

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasca reformasi menandai bergulirnya kebijakan desentralisasi dan otonomi luas bagi daerah-daerah di Indonesia. Sekaligus awal dimulainya pola relasi baru antara pusat dan daerah semula bersifat eksploitatif-sentralistik menjadi format yang lebih kemitraan-desentralistik. Selain itu, tuntutan dan kebutuhan akan sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis meniscayakan diakhirinya pula politik sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pola berpemerintahan mengkedepankan *mainstream* kuasa rakyat, rakyat berada di garda terdepan sebagai “aktor” utama penyelenggara pemerintahan negara. Menempatkan rakyat pada posisi pilar sentral kekuasaan negara telah menjadi amanah konstitusi Negara Republik Indonesia.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini mencerminkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi.<sup>1</sup> Kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan lain.<sup>2</sup> Kedaulatan rakyat bermakna rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.149.

<sup>2</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 9.

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat berupa penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam konteks konstitusi, Pemilihan Kepala Daerah ditempatkan pada bab tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”.

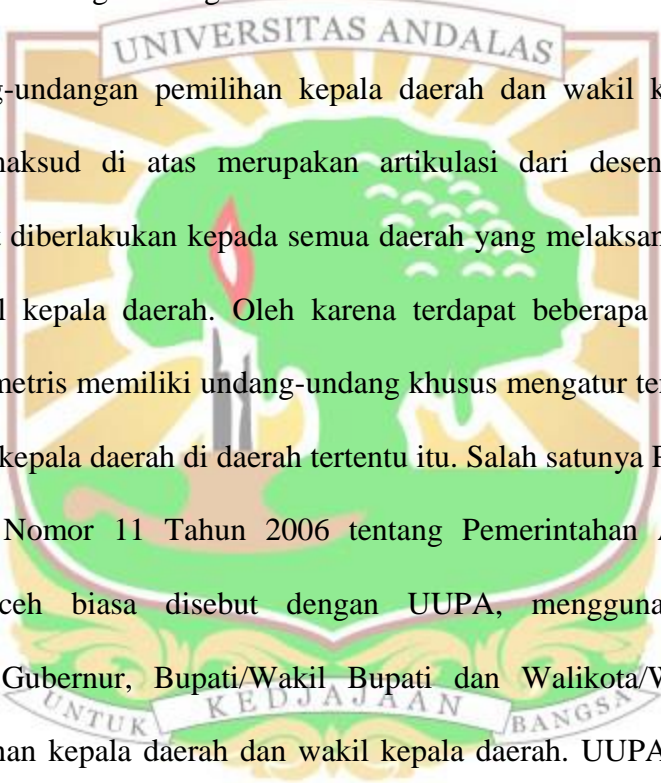
Klausul Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis diparalelkan dengan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di tingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Perubahan mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, maka proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui sistem perwakilan menjadi kehilangan relevansinya.<sup>3</sup> Oleh karena itu apabila frasa dipilih secara demokratis ditautkan dengan paham demokrasi berdasarkan Konstitusi Indonesia, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dibuka ruang penglibatan partisipasi rakyat secara langsung atau pemilihan langsung.

Pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah pada awalnya diintrodusir melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya lebih lanjut pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam undang

---

<sup>3</sup> Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 1-2.

undang tersendiri. Undang-undang dimaksud yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang



Perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah nasional sebagaimana dimaksud di atas merupakan artikulasi dari desentralisasi politik, tidak sepenuhnya dapat diberlakukan kepada semua daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Oleh karena terdapat beberapa daerah yang berstatus desentralisasi asimetris memiliki undang-undang khusus mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah tertentu itu. Salah satunya Provinsi Aceh memiliki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang Pemerintahan Aceh biasa disebut dengan UUPA, menggunakan frasa pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota untuk menyebut pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. UUPA juga mengatur secara khusus tentang penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di wilayah Provinsi Aceh. Sekaligus undang-undang ini membuka ruang pengaturan yang berbeda sebagai pertanda diakhirinya pula politik uniformitas untuk daerah-daerah yang memang sangat beragam.

Secara nyata pengakuan keberagaman daerah di nusantara ini, memperoleh justifikasi yuridikasinya termanifestasi dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi” *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut, tidak secara tegas menentukan bagaimana substansi atau materi dari daerah yang diberi status khusus atau yang diberi status istimewa. Bertaut dengan itu Saldi Isra mengemukakan bahwa dalam posisi sebagai hukum dasar (*basic law*), UUD 1945 mendelegasikan substansi atau materi status khusus atau istimewa tersebut menjadi substansi undang-undang.<sup>4</sup> Bagir Manan menyatakan “perkataan khusus” memiliki cakupan yang luas,<sup>5</sup> oleh karenanya memungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus.<sup>6</sup> Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 itulah untuk Provinsi Aceh telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini merupakan undang-undang khusus yang berlaku bagi Provinsi Aceh. Disisi lain pembentukan UUPA tidak terlepas dari adanya Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, dikenal dengan MoU Helsinki karena ditandatangani di Helsinki, Finlandia pada tanggal 15 Agustus 2005. MoU Helsinki merupakan landasan historis, dasar kekuatan utama lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh tersebut. Meskipun tidak semua butir-butir Nota Kesepahaman

---

<sup>4</sup> Saldi Isra, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia; Kajian Dari Aspek Konstitusi*, Dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42 tahun 2013, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Kampus IPDN, Jakarta. hlm. 57.

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm.15.

<sup>6</sup> Setya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makalah, Kantor Kementerian Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 1.

yang telah disepakati antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka itu termuat dalam UUPA.

Pasal 65 ayat (1) UUPA menentukan bahwa Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota diatur dengan Qanun. Hal ini *expressive verbis* (eksplisit) ditegaskan dalam Pasal 73 UUPA yakni penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota diatur lebih lanjut dengan Qanun dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Untuk itu telah diundangkan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Permasalahan muncul dan menimbulkan diskursus dari banyak pihak menyangkut masalah kekhususan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dalam pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan norma-norma pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam undang-undang Pemerintahan Aceh bukanlah bagian dari kekhususan Aceh. Narasi ini disebutkan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PHP Gub-XV/2017.

Terakhir Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XV/2017, Nomor 66/PUU-XV/2017 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XV/2017 dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Aceh yaitu Komisi Independen Pemilihan dan Panitia Pengawas Pemilihan bukanlah bagian kekhususan Aceh. Meskipun kedua lembaga penyelenggara Pemilihan tersebut diatur khusus dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh, tetapi keberadaannya tidak dapat dikatakan bagian dari kekhususan atau keistimewaan Aceh. Sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya sering kali melihat sesuatu yang diatur dalam UUPA tidak selalu menjadi bagian kekhususan Aceh, tetapi disisi lain Mahkamah Konstitusi menyatakan UUPA merupakan undang-undang yang bersifat khusus dalam arti berlaku secara khusus bagi daerah Aceh.

Bertaut dengan itu sebagaimana terlihat pada paragraf 3.11. 4 pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017 bahwa tidak semua hal yang diatur dalam UUPA merupakan kekhususan bagi Aceh, namun UUPA itu sendiri merupakan undang-undang yang bersifat khusus. “Khusus” disini bukan dalam pengertian bahwa ia (UUPA) lebih khusus dibandingkan dengan undang-undang lain yang mengatur materi muatan yang berhimpitan dengan dengan materi muatan yang diatur dalam UUPA melainkan “Khusus” dalam pengertian bahwa UUPA tersebut hanya berlaku secara khusus untuk Aceh.

Surat Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 151/PP.01.2-SD/01/KPU/II/2021 tanggal 11 Februari 2021 dan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 270/6321/SJ tanggal 20 Nopember 2020 perihal pelaksanaan Pilkada Aceh pada intinya menyatakan Pilkada Aceh bukan kekhususan Aceh karena masalah Pilkada juga diatur

dalam undang-undang nasional. Frasa di dalam Pasal 65 ayat (1) UUPA yang menyatakan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali, sama dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang menyatakan pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.



Dalam kaitan itu Kementerian Dalam Negeri dan Komisi Pemilihan Umum tidak setuju terhadap keputusan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh yang menetapkan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh dilaksanakan pada tahun 2022. Pertimbangan KIP Aceh bahwa pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota terakhir dilaksanakan pada tahun 2017, maka untuk berikutnya sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) UUPA pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dilaksanakan pada tahun 2022. Telah pula dikonkritkan dalam Pasal 101 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 yang menentukan bahwa pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2017 dilaksanakan pada tahun 2022. Sehubungan dengan itu, terlihat pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan amanah UUPA yaitu setiap 5 (lima) tahun sekali.

Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 sebagai ketentuan organik untuk melaksanakan norma tentang pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan

Walikota/Wakil Walikota yang diatur dalam UUPA, tidak dapat dilaksanakan karena perihal yang diatur dalam Qanun normanya sama dengan norma yang terdapat dalam peraturan perundangn nasional dan bukan merupakan kekhususan atau keistimewaan Aceh. Seharusnya Qanun tentang pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh merupakan norma tindak lanjut dari norma kekhususan dalam konteks UUPA sebagai undang-undang yang khusus mengalami distorsi pemahaman dan implementasinya.

Dua buah surat berkualifikasi sebagai peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan yakni Surat Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 151/PP.01.2-SD/01/KPU/II/2021 dan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 270/6321/SJ tanggal 20 Nopember 2020 perihal pelaksanaan Pilkada Aceh, dengan mudah dapat mengesampingkan keberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh.

Dalam konteks ilmu perundang undangan, pemberlakuan dua surat tersebut untuk penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh bukan saja tidak memiliki legal *reasoning* yang memadai tetapi telah melanggar asas *lex specialis derogate legi generalis* dan sekaligus telah menegaskan asas *lex superiori derogat legi inferior*. Konon surat tersebut merupakan tindakan administratif (sifatnya administrasi) yang diberlakukan untuk Provinsi Aceh yang seharusnya menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-undang Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur. Di sisi lain putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 *Juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022



menyatakan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota masuk ke dalam rezim Pemilihan Umum, sehingga kebijakan terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan tidak dapat dicampuri oleh Kementerian Dalam Negeri.

Berdasarkan uraian di atas, terkonstruksi suatu aksioma bahwa tidak semua norma undang-undang Pemerintahan Aceh yang mengatur pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota bagian kekhususan Aceh. Sama halnya dengan Qanun pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagai bagian dari pelaksanaan undang-undang khusus bukanlah kekhususan, sehingga tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota nasional. Dalam kaitan itu, maka pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang diatur dalam UUPA dan Qanun turunannya seharusnya dilaksanakan pada tahun 2022, tetapi karena Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Aceh dianggap bukan kekhususan Aceh, maka pelaksanaannya dilakukan serentak dengan Pilkada nasional tahun 2024.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun turunannya tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku khusus untuk Aceh memunculkan banyak diskursus dalam pelaksanaannya. Perdebatannya bertumpu pada cara memahami kekhususan Aceh (dalam hal ini Pilkada Aceh), bagian atau materi kekhususan yang tidak diperdebatkan juga sulit dilaksanakan, dan prinsip-prinsip derogasi dalam sistem peraturan perundang-undangan terkait dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menambah *complicated*

menjadi penyebab norma-norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan khusus yang berlaku di Aceh semakin tidak memiliki kepastian.

Sementara terdapat materi kekhususan dalam arti tidak ditemukan dalam undang-undang Pilkada umum dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh seperti partai lokal, lembaga penyelenggara, uji mampu baca al-qu'an, ambang batas dukungan calon perseorangan, ambang batas partai politik dan/atau partai politik untuk dapat mengukung pasangan calon dan pengadil sengketa hasil pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun Pemilihan Aceh selalu terjadi konflik norma dengan perundang-undangan nasional baik secara vertikal maupun horizontal.

