungi dan

<sup>35</sup> Lihat penjelasan L.J. Van Apeldoorn sebagaimana dikutip Ni'Matul Huda: “... suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.” Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, 1st ed. (Bandung, 2014), 2.

<sup>36</sup> Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, “The Unitary Executive During the Second Half-Century,” *Harvard Journal of Law and Public Policy* 26, no. 3 (2003): 668.

<sup>37</sup> Lihat lebih lanjut: Saikrishna Prakash, “The Essential Meaning of Executive Power,” *University of Illinois Law Review* 2003 (2003): 758, <https://doi.org/10.2139/ssrn.223757>.

<sup>38</sup> Dani Heba, “The Unitary Executive Theory: Benefits and Dangers” (2023), 43.

memberdayakan rakyat atau dalam konstitusi Amerika Serikat ditegaskan sebagai aksiologi untuk “*take Care that the laws be faithfully executed.*”<sup>39</sup>

Dalam prospek penguatan negara kesatuan, Pilkada asimetris berdasarkan Pasal 18B ayat (1) seyogianya menjadi poros untuk melaksanakan Pilkada. Sekalipun demikian, adanya variabel pengakuan terhadap daerah khusus, daerah istimewa, hingga eksistensi masyarakat hukum adat menjadi faktor yang akan mempengaruhi apakah Pilkada ditunjuk oleh Presiden akan dilaksanakan demikian atau tereduksi berdasarkan pengakuan tersebut. Hal ini akan dibahas sebagaimana adanya pola daerah-daerah khusus dan istimewa.

## 1. Daerah Khusus

Terkait daerah khusus, dalam Sub Bab sebelumnya telah terdapat tafsir MK bahwa daerah khusus dibentuk berdasarkan kenyataan dan kebutuhan politik. Konsep kenyataan dan kebutuhan politik sebagai dasar dari suatu daerah khusus menjadi tafsiran yang cukup abstrak. Akan tetapi secara praktik, kita dapat melihat maksud kenyataan dan kebutuhan politik dalam kebijakan legislatif khususnya konsideran menimbang Undang-Undang perihal penetapan sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Alasan Penetapan Daerah Khusus<sup>40</sup>**

<b>Ibu Kota Nusantara</b>	<b>Daerah Kekhususan Jakarta</b>	<b>Papua</b>	<b>Aceh</b>
Alasan Ibu Kota Negara	Alasan Sejarah sebagai ibu kota negara dan pusat perekonomian negara	Alasan Perekonomian guna peningkatan kesejahteraan	Alasan Sejarah yang bersumber dari pengakuan syari'at islam.

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Teori Hukum* (Jakarta: Kencana, 2022), 243; Harold J. Krent, “From a Unitary to a Unilateral Presidency,” *Boston University Law Review* 88, no. 2 (2008): 526.

<sup>40</sup> Diolah berdasarkan Konsiderans Menimbang: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 151 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua; dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

	dan pemerataan pembangunan	
Alasan Perekonomian berupa implikasi aktivitas perekonomian di Daerah Khusus Jakarta kepada ekonomi nasional	Alasan Politik kebutuhan partisipasi dan representasi politik masyarakat Papua	Alasan Pembangunan berupa pembangunan secara umum, pembangunan kawasan sabang, hingga pembangunana pasca bencana alam gempa bumi serta tsunami.
Alasan Yuridis perubahan lokasi ibu kota negara	Alasan Kebudayaan berupa penghargaan keragaman sosial-budaya masyarakat Papua	Alasan Politik untuk mengakomodasi kebutuhan Gerakan Aceh Merdeka.

Dalam pola daerah khusus di atas Pilkada murni ditunjuk oleh Presiden dapat dilaksanakan sepenuhnya tanpa dilakukan reduksi pada Ibu Kota Nusantara dan Daerah Khusus Jakarta sebab tidak adanya variabel lain pada kekhususannya yang memerlukan adanya Pilkada dipilih oleh rakyat. Hal ini dikuatkan dengan adanya kebutuhan peningkatan stabilitas politik dalam model administrasi di Ibu Kota Nusantara.<sup>41</sup> Hal senada diungkapkan juga menjadi evaluasi dalam pelaksanaan Pilkada di Daerah Khusus Jakarta (yang dahulu merupakan Daerah Ibu Kota Jakarta) tahun 2017, yakni Pilkada yang menciptakan polarisasi horizontal dan biaya mahal karena 2 (dua) putaran.<sup>42</sup> Hal demikian tidak efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dari Daerah Khusus Jakarta yang telah diberikan kekhususan.

