

### **BAB III**

## **PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG DALAM KERANGKA OTONOMI KHUSUS PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM**

#### **A. Landasan Hukum**

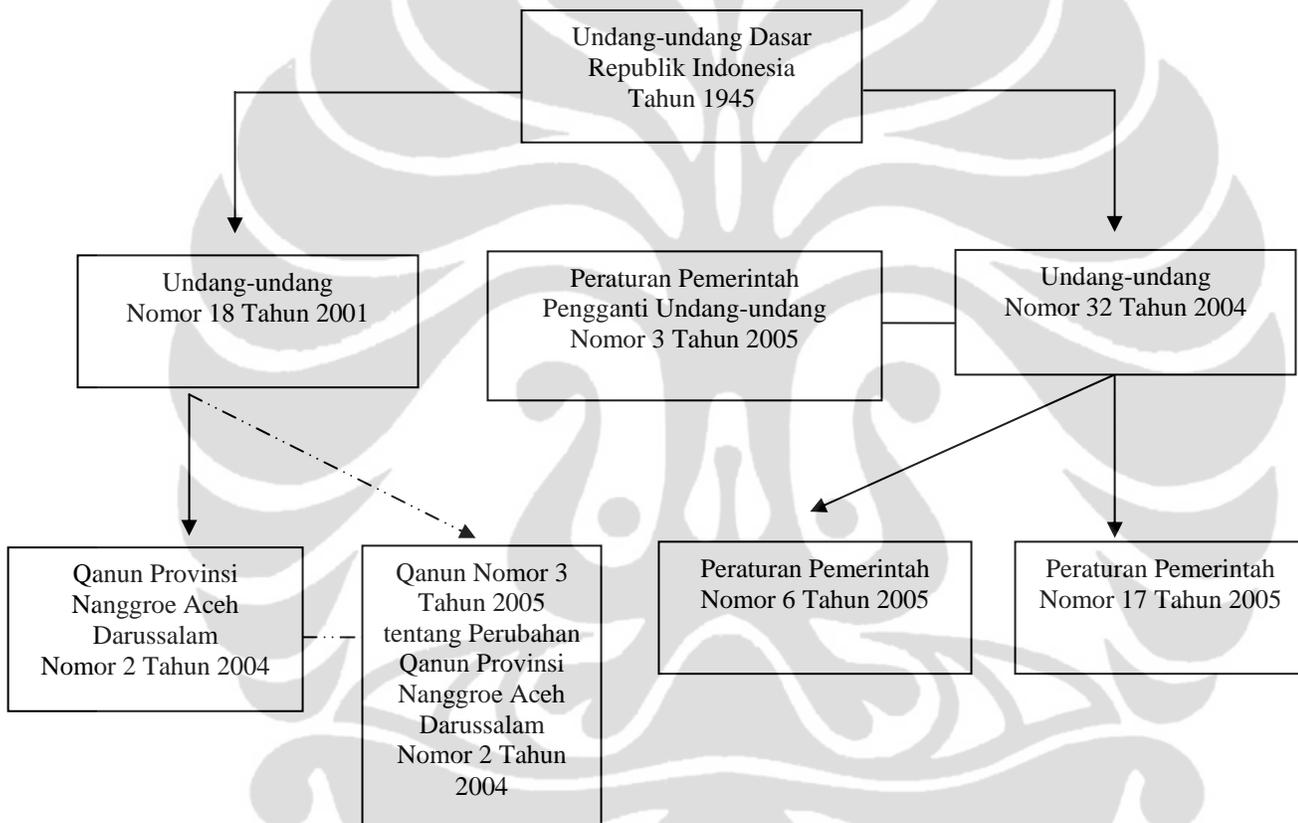
Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diselenggarakan dalam kerangka otonomi khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan landasan hukum yang secara garis besar meliputi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di samping undang-undang tersebut, terdapat peraturan pelaksanaan yang meliputi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selain itu, dalam konteks lokal, terdapat juga Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang juga menjadi landasan hukum penyelenggaraan pemilihan kepala

daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

**Bagan 1.1**  
**Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah**  
**dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam**



**1. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Peraturan Pelaksanaannya**

Pada 9 Agustus 2001, Presiden Megawati Soekarnoputri telah mengesahkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001). Undang-undang ini tidak hanya membawa angin segar bagi masyarakat aceh, namun juga

bagi masyarakat Indonesia, dengan harapan akan mampu mengakhiri konflik berkepanjangan yang selama puluhan tahun terus menerus merundung bumi serambi mekah.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 lahir jauh lebih dulu daripada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan daerah, selain sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>56</sup>

Dalam konteks tumbuh kembang demokrasi, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 mengatur tentang mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sangat berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang ketika itu menjadi acuan dasar pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di seluruh Indonesia.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan hak kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala melalui pemilihan secara bersamaan yang dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD.<sup>57</sup>

Setiap fraksi di DPRD melakukan kegiatan penyaringan bakal calon untuk kemudian (oleh setiap fraksi atau lebih) diajukan dalam rapat paripurna untuk dilakukan pemilihan diantara anggota DPRD. Seluruh proses pemilihan kepala

---

<sup>56</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam*, UU No. 18, LN No. 114 Tahun 2001, TLN No. 4134, Penjelasan Umum.

<sup>57</sup> Indonesia (i), *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22, LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, ps. 39. Yang dimaksud dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan adalah bahwa calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, lihat Penjelasan Pasal 34 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara keseluruhan menjadi kekuasaan mutlak DPRD melalui mekanisme internalnya.

Meskipun pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan, adil (minus asas “umum”),<sup>58</sup> namun tanpa disertai partisipasi rakyat di dalamnya.

Langsung masih dimaknai sebagai “langsung” dipilih oleh anggota DPRD tanpa diperantarai pihak ketiga, bukan dipilih secara langsung oleh rakyat. Anggota DPRD ditempatkan sebagai representasi rakyat yang diberi hak penuh untuk menyaring, memilih dan menetapkan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Tidak ada peluang bagi rakyat untuk memberikan partisipasi aktif dalam ikut menentukan kepala daerah dan wakil kepala daerahnya.

Selain kekuasaan memilih terletak pada DPRD, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 juga membuka pintu bagi intervensi pemerintah pusat melalui mekanisme konsultasi.

Nama-nama calon gubernur dan wakil gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden, mekanisme konsultasi ini didasari karena kedudukan calon gubernur dan calon wakil gubernur selaku wakil pemerintah di daerah. Sedangkan bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota diberitahukan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.<sup>59</sup>

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 memberi terobosan dan tawaran berdemokrasi lebih maju dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibandingkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 menyebutkan bahwa “Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dipilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, ps. 40 ayat (1).

<sup>59</sup> Lihat Ketentuan Pasal 38 dan Penjelasan Pasal 38 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

dilaksanakan secara jujur dan adil.” Ketentuan pasal inilah yang menjadi landasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Nanggroe Aceh Darussalam. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung kemudian kembali dipertegas melalui Pasal 14 ayat (3) huruf a yang menyatakan “Pemilihan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat pemilih serentak pada hari yang sama di seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.”

Sedangkan untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota atau nama lain di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan dengan menyesuaikan dengan ketentuan pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Penyesuaian tersebut diatur dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>60</sup>

Terkait dengan penyelesaian konflik vertikal dan horisontal di Nanggroe Aceh Darussalam, dalam pandangan Indra J. Piliang, pemilihan langsung (pilsung) menjadi relevan dan bisa menjadi jalan keluar dalam rangka demokrasi damai (*peace democracy*).

Pilsung untuk Nanggroe Aceh Darussalam akan menjadi barometer dari variasi model demokrasi yang diterapkan di Indonesia guna menyeimbangkan kepentingan pemerintah pusat dengan pemda di satu sisi, sekaligus memberi peluang bagi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai kekuatan politik di Nanggroe Aceh Darussalam, sembari melaksanakan butir-butir kesepakatan lain, antara lain pembentukan zona damai, peletakan senjata, dan menumbuhkan kembali kesejahteraan di Nanggroe Aceh Darussalam.

---

<sup>60</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 15.

Desentralisasi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang terletak di tingkat provinsi memungkinkan model politik lokal yang berbeda dengan desentralisasi yang terletak di tingkat kabupaten/kota.<sup>61</sup>



---

<sup>61</sup> Indra J. Piliang, "Aceh dan Demokrasi Damai," *Kompas* (25 Februari 2003). Indra J. Piliang juga mencatat bahwa belum lama setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 pada 9 Agustus 2001, muncul kesepakatan pemberhentian permusuhan (*The Cessation for Hostilities Agreement*), ditandatangani 9 Desember 2002 antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah RI di Geneva, Swiss, atas perantaraan Henry Dunant Centre (HDC). Butir awal berbunyi: "Guna memenuhi aspirasi rakyat Aceh dan memberi kesempatan bagi mereka untuk mengatur diri mereka sendiri secara bebas dan demokratis, pemerintah dan GAM menyepakati proses yang mengarah pada pemilu tahun 2004 dan pembentukan selanjutnya sebuah pemerintahan yang terpilih secara demokratis di Aceh, Indonesia, sesuai pengkajian kembali UU NAD, seperti tercantum pada butir 1 Pernyataan Bersama 10 Mei 2002."

**Tabel 3.**  
**Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Langsung**  
**dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai**  
**Provinsi Nanggroe Aceh darussalam**

Pasal	Ketentuan	Penjelasan
12	<p>(1) Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dipilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil.</p> <p>(2) Seseorang yang dapat ditetapkan menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. menjalankan syariat agamanya;</li> <li>b. setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;</li> <li>c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat;</li> <li>d. berumur paling sedikit 35 (tiga puluh lima) tahun;</li> <li>e. sehat jasmani dan rohani;</li> <li>f. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;</li> <li>g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap; dan</li> <li>h. tidak pernah menjadi warga negara asing.</li> </ul>	<p>Ayat (2) huruf b  Yang dimaksud dengan setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah adalah tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang–Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan yang memiliki yurisdiksi untuk itu.</p>
13	<p>(3) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan dan diawasi oleh Komisi Pengawas Pemilihan, yang masing-masing dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p> <p>(4) Anggota Komisi Independen Pemilihan terdiri atas anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan anggota masyarakat.</p> <p>(5) Anggota Komisi Pengawas Pemilihan terdiri atas unsur anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, unsur pengawas pemilu nasional, dan anggota masyarakat yang independen.</p>	--
14	<p>(1) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan melalui tahap-tahap: pencalonan, pelaksanaan pemilihan, serta pengesahan hasil pemilihan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur.</p>	--