Konflik vertikal terjadi antara Qanun Aceh dengan undang-undang Pilkada nasional dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum atau kebijakan Pemerintah dan Kebijakan KPU dengan Qanun Aceh dan/atau Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Konflik horizontal terjadi dalam bentuk eksternal yaitu antara Undang-Undang Pemerintahan Aceh dengan undang-undang Pilkada nasional. Kondisi ini menyebabkan keragu-raguan dan ketidakpastian hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan Pilkada Aceh.

Pada dasarnya keberadaan norma-norma Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang diatribusikan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan didelegasikan kepada Qanun, merupakan retasan *political election* dari sistem politik pemilihan sentralistik menuju desentralisasi politik bercorak desentralisasi asimetris, dalam hal ini asimetris Aceh. Untuk itu penelitian ini

berupaya merekonstruksi konsep dan menemukan solusi yang solutif dalam penyelenggaraan Pilkada di Aceh.

Berikutnya berharap kekhususan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Aceh dapat dijalankan dalam *mainstream* asimetris. Seterus itu, MoU Helsinki instrumen kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh menuju Aceh damai dan sejahtera. Salah satu metode mencapai maksud tersebut, maka dilaksanakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang sesuai Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun Pilkada Aceh.

Selanjutnya, Undang-Undang Pemerintahan Aceh beserta Qanun turunannya sebagai perundang-undangan khusus, khusus berlaku di Aceh dan pengertian khusus harus dilihat seluruh materi peraturan perundangannya. Sehingga seluruh norma dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun terkait Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai hukum positif wajib diberlakukan dan mengikat semua otoritas resmi dan warga negara di Aceh. Tidak ada lagi pembedaan antara norma dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Qanun yang berbeda dengan perundangan nasional untuk dikatakan sebagai kekhususan, sementara norma yang sama dengan peraturan perundang-undangan nasional dianggap itu bukan kekhususan, sehingga tidak wajib dilaksanakan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan yang telah diuraikan pada latar belakang permasalahan di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini

antara lain, sebagai berikut:

1. Bagaimana kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Bagaimana implementasi norma kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
3. Bagaimana skema kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh dapat dikembangkan pada masa yang akan datang.

### C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan permasalahan yang akan menjadi fokus studi, maka yang menjadi tujuan penelitian<sup>7</sup> ini adalah

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kekhususan pemilihan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh..
2. Melakukan identifikasi dan menganalisis implementasi norma kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Untuk menganalisis, menemukan dan merumuskan bagaimana skema kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dapat dikembangkan pada masa yang akan datang.

---

<sup>7</sup> Tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan singkat, tujuan penelitian yang dinyatakan dengan terang dan jelas akan dapat memberikan arah pada penelitiannya. Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 39.

## D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

### 1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan temuan dari penelitian ini, secara teoritis dapat memberikan manfaat berupa sumbangan pengetahuan baru bagi pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara pada umumnya, dan khususnya dibidang pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Adapun yang dimaksudkan dengan pengetahuan baru adalah temuan rumusan dalam bentuk seharusnya (*das sollen*) tentang kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Rumusan baru terkait pelaksanaan kekhususan tersebut diharapkan dapat memperkaya khazanah konsep kekhususan dalam peraturan perundang-undangan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota baik dalam perundangan nasional maupun Aceh.

### 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, temuan penelitian ini diharapkan bermanfaat menjadi bahan masukan yang dapat dipedomani oleh para pemangku kepentingan dalam melaksanakan fungsinya, terutama pembentuk hukum dalam mengkonstruksi rumusan baru mengenai pelaksanaan kekhususan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh. Selain itu penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi sumbangan pemikiran bagi semua pihak yang berkaitan dengan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh.

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran dan pemeriksaan yang dilakukan, sampai sejauh ini belum ditemukan adanya penelitian setingkat disertasi yang mengkaji secara spesifik tentang kekhususan pemilihan kepala daerah Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berdasarkan penelitian kepustakaan, ditemukan beberapa penelitian terdahulu yang ada kaitannya dengan penelitian ini, diantaranya:

1. Disertasi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Padjajaran Bandung Tahun 2004 yang diteliti oleh Husni Jalil berjudul "*Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*". Penelitian disertasi ini memfokuskan pada dua masalah yaitu: (1) Bagaimana pengaturan pembagian kewenangan dalam otonomi khusus; dan (2) Bagaimana hubungan pusat dan daerah dalam otonomi khusus. Ada beberapa temuan penting dari penelitian disertasi Husni Jalil yaitu memberikan kewenangan pelaksanaan syari'at Islam di Provinsi Aceh kemudian dibentuklah Mahkamah Syar'iyah sebagai badan peradilan penegakan syari'at Islam, susunan pemerintahan terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah dengan sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berbeda dengan provinsi lainnya di luar Aceh. Temuan penting lainnya berupa terdapat institusi-institusi pemerintahan daerah yang bersifat khusus seperti Sagoe (Kabupaten), Sagoe Cut (Kecamatan), Mukim, Gampong, Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe. Keberadaan Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe merupakan pengakuan atas institusi adat, sebagai simbol pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan bukan institusi pemerintahan.

2. Disertasi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun 2012, yang diteliti oleh Cakra Arbas dengan judul “*Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*”. Fokus penelitian disertasi ini diantaranya; (1) Kedudukan calon independen pada pemilihan umum kepala daerah di Provinsi Aceh, (2) Eksistensi calon independen pada pemilihan umum kepala daerah di Provinsi Aceh pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, (3) Calon independen pasca pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Provinsi Aceh. Terdapat beberapa temuan penting dari hasil penelitian disertasi ini yaitu (1) Keikutsertaan calon independen dalam pemilihan umum kepala daerah di Aceh hanya dibolehkan sekali saja sejak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diundangkan. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 membatasi bagi calon independen (perseorangan) sekali saja dapat ikut serta dalam Pemilukada, disebabkan ketentuan bagi calon perseorangan dalam undang-undang tersebut sengaja diperunukkan bagi mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka yang ingin berpartisipasi dalam politik Aceh tetapi belum memiliki partai politik (2) Pasal 56 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menentukan bahwa “ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan perama kali sejak undang-undang ini diundangkan”, dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 35/PUU-VIII/2010. Oleh karena itu, maka calon perseorangan (independen) dapat mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah di Aceh tanpa adanya pembatasan. (3) Pasca pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah Aceh Tahun 2012 calon perseorangan (independen) keberadaannya diakui secara hukum dan sosial,

akan tetapi mayoritas suara pada pemilihan umum kepada daerah tersebut dikuasai oleh partai politik lokal Aceh yaitu Partai Aceh. Sehingga calon yang terpilih sebagai Gubernur/Wakil Gubernur untuk periode Tahun 2012-2017 adalah pasangan calon yang diusung oleh Partai Aceh.

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan, maka penelitian dengan judul ***“Kekhususan Pemilihan Kepala Daerah Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh”***, memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, baik mengenai fokus penelitian, masalah penelitian, tujuan penelitian maupun temuan penelitian. Perbedaannya terletak pada; *pertama*, penelitian sebelumnya belum ada yang memfokuskan pada kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; *kedua*, penelitian sebelumnya belum ada yang memfokuskan bagaimana memformulasi dan mengkonstruksi pemahaman kekhususan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di wilayah Provinsi Aceh.

Dari perbedaan-perbedaan dengan hasil penelitian terdahulu sebagaimana dijelaskan di atas, sehingga dengan tegas dapat dinyatakan bahwa penelitian ini asli atau orisinal sesuai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, rasional, dan objektif sebagai wujud dari proses menemukan kebenaran ilmiah. Untuk itu, penelitian ***“Kekhususan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh”*** dapat dipertanggungjawabkan keaslian dan kebenarannya secara ilmiah.



## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

Dalam pencarian kebenaran memerlukan proses cukup panjang untuk dipelajari sehingga kebenaran itu diperoleh. Oleh karenanya dilakukan eksperimen atau penelitian ilmiah dalam mencari kebenaran atau mencari jawaban atas suatu pertanyaan. Dalam rangka ini para peneliti mengajukan teori-teori yang dibutuhkan dan relevan untuk menjelaskan suatu fenomena. Teori berasal dari kata “*theoria*” dalam bahasa Yunani berarti pandangan, pertimbangan, pengertian yang mendalam (*insight*); kata kerjanya “*theorein*” artinya mempertimbangkan, mengamati, memandang.<sup>8</sup> Pendapat lain menjelaskan bahwa teori merupakan cara atau hasil pandangan berupa suatu konstruksi di alam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya.<sup>9</sup>

Berikut dikemukakan beberapa pendapat ahli mengenai batasan atau pengertian dari teori yang disadur dari Sutekti dalam “Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)” sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Menurut Gorys, teori adalah asas-asas umum dan abstrak yang diterima secara ilmiah dan sekurang-kurangnya dapat dipercaya untuk menerangkan fenomena-fenomena yang ada.
2. Sarantakos, teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antara variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan atau meramalkan fenomena.
3. Menurut Kerlinger, “*Theory is a set of interrelated construct or concept, definition and proposition that presents a systematic view of phenomena by specifying relations among variables with the purpose of explanation and predicting the phenomena*” Artinya teori adalah seperangkat konstruk, konsep, definisi, dan proposisi yang saling berhubungan, yang menyajikan suatu

---

<sup>8</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan kekuasaan*, Edisi 2 (Cet.Ke-3), Yrama Widya, Bandung, 2019, hlm. 43.

<sup>9</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Cetakan ke-3, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2020, hlm. 82.

<sup>10</sup> *Ibid.*

pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan antar variabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi fenomena.

4. J.J.H. Bruggink mengemukakan “*A theory is a systematic explanation for the observed facts and laws that relate to a particular aspect of life*” maksudnya teori adalah generalisasi atau seri generalisasi dimana kita mencoba menjelaskan suatu fenomena dengan cara yang sistematis.

Dalam kaitannya dengan keberadaan teori dalam suatu penelitian ilmiah Maria S.W. Sumardjono menyatakan teori adalah “seperangkat preposisi yang berisi konsep abstrak atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan antar variabel sehingga menghasilkan pandangan yang sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh suatu variabel dengan variabel lainnya dan menjelaskan bagaimana hubungan antar variabel tersebut”.<sup>11</sup>

Teori mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam suatu penelitian, karena teori itu menjelaskan suatu fenomena. Dalam perspektif Hamid S.Attamimi menjelaskan pentingnya teori karena teori merupakan sekumpulan pemahaman, titik tolak, asas yang saling berhubungan, yang dapat memberi tuntunan dalam memahami sesuatu hal yang akan dialami.<sup>12</sup> Pentingnya teori dalam penelitian juga diintrodusir oleh David Madsen yang dikutip Lintong O.Siahaan, “*The basic purposes of scientific research is theory he adds that a good theory properly seen present a systematic view of phenomena by specifying relation among variables, with the purposes of exploring and prediction the phenomenon*”.<sup>13</sup> Pada intinya David Madsen mengemukakan bahwa tujuan utama dari penelitian ilmiah adalah teori, dan teori yang baik dapat menyampaikan pandangan

---

<sup>11</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usul Penelitian*, Gramedia, Yogyakarta, 1989, hlm.12.

<sup>12</sup> Hamid S.Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia; Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*. Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm.3.

<sup>13</sup> Lintong O.Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*, Cet.Pertama, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2000, hlm.5.

sistematis tentang fenomena dengan merincikan hubungan antar variabel, dengan tujuan untuk menjelaskan dan memprediksikan fenomena tersebut. Untuk itu keberadaan teori dalam suatu penelitian memiliki arti penting.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat dikemukakan betapa pentingnya teori dalam penelitian ilmiah, karena teori merupakan sekumpulan pemahaman, menjelaskan suatu fenomena, menghasilkan pandangan yang sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh suatu variabel atau pandangan mengenai fenomena berasal dari beberapa variabel yang berhubungan. Untuk itu keberadaan teori dalam penyusunan proposal penelitian merupakan keniscayaan, oleh karena itu di dalam setiap penyusunan proposal penelitian selalu dicantumkan, dikaji dan dianalisis teori-teori yang akan diterapkan dalam penelitian tersebut.