Namun terdapat pola daerah khusus lainnya yang tidak sepenuhnya dapat melaksanakan Pilkada murni ditunjuk oleh Presiden, yakni pada daerah khusus yang terdapat aspirasi terkait Pilkada, baik oleh masyarakat biasa atau melalui masyarakat hukum adat. Di Papua dan Aceh terdapat perbedaan pendekatan perihal mekanisme Pilkada. Di Papua, aspirasinya kepala daerah merupakan orang asli Papua dan terdapat reresetasi kultural dalam lembaga perwakilan rakyat.<sup>43</sup> Sedangkan di Aceh, aspirasinya ialah terdapat pemilihan lokal yang bebas dan adil untuk memilih

<sup>41</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara" (Jakarta, 2021), 81.

<sup>42</sup> Dewan Perwakilan Rakyat, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta" (Jakarta, 2023), 136.

<sup>43</sup> Bayu Krisnapati, "Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Universitas Islam Indonesia, 2012), 256.

kepala daerah sebagaimana muatan MoU Helsinki.<sup>44</sup> Perbedaan antara kedua daerah tersebut mengakibatkan Pilkada tidak dapat murni ditunjuk secara langsung oleh Presiden.

Terhadap Papua, Pilkada ditunjuk oleh Presiden tetap dapat dilaksanakan namun dengan mekanisme *bottom-up* atau Pilkada ditunjuk oleh Presiden dengan sistem perwakilan. Dalam artian demikian, Presiden melalui kekuasaan untuk memilih kepala daerah dilaksanakan terhadap calon-calon kepala daerah yang tidak bersumber dari calon yang dipilih oleh Presiden. Namun, oleh lembaga representasi yang mewakili masyarakat hukum adat dan orang asli Papua *in casu* Majelis Rakyat Papua. Pemerintah dapat mengatur terdapat dua layer Pilkada dalam hal ini. Pertama, pemilihan calon kepala daerah yang dilaksanakan secara internal di Majelis Rakyat Papua. Kedua, Pilkada dengan ditunjuk oleh Presiden dilaksanakan pasca terdapat calon yang telah ditentukan oleh Majelis Rakyat Papua. Mekanisme ini serupa dengan Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yakni dicalonkan dan dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat kemudian Pemerintah Pusat yang menentukan kepala daerahnya.<sup>45</sup> Bedanya dalam hal ini, tidak menggunakan Dewan Perwakilan Rakyat Papua namun Majelis Rakyat Papua yang lebih bersifat representasi kultural. Dalam kasus di Papua, mekanisme demikian merupakan titik tengah antara kebutuhan penguatan *unitary executive* dan pengakuan orang asli Papua dan representasi kultural.

Terhadap Aceh, konstruksi yang paling mungkin diterapkan – tanpa mereduksi sepenuhnya *unitary executive* – ialah mengubah arah haluan MoU Helsinki. Dalam MoU tersebut memang tegas bahwa Pasal 1.2.3. menuntut adanya Pilkada langsung. Namun dengan penegasan bahwa yang dimaksud dalam Pasal *a quo* merupakan Pilkada 2006, maka hal ini dapat dikategorikan sebagai politik hukum periodik sesuai situasi pada periode tersebut.<sup>46</sup> Namun, isu krusial yang tetap harus dipertahankan adalah aspirasi representasi. Untuk itu, Pilkada di Aceh dapat *mutatis mutandis* dari Pilkada di Papua yakni Pilkada dipilih oleh Presiden dengan sistem perwakilan. Dengan catatan, terdapat dua arus kepentingan yang harus diperhatikan di Aceh, yakni arus masyarakat adat yang direpresentasikan oleh Lembaga Wali Nanggroe serta arus politik yang dipresentasikan oleh partai politik lokal melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota. Untuk dapat mengakomodasi dua arus tersebut, Pemerintah dapat mengatur

---

<sup>44</sup> Lihat Pasal 1.2.3. Memorandum of Understanding Helsinki “Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Gerakan Aceh Merdeka” (Helsinki, 2005).

<sup>45</sup> Amancik, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, and Sonia Ivana Barus, *Pemilihan Kepala Daerah: Konfigurasi Politik Dari Masa Ke Masa* (Depok: Rajawali Pers, 2023), 48–49.