<p>(2) Tahap pencalonan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. pendaftaran dan seleksi administratif pasangan bakal calon oleh Komisi Independen Pemilihan;</li> <li>b. pemaparan visi dan misi pasangan bakal calon di depan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;</li> <li>c. penetapan pasangan bakal calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;</li> <li>d. konsultasi pasangan bakal calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada Pemerintah;</li> <li>e. penetapan pasangan calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; dan</li> <li>f. pendaftaran pemilih oleh Komisi Independen Pemilihan bersama dengan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</li> </ol> <p>(3) Tahap pelaksanaan pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. pemilihan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat pemilih serentak pada hari yang sama di seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;</li> <li>b. penghitungan suara secara transparan dan terintegrasi yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan;</li> <li>c. penyerahan hasil penghitungan suara oleh Komisi Independen Pemilihan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; dan</li> <li>d. pengesahan hasil penghitungan suara yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</li> </ol> <p>(4) Tahap pengesahan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. penyerahan hasil pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;</li> <li>b. pengesahan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih oleh Presiden; dan</li> <li>c. pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan pengangkatan sumpahnya yang dilakukan di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</li> </ol> <p>(5) Pengawasan proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14, dilakukan oleh</p>	
--	--

	<p>Komisi Pengawas Pemilihan.</p> <p>(6) Hal-hal lain mengenai pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang belum diatur dalam undang-undang ini dapat diatur lebih lanjut dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p>	
15	<p>(1) Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atau nama lain dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14.</p> <p>(2) Pelaksanaan ketentuan Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 disesuaikan dengan kepentingan pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kecuali :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. penyerahan hasil pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota atau nama lain kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;</li> <li>b. pengesahan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atau nama lain terpilih oleh Menteri Dalam Negeri; dan</li> <li>c. pelantikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atau nama lain oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri dan pengangkatan sumpahnya dilakukan di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota atau nama lain.</li> </ol> <p>(3) Penyesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p>	<p>Ayat (3)</p> <p>Penyesuaian sebagaimana dimaksud dalam ayat ini tidak diartikan untuk memberhentikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atau nama lain yang sedang menjabat sebelum habis masa jabatannya.</p>
16	<p>(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dilaksanakan paling cepat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.</p> <p>(2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum dimungkinkan pelaksanaannya, atas rekomendasi Komisi Independen Pemilihan dan Komisi Pengawas Pemilihan, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p>	<p>Ayat (1)</p> <p>Sesuai dengan ketentuan ini, pelaksanaan pemilihan langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dilaksanakan paling cepat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah dan masyarakat mempersiapkan perangkat penyelenggara-annya, kondisi yang kondusif dan sosialisasinya.</p>
17	<p>Pemilih adalah warga Negara Republik Indonesia yang berdomisili di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berumur 17 (tujuh belas) tahun ke atas atau yang sudah pernah menikah dan hak pilihnya tidak sedang dicabut oleh pengadilan.</p>	--

Berdasarkan Tabel 3. di atas, ada beberapa hal yang diatur secara khusus dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 yang membedakannya dengan pengaturan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di daerah lain. Pertama, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 hanya mengatur tentang pemilihan gubernur dan wakil gubernur, sedangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota (bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) tidak diatur secara jelas. Kedua, penyelenggaraan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Independen yang terdiri atas anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan anggota masyarakat.<sup>62</sup>

Ketiga, pengawasan pilkada dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pengawas Pemilihan yang terdiri atas anggota DPRD, unsur pengawas nasional, dan anggota masyarakat yang independen.<sup>63</sup> Keempat, peran DPRD yang sangat besar dan dominan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung di Nanggroe Aceh Darussalam. Kelima, pendelegasian pengaturan lebih lanjut hal-hal mengenai pemilihan gubernur dan wakil gubernur yang belum diatur Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus;<sup>64</sup> dan keenam, pembatasan waktu penyelenggaraan pemilihan langsung, yaitu di mana pemilihan kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam hanya bisa dilakukan paling cepat 5 (lima) tahun setelah sejak Undang-undang Nomor 18

---

<sup>62</sup> Lihat lebih lanjut ketentuan Pasal 13 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Indonesia (c), *op. cit.*, ps. 1 angka 8.

Tahun 2001 diundangkan. Ini berarti pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam hanya bisa diselenggarakan pada atau setelah tanggal 9 Agustus 2006.<sup>65</sup>

Lazimnya, menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (selanjutnya disebut pilkada) diselenggarakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang merupakan lembaga yang sama dengan penyelenggara pemilu legislatif dan pemilu presiden lalu.<sup>66</sup> Semula KPUD sebagai penyelenggara pilkada bertanggungjawab kepada DPRD, namun setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tentang uji materi terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diajukan kelompok LSM Pemilu dan 16 KPUD Provinsi, maka status KPUD yang semula harus bertanggung jawab pada DPRD dinyatakan dihapus karena bertentangan dengan konstitusi dan dapat mengganggu kemandirian KPUD sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.<sup>67</sup>

Sedangkan pengawasan pilkada, menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dilakukan oleh sebuah panitia pengawas yang dibentuk DPRD sesuai tingkatannya, bersifat non-partisan, dan sama sekali tidak melibatkan anggota DPRD dalam keanggotaannya.<sup>68</sup>

Uji materi terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sama sekali tidak menyetuh proses pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam sehingga DPRD Nanggroe Aceh Darussalam tetap memiliki peran yang sangat besar dan dominan dalam penyelenggaraan pilkada. Besarnya peran DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam penyelenggaraan pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam dapat dilihat dari tugas dan kewenangan yang diberikan

---

<sup>65</sup> Perhitungan ini didapat, karena Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 diundangkan pada tanggal 9 Agustus 2001.

<sup>66</sup> KPUD disini adalah KPUD sebagaimana dimaksud UU No. 12 Tahun 2004 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>67</sup> Tentang uji materi terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diajukan oleh kelompok LSM Pemilu dan 16 KPUD Provinsi lihat pembahasan Bab III.

<sup>68</sup> Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, anggota panitia pengawas pilkada (provinsi dan kabupaten/kota) masing-masing sebanyak 5 (lima) orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, pers dan tokoh masyarakat yang dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 kepadanya, yaitu 1) membentuk Komisi Independen Pemilihan; 2) membentuk Komisi Pengawas Pemilihan; 3) menetapkan pasangan bakal calon; 4) menetapkan pasangan calon setelah berkonsultasi dengan pemerintah; 5) mengesahkan hasil penghitungan suara; 6) menyelenggarakan sidang paripurna untuk pelantikan calon terpilih; dan 7) mengatur lebih lanjut ketentuan tentang pilkada yang belum diatur Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Sebagai tindak lanjut atas perintah Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, pada 9 Maret 2004, DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah mengesahkan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Qanun ini pun ditetapkan sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga bukan hal yang aneh kalau ketentuan di dalamnya banyak yang berbeda dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya.

Lahirnya Qanun Nomor 2 Tahun 2004 juga tidak terlepas dari latar belakang pertikaian politik di tingkat elit di Nanggroe Aceh Darussalam. M. Isa Sulaiman mencatat, bahwa penyusunan qanun yang mengatur pemilihan kepala daerah langsung merupakan celah masuk yang cukup strategis untuk menggantikan Gubernur Abdullah Puteh yang ketika itu tengah berkuasa.<sup>69</sup> Pada saat berkuasa Abdullah Puteh membangun aliansi politik yang kuat dengan Ketua DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Muhammad Yus, yang ditengarai lawan-lawan politiknya telah melakukan berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> M. Isa Sulaiman, *Politik dan Bisnis Aceh Pada Masa Otonomi*, <<http://www.kitlv.nl/sulaiman.pdf>>, hal. 33.

<sup>70</sup> M. Isa Sulaiman menuliskan dengan rinci dan lengkap tentang penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan Gubernur Abdullah Puteh, diantaranya melalui PT. Seulawah NAD Air dan LSM YPAB (Yayasan Peduli Anak Bangsa) Nur Raudha. Lihat M. Isa Sulaiman, *Politik dan Bisnis Aceh Pada Masa Otonomi*, <<http://www.kitlv.nl/sulaiman.pdf>>, hal. 21 – 30.

Beberapa anggota DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ketika itu, Mukhlis Mukhtar,<sup>71</sup> Hasbi Bustamam, dan M. Nasir Djamil<sup>72</sup> bekerjasama dengan kelompok kritis, yaitu para aktivis LSM termasuk juga Dr. Farhan Hamid, Ketua Fraksi Partai Amanat Nasional DPR-RI yang berasal dari Aceh Utara, pada 25 April 2002 telah berhasil menyusun draf rancangan qanun tentang pemilihan langsung untuk diajukan kepada DPRD.<sup>73</sup>

Sebagaimana dicatat oleh M. Isa Sulaiman, dalam upaya merealisasikan ide pemilihan langsung yang terdapat pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, beberapa politisi Aceh termasuk Farhan Hamid, ketika itu melakukan pendekatan dengan LSM The International Republican Institute (IRI) yang berkantor pusat di Washington DC<sup>74</sup> dan Centre for Electoral Reform (CETRO) di Jakarta untuk menjadi narasumber dalam penyusunan draf qanun pemilihan langsung pada awal 2002. Setelah mendapat respon dari berbagai LSM di Aceh, maka pada tgl 25 April 2002 draf itu diajukan ke DPRD oleh Mukhlis Mukhtar dan kawan-kawan sebagai draf inisiatif.<sup>75</sup> Akan tetapi draf inisiatif itu barulah pada 20 Agustus 2002 dimasukkan dalam sidang DPRD dengan ketentuan bahwa pembahasannya direncanakan berlangsung pada sidang 15 Nopember 2002.

Dalam proses penyusunan draf rancangan qanun tentang pemilihan langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, terdapat 2 (dua) naskah

---

<sup>71</sup> Saat ini menjabat Ketua Komisi A DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

<sup>72</sup> Pada saat itu menjabat sebagai Anggota Komisi A DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Saat ini menjabat sebagai Anggota Komisi II DPR RI Periode 2004 – 2009 dari Partai Keadilan Sejahtera.

<sup>73</sup> M. Isa Sulaiman, *op. cit.*

<sup>74</sup> The International Republican Institute (IRI) adalah sebuah organisasi non-profit berbasis di Washington DC yang bekerja mempromosikan demokrasi dan tata pemerintahan yang baik di Indonesia sejak tahun 1998. Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sendiri, IRI telah melaksanakan programnya sejak tahun 2001. Saat ini penulis bekerja di IRI sebagai Legal Advisor.