Salah satu substansi di dalam proposal maupun laporan penelitian yaitu adanya kerangka teori. Kerangka teori itu, digunakan di dalam menganalisis masalah-masalah yang menjadi fokus kajiannya, apakah hasil penelitiannya itu sesuai atau tidak dengan teori yang digunakannya dan/atau akan mengubah dan menyempurnakan teori yang akan digunakan atau diterapkan tersebut.<sup>14</sup> Untuk itu dapat dijelaskan kegunaan kerangka teori dalam suatu penelitian:

1. Membantu dalam membangun kerangka pemikiran bagi penelitian.
2. Membantu menemukan permasalahan penelitian, menemukan hipotesis, menemukan konsep-konsep, menemukan metodologi, dan menemukan alatalat analisis data.
3. Membantu menerangkan dan menggeneralisasi.
4. Memberikan landasan yang kuat dalam menjelaskan dan memaknai data dan fakta.
5. Mendudukan permasalahan penelitian secara logis dan runtut.
6. Membantu dalam membangun ide-ide yang diperoleh dari hasil penelitian.
7. Memberikan dasar-dasar konseptual dalam merumuskan definisi operasional.

---

<sup>14</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 1.

8. Membantu mendudukkan secara tepat dan rasional.
9. Membantu menganalisis, dengan memberikan penilaian terhadap temuan fakta dari hasil penelitian, dengan demikian apakah relevan dengan teori atau tidak sesuai<sup>15</sup>

Dalam penelitian ini digunakan 3 (tiga) teori yaitu teori desentralisasi, desentralisasi asimetris dan teori pemilihan kepala daerah. Masing-masing teori dimaksud akan diuraikan di bawah ini sebagai berikut:

#### a. Desentralisasi

Dalam proses politik sepanjang masa, akan selalu dijumpai lima masalah besar (*great issues*). Kelima masalah besar tersebut oleh Lipson mengikhtisarkan sebagai berikut:

*“The first problem is the coverage of citizenship; should it be exclusive or allinclusive, second problem is the function of the state; should its sphere of activity be limited or unlimited, the third problem about the source of authority; should it originate in the people or the government, the fourth problem is about the structure of authority, should power be concentrated or dispersed, and the fifth problem is the magnitude of the state and its external relation, what the unit of government is preferable, what interstate order is desirable”* (masalah pertama adalah tentang kewarganegaraan; apakah bersifat eksklusif atau inklusif, masalah kedua, fungsi negara; apakah dibatasi atau tidak dibatasi, problem ketiga, sumber kekuasaan; apakah diperoleh dari rakyat atau dari pemerintah, masalah keempat menyangkut struktur kekuasaan; apakah terkonsentrasi atau tersebar, dan masalah kelima tentang besarnya negara dan hubungannya dengan negara luar; unit pemerintahan seperti apa yang lebih baik, tatanan seperti apa yang diinginkan).<sup>16</sup>

Masing-masing masalah yang dihadapi dalam setiap proses politik tersebut merupakan pilihan diantara dua alternatif yang tersedia. Pilihan salah satu dari dua alternatif yang tersedia di atas, masing-masing saling bertolak belakang dan akan

---

<sup>15</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi...Op.Cit.*, hlm.85.

<sup>16</sup> Lislle Lipson, *The Great Issues of Politics: An Introduction to Political Science*, Edisi ke-6, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1981, hlm. 15.

melahirkan konsekuensi yang berbeda-beda. Dalam kaitannya dengan pilihan alternatif yang tersedia ini Lipson lebih lanjut menegaskan:

*“The first issue is the choice between equality and inequality, the second issue is the choice between a pluralist and monistic state, the third issue is the choice between freedom and dictatorship, the fourth issue is the choice between a dispersion of power and their unification, and the fifth issue is the choice between a multitude of state and a universal state”* (isu pertama pilihan antara kesetaraan dan ketidaksetaraan, isu kedua pilihan antara pluralis dan monistik (tunggal), isu ketiga pilihan antara kebebasan dan kediktatoran, isu keempat pilihan antara penyebaran dan penyatuan, dan isu kelima pilihan antara negara yang menekankan pada keberagaman dan negara universal).<sup>17</sup>

Berdasarkan ulasan di atas, menerangkan terdapat lima isu besar dalam proses politik, dari kelima isu atau masalah tersebut, maka masalah keempat berkait langsung dengan masalah pemilihan antara *centralization* dan *local autonomy*. Bilamana pilihan ditujukan pada *local autonomy*, maka pemerintah pusat harus menyelenggarakan desentralisasi atau dengan kata lain penyelenggaraan desentralisasi merupakan konsekuensi dari pemilihan yang di jatuhkan pada *local autonomy*.<sup>18</sup>

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>19</sup> Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>20</sup> Irawan Soejito,

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>18</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Cet. Ke- V, PT Raja Grafindo, 2001, hlm. 2.

<sup>19</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hlm. 15.

<sup>20</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5.

mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.<sup>21</sup>

Hulme dan Turner, mengungkapkan bahwa “...*decentralization within the state involves a transfer of authority to perform some service to the public from an individual or agency in central government to some other individual or agency which ‘is closer’ to the public to be served*”<sup>22</sup> Pengertian desentralisasi berikutnya disampaikan oleh Medina Marcela, bahwa “...*decentralization is the process by which the central government transfers powers, functions and resources to departments and municipalities. Its goal is to increase the autonomy of the sub national levels of government and encourage more direct citizen participation in local public affairs*”.<sup>23</sup>

Barret, Mude dan Omiti mengemukakan pendapat bahwa desentralisasi adalah “...*devolved administrative, political and fiscal authority from central government to regional and local jurisdiction*...”<sup>24</sup> Bilamana ditilik dari pendapat Barret, Mude dan Omiti, mereka menerangkan bahwa penyerahan kewenangan dalam desentralisasi terdiri

---

<sup>21</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemda Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29.

<sup>22</sup> Hulme dan Turner menekankan desentralisasi pada aspek penyerahan otoritas pada level pemerintahan yang berbeda dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga desentralisasi semata-mata dilakanakan atas dasar pertimbangan peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya di tingkat lokal, dimana masyarakat secara langsung bersentuhan dengan pemerintah sehingga pelayanan publik tersebut benar-benar berdampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Turner Mark and David Hulme, *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, MacMillan Press Ltd, London, 1997, hlm. 152.

<sup>23</sup> Medina dan Marcela menukilkan bahwa desentralisasi merupakan proses pendelegasian kekuasaan atau wewenang, fungsi-fungsi dan sumber daya dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi level nasional kepada tingkat yang lebih rendah level sub nasional. Tujuannya adalah untuk penguatan otonomi pemerintahan daerah serta mendorong partisipasi warga masyarakat di tingkat lokal dalam urusan-urusan publik. Medina and Ceballos Marcela, “*Local Autonomy, Social Control. Decentralization As A Strategy for Government Legitimacy*” en Hemisphere Vol II, fall 2002, Miami: Latin America and Caribbean Center of Florida International University, Paginas 31-41, hlm. 7.

<sup>24</sup> Barret Christopher B, Andrew G.Mude and John M.Omiti, *Decentralization and the social economics of Development; Lessons From Kenya*, CAB International, 2007, hlm. 1.

atas atau meliputi; kewenangan dibidang administratif, politik dan kewenangan fiskal. Ketiga kategori tersebut menjadikan desentralisasi sebagai suatu pendekatan managerial yang sistemik dan utuh guna memperkuat keleluasaan pemerintah di aras bawah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat lokal. Paralel dengan pendapat Crawford dan Hartmann yang menjelaskan bahwa *“Decentralization entails the transfer of power, responsibilities and finance from central government to sub-national levels of government at provincial and/or local levels”*.<sup>25</sup>

Pendapat ini seiring dengan penjelasan yang dikemukakan Barret, Mude dan Omiti bahwa desentralisasi merupakan pendelegasian kewenangan yang meliputi; kekuasaan, tanggung jawab dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan pendapat yang disampaikan Hulme, Barret dan Crawford sebagaimana terurai di atas, maka dapat dicatat terdapat beberapa hal substansial yang termaktub dalam desentralisas, sebagai berikut:

1. Penyerahan otoritas pada level pemerintahan yang berbeda, yakni dari pemerintahan atasan kepada pemerintahan level di bawahnya;
2. Penguatan otonomi daerah, mendorong partisipasi masyarakat di tingkat lokal dalam urusan publik;
3. Merupakan paket pendelegasian wewenang terkait dengan administratif, politik, fiskal dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Bagir Manan secara umum mengartikan desentralisasi sebagai setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau

---

<sup>25</sup> Crawford, Gordon and Crhistof Hartmann, *Decentralization: A Pathway out of Poverty and Conflict*, Amsterdam; Amsterdam University Press, 2008, hlm.7.

pejabat. Dalam kaitannya dengan pemerintahan otonom, desentralisasi tidak hanya mencakup pemencaran kekuasaan dibidang otonomi.<sup>26</sup> Van Der Pot Dalam Bagir Manan, menggambarkan desentralisasi dengan menyebutkan bahwa tidak semua peraturan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (sentral). Pelaksanaan pemerintahan dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai badan otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan territorial (*territorial decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functioneele decentralisatie*). Bentuk desentralisasi itu menurut Van Der Pot dapat dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan.<sup>27</sup>

Secara empiris desentralisasi merupakan fenomena yang tumbuh dan berkembang sangat pesat diberbagai negara. Banyak negara secara gradual terus menerus dan sistematis mentransfer kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan bekerja lebih serius agar pemerintahan lokal lebih efektif dan responsive dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayahnya. Setidaknya terdapat 3 (tiga ) alasan yang mendorong sejumlah negara menerapkan desentralisasi:<sup>28</sup>

1. Desentralisasi diimplementasikan oleh sejumlah negara di dunia, karena pilihan desentralisasi diharapkan unit pemerintahan yang lebih kecil dapat eksis secara berkesinambungan. Keinginan ini muncul karena rezim pemerinah yang berkuasa yang memiliki kuasa resmi atas berbagai *resources* sebelumnya merupakan rezim diktator dan menerapkan pola hubungan antar pemerintahan yang berbeda level secara sentralistik.

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.* hlm. 10.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm.11.

<sup>28</sup> Cristian Widya Wicaksono, *Problematika dan Tantangan Desentralisasi di Indonesia*, Jurnal Bina Praja, Volume 4 Nomor 1 Edisi Maret 2012, hlm.22-23.



2. Membatasi dan mengurangi rentang kewenangan pemerintah pusat yang terlalu besar. Keberadaan rentang kewenangan yang terlalu besar menyebabkan konsentrasi fokus kebijakan dan pekerjaan penyelenggaraan pemerintahan menjadi terakumulasi pada institusi pemerintahan pusat. Kadaan ini akan menyulitkan bagi pemerintah pusat untuk bergerak dan mengembangkan fungsi, tugas dan wewenangnya secara lebih leluasa, terutama untuk memperhatikan secara mendetail aspek-aspek terkait dengan interaksi investasi dan perdagangan secara internasional. Melalui pendelegasian kewenangan kepada daerah kesempatan untuk memfokuskan diri pada interaksi investasi dan perdagangan internasional terbuka luas, sehingga negara tersebut dapat bergabung dalam arena pasar lebih efisien.
3. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat lokal serta meningkatkan akuntabilitas dan efektifitas. Kebijakan desentralisasi selain diasumsikan memperkuat institusi lokal, desentralisasi diharapkan juga mampu mendorong pemberdayaan komunitas guna mengelola sumberdaya secara lebih efisien dan efektif, sebab dalam perkembangannya agenda pembangunan didesain untuk lebih berpihak kepada komunitas miskin dan berfokus pada pendekatan *bootom-up* dalam pola pembangunan masyarakat.