<sup>46</sup> Amancik, Saifulloh, and Barus, 99–100.

terdapat dua layer Pilkada dalam hal ini. Pertama, pemilihan calon kepala daerah yang dilaksanakan secara internal di Lembaga Wali Nanggroe dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota. Kedua, Pilkada dengan ditunjuk oleh Presiden dilaksanakan pasca terdapat calon yang telah ditentukan oleh kedua lembaga tersebut.

Hal substansial yang lebih harus diperhatikan dalam hal justifikasi Pilkada ditunjuk oleh Presiden di Aceh dan Papua ada efisiensi dan efektivitas dalam penyelesaian masalah perkenomian dan pembangunan melalui stabilitas politik dan kesesuaian antara visi & misi Presiden dengan kepala daerah. Dalam hal terdapat stabilitas politik, maka tenaga pemerintahan daerah dapat lebih ditujukan pada penyelesaian masalah. Dengan dibantu oleh penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mendapatkan dukungan penuh dari Pemerintah Pusat melalui kesamaan visi & misi tersebut.

## 2. Daerah Istimewa

Perihal daerah istimewa, merujuk tafsir MK dalam Putusan No. 81/PUU-VIII/2010, bahwa suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah terkait hak asal usul dan kesejarahan daerah sejak sebelum lahirnya negara kesatuan Republik Indonesia. Daerah berstatus otonomi asimetris karena latar belakang sejarah yaitu Yogyakarta dan Aceh. Hal ini nampak dari konsiderans Menimbang huruf b UU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>47</sup> yang menyatakan "*bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualam yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

Dalam Pasal 4 huruf a UU *a quo* ditegaskan bahwa pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas pengakuan atas hak asal usul. Kemudian ditentukan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di propinsi<sup>48</sup>, yang salah satu kewenangan asli atau berdasarkan asal usul yaitu kewenangan dalam urusan keistimewaan yang terkait tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.<sup>49</sup> Berkenaan dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, ditegas salah satu syaratnya yaitu: bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

<sup>47</sup> Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjut disingkat UU Keistimewaan Yogyakarta).

<sup>48</sup> *Vide* Pasal 6 UU Keistimewaan DIY.

<sup>49</sup> *Vide* Pasal 7 ayat (2) huruf a UU Keistimewaan DIY.

Berdasarkan uraian di atas, pengisian jabatan di daerah istimewa merupakan bagian tidak terpisahkan dari status asimetris sebuah daerah karena aspek sejarah. Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, Pilkada melalui beberapa tahapan: pengakuan, penetapan, dan pengesahan.<sup>50</sup> Tahapan pengakuan menggambarkan penghormatan terhadap asal usul sejarah yaitu takhta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam (bersifat substantif / *bottom up*). Tahap penetapan oleh DPRD DIY (setelah pemenuhan syarat dan penyampaian visi, misi dan program) dan tahap pengesahan oleh Presiden (mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur) merupakan tindakan administratif berbasis penghargaan dan pengakuan keistimewaan DIY.

### III. KESIMPULAN

Bertolak dari uraian pada bagian pembahasan, disimpulkan beberapa hal. *Pertama*, terdapat dasar hukum dalam UUD NRI 1945 [Pasal 1 ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2)] yang dapat menjadi dasar atau legitimasi Pilkada asimetris dalam rangka penguatan *unitary executive*. Pendapat yudisial Mahkamah Konstitusi perihal Pilkada Asimetris memperoleh dasar hukum dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sehingga valid untuk ditranslasi dalam produk legislasi. *Kedua*, basis Pilkada asimetris, dapat disesuaikan dengan kondisi daerah yang memang direkognisi sebagai daerah khusus/istimewa atau daerah lain yang bukan daerah khusus/istimewa, namun memiliki karakteristik kultural (memperhatikan tingkat heterogenitas daerah) terkait pengisian jabatan pemimpin (*in casu* kepala daerah).

Berdasarkan simpulan di atas, direkomendasikan agar pembentukan undang-undang memberi beberapa opsi Pilkada, dengan mengacu pada Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) dan (2). Opsi Pilkada berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan (2), bersumber dari status daerah (khusus atau istimewa) maupun pengakuan dan penghargaan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang masih hidup dan sesuai dengan prinsip *unitary executive*.