<sup>75</sup> Lihat “Kami Sudah Biasa Dihujat,” *Kontras Nomor 224* (18 – 14 Januari 2003) : 14. Lihat juga M. Isa Sulaiman, *Politik dan Bisnis Aceh Pada Masa Otonomi*, <<http://www.kitlv.nl/sulaiman.pdf>>, hal. 33. Dalam wawancara dengan Syahrial, Fasilitator Lokal IRI, ketika proses penyusunan draf qanun tentang pemilihan langsung, IRI pernah dituding sebagai “antek yahudi” yang ingin mengacau penerapan syariat islam di Nanggroe Aceh Darussalam, bahwa isu ini sempat menjadi *headline* di media lokal, Serambi Indonesia.

utama rancangan qanun yang menjadi rujukan bagi DPRD dalam penyusunan rancangan qanun tentang pemilihan langsung sebelum diajukan secara resmi sebagai rancangan qanun usul inisiatif DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kedua naskah tersebut meliputi draf Rancangan Qanun Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang merupakan usulan CETRO dan draf Rancangan Qanun Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam usulan dari tim IRI.<sup>76</sup>

Draf rancangan qanun yang disusun oleh IRI dan CETRO kemudian isinya saling dipadukan sehingga menjadi draf Rancangan Qanun Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang kemudian diajukan oleh Tim Inisiator DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai rancangan qanun usul inisiatif anggota DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>77</sup> Tim Inisiator ini diketua oleh Mukhlis Mukhtar (PPP) dan beranggotakan diantaranya M. Nasir Djamil (PKS), Zaini Djalil (PDIP), Hasbi Bustamam (PPP), Teuku Bachrum Manyak (PDIP), Almanar (PAN), Said Muchsin (PPP), dan lain sebagainya. Menurut Mawardi Ismail, rancangan qanun yang merupakan usulan Tim Inisiator sebagian besar isinya diambil

---

<sup>76</sup> “37 Anggota DPRD NAD Dukung Pilsung Kepala Daerah,” *Radio Nagoya 106.15 FM* (16 Agustus 2002), <<http://gate.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-August/000046.html>>. CETRO ketika mengusulkan rancangan qanun ini juga didukung oleh “Koalisi Ornop Aceh” atau familiar dikenal sebagai “Koalisi Pilsung” yang di dalamnya bergabung sekitar sejumlah lembaga swadaya masyarakat Nanggroe Aceh Darussalam, yaitu MISPI, Balai Syura Ureung Inong Aceh, SORAK, Yayasan Khatulistiwa, Yayasan Matahari, SAMAK, BKOW, Koalisi NGO HAM, YPHAM, Fatayat NU, PUGAR, LKBHU WK, Flower Aceh, PKBI Aceh, Putroe Kande, Yayasan Ukhuwa, dan Yayasan Rumpun Bambu Indonesia (YRBI). Koalisi Pilsung mendorong agar rancangan qanun pemilihan langsung ini dapat disahkan menjadi qanun, Koalisi Pilsung juga menggalang dukungan publik agar mengirimkan masukan dan petisi untuk mendesak DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam agar segera memproses rancangan qanun pemilihan langsung ini. Diolah dari wawancara dengan Imran Mahfudi, Anggota Komisi Independen Pemilihan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 25 Juli 2005.

<sup>77</sup> Pada saat pembahasan rancangan qanun pemilihan langsung ini, masih berlaku Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan kewenangan pembentukan peraturan daerah masih pada eksekutif (kepala daerah). Tentang usul inisiatif anggota DPRD untuk mengajukan rancangan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

dari rancangan qanun tentang pemilihan langsung yang dibuat oleh tim IRI, di mana ia ketika itu menjadi salah satu anggota di dalamnya bersama Farhan Hamid dan Dr. Humam Hamid.<sup>78</sup> Syarifah Rahmatillah, aktivis Mitra Sejati Perempuan Indonesia menyebutkan bahwa IRI adalah lembaga yang pertama kali memasukan draf rancangan qanun pemilihan langsung ke DPRD, pada saat itu CETRO didukung oleh Koalisi Ornop Aceh masih mengumpulkan masukan dan petisi rakyat Aceh, sehingga anggota DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada saat itu lebih dahulu familiar dengan draf yang diusulkan IRI.<sup>79</sup>

CETRO bersama-sama Koalisi Ornop Aceh melakukan konsultasi publik dalam skala besar untuk menjangking aspirasi masyarakat terhadap rancangan qanun pemilihan kepala daerah langsung. Bentuk keterlibatan masyarakat yang digalang oleh CETRO dan Koalisi Ornop Aceh agar dapat menghasilkan qanun yang mencerminkan aspirasi rakyat Aceh adalah melalui 1) memeriksa dan memberi masukan terhadap rancangan qanun yang telah disusun oleh wakil-wakil masyarakat Aceh baik dari kalangan akademisi, LSM maupun anggota DPRD Provinsi, 2) mendesak DPRD Provinsi dan Pemda Provinsi NAD untuk segera mengagendakan pembahasan mengenai qanun pemilihan kepala daerah secara langsung di DPRD Provinsi, dan 3) mengisi masukan dan tuntutan agar DPRD dan Pemerintah Provinsi NAD untuk segera membahas dan menghasilkan qanun berdasarkan aspirasi rakyat.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Wawancara dengan Mawardi Ismail, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 21 Juli 2004. Saat ini Mawardi Ismail adalah Dekan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, sempat pula menjadi anggota DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam selama dua periode, 1992 – 1997, dan 1997 – 1999.

<sup>79</sup> Syarifah Mardatillah, wawancara, 26 Juli 2005. Saat ini beliau juga menjabat sebagai Anggota KPU Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merangkap juga Anggota KIP Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

<sup>80</sup> CETRO dan Balai Syura Ureung Inong Aceh, *Rancangan Qanun Pemilihan Kepala Daerah Langsung Nanggroe Aceh Darussalam*, (Banda Aceh: CETRO dan Balai Syura Ureung Inong Aceh, 2002), hal. 3.

IRI juga melakukan konsultasi publik dan sosialisasi terhadap draf rancangan qanun pemilihan langsung yang mereka hasilkan guna memperoleh masukan optimal dari rakyat Aceh. Tercatat telah diselenggarakan rapat kerja dan pembahasan mendalam bersama para pihak yang berkepentingan dengan keberadaan rancangan qanun pemilihan langsung. Konsultasi publik tersebut diselenggarakan di Jakarta, Medan, dan Banda Aceh dengan melibatkan tim penyusun, pakar, dan komponen masyarakat Aceh.<sup>81</sup>

Namun dalam perkembangan proses pembahasan selanjutnya di tingkat DPRD, ternyata anggota DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terpecah dua, yaitu kelompok yang setuju dan tidak setuju. Kelompok yang tidak setuju, sebagaimana yang disuarakan oleh Muhammad Yus, berdalih bahwa pemilihan langsung tidak cocok dengan syariat Islam, sementara Fraksi TNI/Polri berdalih bahwa kondisi keamanan belum kondusif untuk pelaksanaan pemilihan langsung di Aceh.<sup>82</sup> Selain itu, Muhammad Yus yang juga Ketua DPRD Provinsi dan Abdullah Puteh Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada saat itu juga menolak pembahasan qanun pemilihan langsung dilaksanakan dalam waktu dekat dengan alasan pemilihan langsung baru dapat dilaksanakan setelah lima tahun berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.<sup>83</sup>

Menyikapi ketidaksetujuan itu dan menyangkut tuduhan dan stigma negatif terhadap keterlibatan asing (IRI dan CETRO) dalam penyusunan draf qanun, Juru Bicara Tim Inisiator DPRD, Zaini Djalil, mengatakan bahwa pilsung merupakan amanah Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Berpijak dari hal itu 33 orang anggota DPRD Nanggroe Aceh Darussalam dari

---

<sup>81</sup> Mawardi Ismail, wawancara, Banda Aceh 21 Juli 2005.

<sup>82</sup> M. Isa Sulaiman, *Ibid.* Dikemukakan oleh M. Isa Sulaiman, bahwa Kol. Muhammad Hadis, ketua Fraksi TNI/Polri, yang berpidato sedikit agak emosional dalam Sidang DPRD pada 6 Januari 2003 sempat mempertanyakan motif kedua LSM yang menjadi narasumber penyusunan draf pemilihan langsung, sementara Gubernur Abdullah Puteh secara diplomatis mengatakan pelaksanaan pemilihan langsung memerlukan persiapan matang. Lihat juga Serambi Indonesia (7 Januari 2003), dan “Abdullah Puteh: Qanun Pilsung Sangat Wajar, Tapi...” *Kontras No 226* (22 – 28 Januari 2003) : 13.

<sup>83</sup> “37 Anggota DPRD NAD Dukung Pilsung Kepala Daerah,” *loc. cit.*

sejumlah fraksi selaku inisiator mengajukan draf qanun inisiatif ke pimpinan dewan agar disahkan menjadi milik DPRD, sedangkan keterlibatan IRI dan CETRO hanya sebagai fasilitator yang mengakomodir sejumlah pemikiran-pemikiran intelektual Aceh.<sup>84</sup>

Setelah mendapat tekanan politik yang cukup gencar dari luar dan jumlah inisiator dari DPRD yang telah mencapai 33 orang, yang berarti sudah lebih separuh dari anggota legislatif, barulah draf qanun pemilihan langsung dibicarakan pada sidang DPRD tanggal 6 Januari 2003. Sidang hari itu sekedar mendengarkan pendapat fraksi-fraksi dan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Qanun Pemilihan Langsung yang dipercayakan pada Sayid Mukhsin, dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, sebagai ketua.

Selama proses pembahasan rancangan qanun tentang pemilihan langsung bergulir di Aceh, dukungan terhadap pilsung cukup luas. Jajak pendapat yang dilakukan CETRO, FPHAM, dan Litbang Kompas 11-15 Agustus 2002 dengan 1.114 responden menyebutkan, 91,3 persen setuju Gubernur NAD dipilih langsung; 89,9 persen setuju bupati di NAD dipilih langsung; 87,1 persen setuju wali kota di NAD dipilih langsung; dan 86,8 persen setuju pilsung (Serambi Indonesia-SI, 29/8/2002).<sup>85</sup>

Minimal ada 14.021 petisi untuk pilsung yang ditujukan ke seluruh anggota DPRD NAD agar segera dan benar-benar mengagendakan pembahasan dan pengesahan Qanun Pilsung (SI, 15/11/2002). Dukungan terbuka juga (akhirnya)<sup>86</sup> datang dari Gubernur NAD Abdullah Puteh<sup>87</sup> dan anggota DPR asal Aceh. Selain itu, simulasi pilsung di Kuala Simpang, Oktober 2002, mendapat sambutan hangat dari masyarakat (SI, 09/11/2002).

---

<sup>84</sup> "Qanun Pilsung Diharapkan Selesai Maret 2003," *Serambi Indonesia* (10 Januari 2003). Lihat juga <<http://www.indonesia.com/serambi/2003/01/100103h2.htm>>.

<sup>85</sup> Indra J. Piliang, *loc. cit.*

<sup>86</sup> Tanda kurung dari penulis.

<sup>87</sup> Catatan tentang dukungan terbuka dari Abdullah Puteh ini menunjukkan adanya perubahan sikap politik dari yang bersangkutan, karena semula Abdullah Puteh bersama Ketua DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Muhammad Yus, termasuk kelompok yang menolak atau kurang mendukung pembahasan rancangan qanun pemilihan langsung.