Dianutnya sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, menurut The Liang Gie distimulus oleh beberapa alasan:<sup>29</sup>

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya menimbulkan tirani.

---

<sup>29</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sementara Mariun mengemukakan 2 (dua) argumen sebagai dasar dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut:

1. Demi tercapainya efektivitas pemerintahan;
2. Demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).<sup>30</sup>

Dalam ruang implementasinya pelaksanaan desentralisasi akan semakin mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan, disebabkan wilayah negara itu pada umumnya terdiri dari berbagai satuan daerah masing-masing mempunyai sifat khusus tersendiri disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat-istiadat, kehidupan ekonomi, bahasa, dan tingkat pendidikan yang berbeda. Pemerintahan dapat efektif kalau sesuai dan cocok dengan kondisi riil dalam negara.<sup>31</sup>

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan

---

<sup>30</sup> Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, UGM, Yogyakarta, 1975, hlm. 30.

<sup>31</sup> *Ibid.*

pemerintahan negara antara pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintah lebih rendah. Dengan demikian sistem desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hal yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Dalam negara kesatuan pelaksanaan desentralisasi dapat merupakan pengalihan atau pelimpahan wewenang pemerintah dapat dilakukan secara territorial dan fungsional. Desentralisasi territorial atau kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingannya dengan aspek kewilayahan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan batas yuridiksi kelembagaannya. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada segolongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur dan mengurusnya sesuai batas yuridiksi fungsi tersebut.<sup>32</sup> Praktik di Indonesia cenderung baru menganut desentralisasi territorial sehingga wewenang pemerintahan dibagi habis antara pemerintah pusat dan elemen-elemennya serta pemerintah daerah dan elemen-elemennya.<sup>33</sup>

Di Indonesia desentralisasi secara substansial telah berlangsung sejak era reformasi adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar terkat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sekaligus merubah

---

<sup>32</sup> Safri Nugraha, at.all., *Laporan Akhir Pemahaman dan Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Kerjasama Antara Kementrian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota*, Fisip UI, Jakarta, 2012, hlm.5.

<sup>33</sup> *Ibid.*

perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya berfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis berlangsung sejak orde reformasi ini.

Berdasarkan konstitusi Indonesia secara eksplisit disebutkan bahwa Negara Indonesia sebagai negara kesatuan berbentuk republik, dengan sistem desentralisasi. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas dinyatakan “negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan” berbentuk Republik. Prinsip dasar negara kesatuan bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dalam sistem ini segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>34</sup>

Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen:

---

<sup>34</sup> Fahmi Amrusyi, “Otonomi Dalam Negara Kesatuan” Dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan di atas jelas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, atau daerah yang diberi wewenang untuk melaksanakan pemerintahannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi pada dasarnya pelimpahan dari sebagian wewenang pemerintah pusat kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Benyamin Hoessein, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.<sup>35</sup> Sehingga desentralisasi mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu.

Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, menurut Astim Riyanto dalam Disertasinya menyatakan bahwa negara kesatuan lebih tepat menggunakan asas desentralisasi dari pada asas otonomi. Sebab otonomi dalam negara kesatuan adalah wujud dari asas desentralisasi, yang bentuk daerahnya adalah daerah

---

<sup>35</sup> Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Otonomi Daerah Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi, Program PPS UI, Jakarta, 1993, hlm.12.

otonom. Kalau asas otonomi yang digunakan, itu hanya dimungkinkan untuk negara serikat.<sup>36</sup>

Desentralisasi yang telah berlangsung sejak era reformasi adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar terkat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sekaligus merubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya berfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis berlangsung sejak orde reformasi ini.

Desentralisasi merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim Orde Baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tidak terbantahkan lagi. Keduanya berlangsung pada saat perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi yang sangat parah, setelah krisis ekonomi di penghujung tahun sembilan puluhan. Keduanya juga berlangsung dalam skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan tanpa masa transisi yang memadai.<sup>37</sup>

Diakui oleh Pratikno,<sup>38</sup> desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilemma. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada

---

<sup>36</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 405.

<sup>37</sup> Abdul Aziz dan David D. Arnol, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, Cetakan I, Pondk Edukasi, Bantul, 2003, hlm. 13.

<sup>38</sup> Pratikno, "Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final", Dalam Abdul Gaffar Karim dkk (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 33-34.

gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, negara-bangsa Indonesia memulai perjalanannya dengan pilihan pemerintahan yang desentralistik.

### **b. Desentralisasi Asimetris**

Telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa “Negara Indonesia, ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik”. Di dalam negara kesatuan, pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara berada ditangan pemerintah pusat. Namun, tidak berarti bahwa kebijakan yang diterapkan dalam negara kesatuan harus diseragamkan (*uniform*). Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh The Liang Gie bahwa setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Sehubungan dengan hal itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>39</sup>

Indonesia sebagai negara kesatuan dipandang paling tepat untuk mewadahi persatuan dari suatu bangsa yang majemuk dalam banyak dimensi kebangsaan yakni keberagaman suku bangsa, agama dan budaya. Keberagaman ini merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*) dan tidak untuk diseragamkan (*uniformed*). Jimly Asshiddique dalam Nyimas Latifah Letty Aziz menerangkan bahwa prinsip persatuan tidak boleh diidentikkan dengan kesatuan. Maksudnya bentuk negara Indonesia merupakan negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah

---

<sup>39</sup> Dwipayana Dkk., *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia: Studi Kasus Provinsi Bali dan Provinsi Kepulauan Riau*, Sekjen DPD RI, Jakarta, 2013, hlm.18-19.

prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), dan bukan kesatuan (*uniformity*).<sup>40</sup>

Selanjutnya Jimly menegaskan bahwa ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B telah mengubah format bentuk negara kesatuan yang “kaku” kepada bentuk negara kesatuan yang “dinamis”. Pertama, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang sifatnya federalistik dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah. Kedua, dalam dinamika hubungan tersebut dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang pluralis, dimana setiap daerah dapat menerapkan pola otonomi yang berbeda-beda sebagaimana Otsus di Aceh, Papua, Papua Barat, dan Istimewa di DIY. Pola otonomi yang berbeda untuk beberapa daerah tersebut yang dikenal dengan kebijakan desentralisasi asimetris.<sup>41</sup>

Konsep desentralisasi asimetris pertama sekali dicetuskan oleh Charles Tarlton dalam bentuk federasi asimetris (*asymmetric federation*) dimana satu atau lebih pemerintahan daerah memiliki derajat otonomi dan kewenangan yang bervariasi. Kewenangan menjadi segmen penting dalam desentralisasi asimetris. Dalam hal kewenangan, daerah yang memiliki status desentralisasi asimetris biasa memiliki kewenangan yang lebih besar disbanding daerah lain, sebagai akibat dari prinsip *the higher degree of autonomy*.<sup>42</sup> Perbedaan itu membuat kewenangan tidak seragam dan membentuk pola hubungan yang berbeda antar unit pemerintahan yang diberikan kewenangan asimetris baik dengan pemerintah pusat (vertikal) maupun dengan unit

---

<sup>40</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz Dkk, *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Editor; Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2020, hlm.17.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm.22-23.



pemerintahan lokal yang lain (horizontal). Meskipun Tarlton berangkat dari bentuk negara federalistik, namun sesungguhnya pola asimetris dalam desentralisasi juga diterapkan pada negara-negara kesatuan. Adapun bentuknya berupa pemberian status otonomi khusus (*special autonomy*) atau wilayah khusus (*special territory*).<sup>43</sup>

Menurut Wehner dalam Nyimas Latifah Letty Aziz mengklasifikasikan desentralisasi asimetris berdasarkan latar belakang pemberian wewenang asimetris terbagi menjadi 2 (dua):

1. Asimetris politik (*political asymmetris*), merupakan asimetris yang diberikan sebagai respon dari keberagaman dan bahkan ketegangan (atau konflik) etnis, karakter regional, agama dan lain-lain.
2. Asimetris administratif (*administrative asymmetris*), asimetris ini diberikan berdasarkan pertimbangan efisiensi atau penguatan kapasitas pemerintahan daerah untuk penyelenggaraan aktivitas administrasi dan ekonomi secara efektif.<sup>44</sup>

Selanjutnya dalam kaitan ini, Bird melengkapinya dengan mengemukakan bahwa proses pemberian asimetris politik biasanya diinisiasi atau diprakarsai secara *botton-up* yaitu berasal dari tuntutan lokal yang kemudian ditanggapi oleh pemerintah pusat. Di lain pihak, dalam berbagai kasus pemberian asimetris administratif lebih bersifat *top-down* atau didorong oleh pemerintah pusat.<sup>45</sup>

Berdasarkan penjelasan yang disampaikan oleh beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat 2 (dua) alasan besar atau pertimbangan pemilihan desentralisasi asimetris, yakni melihat desentralisasi asimetris sebagai model yang digunakan untuk tujuan politik atau tujuan administrasi. Dimensi politik desentralisasi

---

<sup>43</sup> *Ibid.*,

<sup>44</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz dan R.Siti Zuhro, *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018, hlm.249.

<sup>45</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz Dkk, *Model Desentralisasi Asimetris...*, *Op.Cit.*, hlm.30.

asimetris adalah suatu strategi komprehensif guna menarik kembali daerah yang bergejolak ke dalam kesatuan nasional atau untuk menjamin stabilitas, integrasi dan legitimasi bagi pemerintahan nasional.

Sementara desentralisasi asimetris berdimensi administrasi lebih didorong kebutuhan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal dengan organisasi pelaksana tertentu atau karena suatu kedudukan yang diletakkan pada suatu wilayah, dan dengan kedudukan khusus itu diberi perlakuan pengaturan khusus yang asimetris dengan daerah lain. Wilayah-wilayah yang diberi status khusus diyakini akan dapat meningkatkan pelayanan administrasi dan pelayanan masyarakat karena status khusus dapat memberi peluang penyesuaian administrasi pelayanan terhadap karakteristik wilayah.

Sementara desentralisasi asimetris di Indonesia diwujudkan dalam 4 (empat) varian, yaitu: (1) otonomi khusus, (2) daerah istimewa, (3) daerah khusus, dan (4) kawasan khusus.<sup>46</sup> Jaweng dalam Nyimas Latifah Letty Azis lebih lanjut menguraikan keempat varian desentralisasi asimetris sebagai berikut:

“Pertama, model otonomi khusus, yang diberikan kepada tiga provinsi (Aceh, Papua, dan Papua Barat) untuk meredakan ketegangan antara pemerintah pusat dan provinsi yang diberikan status otonomi khusus, akibat tendensi separatisme. *Kedua*, varian daerah istimewa yang merupakan pengakuan peran kesejarahan dan respon atas kekhasan kultural sebagaimana status keistimewaan yang diberikan kepada Yogyakarta. Adapun yang menjadi penanda keistimewaan adalah sejarah dan posisi Sultan sebagai kepala daerah, serta kesultanan yang dimiliki itu diperoleh melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Ketiga*, varian daerah khusus yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan sehingga terdapat perubahan administrasi dan perubahan pelayanan. Hal ini terlihat dalam pembentukan

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm.31.

Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang memiliki kekhususan tidak hanya sebagai provinsi tetapi juga sebagai ibukota negara diperoleh melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Keempat*, varian kawasan-kawasan khusus, dan biasa pemberian status kawasan khusus berhubungan dengan pengembangan ekonomi dan posisi geografis yang dipandang strategis dalam bentuk pencanangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) atau kawasan perbatasan”.<sup>47</sup>

Dari keempat varian yang dikemukakan tersebut, apabila dimasukkan dalam tipologi desentralisasi asimetris yang telah dipaparkan sebelumnya maka jelas bahwa otonomi khusus dan daerah istimewa merupakan bentuk penerapan desentralisasi asimetri politik. Di lain pihak, pemberian status daerah khusus dan kawasan khusus merupakan bentuk pelaksanaan desentralisasi asimetri administratif.<sup>48</sup>

Dalam hubungannya dengan teori desentralisasi asimetris Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation*<sup>49</sup> yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktek asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang telah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetris kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang telah ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi *asimetri de facto*,

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm.31-32.

<sup>48</sup> *Ibid.*,

<sup>49</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Jurnal Analisis CSIS, Vol. 40, No.2, Juni, 2011, hlm. 162.

tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.

Kerangka pikir Tarlton di atas diadopsi sekaligus diperbaharui oleh John McGarry dari Queen's University, Canada. Titik tekannya tidak hanya terkait substansi asimetris tetapi juga bentuk dasar legal pengaturannya. Untuk itu menurut McGarry:

“Model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurang-kurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas). Di negara federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetris diatur dalam konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik atau membatalkan status asimetris tersebut. Dalam perspektif politik, asimetris yang diatur dalam konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah”.<sup>50</sup>

Meski pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, dalam perkembangan dikemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara kesatuan (*unitary state*). Hal ini karena memang di dalam negara kesatuanpun, meski setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, keberagaman tetaplah merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya. Akibatnya kemudian bermunculan beberapa kontekstual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konteks desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetrik (*asymmetric decentralization*).<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 163.

<sup>51</sup> *Ibid*.

*Asymmetrical decentralization* juga bukan merupakan sebuah jalan melingkar karena kegagalan penerapan desentralisasi, tetapi merupakan upaya yang dilakukan dengan serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Artinya, pemberian desentralisasi asimetris pada daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal dalam melakukan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya, tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Desentralisasi asimetris ini akan memberikan ruang gerak secara kultural bagi daerah yang berkarakter berbeda. Pada titik ini menempatkan desentralisasi asimetris untuk Indonesia yang memiliki variasi budaya yang sangat beragam akan sangat tepat untuk memberikan apresiasi terhadap keberagaman itu.<sup>52</sup>

Dalam kaitannya dengan konsep desentralisasi asimetris yang dikemukakan oleh Tarlton yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto*, maka Indonesia asimetris yang diatur oleh konstitusi. Hal ini sebagaimana terlihat dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: *negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017 paragraf (3.11) menyatakan norma konstitusi dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 merupakan rekognisi atau pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang sendirinya sekaligus menjadi landasan konstitusional bagi diundangkannya suatu undang-undang yang memberikan status

---

<sup>52</sup> Miftah Adhi Ikhsanto dan Wawan Mas'udi (Editor), *Decentralized Governance; Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2011, hlm. 31.

khusus atau istimewa kepada suatu daerah.<sup>53</sup> Atas dasar ketentuan inilah Provinsi Aceh melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memperoleh status khusus (desentralisasi asimetris). Sekaligus memperlihatkan tipologi desentralisasi asimetris Provinsi Aceh merupakan bentuk penerapan desentralisasi asimetri politik.

Kekhususan atau keistimewaan yang disebutkan dalam norma Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 merupakan dua hal yang bersifat alternatif sehingga kekhususan suatu pemerintahan adalah sekaligus keistimewaannya. Dalam konteks ini terlihat status khusus dan istimewa bagi Aceh inheren, sehingga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengandung 3 (tiga) dimensi norma asimetris yakni norma yang bersifat istimewa berupa norma-norma keistimewaan Aceh yang diatur dalam undang-undang Keistimewaan Aceh, norma-norma khusus yang tidak ditemui dalam undang-undang umum lainnya dan norma-norma bersifat umum, norma ini juga ditemui dalam perundang-undangan umum nasional.

### **c. Pengisian Jabatan Kepala Daerah**

Pengisian jabatan kepala daerah sangat tergantung pada sistem yang dianut dalam sebuah negara. Negara yang menganut sistem demokrasi, maka pengisian atau pengangkatan pemimpin di tingkat lokal membuka akses kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi. Semakin demokratis sebuah negara, maka sistem penyelenggaraan pemerintahan negara memberi ruang yang besar bagi desentralisasi. Sehingga demokrasi menjadi fokus dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga semua negara berlomba-lomba untuk diakui sebagai

---

<sup>53</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017.

negara demokrasi.<sup>54</sup> Demokrasi menekankan partisipasi rakyat dalam kehidupan berbangsa dan telah ada sejak zaman Yunani kuno. Pada dasarnya, demokrasi diwujudkan melalui pengambilan keputusan politik secara langsung oleh rakyat .

Demokrasi tetap menjadi pilihan utama di seluruh dunia dan bahkan dianggap sebagai sistem terbaik yang pernah ada. Amerika Serikat memiliki peran besar dalam mengkampanyekan demokrasi sebagai satu-satunya sistem yang membawa kemaslahatan bagi rakyat. Demokrasi dianggap sebagai asas dan sistem terbaik dalam politik dan ketatanegaraan. Studi yang disponsori oleh UNESCO pada tahun 1950-an juga menegaskan bahwa demokrasi adalah landasan yang paling tepat bagi organisasi politik modern. Meskipun hampir semua negara di dunia menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, implementasi demokrasi dapat bervariasi berdasarkan faktor-faktor seperti ideologi, sejarah, budaya, ekonomi, dan lainnya. Menerima demokrasi sebagai sistem berarti mencerminkan kemajemukan masyarakat tanpa diskriminasi. Namun, masih ada perdebatan tentang bagaimana mengimplementasikan demokrasi.<sup>55</sup>

Dalam perspektif konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat diantara masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kata “kedaulatan”

---

<sup>54</sup> Dendy Derajat Utama, Didik Suhariyanto dan Puguh Aji Hari Setiawan; *Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Bupati Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah*, Jurnal INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research, Volume 3 Nomor 4 Tahun 2023.

<sup>55</sup> *Ibid.*

merupakan terjemahan dalam bahasa Inggris *Sovereignty*, dalam bahasa Perancis *sovereinete*, dalam bahasa Belanda disebut *sovereiniteit*, dalam bahasa Latin *superanus* yang berarti supremasi di atas dan menguasai segala-galanya. Sarjana-sarjana pada abad pertengahan lazim menyebutkan *summa potestas* atau *plenitude potestis*, yang berarti wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik.<sup>56</sup>

Munculnya konsep kedaulatan rakyat yang diimplementasikan oleh banyak negara-negara modern akhir-akhir ini tidak terlepas dari adanya pertanyaan menyangkut dengan sumber kekuasaan dalam suatu negara, dan siapakah yang memiliki dan memegang kedaulatan dalam sebuah negara, Jean Bodin (1530-1595) dianggap orang yang pertama yang membahas kedaulatan dan juga peletak filosofis dari kedaulatan yang bersifat *absolute*.<sup>57</sup> Bodin menggunakan istilah *souverainete*, ajarannya tentang kedaulatan kemudian dikembangkan oleh John Austin yang menekankan pendapatnya pada kemandirian politik suatu bangsa, dimana suatu bangsa memiliki kebebasan dan berdaulat.<sup>58</sup>

Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa gagasan kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan, sedangkan dalam konsep jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*) mengandung dua hal penting untuk dapat diurai, yaitu pertama pemegang

---

<sup>56</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm..36.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>58</sup> *Loc.Cit.*



kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, kedua siapa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.<sup>59</sup>

Berdasarkan konsep kedaulatan yang telah diuraikan oleh beberapa ahli di atas, dapatlah dikemukakan bahwa kedaulatan mengandung makna adalah pemilik kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Bilamana dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan kedaulatan ada di tangan rakyat, maka pemilik kekuasaan tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah rakyat. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengatakan Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945 cerminan bahwa Indonesia sebagai negara yang menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi.<sup>60</sup>

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik, maka salah satu pengejawantahan sistem demokrasi dilakukan melalui kebijakan desentralisasi pengelolaan pemerintahan negara. Desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 ini memiliki tujuh ayat yang mengatur berbagai aspek terkait dengan desentralisasi:<sup>61</sup>

1. Negara Indonesia dibagi menjadi daerah provinsi, kabupaten/kota, dan setiap entitas tersebut memiliki pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang.
2. Daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.
3. Setiap daerah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dipilih melalui pemilihan umum.

---

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009, hlm. 147.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 149.

<sup>61</sup> *Ibid.*

4. Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala daerah dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah memiliki otonomi seluas-luasnya dalam menjalankan urusan pemerintahan.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan regulasi lainnya untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam kaitan ini Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam rangka mewujudkan pemerintahan demokrasi (kedaulatan rakyat) desentralisasi merupakan cara terbaik, hal ini disebabkan desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat baik kualitatif maupun kuantitatif turut serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat pusat saja.<sup>62</sup> Lebih lanjut Bagir Manan menyebutkan terdapat tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara demokrasi dengan desentralisasi:

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*);
2. Untuk menmbuhkan suatu kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk mengurus dan mengatur sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratis;
3. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.<sup>63</sup>

Dalam kerangka itu, dapat dijelaskan dalam konteks Indonesia, demokrasi mengandung beberapa arti sebagai berikut:

1. Demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan dalam arti bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
2. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh budaya, historis bangsa Indonesia sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional; dan

---

<sup>62</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 34.

<sup>63</sup> *Ibid.* hlm..35.

3. Demokrasi sebagai solusi tentatif untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.<sup>64</sup>

Konsekuensi sebagai negara kesatuan yang dikelola dengan prinsip desentralisasi, maka ruang demokrasi di daerah juga dilaksanakan seperti pada sistem pusat pemerintahan negara, tetapi dalam konteks lokalitas. Oleh karenanya pengisian jabatan-jabatan baik di lembaga legislatif maupun pada organ eksekutif dilakukan secara demokratis. Sebagaimana telah dikemukakan di depan bahwa hampir semua negara mengakui dirinya sebagai negara demokrasi akan tetapi implementasi demokrasi yang berbeda-beda karena dipengaruhi oleh kultur, ideology, politik, budaya, ekonomi dan variabel lainnya dari negara yang bersangkutan.

Oleh karena itu pengangkatan atau pengisian jabatan kepala pemerintahan dan pejabat-pejabat di suatu negara dapat dilakukan dengan cara pemilihan dan tanpa pemilihan keduanya itu difahami sama-sama demokratis. Demikian juga Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pemilihan pemimpin daerah yakni Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dapat dilakukan dengan pemilihan ataupun melalui pengangkatan.

Pemegang jabatan negara disebut pejabat negara, sedangkan pemegang jabatan negeri disebut pejabat negeri. Pejabat negara adalah orang yang menduduki atau memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau melalui pengangkatan tetapi jabatannya itu sendiri bersifat politik, sedangkan pejabat negeri adalah pemegang jabatan publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif.<sup>9</sup>

---

<sup>64</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 21.

Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota selaku kepala pemerintahan eksekutif merupakan jabatan politik yang harus dibedakan dari jabatan-jabatan yang bersifat teknis administratif. Jabatan politik harus diisi melalui prosedur politik (*political appointment*), sedangkan jabatan administratif diisi menurut prosedur teknis administratif.<sup>65</sup>

Dalam pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia sudah pernah mengalami beberapa model pemilihan kepala daerah seiring dengan pergantian atau perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Memperhatikan hal demikian, maka tata cara pemilihan kepala daerah di Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Pengisian Kepala Daerah melalui pemilihan secara langsung (*elected public officials*);
2. Pengisian kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
3. Pengisian Kepala daerah ditunjuk dan/atau diangkat oleh pemerintah pusat (*Non Elected Public Officials*).<sup>66</sup>

Di bawah ini akan diuraikan masing-masing tata cara pengisian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota berdasarkan konsep pemilihan yang ada di Indonesia, sebagai berikut:

### **1. Pengisian Kepala Daerah Melalui Pemilihan (*elected public officials*)**

Rumusan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan di daerah provinsi,

---

<sup>65</sup> Jimly Asshididie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.420.*

<sup>66</sup> Budiyono, Pengaturan Ulang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat *Jurnal Ilmu Hukum, Fiat Justisia Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013.*

kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Dalam kaitan ini Suharizal menjelaskan salah satu hal penting dari rumusan pasal tersebut bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merupakan hasil amandemen kedua Tahun 2000 dapat ditafsirkan pemilihan kepala daerah sama dengan prosedur Pemilu.<sup>67</sup>

Dalam setiap negara demokrasi maka pemilihan umum merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak rakyat. Pemilihan umum sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin. Diyakini pada sebagian besar masyarakat beradab di muka bumi ini, Pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) yang paling aman, bila dibandingkan dengan cara-cara lain. Sudah tentu pasti apabila dikatakan, Pemilu merupakan pilar utama dari sebuah demokrasi.<sup>68</sup>

Dalam tautan ini Khairul Fahmi menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan suatu proses dimana para pemilih (warga negara) memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan politik yang akan di isi disini beranekaragam, mulai dari presiden, wakil rakyat diberbagai tingkatan pemerintahan dan sampai pada unit pemerintahan terendah yaitu kepala desa. Pemilu lazimnya dilaksanakan berlandaskan pada sistem langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>69</sup>

Maka dapat dikemukakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota merupakan konkritisasi dari Negara Republik Indonesia merupakan sebagai negara berkedaulatan rakyat atau demokrasi. Dalam bahasa lain penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk memilih Gubernur/Wakil

---

<sup>67</sup> Suharizal, *Pemilukada...*, *Op.Cit.*, hlm.26.

<sup>68</sup> Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

<sup>69</sup> Khairul Fahmi, *Pemilhan Umum...*, *Op.Cit.*, hlm.29.

Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang dilaksanakan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan wujud nyata Indonesia sebagai negara yang menempatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi atau demokrasi.

Dalam perspektif teoritik, Pemilihan Umum lahir dari konsepsi dan gagasan besar demokrasi merujuk pada John Locke dan Rousseau yakni keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang.<sup>70</sup> Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan Pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.<sup>71</sup>

Dalam demokrasi, ada nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara serta instrument negara baik pada level legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Sekaligus Pemilihan Umum mekanisme politik untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan warga negara dalam proses memilih sebagian rakyat menjadi pemimpin pemerintahan. dan bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib.

Berkaitan dengan tujuan Pemilu, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa penyelenggaraan Pemilu memiliki tujuan bagi rakyat, diantaranya:

---

<sup>70</sup> Farahdiba Rahma Bachtiar, *Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi*, Jurnal Politik Profetik, Fisip Unhas, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014, hlm. 3.

<sup>71</sup> Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991, hlm.2.

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.<sup>72</sup>

Pemilihan umum yang diselenggarakan harus berlangsung secara berkala, dengan pertimbangan, diantaranya:

1. Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu.
2. Adanya perubahan kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat, baik karena dinamika internasional, ataupun karena factor dalam negeri sendiri.
3. Perubahan-perubahan aspirasi rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa (*new voters*).
4. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik dicabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.<sup>73</sup>

Pemilihan umum yang dilaksanakan tidak saja memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Pemimpin pemerintahan cabang kekuasaan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat meliputi Presiden/Wakil Presiden, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Melalui pemilihan umum yang teratur dan regular, maka pergantian para pejabat pemerintahan dimaksud juga dapat dilaksanakan secara teratur dan berkesinambungan.<sup>74</sup>

## **2. Pengisian Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

---

<sup>72</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 417.

<sup>73</sup>*Ibid.*, hal.415.

<sup>74</sup>*Ibid.*, hal. 419.

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa pada prinsipnya pengisian jabatan kepala pemerintahan dapat dilakukan dengan beberapa cara, ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non elected public officials*). Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan jabatan politik, sedangkan jabatan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.<sup>6</sup> Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dalam beberapa kategori, yaitu pemilihan bersifat langsung oleh rakyat dan yang tidak langsung oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat, melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatanyang dipilih itu sendiri.<sup>75</sup>

Ketentuan sila keempat Pancasila yakni kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menimbulkan interpretasi bahwa pengisian kepala daerah di Indonesia dapat juga dilakukan tidak melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat. Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Lebih lanjut menurut Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang terdiri dari anggota-anggotanya yang dipilih dalam pemilihan umum. Dalam arti bahwa pemilihan kepala daerah dapat juga dipilih secara tidak langsung atau dipilih oleh DPRD.

Oleh karena itu , DPRD dapat dianggap sebagai representasi rakyat di daerah tersebut. Representasi sendiri secara sederhana dapat dijelaskan sebagai kehadiran wakil

---

<sup>75</sup> Budiyo, *Pengaturan Ulang...Op.Cit.*, hlm.136



bagi mereka yang tidak dapat hadir secara fisik.<sup>76</sup> Jika melihat konsep representasi politik yang diajukan oleh Hanna F.Pitkin dalam bukunya “*The Concept of Representation*” menekankan pentingnya pemilihan sebagai bagian utama dalam pemerintahan perwakilan. Dalam hal ini DPRD merupakan wujud dari perwakilan rakyat, dimana rakyat tidak hadir secara nyata tetapi diwakili oleh DPRD. Oleh karena itu DPRD menjadi penyalur aspirasi rakyat kepada pemerintah daerah sebagai wakil yang memperjuangkan kepentingan rakyat.<sup>77</sup>

Pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukan merupakan suatu hal yang baru di Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah merupakan undang-undang yang pertama mengggagas pemilihan kepala daerah oleh DPRD.<sup>78</sup> Akan tetapi menurut undang-undang tersebut, DPRD tidak sepenuhnya bisa dikatakan sebagai institusi yang memilih kepala daerah. Hal ini disebabkan kewenangan sesungguhnya untuk memilih dan mengangkat kepala daerah berada pada atau dimiliki oleh Menteri Dalam Negeri. Sementara DPRD hanya mengusulkan saja sejumlah calon kepala daerah, dan Menteri Dalam Negeri memilih salah satu dari calon yang diusulkan itu.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

---

<sup>76</sup> Esty Ekawati, *Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non-Elektoral*, Jurnal, Penelitian Politik, Volume 11 No.2, Tahun 2014.

<sup>77</sup> Erman Syarif dan Adhitya Rizky Prabowo, *Analisis Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Demokrasi Indonesia (Analysis of Regional Head Elections Through the Regional People’s Representative Council In the Indonesian Democratic System)*, Biro Hukum, Setda Provinsi Lampung, 2014.hlm.8.

<sup>78</sup> Ali Marwan Hsb, “*Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (The Democratic of Region Election Based on Constitutional Court Decision Number 97/PUU-IX/2013)*”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13, No.3, September 2016.hlm.29.

Pemerintahan Daerah. Melalui undang-undang ini DPRD memiliki kewenangan yang sepenuhnya terkait dengan pemilihan kepala daerah. Hal ini dapat diketahui dari keberadaan atau keterlibatan DPRD sejak proses pencalonan sampai dengan penetapan calon pemenang.<sup>79</sup> Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dihapus dan digantikan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>80</sup>

Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang didasari pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pada tahun 2014 pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kembali menyepakati pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh DPRD. Lebih lanjut diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Setidaknya terdapat 2 (dua) argument yang melatarbelakangi gagasan kembali dipilihnya kepala daerah oleh DPRD, yakni; *pertama*, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan biaya yang sangat besar, baik biaya yang dikeluarkan oleh negara melalui penyelenggara pemilihan maupun biaya yang dikeluarkan oleh pasangan calon. *Kedua*, praktik pemilihan kepala daerah yang diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga masif, terstruktur dan sistematis.<sup>81</sup>

Belum sampai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diberlakukan secara riil, banyak komponen masyarakat

---

<sup>79</sup> Pasal 38 sampai Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>80</sup> Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>81</sup> Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha dan Shevierra Danmadinah, “*Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat*”, Spremasi Hukum, Jurnal Penelitian Hukum, Vol.28 Nomor 2, Agustus 2019, hlm.14.

yang tidak setuju. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara tidak langsung oleh DPRD yang ditawarkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tersebut telah mendapatkan penolakan secara meluas oleh rakyat. Menyikapi masalah ini, pemerintah mengambil sikap dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perpu ini telah mengembalikan tatacara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Perpu Nomor 1 Tahun 2014 seterusnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

### **3. Pengisian Kepala Daerah ditunjuk dan/atau diangkat oleh Pemerintah Pusat (*Non Elected Public Officials*)**

Pengisian jabatan kepala daerah selain dipilih baik langsung oleh rakyat maupun dipilih secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat sama-sama memiliki kualifikasi letigimasi. Di samping itu pengisian kepala daerah dapat juga dilakukan cara diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah pusat. Bilamana merujuk sejarah pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia selama sebelum masa reformasi pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pengangkatan atau penunjukan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sebagai Undang-Undang Pokok Tentang Pemerintahan Daerah mengatur pengisian jabatan kepala daerah oleh pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 bahwa kepala daerah provinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya 2 (dua) atau sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang yang diajukan oleh

dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dan untuk kepala daerah kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berlakunya Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah membawa perubahan paling mendasar dalam pengangkatan kepala daerah. Berdasarkan Penetapan Presiden ini dinyatakan bahwa pengangkatan kepala daerah merupakan hak prerogatif Presiden dan Menteri Dalam Negeri.<sup>82</sup>

Pada fase berikutnya ditetapkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak ada perubahan pengaturan atau kebijakan dalam pengisian jabatan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1967 tersebut perihal pengisian jabatan kepala daerah hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan pengisian jabatan kepala daerah yang terdapat dalam Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Memasuki rezim berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah diatur bahwa dalam hal pengisian jabatan kepala daerah untuk Daerah Tingkat I kepala daerah diangkat oleh Presiden dan kepala daerah untuk Daerah Tingkat II pengangkatannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dari minimal dua orang calon yang yang dipilih dan diusulkan oleh DPRD. Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada peringkat hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, sebab akhir penetapan merupakan Hak Prerogatif dari Presiden atau Menteri dalam Negeri. Adanya kewenangan pemerintah Pusat dalam untuk mengangkat

---

<sup>82</sup> Budiyo, *Pengaturan Ulang...Op.Cit.* hlm.141.

kepala daerah tanpa terikat dengan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD tidak mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat<sup>83</sup>

Dalam rangka menghadapi pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota serentak tahun 2024, maka sejumlah jabatan kepala daerah di Indonesia berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023. Pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang sudah habis masa jabatannya itu ditunda sampai dengan sampai dengan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Oleh karenanya untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang telah berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, akan diangkat penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan hasil Pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024.

Untuk itu telah ditentukan pengisian Penjabat Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan Penjabat Bupati atau Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat bukan merupakan hal yang baru, karena sistem ini juga pernah dilakukan dalam sejarah Pilkada di Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah memberikan mandat kepada pemerintah pusat untuk memilih dan mengangkat kepala daerah.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm.143.

<sup>84</sup> *Ibid.* hlm.144.

Prosedur pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Hal ini sebagaimana terlihat dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai berikut:<sup>85</sup>

Ayat (9): *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”.*

Ayat (10): *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Ayat (11): *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Dapat dijelaskan bahwa pemerintah telah menyepakati bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah. Meskipun, Penunjukan penjabat kepala daerah dalam rangka penyelarasan keserentakan jadwal Pilkada 2024, menyisakan banyak isu dan kekhawatiran publik.

