

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu hal yang paling mengemuka dalam isu dan dinamika demokrasi adalah adanya kerangka pemerintahan dimana masyarakat ikut berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Dalam sistem politik dengan komposisi jumlah anggota masyarakat yang besar, seperti pada umumnya di negara-negara modern, maka pemerintahan “oleh rakyat” sebagian besar dimaknai secara tidak langsung. Partisipasi utama rakyat adalah dengan memilih pembuat kebijakan melalui pemilihan umum yang kompetitif. Pemilihan umum (pemilu) adalah bagian atau perangkat dari demokrasi (*instruments of democracy*) dalam suatu tingkatan dimana rakyat diberi kesempatan untuk mempengaruhi suatu pembuatan kebijakan.<sup>1</sup>

Meskipun fungsi utama dari pemilu sebenarnya bukanlah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam pengertian yang langsung dan hakiki, namun pemilu lazimnya dikaitkan dengan fungsi pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>2</sup> Penguasa yang memenangi pemilu dengan percaya diri menjalankan kekuasaannya karena menganggap telah mendapat legitimasi penuh rakyat melalui pesta demokrasi yang dianggap sebagai mekanisme dan kerangka formal pelaksanaan asas kedaulatan rakyat tersebut.

Pasal 22 E ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan untuk memilih

---

<sup>1</sup> G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (Yale University, 2000), hal. 3.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 84.

anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>3</sup> Sebagai implementasi ketentuan tersebut, pada tahun 2004 Indonesia telah berhasil menyelenggarakan serangkaian pemilu yang terbesar dengan waktu dan sistem pemilihan terlama dan terumit di dunia.

Pada 5 April 2004, 5 Juli 2004, dan 20 September 2004 bangsa Indonesia secara berturut-turut telah berhasil menyelenggarakan pemilihan umum anggota DPR, DPRD, dan DPD (pemilu legislatif), pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pemilu presiden) putaran pertama, dan pemilu presiden putaran kedua. Pemilu legislatif telah berhasil memilih 550 anggota DPR periode 2004 – 2009 dari 69 daerah pemilihan yang terdistribusi kepada 16 partai politik dari 24 partai politik peserta pemilu.<sup>4</sup> Sedangkan pemilu presiden melalui dua putaran penyelenggaraan telah menghantarkan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden Republik Indonesia masa bakti 2004 – 2009.

Serangkaian pemilu yang diselenggarakan pada kurun 2004 tidak hanya mendapatkan legitimasi dari rakyat Indonesia, namun juga mendapatkan pengakuan dan penghargaan dari dunia internasional. Berbagai lembaga pemantau pemilu asing pun memberikan penilaian positif terhadap proses dan hasil penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden di Indonesia.<sup>5</sup> Pemilu

---

<sup>3</sup> Pasal 22 E ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>4</sup> Lebih lanjut untuk perolehan suara dan kursi DPR partai politik lihat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 44/SK/KPU/2004 tentang Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota jo Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/2004 serta salinan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 009/PHPU.C1-II/2004 tanggal 15 Juni 2004. Lihat juga “KPU Menetapkan 550 Nama Anggota DPR RI dan 128 Nama Anggota DPD Terpilih Periode 2004 – 2009,” [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id) (Selasa, 3 Agustus 2004).

<sup>5</sup> Beberapa lembaga swadaya masyarakat internasional bahkan menutup programnya di Indonesia karena menganggap bahwa Indonesia melalui pelaksanaan pemilu 2004 yang luber dan jurdil telah berhasil membuktikan dirinya sebagai negara yang demokratis, sehingga pendampingan melalui pelaksanaan program-program demokratisasi di Indonesia bukan lagi menjadi prioritas bagi lembaganya. Hal ini misalnya dilakukan oleh International Foundation for Election System (IFES) yang per 30 Maret 2005 mengakhiri program besarnya di Indonesia, dan hanya membuka kantor penghubung saja untuk merampungkan program-program yang belum selesai. Penulis adalah staf IFES Indonesia selama 2003 – 2004.