Pendapat ulama di Banda Aceh juga menyebutkan, hanya melalui pilsung bisa diperoleh pemimpin yang adil. Pilsung dari aspek sejarah Islam secara konkret telah terjadi di awal masa lahirnya Islam (SI, 25/11/2002).<sup>88</sup>

Sedangkan pengamat politik lokal, Dr. Humam Hamid mengatakan bahwa tidak ada alasan untuk menunda-nunda pemilihan kepala daerah secara langsung karena rakyat Aceh sudah terlatih untuk melakukan proses pilsung, mereka sudah tidak asing lagi dengan sistem pemilihan langsung karena sudah terbiasa dengan pemilihan kepala desanya. Menurut Humam kekhawatiran para elit politik, eksekutif maupun legislatif terhadap pilsung kepala daerah tak lebih sebagai wujud ketidakmampuan mereka membaca aspirasi rakyat yang berkembang.<sup>89</sup>

Merespon semua hal tersebut di atas, Sidang Paripurna DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada 9 Januari 2004 kemudian memutuskan rancangan qanun tentang pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah di Naggroe Aceh Darussalam yang merupakan usul inisiatif 33 orang anggota DPRD Provinsi Naggroe Aceh Darussalam tersebut resmi menjadi inisiatif DPRD. Beberapa anggota dewan mengharapkan qanun bisa disahkan Maret 2003 karena jika waktu itu bisa dikejar, pada akhir tahun 2003, pemilihan langsung bupati/walikota sudah bisa dilakukan, terutama di kabupaten-kabupaten pemekaran.<sup>90</sup> Gubernur Abdullah Puteh usai sidang mengatakan bahwa pilsung merupakan amanah dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 dan itu harus dilakukan, menyangkut dengan waktu pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota akan ditafsirkan oleh para ahli.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> "37 Anggota DPRD NAD Dukung Pilsung Kepala Daerah," *loc. cit.*

<sup>90</sup> "Qanun Pilsung Diharapkan Selesai Maret 2003," *loc. cit.* Proses pengajuan draf qanun pilsung hingga sampai disahkan menjadi usul inisiatif DPRD membutuhkan waktu sekitar delapan bulan. Inisiatif diajukan 25 April 2002 dan baru pada 9 Januari 2003 disahkan menjadi usul inisiatif DPRD.

<sup>91</sup> *Ibid.*

Dalam perjalanannya, ternyata diperlukan waktu hampir dua tahun sampai akhirnya rancangan qanun pemilihan langsung itu disepakati oleh DPRD dan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan kemudian disahkan menjadi Qanun Nomor 2 tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pada 9 Maret 2004. Terhadap pengesahan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 ini Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno merespon dengan mengatakan bahwa pelaksanaannya setelah pemilihan presiden dan harus mengacu kepada RUU Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) yang sedang dipersiapkan oleh Pemerintah Pusat.<sup>92</sup> Pernyataan Mendagri ini juga dipertanyakan beberapa pihak, karena tidak ada kepastian tentang kapan RUU Pilkada Nasional disahkan dan siapa yang bisa menjamin akan disahkan pada tahun 2005.<sup>93</sup>

Disamping proses penyusunan dan pembahasan yang pelik dan berliku sebelum disahkan menjadi Qanun Nomor 2 Tahun 2004, dalam konteks isi atau substansinya, terdapat beberapa hal yang khas dalam draf rancangan qanun pemilihan langsung, baik dalam naskah yang diajukan oleh CETRO dan IRI juga dalam naskah yang diusulkan Tim Inisitaor DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Misalnya saja, dalam naskah yang diajukan oleh CETRO, ditawarkan konsep Mahkamah Ad Hoc Pemilihan sebagai lembaga peradilan yang akan memberikan putusan terhadap tindak pidana yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Tawaran ini kemudian diakomodir oleh Tim Inisiator DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam draf yang mereka ajukan sebagai usul inisiatif anggota DPRD.

---

<sup>92</sup> M. Isa Sulaiman, *op. cit.* Beberapa anggota dewan (bukan lembaga) kelihatannya bersetuju dengan usulan Mendagri itu. Ada anggota dewan yang berharap agar para bupati yang sudah berakhir masa jabatannya dipilih oleh anggota dewan sampai dengan lahirnya UU Pilkada Nasional, bahkan ada pula pejabat sebuah lembaga yang berpendapat pilkada semestinya ditunda, namun penundaan tersebut tidak dikaitkan dengan UU No. 18 Tahun 2001 melainkan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Tentang hal ini lihat Saifuddin Bantasyam, "Kisruh Politik Pilkada NAD," *Serambi Indonesia* (17 Juli 2004).

<sup>93</sup> Saifuddin Bantasyam, *loc. cit.*

Mahkamah Ad Hoc Pemilihan ditempatkan sebagai majelis khusus yang akan memutuskan perkara pelanggaran terhadap perundangan pemilihan dimana pembentukannya disahkan oleh Mahkamah Syar'iyah Provinsi. Keanggotaan Majelis Hakim Mahkamah Ad Hoc Pemilihan berjumlah sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Mahkamah Syar'iyah Provinsi.<sup>94</sup> Namun ketentuan tentang keberadaan Mahkamah Ad Hoc Pemilihan ini ketika pembahasan rancangan qanun pemilihan langsung selanjutnya tidak disetujui oleh DPRD dan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sehingga ketentuan tentang Mahkamah Ad Hoc Pemilihan tidak ditemui dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004.

Selain hal di atas, kedua draf rancangan qanun pemilihan langsung yang berasal dari CETRO dan IRI juga mengatur dan menempatkan calon independen (calon non-partai politik) sebagai kandidat yang bisa berlaga dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Ketika proses melahirkan klausul tentang calon independen tersebut sedang berlangsung (kurun April 2002 – Maret 2004), memang telah ada referensi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia tentang partisipasi politik perorangan non-partai untuk dipilih dalam pemilihan umum. Kerangka hukum Indonesia saat itu telah mengenal calon independen non-partai untuk menjadi kandidat anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebuah lembaga baru representasi daerah hasil amandemen keempat UUD 1945, dengan ketentuan setiap kandidat harus mendapatkan dukungan pemilih dalam jumlah tertentu sebagai syarat pencalonan. Ketentuan tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

---

<sup>94</sup> Lihat CETRO dan Balai Syura Ureung Inong Aceh, *Rancangan Qanun Pemilihan Kepala Daerah Langsung Nanggroe Aceh Darussalam*, (Banda Aceh: CETRO dan Balai Syura Ureung Inong Aceh, 2002), hal. 37 – 38. Lihat juga Tim Inisiator DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, *Rancangan Qanun Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, (Banda Aceh: Tim Inisiator DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2002), hal. 17 – 18.

Sebelum amandemen keempat UUD 1945 dan lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 telah ada peluang calon-calon independen (dalam artian tanpa kendaraan partai politik) untuk menjadi anggota MPR dari utusan daerah dan utusan golongan. Namun, untuk utusan daerah mekanisme pencalonannya pun tetap harus melewati tahap seleksi yang dilakukan oleh DPRD Provinsi, seleksi berarti ada pertarungan dan tarik menarik antar partai politik yang ada di DPRD Provinsi sebelum akhirnya berhasil memutuskan siapa yang akan dipilih untuk menjadi utusan daerahnya di MPR.<sup>95</sup> Dari setiap provinsi akan dipilih lima orang sebagai anggota utusan daerah di MPR, total saat itu dengan 27 provinsi di Indonesia maka akan ada 135 orang utusan daerah di MPR.

Sedangkan yang betul “murni” non-partai adalah utusan golongan yaitu mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proposional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya.<sup>96</sup> Utusan golongan sebanyak 65 orang diusulkan oleh golongannya masing-masing kepada DPR untuk ditetapkan. Ini kembali membuka peluang intervensi partai politik sehingga tidak mengherankan bila akhirnya yang dipilih oleh DPR sebagai anggota utusan golongan MPR adalah orang-orang yang golongannya ia wakili (maupun secara personal) memiliki hubungan dekat dengan partai politik yang ada di DPR.

Jadi meski celah bagi partisipasi politik orang-orang “non-partai” telah dibuka melalui utusan daerah dan utusan golongan MPR, namun tetap saja dalam realisasinya ada intervensi kuat partai politik, dan hal inilah yang

---

<sup>95</sup> Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya (Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999). Lebih lanjut tentang pencalonan utusan daerah untuk MPR lihat Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

<sup>96</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 4, LN No. 24 Tahun 1999, TLN No. 3811, ps. 1 angka 5.

membedakannya dengan tawaran calon independen yang digagas dalam draf rancangan qanun pemilihan langsung di Aceh. Walaupun, memang tidak tepat melakukan perbandingan antara calon independen yang digagas rancangan qanun pilsung dengan konsep utusan daerah dan utusan golongan MPR karena tidak pada bobot dan dasar pemikiran yang sama serta skup kekuasaannya pun berbeda berbeda.

Apa yang ditawarkan oleh rancangan qanun tentang pemilihan langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah hal yang baru dan merupakan suatu terobosan, karena selama ini publik sudah dibiasakan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan internal DPRD, di mana fraksi sebagai pengelompokan politik partai memegang kekuasaan dalam melakukan penjurangan calon yang nantinya akan dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rapat paripurna DPRD. Harus juga dipahami bahwa secara garis besar sampai saat ini sistem hukum dan politik Indonesia masih mensyaratkan partai politik sebagai kendaraan resmi seseorang yang ingin maju sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun sebagai anggota DPR atau DPRD.

Lampiran I dari Tesis ini menggambarkan perbandingan konsep pemilihan langsung kepala daerah di Nanggroe Aceh Darussalam yang ditawarkan oleh CETRO, IRI, Tim Inisiator DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, juga disertai perbandingan dengan bentuk final yang disepakati dan akhirnya diundangkan sebagai Qanun Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil/Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Perbandingan tersebut penting untuk melihat bagaimana konsep awal, gagasan, dan ide yang melatarbelakangi lahirnya Qanun Nomor 2 Tahun 2004.

Keputusan DPRD Provinsi dan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk menggunakan judul “Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil/Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam” ketika menyepakati pengesahaan dan menetapkan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 menimbulkan interpretasi yang berbeda dari yang seharusnya. Secara kaidah bahasa pemenggalan terhadap kata gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota bermakna bahwa pemilihan langsung hanya akan dilakukan kepada gubernurnya saja atau wakil gubernurnya saja dan seterusnya. Padahal pemilihan gubernur/wakil gubernur adalah satu paket.

Beberapa hal yang diatur dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004 sebagai tindak lanjut Pasal 14 ayat (6) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 adalah menyangkut pengaturan secara lebih lengkap dan merinci ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah kabupaten/kota (bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota) yang tidak diatur secara jelas dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.
- b. Komposisi, rekrutmen keanggotaan, tugas dan wewenang Komisi Independen Pemilihan dan Komisi Pengawas Pemilihan sebagai penyelenggara dan pengawas pemilihan.
- c. Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang antara lain memuat tentang dibukanya kanal bagi calon independen untuk berlaga dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.
- d. Tahapan dan mekanisme penyelenggaraan setiap tahapan pemilihan.
- e. Pengaturan tentang pemantau pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Naggroe Aceh Darussalam.
- f. Logistik dan biaya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- g. Dana kampanye dan pembatasan sumbangan dalam bentuk bukan *cash* yang diterima(*in kind*).