---

<sup>85</sup> Pasal 201 ayat (9), (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Disisi lain penunjukan pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, banyak pihak mempersoalkan masalah legitimasi pejabat kepala daerah yang diangkat atau yang ditunjuk itu.

Persoalan terkait polemik legitimasi politik Pejabat (Pj) Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota, telah dijawab oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 67/PUU-XIX/2021, menjelaskan bahwa:

....”legitimasi dalam konteks pejabat kepala daerah diturunkan dari amanat atau perintah undang-undang [vide Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016]. Oleh karena itu, meskipun secara terbatas makna legitimasi artinya memperoleh dukungan langsung dari pemilih, namun dalam perspektif yang luas, legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat. Dengan demikian, dalam hal untuk mengisi pejabat kepala daerah yang merupakan keniscayaan untuk mengisi jabatan pada masa transisional dan sepanjang pejabat yang ditunjuk adalah yang memenuhi kualifikasi oleh undang-undang serta kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang setiap waktu dan bahkan mungkin dapat dilakukan penggantian apabila dipandang tidak mempunyai kapabilitas untuk memberikan pelayanan publik, maka Mahkamah berpendapat pengisian pejabat kepala daerah tersebut dapat dibenarkan. Berdasarkan pada pertimbangan hukum (*ratio decidendi*), yang pada prinsipnya mahkamah Konstitusi berpendapat, legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat”<sup>86</sup>

Dalam hubungannya pengisian jabatan kepala daerah baik pilih maupun ditunjuk, Philips A.Kana, menerangkan bahwa pengisian jabatan baik dengan cara memilih, mengangkat, penunjukan, dan sebagainya, selalu meliputi dua aspek, yaitu: *Pertama*, bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturan-aturannya yang secara umum yang telah diakui oleh negara-negara demokrasi konstitusional, dan ini biasanya disebut sebagai “*electoral laws*”. *Kedua*, bagaimana misalnya mekanisme pelaksanaan suatu pengisian jabatan

---

<sup>86</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 67/PUU-XIX/2021

kepala daerah, yang disebut sebagai “*electoral process*”.<sup>87</sup> Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah baik dipilih, diangkat atau ditunjuk, tetap memiliki legitimasi sosial politik dan yuridik sepanjang memenuhi persyaratan *electoral laws* dan *electoral process*.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berisikan penjelasan tentang hal-hal yang berkenaan dengan konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Konsep merupakan bagian yang terpenting dalam perumusan suatu teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi (generalisasi) dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dalam hal-hal yang khusus yang disebut dengan definisi operasional. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian antara penafsiran mendua dari suatu istilah yang dipakai.

Berdasarkan tujuan penelitian, maka variabel dari penelitian ini sebagai berikut: a) konsep kekhususan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, dan b) pemilihan kepada daerah dan wakil kepala daerah Aceh.

### a. Konsep Kekhususan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh

Kekhususan berasal dari kata khusus antara lain diartikan khas, istimewa, sesuatu yang istimewa (bukan umum), dalam bahasa Belanda disebut *specialiteit*

---

<sup>87</sup> Nahot Martua Purba Dkk. *Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Studi Terhadap Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015)*. Jurnal KrisnaLaw Volume 1, No. 3, 2019, hlm. 2.



diartikan special, khusus.<sup>88</sup> Untuk itu dapat dikemukakan bahwa konsep kekhususan dalam penelitian ini berupa hal-hal yang diatur khusus dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Aceh dan hal-hal yang khusus itu diatur dalam peraturan perundang-undangan yang khusus berlaku untuk provinsi Aceh. Konsep kekhususan ini merupakan perwujudan dari desentralisasi asimetris yang dituangkan dalam Undang-Undang nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah undang-undang pemerintahan daerah Aceh, juga secara khusus mengatur pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Aceh yang berbeda dengan daerah lainnya. Dalam kaitannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagai undang-undang khusus, ketika undang-undang tersebut masih berbentuk RUU, Yuliandri menyatakan RUU Pemerintahan Aceh sama sekali bukan undang-undang biasa, karena mengandung paling tidak tiga kekhususan, yaitu:

*Kekhususan yang pertama*, RUU PA akan menanggung beban sebagai turunan dari sebuah nota kesepahaman. *Kekhususan yang kedua*, sebagai bagian dari sebuah upaya perdamaian yang sekian lama dinantikan, proses yang inklusif menjadi prasyarat yang tidak dapat ditolak lagi. *Kekhususan yang ketiga*, RUU PA mempunyai jangka waktu penyusunan yang tidak dapat ditawar lagi, yaitu hanya kurang lebih enam bulan. Suatu waktu yang singkat untuk sebuah RUU yang substansinya bahkan belum pernah dibicarakan sebelum Nota Kesepahaman ditandatangani pada 15 Agustus 2005.<sup>89</sup>

Untuk itu dapat dikemukakan bahwa salah satu poin penting keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 adalah adanya *Memorandum of*

---

<sup>88</sup> Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 9.

<sup>89</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undagan Yang Baik, Gagasan Pembentukan ndang-Undang Berkelanjutan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 94.

*Understanding* (MoU) antara Pemerintah Gerakan Aceh Merdeka sebagai kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera dan bermartabat. Sekaligus keberadaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan justifikasi yuridik atas MoU Helsinki adalah bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi dan politik di Aceh secara berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di Aceh sering disebut dengan singkatan UUPA diundangkan pada tanggal 1 Agustus 2006 dan mulai berlaku sejak tanggal diundangkan tersebut. Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh memberi otonomi yang seluas-luasnya kepada Provinsi Aceh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Meskipun sebelumnya telah ada undang-undang lain yang juga memberi beberapa keistimewaan bagi Aceh, misalnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Aceh diberikan keistimewaan bidang agama, pendidikan, adat dan peran ulama dalam pengambilan kebijakan.<sup>90</sup>

Di samping itu pernah juga berlaku Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Salah satu amanat dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut adalah dibentuknya suatu peradilan syari'at (disebut dengan

---

<sup>90</sup> Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 menjelaskan bahwa keistimewaan merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi; a. penyelenggaraan kehidupan beragama, b. penyelenggaraan kehidupan adat, c. penyelenggaraan pendidikan; dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Mahkamah Syar'iyah). Keberadaan pengadilan ini meskipun berada dalam sistem peradilan nasional, namun kewenangannya lebih luas jika dibandingkan dengan pengadilan agama yang ada di provinsi lain di Indonesia. Oleh karena pengadilan tersebut disamping dapat mengadili kasus perdata Islam secara konvensional tetapi juga dapat menangani perkara-perkara pidana Islam (Jinayah).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 sebagai undang-undang keistimewaan Aceh, maka pengisian jabatan-jabatan politik melalui pemilihan umum baik untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota maupun dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota diuji kemampuan membaca Al-Qur'an. Bagi calon anggota legislatif dan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang tidak mampu membaca Al-Qur'an, maka tidak bisa mengikuti kontestasi politik pemilihan umum atau pemilihan di Aceh.

Pemberian otonomi yang luas kepada Aceh melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sehingga dan Pemerintahan Aceh dapat melaksanakan pemerintahan sesuai dengan harapan dan kebutuhan untuk kesejahteraan rakyat Aceh. UUPA ini dianggap telah memberikan kewenangan yang lebih besar bagi Aceh yang tidak diperoleh dari Undang-Undang nomor 44 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Terutama dalam pelaksanaan Syariat Islam secara kaffah merupakan harapan dan dambaan masyarakat Aceh sejak dari dulu. Melalui UUPA, Keistimewaan beserta kekhususan Aceh yang

sebelumnya maknai artifisial, maka keberadaan UUPA diharapkan dapat dijalankan secara fungsional.<sup>91</sup>

UUPA juga mengatur tentang kekhususan dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh. Selama ini kekhususan Pilkada dalam UUPA diartikan sesuatu yang berbeda dengan pengaturan yang umum. Dalam arti sesuatu yang diatur dalam UUPA tetapi tidak diatur oleh perundang-undangan yang umum maka hal tersebutlah dinamakan kekhususan.

Terdapat beberapa kontens tertentu dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh disebutkan kekhususan. Kekhususan tersebut, yaitu pengaturan atau peraturan perundang-undangannya yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh yang mengatur tentang Pilkada, partai lokal, penyelenggara Pemilu atau Pemilihan, ambang batas dukungan calon perseorang, ambang batas jumlah kursi atau suara untuk mengusung pasangan calon, dan lembaga pengadil sengketa hasil pemilihan.

#### **b. Pemilihan Kepala Daerah**

Mengenai pemilihan kepala daerah di dalam Undang-Undang Dasar 1945 diatur dalam Bab VI berjudul Pemerintahan Daerah, yakni pada Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi:”Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala

---

<sup>91</sup> Hasan Basri dkk, *Sejarah Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif di Aceh)*, Kerja Sama Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Percetakan Unsyiah, Banda Aceh, 2019, hlm. 2-3.

Pemerintahan di daerah Provinsi, Kabupaten, dan Walikota dipilih secara demokratis. Dari rumusan pasal tersebut dapat dikemukakan beberapa hal penting, diantaranya:<sup>92</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung, dan calon kepala daerah juga tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik.<sup>93</sup>
2. Frasa “dipilih secara demokratis” tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis.<sup>94</sup>
3. Rumusan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hasil amandemen kedua Tahun 2000 dapat ditafsirkan sama dengan tatacara dan prosedur Pemilu. Artinya, pemilihan kepala daerah secara langsung, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon kepala daerah, adalah lembaga yang juga menjadi penanggung jawab pelaksanaan Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum.
4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah, yakni Gubernur, Bupati dan Walikota. Sementara wakil kepala daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota) tidak diharuskan dipilih dalam satu paket dengan kepala daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi Wakil Kepala Daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem Pemerintahan Daerah.

---

<sup>92</sup> Suharizal, *Pemilukada...*, *Op.Cit*, hlm.26.

<sup>93</sup> Bandingkan dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pada Pasal 6A UUD 1945.

<sup>94</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, *Juncto* Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Menelaah risalah dari persidangan MPR yang merumuskan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, dapat diketahui dari persidangan perubahan konstitusi disepakati bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan dengan demokratis, tetapi disisi lain adanya keinginan dari pembentuk (perubah) konstitusi untuk memberi ruang bagi pembetuk undang-undang agar mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah dan situasi serta kondisi sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi.<sup>95</sup>

Pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, dengan frasa “dipilih secara demokratis” kemudian mulai memunculkan friksi karena ada yang berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi ketika itu semua terjawab dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>96</sup> Undang-undang tersebut tidak lagi memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, kemudian dilanjutkan dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan. Sejak lahirnya Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan kepastian hukum bahwa makna frasa “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vote*).<sup>97</sup>

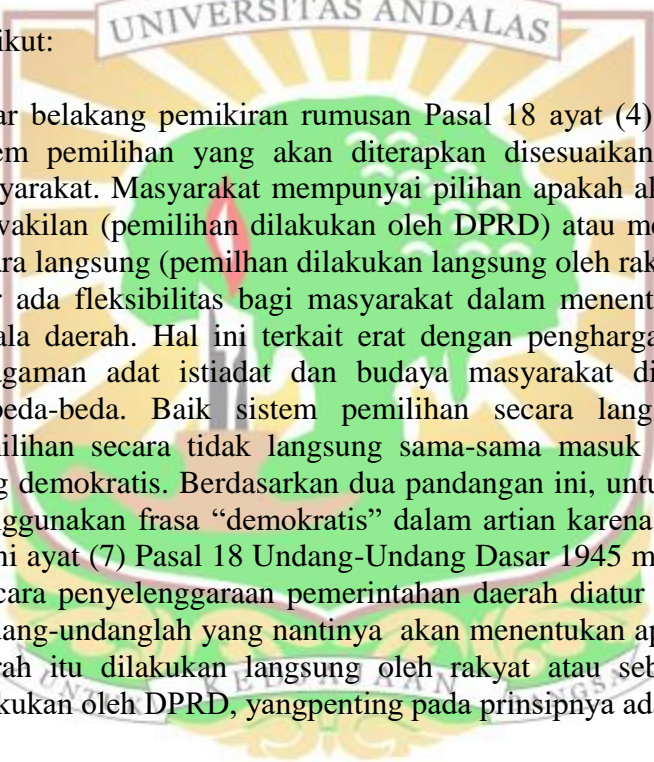
---

<sup>95</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002”, *Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2008, hlm.168-182.

