

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemilihan umum merupakan salah satu bagian dari sistem demokrasi yang telah dilaksanakan semenjak tahun 1950 sebagaimana negara-negara lain yang menganut sistem demokrasi, lima tahun setelah presiden Soekarno yang didukung oleh segenap rakyat Indonesia mengucapkan proklamasi dengan sungguh-sungguh menyatakan negara Indonesia adalah negara yang berdaulat, sampai dengan pemilihan kepala daerah secara serentak tahun 2018 dibawah kekuasaan Presiden yang ke-7 yaitu Joko Widodo. Pilkada yang dilaksanakan bersamaan awalnya tahun 2015 dan diikuti 2017 dan 2018 merupakan salah satu bentuk desain terbaru dibawah kepemimpinan Presiden Jokowi.

Pilkada adalah salah satu bentuk representasi dari suatu negara yang menganut sistem demokrasi. Maka Pilkada merupakan sarana pelaksanaan dari sistem demokrasi dimana rakyat memiliki hak untuk memilih, mengontrol, dan mengevaluasi pejabat-pejabat di eksekutif dan legislatif.

Pemilihan kepala daerah serentak 2017 menyelenggarakan pemungutan suara di 101 daerah secara bersamaan. Jumlah ini jauh lebih sedikit dibandingkan dengan Pilkada 2015 yang menyelenggarakan pemungutan suara di 269 daerah. Secara keseluruhan, proses pelaksanaan Pilkada 2017 berjalan dengan lancar¹. Implementasi demokrasi di Indonesia melalui penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada di Indonesia mengalami banyak kemajuan, meskipun masih terdapat beberapa permasalahan yang harus terus dievaluasi. Salah satu permasalahan

¹ Disebutkan pada sambutan jurnal Evaluasi Pilkada 2017 oleh Titi Angraini dkk. Pelaksanaan evaluasi pada periode kedua pada pilkada serentak tahun 2017. Yayasan Perludem.2017. hal iii

dalam penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada disebabkan oleh adanya perbedaan pengaturan Pemilu atau Pilkada pada beberapa daerah di tanah air. Ketidaksamaan pengaturan penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada ini dituangkan di dalam Undang-Undang, Qanun, Putusan MK dan Peraturan KPU².

Provinsi Aceh termasuk wilayah yang telah sukses melaksanakan pilkada bersamaan dengan daerah lain³ pada periode 2017 termasuk Kabupaten Aceh Tamiang yang pada saat tersebut melakukan pemilihan calon Bupati dan wakil Bupati. Pengaturan Pemilu atau pilkada yang tidak seragam atau asimetris di Aceh yang disebabkan karena historis atau kekhususan yang dimiliki wilayah tersebut. Desentralisasi asimetris merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi simetrik, pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan khusus dan istimewa sebagaimana amanah konstitusi Pasal 18B ayat (1). Secara historis-normatif, satuan-satuan khusus dan istimewa tersebut diakui dan dihormati berdasarkan pertimbangan tertentu seperti sejarah, politik, administrasi, ekonomi dan sosial budaya. Faktor-faktor semacam itu seringkali tidak berdiri sendiri, namun terkait satu sama lain sehingga membentuk keunikan dan pertimbangan dalam penentuan daerah khusus. Ada beberapa hal yang dapat terjadinya aturan tidak seimbang atau asimetrik pertama, adanya konsensus historis yang dituangkan dalam konstitusi sehingga menciptakan daerah-daerah khusus dan istimewa, termasuk hak khusus bagi elit tertentu dalam aspek politik. Konsensus historis adalah puncak kesepakatan yang biasanya dicapai oleh *founding fathers* dalam pembentukan sebuah negara. Kedua, kebijakan asimetrik merupakan pendekatan politik negara dalam meredam berkembangnya bibit ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap

² Undang-Undang, qanun/peraturan daerah dan peraturan KPU, serta keputusan MK dalam pengaturan penyelenggaraan Pemilu/Pilkada yang tidak seragam.

³

kebijakan pemerintah. Pendekatan politik dimaksudkan untuk mengendalikan tekanan ekstrem kelompok masyarakat lewat ide separatisme yang berlarut larut. Ketiga, motivasi atas kebijakan asimetrik merupakan salah satu strategi keseimbangan sumber daya ekonomi untuk menjawab persoalan di daerah selain tantangan negara secara nasional (Muhaddam Labollo: 2014) ⁴.