- h. Penentuan dan penetapan calon terpilih, dan
- i. Ketentuan-ketentuan pidana yang terjadi dalam pilkada dan sanksinya.

Ketika Qanun Nomor 2 Tahun 2004 lahir, Indonesia tengah bersiap untuk menyambut pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Pada saat itu telah ada beberapa perangkat peraturan perundang-undangan pemilihan umum yang lahir, antara lain Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum sebagai pengawas telah pula menyusun berbagai peraturan penyelenggaraan dan pengawasan pemilihan umum.

Dengan latar belakang kondisi tersebut, bisa dipahami bila akhirnya walaupun Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tidak menggunakan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 sebagai dasar hukum, namun beberapa ketentuan dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004 mengakomodir atau hampir sama dengan beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pemilu legislatif dan pemilu presiden (walaupun tidak dapat dinafikan bahwa dalam banyak hal juga ditemukan mekanisme dan tata cara penyelenggaraan pemilihan yang sangat berbeda).<sup>97</sup>

Selain hal-hal di atas, dalam ketentuan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 juga terdapat beberapa ketentuan krusial yang mengganjal dan bertentangan dengan standar pemilihan (umum) internasional. Ketentuan tersebut antara lain menyangkut adanya klausul dalam:

- a. Pasal 39 ayat (6) yang menyebutkan bahwa pegawai negeri sipil dapat menjadi juru kampanye apabila mendapat ijin dari atasannya yang tata caranya diatur oleh Komisi Independen Pemilihan. Klausul ini jelas bertentangan dengan

---

<sup>97</sup> Di samping memang lembaga seperti IRI dan CETRO yang melakukan pendampingan penyusunan draf rancangan qanun pemilihan langsung di Aceh adalah lembaga yang konsisten dan berpengalaman mengadvokasi isu-isu pemilihan umum, sehingga sebagian besar standar yang ditawarkanpun telah memenuhi standar internasional pemilihan umum.

ketentuan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian yang menyebutkan bahwa “*Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.*”<sup>98</sup>Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*,<sup>99</sup> maka otomatis ketentuan yang terdapat dalam Pasal 39 ayat (6) Qanun Nomor 2 Tahun 2004 ini menjadi batal demi hukum. Pegawai negeri sipil mau tidak mau harus tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur korpsnya ini atau dikenal sebagai *lex specialis derogat lex generalis*. Sangat mengherankan mengapa DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam meloloskan pasal ini karena jelas pada saat itu Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 masih berlaku dan mengikat seluruh PNS di Indonesia. Sekali lagi hal ini menunjukkan bahwa pembahasan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tidak terlepas dari kepentingan politik para pihak terhadap keterlibatan PNS dalam kampanye pemilihan kepala daerah langsung. PNS masih merupakan pematik bagi para pihak untuk “memuluskan” jalan memenangkan pemilihan.

- b. Pasal 56 ayat (2) menyatakan bahwa jumlah kertas suara untuk setiap TPS sesuai dengan jumlah pemilih terdaftar di TPS tersebut ditambah satu persen untuk cadangan. Ketentuan presentase cadangan surat suara yang hanya satu persen ini menurut Alan Wall, Konsultan pada Local Government Support Program (LGSP) USAID, adalah tidak sesuai standar internasional dan mungkin

---

<sup>98</sup> Dalam konteks keterlibatan pegawai negeri sipil dalam pilkada, Pasal 79 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (4) ini dikenai sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye dan diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).

<sup>99</sup> Asas ini dapat diartikan sebagai “.... *according to which the rule issued by a higher hierarchical authority overrides the one issued by a lower one,*” atau peraturan yang dibuat oleh pemegang otoritas kewenangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang dibuat oleh yang lebih rendah. Dalam konteks ini maka Qanun yang memperbolehkan PNS menjadi juru kampanye harus batal demi hukum karena bertentangan dengan aturan yang dibuat oleh otoritas pemegang kewenangan yang lebih tinggi, dalam hal ini DPR dan pemerintah pusat yang telah mengatur lain dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian.

tidak dapat dipraktekkan.<sup>100</sup> Tingkat cadangan kertas suara juga seharusnya lebih fleksibel, hal ini penting karena pemilih yang berpindah dan kehadiran pemantau pemilihan akan sangat mempengaruhi cadangan surat suara, belum lagi untukantisipasi surat suara yang tidak bisa digunakan karena rusak, cacat, dan sobek.

- c. Keterlibatan unsur Pengawas Pusat dalam keanggotaan Komisi Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (3) Qanun Nomor 2 Tahun 2004. Walaupun disadari ketentuan ini merupakan amanat Pasal 13 ayat (3) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 yang menyebutkan bahwa anggota Komisi Pengawas Pemilihan terdiri atas unsur anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, unsur pengawas pemilu nasional, dan anggota masyarakat yang independen. Namun semestinya DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, ketika menetapkan qanun juga mempertimbangkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawas pemilu nasional, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003. Menurut ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 disebutkan bahwa pengawasan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan oleh Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu sebagaimana dimaksud adalah Pengawas Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Selanjutnya diatur dalam Pasal 78 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 bahwa Panitia Pengawas Pemilu tugasnya berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden. Ini berarti bahwa lembaga pengawas pemilu adalah lembaga yang temporal (*ad hoc*), sehingga keterlibatan secara terus menerus (permanen) dalam kelembagaan Komisi Pengawas Pemilihan di Nanggroe Aceh Darussalam menjadi tidak

---

<sup>100</sup> Alan Wall, *Komentar dan Rekomendasi atas Rancangan Peraturan KIP*, (Jakarta: Local Government Support Program USAID, 2005), hal. 19. Alan Wall adalah seorang pakar pemilu yang telah banyak melakukan pendampingan dan pemantauan pelaksanaan pemilu di berbagai negara, juga adalah mantan Direktur Program Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilu atau International Foundation for Election System (IFES).

dimungkinkan. Qanun harus mengantisipasi ketiadaan unsur pengawas pemilu nasional ini dengan suatu pilihan hukum, walaupun tentu saja ini bukan mutlak tugas DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam semata untuk mengubah ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

- d. Ketentuan tentang penetapan calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara lebih dari setengah ( $50\% + 1$ ) sebagaimana diatur dalam Pasal 69 dan Pasal 71 Qanun Nomor 2 Tahun 2004 dipastikan akan melahirkan konsekwensi pelaksanaan pemilihan dalam dua tahap karena akan sangat sulit untuk memperoleh suara pemilih lebih dari setengah jumlah pemilih. Pemilihan dua tahap akan menghabiskan dana penyelenggaraan yang sangat besar. Selain akan menguras dana, juga sangat melelahkan masyarakat, seolah pemilihan demi pemilihan tidak ada putusnya.<sup>101</sup> Ketentuan ini sama persis dengan ketentuan untuk pemilihan umum presiden dan wakil presiden lalu, yang memang dilangsungkan dalam dua tahap. Untuk pemilihan kepala daerah secara langsung angka  $50\% + 1$  merupakan jumlah yang terlalu besar untuk skop pemilihan lokal yang tidak berskala nasional.

**Tabel 4.**  
**Perbandingan Penetapan Pasangan Calon Terpilih**  
**Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 dan Qanun Nomor 2 Tahun 2004**

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003	Qanun Nomor 2 Tahun 2004
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemilihan dilakukan dalam 2 (dua) tahap.</li> <li>▪ Pasangan Calon yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia diumumkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemilihan dilakukan dalam 2 (dua) tahap.</li> <li>▪ Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan dengan sedikitnya 20% suara di setiap Kabupaten yang tersebar lebih dari setengah jumlah kabupaten di provinsi, dinyatakan sebagai Gubemur dan Wakil Gubernur terpilih. Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil</li> </ul>

<sup>101</sup> Ridwan Isaq, "Apa yang beda dengan Pilkada di NAD," *Serambi Indonesia*, (20 November 2004).

<p>dan dibuatkan Berita Acara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dalam hal tidak ada Pasangan Calon terpilih sebagaimana dimaksud di atas, dua Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.</li> <li>▪ Dalam hal perolehan suara terbanyak diperoleh oleh dua Pasangan Calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.</li> <li>▪ Dalam hal perolehan suara terbanyak diperoleh oleh tiga Pasangan Calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.</li> <li>▪ Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua diperoleh oleh lebih dari satu Pasangan Calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.</li> </ul>	<p>Gubernur terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipitih kembali pada pemilihan tahap kedua, dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota yang mendapatkan suara lebih dan 50% dari jumlah suara dalam pemilihan dengan sedikitnya 20% suara di setiap kecamatan yang tersebar lebih dari setengah jumlah kecamatan di kabupaten/kota, dinyatakan sebagai Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/wakil walikota terpilih. Dalam hnl tidak ada pasangan calon Bupati/wakil Bupati atau Walikota/Wakil walikota terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali pada pemilihan tahap kedua, dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Bupati/wakii Bupati atau Walikota/wakil Walikota terpilih.</li> </ul>
---	---

Pada 9 Agustus 2004, lima bulan berselang setelah diundangkannya Qanun Nomor 2 Tahun 2004, Departemen Dalam Negeri RI melalui Sekretaris Jenderal Dr. Ir. Siti Nurbaya, M.Sc mengirimkan surat bernomor 188.341/1986/SJ perihal Qanun Provinsi NAD Tahun 2004 kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Surat bersifat segera itu dikirimkan sehubungan dengan ditetapkannya Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 dengan tembusan ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri dan Ketua DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam surat tersebut disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Sesuai amanat Pasal 16 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur,

Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota di Provinsi NAD baru berlaku paling cepat 5 (lima) tahun sejak ditetapkannya Undang-undang Otonomi Khusus tersebut, berarti paling cepat bulan Agustus 2006, sedangkan Qanun Provinsi NAD Nomor 2 Tahun 2004 tersebut di atas ditetapkan berlaku sejak tanggal ditetapkan pada tanggal 9 Maret 2004;

2. Komite Independen Pemilihan (KIP)<sup>102</sup> yang dibentuk DPRD Provinsi NAD berkedudukan di Provinsi NAD sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 3 s/d 19 Qanun Provinsi NAD Nomor 2 Tahun 2004 seharusnya hanya bertugas menyelenggarakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur. Sedangkan untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota merupakan tugas dan tanggung jawab KIP masing-masing Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai dengan maksud Pasal 15 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD.
3. Dengan demikian masa kerja KIP Provinsi selama 5 (lima) tahun tidak tepat karena KIP tidak dapat disamakan dengan KPUD. Masa kerja KIP berakhir setelah Gubernur/Wakil Gubernur telah dilantik.
4. Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, diminta kepada Saudara agar mencabut dan menyempurnakan Qanun Provinsi NAD Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota di Provinsi NAD. Pelaksanaan pencabutan dan penyempurnaan Qanun tersebut agar dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sejak diterimanya surat ini.

---

<sup>102</sup> Depdagri salah menggunakan terminologi, penyelenggara pilihan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bukan Komite Independen Pemilihan tapi Komisi Independen Pemilihan, lihat Pasal 4 Qanun Nomor 2 Tahun 2004.