<sup>96</sup> Sekretariat Jenderal MPR-RI, “Risalah Rapat Panitia Ad-Hc I (Sidang Tahunan 2000)”, *Buku Kedua Jilid 3C*, 2000, hlm.225.

<sup>97</sup> *Ibid.*

Pemaknaan frasa “dipilih secara demokratis” oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, dengan tegas dikuatkan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 072-073/PUU-II/2004. Pada persidangan judicial review Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya keterangan saksi Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin (Panitia Ad-Hoc I MPR-RI) yang membahas amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, dalam keterangannya menjelaskan sebagai berikut:



“latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal ini terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat diberbagai daerah yang berbeda-beda. Baik sistem pemilihan secara langsung, maupun sistem pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan ini, untuk kemudian disepakati menggunakan frasa “demokratis” dalam artian karena pada ayat selanjutnya, yakni ayat (7) Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undanglah yang nantinya akan menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting pada prinsipnya adalah demokratis”.<sup>98</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas telah menafsirkan frasa “dipilih secara demokratis” maksudnya adalah memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah. Sekalipun pemilihan secara langsung telah ditetapkan untuk memilih Presiden sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945, hal ini tidak dapat diartikan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung

---

<sup>98</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.072-073/PUU-II/2004

menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Taufiqurrahman Syahuri<sup>99</sup> rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pemilihan kepala daerah juga mempertimbangan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana yang dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Berkait dengan ulasan di atas, Bagir Manan<sup>100</sup> mengemukakan Pasal 18 Undang-Undang dasar 1945 yang telah diamandemen, lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan di daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrument sentralisasi, karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematis pemerintahan daerah yang merupakan antithesis dari sentrasasi.

Menurut Suharizal<sup>101</sup> maksud dan tujuan pembentukan Pasal 18 ayat 4) Undang-undang dasar 1945 yang mengatur Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis adalah tidak harus sama dan dapat juga disamakan dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu pengertian secara demokratis dalam Pilkada dapat ditafsirkan sama dengan tatacara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden dan Wakil Presiden seperti yang

---

<sup>99</sup> Taufiqurrahman Syahuri, “Anatomi Putusan MK RI tentang Pemilukada”, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 6.

<sup>100</sup> Bagir Manan dalam Suharizal, *Op.Cit.*, hlm.25.

<sup>101</sup> Suharizal, *Pemilukada, Op Cit*, hlm.33.



tercantum dalam Bab VII B tentang Pemilihan Umum pada Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara tidak langsung dapat ditafsirkan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (inkonstitusional), dan juga bertentangan dengan kemauan pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Oleh karena sesungguhnya pemilihan kepala daerah secara langsung termasuk dalam pengertian Pemilu, sehingga asas-asas pemilihan kepala daerah dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah sama. Apalagi bilamana ditelaah lebih jauh salah satu *raison d'être* pemilihan kepala daerah secara langsung adalah tercipta tatacara dan mekanisme yang sama antara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan tatacara dan mekanisme pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang digelar di tingkat daerah.<sup>102</sup>

Mengutip pendapat Laica Marzuki yang menyatakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan Pemilu:

“dari sudut pandang konstitusi, pemilihan kepala daerah secara langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Tatkala pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tergolong Pemilu dalam makna *general election* menurut Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, mengapa niat pemilihan kepala daerah secara langsung tidak termasuk dalam pasal konstitusi dimaksud, hal dimaksud harus diamati dari sudut penafsiran sejarah (*historische interpretatie*). Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kala perubahan ketiga, yang diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI ketujuh pada tanggal 9 November 2001. Disisi lain, Pasal 18 merupakan hasil amandemen yang kedua. Dikala itu, pemilihan langsung kepala daerah belum merupakan *idée dragger* atas pemilihan kepala daerah secara langsung”<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> *Ibid*, hlm. 34.

<sup>103</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 tidak secara tegas menyatakan bahwa Pilkada secara langsung masuk dalam kategori Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, namun Mahkamah Konstitusi memberi ruang kepada pembentuk undang-undang untuk memperluas makna Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang dasar 1945 dengan memasukkan Pilkada. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka pembentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memasukkan Pilkada ke dalam rezim Pemilu. Secara tegas disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 bahwa “Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Berbeda dengan putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dalam pertimbangan hukumnya menjelaskan Pilkada bukanlah Pemilu, memperluas makna Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 adalah inkonstitusional.<sup>104</sup> Lebih lanjut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 tidak lagi membedakan rezim Pemilu Presiden, DPR, DPD dan DPRD dengan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Sehingga pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kembali

---

<sup>104</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

masuk atau menjadi Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945.<sup>105</sup>

Dalam perkembangannya, konsep Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dimaknai sebagai Pemilu, maka tentang kepemiluan relevan untuk dikaitkan dengan Pilkada. Dalam perspektif teoritik, Pemilihan Umum lahir dari konsepsi dan gagasan besar demokrasi merujuk pada John Locke dan Rousseau yakni keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang.<sup>106</sup> Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan Pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.<sup>107</sup>

Dalam demokrasi, ada nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara serta instrument negara baik pada level legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Sekaligus Pemilihan Umum mekanisme politik untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan warga negara dalam proses memilih sebagian rakyat menjadi pemimpin pemerintahan. dan bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib.

Dalam konteks pengisian jabatan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dikaitkan dengan demokrasi, maka penyelenggaraan pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan instrument partisipasi rakyat dalam turut serta pemilihan pemimpin

---

<sup>105</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

<sup>106</sup> Farahdiba Rahma Bachtiar, *Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi*, Jurnal Politik Profetik, Fisip Unhas, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014, hlm. 3.

<sup>107</sup> Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991, hlm. 2.

daerah yang paling sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Untuk itu pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh dengan berbagai kekhususan merupakan keniscayaan yang harus dapat dilaksanakan.

Pemilihan umum yang dilaksanakan tidak saja memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Pemimpin pemerintahan cabang kekuasaan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat meliputi Presiden/Wakil Presiden, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Melalui pemilihan umum yang teratur dan regular, maka pergantian para pejabat pemerintahan dimaksud juga dapat dilaksanakan secara teratur dan berkesinambungan.<sup>108</sup>

Pemilihan kepala daerah di Aceh diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh tepatnya di dalam Bab X berjudul Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang nomor 11 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil.

Pemilihan kepala daerah merupakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Provinsi Aceh terdiri atas tahapan-tahapan pemilihan. Tahapan pemilihan dimaksud diatur

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm. 419.

dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota di Aceh sebagai peraturan pelaksanaannya. Pelaksanaan pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis.<sup>109</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jika dilihat karakter objek yang akan diteliti yaitu Kekhususan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dengan titik kajian pada norma dasar negara, hukum positif dan asas perundang-undangan yang berkaitan dengan Kekhususan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh, maka karakter penelitian ini tergolong pada kajian ilmu hukum normatif. Oleh karenanya untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, maka dalam penelitian ini digunakan penelitian hukum normatif (*legal research*).

Bertolak dari permasalahan yang akan diteliti, maka penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan meneliti dan mengkaji berbagai kaidah hukum dan asas-asas hukum serta pengkajian

---

<sup>109</sup> Cakra Arbas, *Jalan Terjal...*, Op.Cit.,hlm. 43.

sistematika dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh. Pendekatan yuridis historis dilakukan melalui kajian proses pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku terkait dengan obyek yang diteliti (Kekhususan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh di Provinsi Aceh).

Selanjutnya dilakukan Pendekatan perbandingan, dilakukan perbandingan hukum untuk mencari persamaan-persamaan dan perbedaan diantara sistem hukum pada wilayah yuridiksi yang berbeda,<sup>110</sup> dalam hal ini perbandingan hukum antara daerah-daerah berstatus desentralisasi asimetris. Berikut Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilakukan karena belum adanya aturan hukum yang mengatur tentang apa yang hendak diteliti. Untuk itu pendekatan konseptual berangkat dari konsep hukum yang diajukan baik secara filosofi, asas ataupun teori hukum yang ada.<sup>111</sup> Terakhir dilakukan pendekatan kasus (*case approach*) merupakan pendekatan yang menggunakan kasus-kasus yang terjadi kemudian dianalisis sehingga dapat diabstraksikan sebagai dasar justifikasi serta pemecahan masalah. Inti dalam pendekatan kasus ini penting untuk dipahami adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan pertimbangan hakim untuk dapat sampai pada putusannya.<sup>112</sup> Dalam penelitian pendekatan kasus dilakukan dengan mempelajari kasus-kasus terkait kekhususan

---

<sup>110</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 132.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm.75.

Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data atau bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka (*library research*). Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder.<sup>113</sup> Data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan ini, meliputi tiga bentuk yaitu:

- a. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan masalah yang diteliti, dalam hal ini yang ada hubungannya dengan Kekhususan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh di Aceh.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti risalah sidang, literatur-literatur, hasil-hasil penelitian, putusan pengadilan, makalah seminar, artikel, jurnal ilmiah, dan berbagai tulisan tersebar lainnya.
- c. Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya yang relevan dengan penelitian ini.

Selain dilakukan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder, maka apabila diperlukan untuk kepentingan mendukung data sekunder yang

---

<sup>113</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm.51.

diperoleh dari penelitian kepustakaan dimaksud. Dalam kerangka itu pengambilan data juga dilakukan dengan mewawancarai praktisi dan/atau pakar Hukum Tata Negara serta pihak terkait lainnya dalam penyelenggaraan Pilkada Aceh guna mendapatkan masukan untuk mengkonfirmasi data sekunder tentang bagaimana kekhususan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Aceh dari aspek pengaturan dan implementasi hukumnya.

### 3. Analisis Data

Adapun langkah-langkah analisis bahan hukum menurut Sugeng F Istanto dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan.<sup>114</sup> Pertama, bahan hukum atau fakta yang dikumpulkan disistimatisir yakni ditata dan disesuaikan dengan obyek yang diteliti. Kedua, bahan yang telah disitimatisir kemudian dieksplikasi, yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai obyek yang diteliti berdasarkan teori. Ketiga, bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi, yakni dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku, sehingga ditemukan ada yang sesuai dengan hukum yang berlaku dan ada yang tidak sesuai bertentangan dengan hukum, kemudian ketentuan hukum yang sesuai akan dikembangkan sedangkan yang tidak sesuai ditinggalkan.

Berangkat dari langkah sebagaimana diuraikan di atas, maka lebih lanjut dilakukan analisis secara integral dalam satu kesatuan sehingga hasilnya merupakan kesimpulan yang komprehensif, kritis dan sekaligus evaluatif sebagai tahap

---

<sup>114</sup> Sugeng F Istanto, *Proses Perubahan Ius Constitutum Menjadi Ius Constituendum*, (persiapan naskah buku), Tanpa Penerbit, Yogyakarta, 2003, hlm. 25.



preskripsi yakni menentukan hukum yang berlaku dan kemudian dikembangkan.<sup>115</sup> Dalam hal ini hukum yang akan dikembangkan tersebut terkait dengan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Aceh.



---

<sup>115</sup> *Ibid.*, Hlm. 27.