2004 dianggap sebagai salah satu pemilu paling demokratis yang pernah diselenggarakan Indonesia selain pemilu pertama tahun 1955 dan pemilu tahun 1999. Selain itu pemilu legislatif pada 5 April 2004 merupakan pemilu terbesar di dunia dan paling rumit yang pernah diselenggarakan dalam satu hari.<sup>6</sup>

Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004 melalui pernyataan awalnya menyatakan bahwa pemilu legislatif 5 April 2004 telah berlangsung damai dan demokratis meskipun terdapat kelemahan-kelemahan administratif, pemilu presiden putaran pertama pada 5 Juli 2005 digambarkan sebagai pemilihan umum yang damai dan bersejarah ditandai masalah teknis yang serius, sedangkan pemilu presiden putaran kedua 20 September 2004 ditempatkan sebagai tonggak penting untuk memperkuat transisi demokratis.<sup>7</sup>

Selain penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden pada 2004 lalu, sepanjang 2005 bangsa Indonesia juga menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota di berbagai provinsi dan kabupaten/kota yang tersebar di Indonesia. Pemilihan daerah secara langsung ini merupakan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”<sup>8</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung atau lazim disebut pilkada, tak hanya menjadi fenomena perintah undang-undang dasar, namun telah menjadi suatu kebutuhan bagi rakyat untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis, berpihak pada masyarakat, aspiratif, dan memiliki legitimasi. Pilkada

---

<sup>6</sup> Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, *Laporan Akhir* (Jakarta: Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, 2004), hal 7.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Lampiran XV, XVI, dan XVI.

<sup>8</sup> Terdapat beberapa penafsiran berbeda tentang ketentuan “dipilih secara demokratis,” ada yang berpendapat bahwa ketentuan tersebut tidak harus dimaknai sebagai harus dipilih melalui pemilihan oleh rakyat secara langsung, karena pemilihan secara demokratis juga bisa dilaksanakan dalam pemilihan internal oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). Dalam penafsiran ini, maka yang harus tersedia adalah adanya jaminan bahwa ada sistem dan mekanisme pemilihan oleh DPRD yang demokratis, transparan dan akuntabel. Pendapat ini penulis temui dalam beberapa diskusi dengan anggota DPRD di beberapa tempat di Indonesia.

seakan menjadi rangkaian lanjutan pesta demokrasi yang diharapkan mampu menjadi pengulang sukses peralihan kekuasaan secara konstitusional di Indonesia. Pada Juni 2005 tercatat 7 provinsi dan 159 kabupaten/kota yang akan melangsungkan pilkada.<sup>9</sup> Sedangkan data resmi Departemen Dalam Negeri menyebutkan bahwa Pada tahun 2005 ini akan diselenggarakan menyelenggarakan pemilihan untuk 226 Kepala Daerah yang terdiri dari pada bulan Juni 2005 sebanyak 8 Gubernur dan 173 Bupati/Walikota serta pada bulan Juli s/d Desember 2005 sebanyak 3 Gubernur dan 42 Bupati/Walikota.<sup>10</sup>

Pada 9 Agustus 2001 Presiden Megawati Soekarnoputri telah mengundang Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal mendasar dari undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>11</sup>

Semangat di atas diwujudkan dalam bentuk antara lain adanya pengaturan ulang perimbangan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, otonomi bagi Provinsi Nanggroe

---

<sup>9</sup> Shinta Shinaga, "7 Provinsi & 175 Kabupaten/Kota Sudah Tetapkan Jadwal Pilkada" <[www.detik.com](http://www.detik.com)>, 1 Juni 2005.

<sup>10</sup> Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Temu Ramah Dengan Pimpinan Redaksi Media Massa Nasipnal., Jakarta, 24 Februari 2005. Lihat lebih lanjut dalam <<http://www.depdagri.go.id/data/berita/file/pidato.pdf>>.