Surat Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri (Depdagri) ini segera mendapatkan reaksi keras dari DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Melalui surat bernomor 188.341/1.800 perihal Qanun Provinsi NAD Nomor: 2 Tahun 2004 tertanggal 21 Agustus 2004 yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah membuat telaahan melalui Panitia Musyawarah, yaitu sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Pasal 16 Ayat (1) bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 12 dilaksanakan paling cepat 5 (lima) Tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Ketentuan Pasal ini hanya berlaku untuk Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana diatur dalam Pasal 12, dan hal tersebut lebih lanjut diatur dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004 Pasal 85. Sementara untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota diatur dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.
2. Bahwa DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, telah membentuk Panitia Penjaringan KIP berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9/PMP/Tahun 2004. Hal tersebut sesuai dengan perintah Undang-undang Nomor 18 Pasal 13 Ayat (1), dan proses Penjaringan Anggota KIP telah selesai dilaksanakan.
3. Bahwa dasar pemikiran Komite Independen Pemilihan (KIP)<sup>103</sup> yang dibentuk oleh DPRD Provinsi masa kerjanya 5 (lima) Tahun karena salah satu tugasnya adalah membentuk panitia pemilihan Kabupaten/Kota, untuk melaksanakan pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Kemudian juga, mengingat Undang-

---

<sup>103</sup> DPRD juga salah menggunakan terminologi, penyelenggara pilihan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bukan Komite Independen Pemilihan tapi Komisi Independen Pemilihan, lihat Pasal 4 Qanun Nomor 2 Tahun 2004.

undang Nomor 18 Tahun 2001 otonomi berada pada tingkat Provinsi dan berbeda dengan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, selanjutnya mekanisme pelaksana pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana ketentuan Pasal 15 Ayat (2) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi sesuai dengan Pasal 15 ayat (3) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

4. Bahwa Qanun Nomor 2 Tahun 2004 merupakan aturan pelaksana dari undang-undang Nomor 18 tahun 2001 sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Ayat (1) dan Pasal 15 Ayat (3).
5. Berdasarkan uraian di atas, maka apa yang disampaikan dalam maksud surat Nomor 188.341/1986/SJ, dikhawatirkan membawa dampak yang lebih buruk kepada masyarakat. Oleh karena itu untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, jalan yang sangat bijak untuk kami tempuh dalam melaksanakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati. Dan Walikota/Wakil Walikota dengan mengacu pada Qanun Nomor 2 Tahun 2004.

Surat tanggapan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terhadap surat Depdagri Nomor 188.341/1986/SJ tersebut juga dikirimkan kepada Mahkamah Agung RI, Ketua DPR/MPR-RI C/q Komisi II, Menteri Kehakiman RI, dan Menteri Dalam Negeri RI.

Surat Depdagri Nomor 188.341/1986/SJ dikeluarkan dalam kapasitas Depdagri sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan alasan melakukan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi/pemerintahan daerah, Depdagri memerintahkan Gubernur NAD untuk mencabut dan menyempurnakan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 didasarkan pada prinsip bahwa Qanun Nomor 2 Tahun 2004 telah bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dalam hal ini bertentangan dengan Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

Pengawasan dalam Bahasa Belanda disebut *toezicht*, dalam bahasa Inggris disebut *Supervision*<sup>104</sup> atau *controlling* yang juga bisa diartikan pengendalian. Dalam Istilah Indonesia antara pengawasan dengan pengendalian mempunyai makna yang berbeda. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “awas” diartikan dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, tidak maleng (memperhatikan baik-baik) dan hati-hati.<sup>105</sup> Kata “mengawasi” diartikan melihat dan memperhatikan, mengamati dan menjaga baik-baik. “Pengawasan” adalah penilikan dan penjagaan atau penilikan dan pengarahan kebijakan lainnya perusahaan, sedangkan kata “kendali” berarti kekang. Pengendalian adalah proses, cara, perbuatan mengendalikan, penegakan. Kata pengendalian diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan.<sup>106</sup>

Dengan demikian, istilah pengawasan dan pengendalian jelas berbeda, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata “*controlling*.” Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arahan kepada obyek yang dikendalikan.<sup>107</sup> Dalam hal ini penulis tidak bermaksud untuk mendikhotomikan secara tegas antara pengawasan dan pengendalian, karena masih ada padanan kata lain yang juga sudah baku yaitu “*pengontrolan*.”<sup>108</sup> Untuk pembahasan selanjutnya digunakan kata atau istilah “pengawasan.”

---

<sup>104</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001, hal. 153.

<sup>105</sup> Tim Penyusunan Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Depdikbud, Balai Pustaka, 1991, hal. 68.

<sup>106</sup> *Ibid.*, hal. 478.

<sup>107</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hal. 24 – 27.

<sup>108</sup> Josef Riwu Kaho, *Mekanisme Pengontrolan Dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1982, hal. 15.

Dalam pola hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sistem pengawasan juga akan menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari supaya pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Oleh karena itu, hal-hal seperti memberlakukan prinsip "pengawasan umum" pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan semakin sempit kemandirian daerah, dan makin terbatas otonomi. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan.<sup>109</sup> Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.<sup>110</sup>

Ketika Depdagri mengeluarkan surat Nomor 188.341/1986/SJ, masih berlaku Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks penyusunan peraturan daerah, Pasal 70, Pasal 113, dan Pasal 114 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur bahwa:

#### Pasal 70

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### Pasal 113

Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.

#### Pasal 114

(1) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan

<sup>109</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hal.39.

<sup>110</sup> *Ibid.*

perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau perundang-undangan lainnya.

- (2) Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebut alasan-alasannya.
- (3) Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Peraturan Daerah, atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya.
- (4) Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah.

Selanjutnya diatur bahwa pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>111</sup> Berdasarkan ketentuan ini, maka pada 21 April 2001 diundangkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan yang dimaksud di sini adalah pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>112</sup> Pengawasan dilakukan dengan:<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Indonesia (B), *op. cit.*, ps. 112 ayat (2).

<sup>112</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PP No. 20, LN No. 41 Tahun 2001, TLN No. 4090, ps. 1 angka 8.

<sup>113</sup> *Ibid.*, ps. 8.

- a. secara represif terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah yang berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan represif sebagaimana dimaksud di atas dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.<sup>114</sup> Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan Keputusan Pembatalan terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>115</sup>

Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi oleh Pemerintah dapat mengajukan keberatan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.<sup>116</sup> Selanjutnya sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, Menteri Dalam Negeri menetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 ini kembali menegaskan kekuasaan pemerintah pusat untuk “memveto” kebijakan daerah.

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, ps. 9 ayat (1).

<sup>115</sup> *Ibid.*, ps. 10 ayat (1).

<sup>116</sup> *Ibid.*, ps. 10 ayat (3).

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tidak menyebutkan secara tegas mengenai sistem pengawasan yang dianut, oleh karena itu sistem pengawasan tetap berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Ketentuan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 jo Keputusan Mendagri Nomor 41 Tahun 2001 juga diberlakukan dalam konteks otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden melalui Keputusan Menteri dalam Negeri berhak membatalkan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 yang ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

Maka berdasarkan hal di atas, Surat Sekretaris Jenderal Depdagri Nomor 188.341/1986/SJ yang memerintahkan Gubernur Provinsi NAD untuk mencabut dan menyempurnakan Qanun Provinsi NAD Nomor 2 Tahun 2004 dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah tidak sesuai atau bertentangan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 yang mensyaratkan bahwa pembatalan atas peraturan daerah diterbitkan dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden bukan dalam bentuk surat biasa seperti yang disampaikan Sekretaris Jenderal Depdagri.

## **2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pelaksanaannya**

Tak seperti pada umumnya peraturan perundang-undangan lain yang harus mengacu pada peraturan yang lahir belakangan (*lex posteriori derogat lex priori*), pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam harus mengacu pada ketentuan yang bersifat khusus

yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 (atau dalam konteks ini berlaku adagium hukum *lex specialis derogat lex generalis*).

Hal tersebut bisa dibuktikan dari adanya ketentuan dalam Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa “Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Acen Darussalam, dengan penyempurnaan.”

Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut merupakan kalusul penegasan kembali atas ketentuan yang telah ada dalam Pasal 225 dan Pasal 226 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 225 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.” Selanjutnya dalam Pasal 226 ayat (1) diatur bahwa ketentuan dalam undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang Undang tersendiri.

Selain didasari oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, penyelenggaraan pilkada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam secara legal formal harus dilakukan dalam kerangka hukum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun ketentuan tentang pilkada di Naggroe Aceh Darussalam hanya diatur dalam 2 (dua) pasal dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu Pasal 225 dan Pasal 226.

Salah satu butir penyempurnaan yang terdapat dalam Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menyangkut waktu penyelenggaraan pilkada di Naggroe Aceh Darussalam. Bila dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun

2001 disebutkan bahwa pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan paling cepat lima tahun setelah Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 diundangkan, maka Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur sebaliknya, yaitu mempercepat penyelenggaraan pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 226 ayat (3) huruf a Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.” Sedangkan untuk kepala daerah selain yang dinyatakan diatas, diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.<sup>117</sup>

Bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disahkan sampai dengan bulan April 2005, untuk mengisi kekosongan hukum, maka Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang pejabat kepala daerah.<sup>118</sup> Untuk proses pilkada yang akan berlangsung, pejabat kepala daerah tersebut, tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>119</sup>

Selain itu Pasal 226 ayat (3) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa “Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.” Hal ini jelas mengubah ketentuan yang terdapat dalam pasal 6 ayat (1) Qanun Nomor 2

---

<sup>117</sup> Indonesia (C), *op. cit.*, ps. 226 ayat (3) huruf b.

<sup>118</sup> *Ibid.*, ps. 226 ayat (3) huruf c.

<sup>119</sup> *Ibid.*, ps. 226 ayat (3) huruf d.

Tahun 2004 yang mengatur bahwa jumlah anggota KIP adalah 9 (sembilan) orang, dan 1 (satu) orang diantaranya berasal dari anggota KPU Republik Indonesia.

**a. Latar Belakang Perubahan Ketentuan UU No. 18 Tahun 2001 oleh UU No. 32 Tahun 2004.**

Ketentuan Pasal 33 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 mensyaratkan bahwa “Perubahan atas undang-undang ini dapat dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.” Tidak ada keterangan lebih lanjut pada bagian penjelasan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang pasal ini.

Merujuk pada ketentuan Pasal 33 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut, maka pada 21 September 2004 melalui surat bersifat segera dengan Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 Perihal Pertimbangan DPRD Provinsi NAD, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menyampaikan beberapa hal sebagai berikut kepada Pimpinan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yaitu:

1. Pada saat ini DPR RI sedang membahas RUU tentang perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; salah satu substansinya mengenai Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.
2. Bahwa untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, salah satu kekhususannya adalah pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
3. Pengaturan tentang substansi pemilihan secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dirasakan ada hal-hal yang perlu disempurnakan. Pansus dan Tim Perumus DPR RI yang membahas

RUU tentang perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menyiapkan draft penyempurnaan tersebut sebagaimana terlampir.