### DAFTAR PUSTAKA

“Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Gerakan Aceh Merdeka.” Helsinki, 2005.

Agustine, Oly Viana. “Implementasi Noken Sebagai Hukum Tidak Tertulis Dalam Sistem Hukum Nasional.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 1 (2019): 69. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i1.302>.

Amancik, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, and Sonia Ivana Barus. *Pemilihan Kepala*

---

<sup>50</sup> *Vide* Pasal 24 UU Keistimewaan DIY.

- Daerah: Konfigurasi Politik Dari Masa Ke Masa*. Depok: Rajawali Pers, 2023.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. 3rd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Azzahro, Umi Zakia, Erika Maya Oktavia, Siti Zahra, Irgi Ahmad Fahrizi, and Abdul Basid Fuadi. "Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah." *Negara Hukum* 14, no. 2 (2023): 215–32.
- Barber, Nick W. *The Principles of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Calabresi, Steven G., and Christopher S. Yoo. "The Unitary Executive during the First Half-Century." *Case Western Reserve Law Review* 47, no. 4 (1997): 1451–1561.
- — —. "The Unitary Executive During the Second Half-Century." *Harvard Journal of Law and Public Policy* 26, no. 3 (2003): 667–801.
- Dewan Perwakilan Rakyat. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta." Jakarta, 2023.
- Fernandes, Arya, Florentina Dwiastuti S., Ainur Khafifah, Amanda Kania P., and Syahzmil M. Gosarli. *Kepala Daerah Terpilih 2025: Kepemimpinan Politik Di Tingkat Lokal Dan Tantangan Untuk Generasi Elite Baru*. Jakarta: Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, 2025.
- Hadi, Sofyan. "Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 19, no. 1 (2023): 62–70.
- Handoyo, Benediktus Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legislatif Dan Akademik Drafting: Pedoman Bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2021.
- Heba, Dani. "The Unitary Executive Theory: Benefits and Dangers," 2023.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*. 1st ed. Bandung, 2014.
- Kamis, Margarito. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*. 1st ed. Malang: Setara Press, 2014.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara." Jakarta, 2021.
- Kishan, Marcelino Ceasar. "Pengaturan Tata Cara Perubahan Konstitusi: Perbaikan Kesalahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Tradisi Konstitusi Formal." Universitas Kristen Satya Wacana, 2024.
- Krent, Harold J. "From a Unitary to a Unilateral Presidency." *Boston University Law Review* 88, no. 2 (2008): 523–59.
- Krisnapati, Bayu. "Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." Universitas Islam Indonesia, 2012.

- Kurnia, Titon Slamet. "Normalisasi Hubungan Pusat - Daerah Sesuai Konstitusi Presidensial." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 135-54. <https://doi.org/10.24246/jrh.2020.v4.i2.p135-154>.
- — —. "Hubungan Pusat-Daerah Dalam Konstitusi Presidensial: Studi Hubungan Pusat-Daerah Di Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945." Salatiga, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Teori Hukum*. Jakarta: Kencana, 2022.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. 1st ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Prakash, Saikrishna. "The Essential Meaning of Executive Power." *University of Illinois Law Review* 2003 (2003): 701-820. <https://doi.org/10.2139/ssrn.223757>.
- Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VII/2009 (2009).
- Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009 (2009).
- Putusan MK No. 81/PUU-VIII/2010 (2010).
- Putusan MK No. 29/PUU-IX/2011 (2011).
- Putusan MK No. 4/PUU-XVIII/2020 (2020).
- Putusan MK No. 110/PUU-XXIII/2025 (2025).
- Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 (2025).
- Rauta, Umbu. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. 1st ed. Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- — —. "Pilkada Asimetris." *HukumOnline.com*, 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/pilkada-asimetris-lt67a398e376d61/>.
- Rudy. *Konstitusionalisme Indonesia Buku 1: Dasar Dan Teori*. Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013.
- Sutrisno. "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 3 (2019): 521-43.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

---

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 151 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta.

Waldron, Jeremy. "Constitutionalism - A Skeptical View." In *Contemporary Debates in Political Philosophy*, edited by Thomas Christiano and John Christman. West Sussex: Blackwell Publishing, 2009.

Wakil Presiden Republik Indonesia. "Arahan Wakil Presiden Republik Indonesia Pada Magelang Retreat Pembekalan Kepala Daerah 2025-2030." 2025.

This page intentionally left  
blank