<sup>11</sup> Indonesia (a), *Undang-undang Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, UU No. 18 tahun 2001, LN. No. 114, TLN. No. 4134, Penjelasan Umum.

Aceh Darussalam untuk dapat menentukan lambang daerah, yang didalamnya termasuk alam atau panji kemegahan, yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, penerapan syariat islam, dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.<sup>12</sup>

Sebagai tindak lanjut atas konsep penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, maka bila tak ada aral melintang, sekiranya pada 25 Oktober 2005 nanti, di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam juga akan diselenggarakan pemilihan kepala daerah yang meliputi pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, yang tersebar di 16 kabupaten/kota.<sup>13</sup> Jadwal ini merupakan penundaan dari jadwal semula yang diperintahkan undang-undang, yaitu pada bulan Mei 2005 bagi kepala daerah di wilayah Nanggroe Aceh Darussalam yang masa jabatannya berakhir sampai dengan April 2005.<sup>14</sup> Penundaan dilakukan karena terjadinya bencana alam gempa bumi dan tsunami yang meluluhlantakan bumi Aceh pada 26 Desember 2004 lalu.

Pilkada Nanggroe Aceh Darussalam diselenggarakan berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001). Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 ini disahkan pada 9 Agustus 2001, jauh lebih dulu daripada lahirnya UU Nomor 32

---

<sup>12</sup> Secara geografis, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terletak di ujung barat pulau Sumatera yang sejak awal sudah didiami secara turun temurun oleh suku Aceh, Gayo, Alas, Aneuk Jamee, Kluet, Tamieng dan suku lainnya, yang dalam perkembangan selanjutnya dihuni juga oleh suku pendatang. Wilayah provinsi Nanggroe Aceh Darussalam saat ini terdiri dari 16 (enam belas) kabupaten yaitu kabupaten Aceh Besar, Pidie, Bireun, Aceh Utara, Aceh Tengah, Aceh Timur, Aceh Tenggara, Aceh Barat, Simeulu, Aceh Selatan, Aceh Singkil, Aceh Barat Daya, Gayo Lues, Aceh Jaya, Nagan Raya dan Aceh Tamiang. Serta 4 (empat) kota yaitu Kota Banda Aceh, Sabang, Lhokseumawe dan Langsa, dengan jumlah penduduk 4.073.006 jiwa. Lihat lebih lanjut Badan Pusat Statistik Aceh, "Aceh Dalam Angka" (Badan Pusat Statistik Aceh: Banda Aceh, 2001), hal. 31.

<sup>13</sup> Shinta Sinaga, *loc. cit.*

<sup>14</sup> Pasal 226 ayat (1) UU 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."

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004), yaitu pada 15 Oktober 2004, yang merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan pilkada langsung pada umumnya di wilayah Indonesia.

Tak seperti pada peraturan perundangan lainnya yang harus mengacu pada peraturan yang lahir belakangan (*lex posteriori derogat lex priori*),<sup>15</sup> pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam harus mengacu pada ketentuan yang bersifat khusus yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 (dalam konteks ini berlaku adagium hukum *lex specialis derogat lex generalis*).<sup>16</sup>

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 dilaksanakan secara jujur dan adil.” Ketentuan pasal inilah yang melandasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Nanggroe Aceh Darussalam.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 226 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang berbunyi bahwa “Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berlaku bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU tersendiri,” Hal ini kembali ditegaskan dalam Pasal 143 ayat (1) PP. Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 143 ayat (1) menyebutkan bahwa “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Nanggroe Aceh Darussalam diselenggarakan sesuai dengan ketentuan UU Nomor 18 Tahun 2001 jo UU Nomor 32 Tahun 2004.”

---

<sup>15</sup> *Lex posteriori derogat lex priori* dapat diartikan sebagai “*more recent law prevails over (abrogates, overrules, trumps) an inconsistent earlier law. One test that is applied in circumstances when (1) both customary and treaty sources of law exist and (2) these two sources cannot be construed consistently.*” Lihat <<http://www.people.virginia.edu/~rjb3v/latin.html>>.