4. Mengingat dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan bahwa perubahan terhadap UU tersebut dengan memperhatikan pertimbangan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka melalui surat ini kami mohon pertimbangan Saudara terhadap materi terlampir. Dan menurut pandangan Pansus usul perubahan dimaksud tidak mengeliminir makna Otonomi Khusus.
5. Direncanakan persetujuan DPR RI terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang akan dilaksanakan dalam Paripurna tanggal 29 September 2004, maka kami mengharapkan pertimbangan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah dapat kami terima selambat-lambatnya pada tanggal 26 September 2004.

Selanjutnya dalam lampiran surat DPR RI Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 tersebut diatur ketentuan Pasal RUU tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Disebutkan bahwa:

- (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan.
  - a. Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005,

diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam selambat-lambatnya pada bulan April 2005.

- b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 18 Tahun tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sesuai dengan masa berakhir jabatannya itu.
- c. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.
- d. Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa-Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- e. *Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang telah memenuhi persyaratan tidak perlu dikonsultasikan oleh DPRD kepada Pemerintah.*
- f. *Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh (Ketua/unsur) Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*

Catatan:

Ayat (1) a, b, c, dan d : Pengaturan tentang waktu pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah

Ayat (1) e dan f : “penyempurnaan” ketentuan dalam UU No. 18 tahun 2001

- (2) Pembentukan, penggabungan, dan penghapusan daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan atas pertimbangan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Surat DPR RI jelas membedakan antara pengaturan tentang waktu pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan penyempurnaan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Bisa ditafsirkan bahwa berdasarkan pembagian tersebut, pengaturan tentang waktu pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam ayat (1) huruf a, b, c, dan d bukanlah merupakan penyempurnaan terhadap ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Pengaturan tentang waktu pelaksanaan pemilihan kepala daerah ditempatkan sebagai sesuatu yang baru yang tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

Pembagian yang dilakukan di atas sebenarnya janggal dan membingungkan karena, Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 jelas mengatur tentang waktu pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yaitu paling cepat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan, mengherankan bila percepatan terhadap waktu penyelenggaraan pemilihan tersebut tidak ditempatkan sebagai bagian “penyempurnaan” ketentuan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Tidak diketahui apa dasar pertimbangan DPR RI melakukan pembagian klausul ayat (1) huruf a, b, c, d, dan e di atas sebagai “pengaturan tentang waktu

pelaksanaan pemilihan kepala daerah” dan “penyempurnaan ketentuan dalam UU No. 18 tahun 2001.”

Sebagai tanggapan atas surat DPR RI Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 tersebut, pada 24 September 2004 DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam lalu mengirimkan surat Nomor 121/2185/2004 Perihal Pertimbangan DPRD NAD Terhadap Surat DPR RI. Surat dengan sifat penting tersebut ditujukan kepada Pimpinan DPR RI. Dalam surat bernomor 121/2185/2004 tersebut, DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menyampaikan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan ketentuan UU Nomor 18 Tahun 2001, pasal 33 perubahan atas UU ini dapat dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
2. Bahwa sesuai dengan rencana perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 yang akan dilakukan oleh DPR RI, salah satu substansinya adalah mengenai Pemilihan Langsung Kepala Daerah.
3. Bahwa berdasarkan hasil rapat, DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memberi pertimbangan terhadap Rencana Perubahan UU Nomor 22 / 1999 khusus mengenai Pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai berikut:
  - a. Dapat menerima usulan perubahan sebagaimana lampiran surat Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004.
  - b. Mengusulkan untuk dicantumkan penjelasan pasal dimaksud dengan lengkap.

Namun kenyataannya menjadi lain ketika pada 15 Oktober 2005 Presiden Megawati Soekarnoputri mengundang secara resmi rancangan perubahan (baca penggantian) terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ternyata ada perubahan antara draf pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang ditawarkan DPR RI melalui surat Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 dan kemudian diterima oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan isi Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang khusus mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Salah satu hal krusial yang membawa dampak bagi pemilihan di Nanggroe Aceh Darussalam adalah adanya perbedaan antara kalusul yang ditawarkan dengan kalusul yang disahkan menyangkut komposisi anggota Komisi Independen Pemilihan. Draf yang ditawarkan DPR RI kepada DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menyebutkan bahwa *Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh (Ketua/unsur) Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Namun yang diundangkan dalam Pasal 226 ayat (3) huruf e adalah ketentuan bahwa *Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*.

Perbedaan penggunaan kata *Ketua/unsur* dengan *Ketua dan anggota* berimplikasi pada banyaknya representasi KPUD Nanggroe Aceh Darussalam yang duduk di Komisi Independen Pemilihan. Dalam draf semula yang ditawarkan DPR RI jelas bahwa hanya akan ada 1 (satu) orang saja unsur KPUD Nanggroe Aceh Darussalam (entah itu Ketua atau Anggota) yang duduk sebagai anggota Komisi Independen Pemilihan. Sedangkan sebaliknya, ketentuan Pasal 226 ayat (3) huruf e membuat KPUD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam “bedol desa” ke “kandang” Komisi Independen Pemilihan. Semua

anggota KPUD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam otomatis menjadi anggota Komisi Independen Pemilihan.

Selain masalah komposisi anggota KPUD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga tidak mengakomodir ketentuan ayat (1) huruf e Surat DPR RI Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 yang berbunyi “*Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang telah memenuhi persyaratan tidak perlu dikonsultasikan oleh DPRD kepada Pemerintah.*”

Untuk melihat perbandingannya secara lebih lengkap antara draf tawaran DPR RI melalui surat Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 dengan ketentuan Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, lihat Tabel 5. berikut.

**Tabel 5.**  
**Perbandingan antara Surat DPR RI Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004 dan Ketentuan Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004**

<b>Surat DPR RI Nomor KD.02/5112/DPR RI/2004</b>	<b>Pasal 226 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004</b>
Pasal ...	Pasal 226
<p>(1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan.</p> <p>a. Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam selambat-lambatnya pada bulan April 2005.</p> <p>b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sesuai dengan masa berakhir jabatannya itu.</p> <p>c. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.</p> <p>d. Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung</p>	<p>(3) Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan:</p> <p>a. Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.</p> <p>b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.</p> <p>d. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-Undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.</p> <p>e. Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau caloa wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa~Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p>

<p>sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa-Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p> <p><i>e. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang telah memenuhi persyaratan tidak perlu dikonsultasikan oleh DPRD kepada Pemerintah.</i></p> <p><i>f. Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh (Ketua/unsur) Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</i></p> <p>(2) Pembentukan, penggabungan, dan penghapusan daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan atas pertimbangan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p>	<p>f. Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.</p>
--	--

#### **b. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005**

Sebagai pengaturan lebih lanjut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam konteks pelaksanaan pemilihan umum di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 mengatur bahwa:

##### Pasal 143

- (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, diselenggarakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh

Darussalam jo Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- (2) Pemilihan Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
- (3) Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya selain yang tersebut pada ayat (2), diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan periode masa jabatannya dan pemungutan suara pemilihan diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir.
- (4) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang Penjabat Kepala Daerah.
- (5) Penjabat Kepala Daerah tidak dapat menjadi calon Kepala Daerah atau calon Wakil Kepala Daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (6) Kepala Daerah dan Penjabat Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah berlaku juga ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah ini.

- (7) Penyelenggara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan Provinsi yang dibentuk oleh DPRD Provinsi.
- (8) Anggota Komisi Independen Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri dari unsur KPUD Provinsi NAD dan anggota masyarakat.
- (9) Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Komisi Independen Pemilihan Provinsi menetapkan Komisi Independen Pemilihan Kkbupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan.
- (10) Anggota Komisi Independen Pemilihan/Panitia Pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dibentuk oleh Komisi Independen Pemilihan Provinsi bersama DPRD kabupaten/kota, sejumlah 5 (lima) orang yang diisi dari Ketua dan Anggota KPUD kabupaten/kota.
- (11) Dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Komisi Independen Pemilihan/Panitia Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota yang bersangkutan dengan kewajiban melaporkan setiap tahap pelaksanaan pemilihan kepada Komisi Independen Pemilihan Provinsi.
- (12) Anggota Komisi Pengawas Pemilihan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terdiri dari unsur DPRD Provinsi, Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang independen.
- (13) Anggota Komisi Pengawas Pemilihan kabupaten/kota terdiri dari unsur DPRD kabupaten/kota, Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang independen.
- (14) Dalam hal pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota secara bersamaan, Komisi

Pengawas Pemilihan ditingkat kabupaten/kota dan Komisi Pengawas Pemilihan ditingkat kecamatan disamping sebagai Komisi Pengawas Pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota juga merupakan bagian Komisi Pengawas Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.

- (15) Sekretariat KPUD Provinsi melaksanakan tugas Sekretariat Komisi Independen Pemilihan Provinsi dan Sekretariat KPUD kabupaten/kota melaksanakan tugas Sekretariat Komisi Independen Pemilihan/Panitia Pemilihan kabupaten/kota.

### **3. Revisi Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004**

Disahkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya yang juga mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Nanggroe Aceh Darussalam menyebabkan juga harus dilakukan perubahan dan penyesuaian terhadap Qanun Nomor 2 Tahun 2004. Hal ini disebabkan karena Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan ketentuan yang berbeda dan bertentangan dengan Qanun Nomor 2 Tahun 2004. Dalam hal ini perubahan perlu dilakukan karena berlaku adagium hukum *lex superiori derogat lex inferiori*, yaitu ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah.

Beberapa hal yang diubah dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004 oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah: 1) jumlah anggota KIP Provinsi 9 orang terdiri dari unsur masyarakat dan unsur KPU yang diisi oleh ketua dan anggota KPUD, dan jumlah anggota KIP Kab/Kota 5 orang yang diisi oleh anggota KPUD Kab/Kota; 2) komposisi dan jumlah keanggotaan komisi pengawas; 3) ketentuan tentang sekretariat KIP; dan 4) perubahan penggunaan istilah/penyebutan kelembagaan penyelenggara pemilihan. Dengan pertimbangan tersebut maka mendesak untuk segera menerbitkan Qanun yang mengatur perubahan atas Qanun

Nomor 2 Tahun 2004. Dalam Qanun perubahan tersebut setidaknya juga harus mengatur mekanisme penetapan pasangan calon terpilih; ketentuan apabila kepala daerah dan atau wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap; dan ketentuan tentang penundaan pemilihan, yang harus diselaraskan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan peraturan perundangan terkait lainnya.

Pemilihan kepala daerah di Nanggroe Aceh Darussalam harus dikontekstualisasikan dalam semangat otonomi khusus. Semangat otonomi khusus ini diimplementasikan dalam satu kesatuan yang terdiri dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Qanun (peraturan daerah) yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Qanun yang dibentuk sebagai pelaksanaan dari Pasal 14 ayat (6) harus dilihat sebagai satu bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 itu sendiri.<sup>120</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tidak mendelegasikan pengaturan lebih lanjut ketentuan tentang pemilihan dalam suatu peraturan pemerintah (PP) seperti lazimnya pendelegasian wewenang oleh undang-undang, namun secara langsung memberikan kewenangan pengaturan lebih lanjut pada peraturan daerah (Qanun).