<sup>16</sup> *Lex specialis derogat lex generalis* didefinisikan sebagai “*specific law prevails over (abrogates, overrules, trumps) general law. One test that is applied in circumstances when (1) both customary and treaty sources of law exist and (2) these two sources cannot be construed consistently.*” Lihat <<http://www.people.virginia.edu/~rjb3v/latin.html>>.

Sebagai tindak lanjut atas perintah Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, pada 9 Maret 2004, DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam 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, dan terdapat banyak ketentuan yang berbeda dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun dengan peraturan pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005).

Keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya yang juga mengatur tentang pilkada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menyebabkan harus dilakukan perubahan terhadap Qanun Nomor 2 Tahun 2004. hal ini disebabkan karena Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan ketentuan yang berbeda dengan Qanun Nomor 2 Tahun 2004. Dalam hal ini perubahan perlu dilakukan karena berlaku ketentuan *lex superiori derogat lex inferiori*, yaitu ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah, atau dalam hal ini ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengesampingkan ketentuan yang terdapat dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004.<sup>17</sup>

Perubahan terhadap Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tersebut kemudian pada 25 Juli 2005 resmi diundangkan menjadi Qanun Nomor 3 Tahun 2005. Proses perubahan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 ini melalui proses panjang yang menuai berbagai perdebatan “sengit” di antara *stake holders* pilkada yang ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, bahkan publik pun diajak ikut berpolemik

---

<sup>17</sup> Penerapan asas ini juga masih diperdebatkan karena meskipun kedudukan Qanun lebih rendah daripada UU dan PP, namun karena Qanun tersebut terbentuk sebagai mandat langsung dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, maka ia harus dinilai sebagai satu paket dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, pengesampingan terhadap Qanun dianggap juga sebagai pengesampingan terhadap Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Hasil diskusi penulis dengan Dr. Husni Jalil, pakar hukum tata negara Universitas Syiah Kuala.

menyangkut pasal-pasal yang ada dalam perubahan Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tersebut.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka terdapat beberapa identifikasi masalah dalam penulisan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung dalam kerangka otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yaitu:

1. Bagaimana dan apa latar belakang lahirnya konsep otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001?
2. Bagaimana kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia yang merupakan dasar bagi penyelenggaraan pemilihan kepala dan wakil kepala daerah secara langsung di berbagai provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia?
3. Bagaimana kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam kerangka otonomi khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta apa saja permasalahan hukum yang timbul dalam konteks pemilihan kepala daerah dan kepala daerah secara langsung dalam kerangka penerapan otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana dan apa latar belakang lahirnya konsep otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.



2. Untuk mengetahui bagaimana kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia.
3. Untuk mengetahui bagaimana kerangka hukum, penyelenggaraan, dan pengawasan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam kerangka otonomi khusus sebagaimana diamandatkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta apa saja persoalan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam akibat penerapan otonomi khusus tersebut.

#### **D. Kerangka Konsepsional**

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah menyebutkan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota. Sedangkan Menurut Kamus istilah otonomi daerah, kepala daerah adalah Gubernur bagi daerah propinsi atau Bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Dadang Solihin, *Kamus Istilah Otonomi Daerah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, 2001), hal. 51.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, Pasal 2 huruf a Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemilihan dilaksanakan dengan asas langsung yang dimaknai sebagai pemilihan langsung dilakukan oleh rakyat yang memenuhi syarat dan terdaftar sebagai pemilih.