Dalam Lampiran II Tesis ini ditampilkan perbandingan antara Qanun Nomor 2 Tahun 2004 dan Revisi Qanun Nomor 2 Tahun 2004 yang telah diundangkan menjadi Qanun Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi NAD Nomor 2 tahun 2004, Lembaran Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2005 No. 13 Tambahan Lembaran Daerah Nomor 03.

---

<sup>120</sup> Pasal 14 ayat (6) UU No. 18 Tahun 2001 menyatakan bahwa “Hal-hal lain mengenai pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang belum diatur dalam undang-undang ini dapat diatur lebih lanjut dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.”

## B. Penyelenggara Pemilihan

Sebagaimana disebutkan dimuka, pemilihan di Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh sebuah Komisi Independen Pemilihan. Nyaris sama dengan proses penyusunan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 dan Qanun Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Qanun Nomor 2 Tahun 2005.

Ketika pada masa awal penjaringan anggota Komisi Independen Pemilihan oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Depdagri mengeluarkan Surat Sekjen Depdagri, nomor 188.341/1986/SJ, tertanggal 9 Agustus 2004 yang ditandatangani Dr Ir Siti Nurbaya. Surat tersebut meminta Gubernur Aceh untuk mencabut dan merevisi Qanun No 2 /2004, terutama berkaitan dengan KIP telah menimbulkan konflik baru di tengah peta konflik politik Aceh yang masih memanas. Surat itu sendiri sebenarnya menjadi ruang konflik baru, karena satu sisi pihak Depdagri menginginkan agar pilkada di Aceh dapat dilaksanakan secara langsung dengan menggunakan UU No 32 Tahun 2004.

Sisi lain, DPRD NAD dan elemen masyarakat Aceh lainnya juga menginginkan hal serupa tapi tidak menggunakan UU Nomor 32 Tahun 2004 melainkan tetap menggunakan UU No 18 Tahun 2001 yang penjabaran operasionalnya diatur dalam Qanun No 2/2004. Sebelum keluarnya surat Sekjen depdagri itu, Kasubdit Regional I Direktorat Pejabat Negara, Darius Baeha telah membuat pernyataan, "Pilkada di Aceh akan dilaksanakan sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, sebagaimana juga dengan daerah lain, acuan Pilkada untuk Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah UU Otda hasil revisi." Dia menambahkan, bahwa Pilkada menggunakan acuan UU No 18/2001 itu tidak mungkin. Alasannya, karena dalam UU tersebut pilkada secara langsung baru dapat dilaksanakan setelah lima tahun undang-undang Nanggroe Aceh Darussalam diterapkan sebagaimana tertera pada Pasal 16 ayat I UU No 18/2001.(Kontras, 19-25/08).

Adalah Zaini Jalil, Ketua Panitia Penjaringan Anggota KIP (komite independen pemilu) menolak intervensi sebagaimana statement itu. Intinya dapat mengancam keberadaan KIP yang anggotanya direkrut dengan menggunakan sistem ujian berlapis yang melibatkan lembaga lintas kampus, termasuk Fakultas psikologi UI. Hasilnya pasti kualitasnya lebih baik dari proses prekrutan anggota KPU yang hanya menggunakan sistem ujian biasa. KIP adalah sebuah lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yang bercorak kekhususan sebagaimana yang diamanahkan dalam UU No 44 dan UU 18/2001. Sehingga Zaini menilai Darius adalah orang yang tidak mengerti aturan yang membaca pasal setengah-setengah. Ketentuan lima tahun itu hanya berlaku khusus untuk pemilihan gubernur (Pasal 12 dan 16). Sedangkan untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dapat dilaksanakan setahun setelah pelaksanaan UU itu (Kontras, 19-25/08).

Perbedaan penafsiran terhadap undang-undang tersebut itulah yang menimbulkan konflik baru. Tentunya bermuatan politis. Maka mensingkronkan perbedaan pendapat ini perlu melihat sisi hukumnya. Di samping perlu merunut kembali ide dasar yang melatari lahirnya UU No 18/2001. Selanjutnya menghasilkan qanun No 2/2004. Lalu, didiskusikan siapakah yang lebih berwenang untuk mengubah qanun No 2/2004.

Sikap DPRD yang menolak permintaan Sekjen Depdagri dapat ditemukan landasan baik yang bersifat yuridis maupun politis. Secara yuridis, dalam UUD Pasal 22 E, ayat (2) sebagaimana yang telah diamandemen disebutkan, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk melaksanakan ketentuan pasal 22 E ayat (2) ini, dalam pasal yang sama ayat (5) dijelaskan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Berdasarkan ketentuan pasal ini, dapat dipahami bahwa KPU tidak bertugas menyelenggarakan

pemilihan kepala daerah kecuali hanya bekerja sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 22 E ayat (2).

Dalam konteks Pilkada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah diatur dalam Undang-undang No 18/2001. Pasal 13 ayat (1) undang-undang ini, berbunyi “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan dan diawasi oleh Komisi Pengawas Pemilihan, yang masing-masing dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 15 ayat (1) menyebutkan “Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atau nama lain dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14”.

Sesuai bunyi UUD 1945, pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa “Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 18 B ayat (1) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Dalam hal ini undang-undang yang mengatur adalah UU No 18/2004 dimana landasan operasionalnya dijabarkan dalam qanun-qanun. Atas dasar itu, kedudukan dan peran yang dapat dijalankan oleh UU No 18 tahun 2001, sudah tentu memiliki landasan yuridis cukup kuat. Sehingga segala ketentuan yang diatur di dalamnya, selama tidak ada perundang-undangan lain yang mengatur, maka sepenuhnya dapat dilaksanakan tanpa ada keraguan sedikit pun apalagi untuk dipertentangkan kembali.

Dalam sistem hukum dikenal prinsip *lex specialis derogate lex generalist*, artinya ketentuan Undang-Undang yang khusus dapat mengalahkan ketentuan Undang-undang yang umum. Prinsip tersebut menunjukkan adanya sifat hukum yang terbuka, fleksibel dan universalnya. Prinsip ini juga dimaksudkan untuk menghasilkan produk hukum yang sesuai dengan karakter psikososial suatu masyarakat. Dengan demikian, meskipun telah direvisi, keberadaan UU No 22/1999 tidak dapat menganulir segala

ketentuan yang telah diatur dalam UU No 18/2001. Termasuk keberadaan KIP itu sendiri.

Berdasarkan sistem hukum, suatu undang-undang yang telah diundangkan masih terbuka kemungkinan untuk diadakan perubahan. Prosedur dan tatacara perubahannya telah diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden. Keputusan ini juga berlaku bagi penyusunan perundang-undangan ditingkat daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 2. Dalam buku Pedoman Teknis Penyusunan Perundang-undangan nomor 143 disebutkan “jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diberlakukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan. Ketentuan mengenai kewenangan hukum tentang pencabutan ini lebih rinci diatur dalam nomor 144. berkaitan dengan ini, ada beberapa ketentuan yang harus diperhatikan dalam pencabutan perundang-undangan yaitu huruf a. perundang-undangan pada dasarnya hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat; huruf b. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh mencabut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan huruf c. pencabutan melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.

Selanjutnya, dalam nomor 131 disebutkan bahwa “peraturan perundang-undangan dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah”. Misalnya, lahirnya UU No 22/1999 dan juga UU No 18/2001.. Sedangkan lahirnya qanun No 2/2004 yang di dalamnya juga mengatur masa tugas, fungsi, dan wewenang KIP adalah penjabaran lebih lanjut dari Undang-undang No 18/2004. Selain itu, di dalam pasal 33 UU No 18/2001 itu sendiri

juga disebutkan bahwa perubahan atas undang-undang No 18/2001 harus memperhatikan pertimbangan DPRD Nanggroe Aceh Darussalam.

Jika dipandang dari sisi sosiopolitis, apakah pilkada yang menggunakan UU No 22/1999 hasil revisi dapat dimungkinkan? Jawabannya pasti tidak. Alasannya, jika hal itu dikembalikan kepada ide dasar lahirnya UU No 18 itu sendiri adalah atas pertimbangan sosiopolitis rakyat Aceh yang menilai bahwa UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Pertimbangan ini dapat dilihat dalam konsideran UU No 18 Tahun 2001 huruf d. Maka pemerintah menyusun UU No 18 Tahun 2001 yang bersifat *Lex Specialis* derogate *lex generalist* dari UU No 22 Tahun 1999 itu sendiri. Maka merujuk pada berbagai ketentuan perundang-undangan yang ada seperti UUD 1945 pasal 18 ayat (2), pasal 18 B ayat (1) pasal 22 E ayat (2) dan (5), Pedoman Teknis Penyusunan Perundang-Undang nomor 143 dan 144 huruf a, dan b, nomor 131, UU No 18/2001 pasal 33, dan konsideran UU No 18 Tahun 2001 huruf d, maka pendapat yang dikemukakan Darius Baeha maupun surat Sekjen Depdagri Nomor 188.134/1986/SJ, tidak memiliki kewenangan hukum maupun politik mengintervensi apalagi memaksa Gubernur NAD mencabut dan mengubah keberadaan KIP sebagaimana diatur dalam qanun No 2/2004

### **C. Pengawasan Pemilihan**

Dilaksanakan Komisi Pengawas yang dibentuk dan disahkan oleh DPRD, terdiri atas satu orang unsur Pengawas Pusat, tiga orang unsur anggota DPRD Provinsi, satu orang unsur ulama yang ditunjuk oleh MPU, dan empat orang dari calon yang diajukan oleh organisasi kemasyarakatan dan atau kelompok masyarakat.

Keterlibatan unsur Pengawas Pusat dalam keanggotaan Komisi Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (3) Qanun Nomor 2 Tahun 2004. Walaupun disadari ketentuan ini merupakan amanat Pasal 13 ayat (3) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 yang menyebutkan bahwa anggota Komisi Pengawas Pemilihan terdiri atas unsur anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, unsur pengawas pemilu nasional, dan anggota masyarakat yang independen. Namun semestinya DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, ketika menetapkan qanun juga mempertimbangkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawas pemilu nasional, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003. Menurut ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 disebutkan bahwa pengawasan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan oleh Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu sebagaimana dimaksud adalah Pengawas Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

Selanjutnya diatur dalam Pasal 78 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 bahwa Panitia Pengawas Pemilu tugasnya berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden. Ini berarti bahwa lembaga pengawas pemilu adalah lembaga yang temporal (*ad hoc*), sehingga keterlibatan secara terus menerus (permanen) dalam kelembagaan Komisi Pengawas Pemilihan di Nanggroe Aceh Darussalam menjadi tidak dimungkinkan. Qanun harus mengantisipasi ketiadaan unsur pengawas pemilu nasional ini dengan suatu pilihan hukum, walaupun tentu saja ini bukan mutlak tugas DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam semata untuk mengubah ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.