Kata “otonomi” dalam bahasa Yunani, berasal dari kata *autos*, diri, dan *nemein*, menyerahkan, memberikan) 1). Kekuatan mengatur sendiri. 2). Tindakan mengatur sendiri, menentukan sendiri, mengarahkan sendiri. 3). Tidak tergantung pada kehendak orang lain. 4). Hak untuk mengikuti kemauan sendiri.<sup>19</sup> Dalam bahasa Belanda disebut “*autonomie*” diartikan otonomi, pengaturan oleh Undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendahan secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.<sup>20</sup> Kata khusus antara lain diartikan ialah khas, istimewa, sesuatu yang istimewa (bukan yang umum),<sup>21</sup> dalam bahasa Belanda disebut *specialiteit* diartikan spesial, khusus.<sup>22</sup>

Sedangkan pengertian otonomi khusus adalah ditempatkan dalam konteks penerapannya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pengertian otonomi khusus tidak secara tegas dituliskan dalam peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>19</sup> Yuliani Liputo, *Kamus Filsafat*, Bandung: Remadja Rosda Karya, 1995, hal. 29. Lihat juga Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Jakarta: Alumni, 1986), hal. 6.

<sup>20</sup> NE Algra, et.al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea*, Belanda-Indonesia, Bandung: Binacipta, 1983, hal. 37. Dalam Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Abridged Sixth Edition, St. Paul, MINN (West Publishing Co., 1991), hal. 90. *Autonomy The political independence of a nation; the right (and condition) of power of self government.*

<sup>21</sup> WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. IX (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), hal. 505.

<sup>22</sup> NE Algra, et.al, *op.cit.*, hal. 525. Dalam Henry Campbell Black, *op.cit.*, hal. 971. Menjelaskan lebih konkrit lagi yaitu *Special District. A limited governmental structure created to bypass normal borrowing limitations, to insulate certain activities from traditional political influence, to allocate functions to entities reflecting particular expertise, to provide services in otherwise unincorporated areas, or to accomplish a primarily local benefit or improvement, e.g. parks and planning, mosquito control, sewage removal.*

mengatur tentang otonomi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam,<sup>23</sup> namun dengan merunut pada pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 jo Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa yang dimaksudkan dengan otonomi khusus adalah penyelenggaraan keistimewaan yang diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 menyebutkan bahwa “kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam Undang-undang ini adalah dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus.”<sup>24</sup> Penyelenggaraan otonomi khusus yang diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 adalah dalam rangka pelaksanaan keistimewaan yang dimiliki Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam sehingga pada Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pengertian keistimewaan adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.<sup>25</sup>

Kata “Nanggroe” berasal dari bahasa Aceh yang mengandung dua pengertian, yaitu: pertama, “Nanggroe” mengandung makna sebuah Perkampungan/Banda yang ramai atau padat penduduknya, kedua, “Nanggroe” diartikan sebagai sebuah negara yang berdaulat, namun pengertian “Nanggroe” dalam penelitian ini bukan sebagai sebuah negara yang berdaulat, tetapi sebagai wilayah dari sebuah negara kesatuan, karena sebelum kata “Nanggroe” didahulukan dengan kata provinsi, sehingga pengertian “Nanggroe” diartikan sebuah wilayah yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bukan negara yang berdaulat (kursif penulis).<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Maksudnya adalah Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

<sup>24</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 3 ayat (1).

<sup>25</sup> Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh*, UU No. 44 Tahun 1999, LN No. 172, TLN No. 3893, ps. 1 angka 8.

<sup>26</sup> Husni, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945: Disertasi* (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2004), hal, 15.

## E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, utamanya digunakan metode penelitian normatif atau kepastakaan (*library research*), yang cara pengumpulan datanya dengan membaca, mempelajari, dan meneliti berbagai literatur, seperti buku, peraturan perundang-undangan, artikel, makalah seminar atau lokakarya, dan lain sebagainya.

Selain secara umum melakukan penelitian kepastakaan, penulisan thesis ini juga dilakukan dengan melakukan beberapa wawancara dan pengamatan di lapangan, dalam hal ini di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Penulis berkesempatan selama 3 (tiga) kali melakukan kunjungan untuk melakukan pengamatan dan penelitian lapangan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yaitu pada 10 – 12 Juni 2005, 19 – 26 Juni 2005, dan pada 17 – 22 Juli 2005.

Penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap anggota DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, aktivis lembaga swadaya masyarakat, anggota masyarakat, pakar hukum tata negara Universitas Syiah Kuala, Tim Penyusun Qanun Nomor 2 Tahun 2004, dan aktivis perempuan yang ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Penelitian lapangan difokuskan pada pendekatan kualitas dan bukan pendekatan kuantitas. Persepsi dan pendapat dari narasumber merupakan capaian yang ingin diperoleh penulis dalam melakukan wawancara dan pengamatan.

Berdasarkan sifatnya, penelitian ini dilakukan secara deskriptif, yaitu mencoba untuk memberikan gambaran tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung dalam kerangka otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Sedangkan apabila dilihat dari bentuknya penelitian ini menggunakan metode preskriptif yang mencoba untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan pemilihan kepala daerah langsung dalam kerangka otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Dilihat dari segi tujuannya, penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi masalah (*problem-identification*) dan dilanjutkan dengan

penelitian untuk mengatasi masalah (*problem-solution*) yang terdapat di dalam pemilihan kepala daerah langsung dalam kerangka otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Penelitian ini termasuk pada penelitian *mono disipliner* dengan penekanan pada bidang ilmu pengetahuan hukum.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yang diperoleh melalui daftar kepustakaan yang berkaitan dengan pemilu dan pengawasannya. Bahan pustaka hukum dijadikan referensi penulisan dalam penelitian ini, yang diperoleh dari bahan hukum primer yang mempunyai kekuatan mengikat dalam masyarakat, seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain sebagainya. Alat pengumpulan data yang dipakai untuk melakukan penelitian adalah dengan penggunaan studi dokumen terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah langsung dalam kerangka otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan terhadap hasil penelitian ini dituangkan dalam lima bab, yang pada masing-masing bab juga dilengkapi pembahasan subbab. Bab I terdiri dari lima subbab. Subbab pertama berisi mengenai latar belakang ditulisnya topik “PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH LANGSUNG DALAM KERANGKA OTONOMI KHUSUS PROVINSI NAGGROE ACEH DARUSSALAM”, yaitu dimana penulisan topik tersebut dilakukan berdasarkan keinginan untuk menganalisa pemilihan kepala daerah wakil kepala daerah secara langsung dalam kerangka otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Subbab-subbab selanjutnya adalah menguraikan mengenai Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Metodologi Penelitian dan terakhir mengenai Sistematika Penulisan.

Bab II menguraikan tentang otonomi khusus sebagai bagian atau perangkat dari otonomi daerah, sejarah penerapannya dalam beberapa periode penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia serta latar belakang dan alasan

diterapkannya otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melalui pemberlakuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Sedangkan Bab III membahas bagaimana kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di wilayah Indonesia dengan menguraikan berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya. Dalam bab ini diuraikan antara lain tentang latar belakang lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di sebagian besar propinsi, kabupaten dan kota di Indonesia, pengajuan uji materi terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 oleh sejumlah lembaga swadaya masyarakat pemilu bersama 16 orang anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi, serta apa implikasi yang timbul atas upaya hukum tersebut. Selain itu dibahas pula persoalan hukum yang timbul terkait dengan proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala secara langsung di Indonesia.

Pada Bab IV akan diuraikan tentang kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta membahas dan menganalisa secara lengkap tentang permasalahan hukum yang timbul dan dihadapi dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terkait dengan penerapan otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pembahasan pada bab ini juga akan membahas konteks permasalahan yuridis yang timbul dalam konteks penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Sebagai penutup pada Bab V akan disampaikan apa yang menjadi kesimpulan dari topik yang dibahas dalam penulisan ini, serta saran yang dapat diberikan oleh penulis, yang merupakan satu kontribusi sederhana bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama bidang ketatanegaraan di Indonesia khususnya mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam kerangka otonomi khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