Pelaksanaan Pilkada pertama kali 2006MOU Helsinki selanjutnya dituangkan dalam Undang-undang nomor 11 Tahun 2006 (UUPA). Penerapan pilkada yang memiliki perbedaan aturan hukum dalam Undang-Undang Pemilu dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Daerah/Perda (Qanun) di beberapa daerah di Indonesia merupakan suatu bentuk pemilihan yang wajib dijalankan oleh penyelenggara pemilu yang diatur oleh Undang Undang yaitu: Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945

Pada pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

1. Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945

1. Undang-undang mengatur daerah yang bersifat khusus dan istimewa, dan diakui serta dihormati daerah tersebut
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

⁴ Menurut Muhaddam Labollo pelaksanaan asimetris desentralisasi Pengaturan Pemilu atau pilkada yang tidak seragam atau asimetris di Aceh yang disebabkan karena historis atau kekhususan yang dimiliki wilayah tersebut

2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh,
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Jogjakarta
4. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta
5. Undang-Undang 21 Tahun 2001 yang mengatur Otonomi Khusus Provinsi Papua. Wilayah Aceh adalah menerapkan peraturan pemilu asimetris, diantara empat provinsi lain yaitu Papua, Papua Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Kota Istimewa Jakarta. Penerapan peraturan Pemilihan Umum dan Pilkada yang tidak sama di seluruh tanah air merupakan perintah yang dituangkan di dalam Undang-Undang Peraturan KPU serta diatur sesuai dengan qanun Aceh atau peraturan daerah juga memiliki keberagaman tersebut. Hal ini menjadi kajian karena memiliki permasalahan antara lain :

1. Aturan khusus dan aturan nasional pilkada dilaksanakan serentak sedangkan tahapan program dan jadwal pilkada berpedoman pada peraturan KPU yang berlaku nasional sehingga berpengaruh terhadap efektifitas tahapan pilkada yang sedang dilaksanakan.
2. Penetapan suatu keputusan ditetapkan pada waktu yang berlaku secara nasional semetara pada aturan khusus memiliki tambahan tahapan tersendiri sehingga membutuhkan waktu yang lebih, detail dan teliti karena penyelenggara terlebih dahulu mensinkronkan keputusannya antara peraturan KPU turunan Undang-Undang Pilkada dengan Qanun

Aceh yang mengatur tentang Pilkada turunan dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Tabel 1. Kekhususan Pemilu/Pilkada daerah otonomi khusus

No	Kekhususan	Dasar
1.	Adanya partai politik lokal yang diperbolehkan untuk berkompetisi	1. MOU Helsinki Pemerintahan RI-GAM dan UUPA No.11/2006.
2.	Syarat kepala daerah harus menjalankan syariat agama (yang kemudian diatur oleh Qanun Aceh diartikan pemeluk agama Islam dan mempunyai kemampuan membaca Al-Qur'an serta orang Aceh	2. UUPA No.11/2006. 3. Qanun No12 tahun 2016 mengenai pilkada 4. Qanun Aceh no.3 Tahun 2008 Pasal 17 tentang Parlok Peserta Pemilu
3.	Dukungan calon perseorangan 3% dari jumlah penduduk (berbeda dengan pengaturan secara nasional)	5. Qanun No.6 Tahun 2016 mengenai pelaksanaan Penyelenggara Pemilu
4.	Daftar Calon Legislatif 120 %	
5.	Lembaga Penyelenggaraan Pilkada dinamakan KIP (Komisi Independen Pemilihan)	
6.	Anggota komisioner KIP di rekrut oleh legislatif DPRA ditingkat Provinsi dan DPRK ditingkat kabupaten/kota	
7.	Jumlah Anggota Komisioner ditingkat kabupaten/kota 5 orang dan Provinsi 7 orang	

Sumber : Analisis Undang-Undang Khusus Aceh 11 tahun 2006

Dalam penerapan pilkada serentak tahun 2017 diwilayah kabupaten Aceh Tamiang provinsi Aceh termasuk dalam pemilihan kepala daerah serentak sekaligus pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh. Meskipun serentak namun peraturan dan tahapan ada yang berbeda dengan daerah lain perbedaannya terletak pada tahapan Pencalonan dukungan calon perseorangan 3% dari jumlah penduduk, Tambahan tahapan Uji mampu baca Al-qur'an, lembaga penyelenggara dinamakan KIP (Komisi Independen Pemilihan) yang direkrut oleh DPRK

berjumlah 5 orang sedangkan untuk tingkat Provinsi direkrut oleh DPRA berjumlah 7 orang. Calon kepala daerah juga diusung oleh partai lokal, sehingga penyelenggara pemilihan kepala daerah harus lebih teliti dan cermat untuk mensinkronkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dengan Undang Undang Pemerintahan Aceh Nomor 11 tahun 2006 dan Qanun Nomor 12 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. dan harus berpedoman kepada Qanun Nomor 3 tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal peserta pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten/Kota, serta Pemilihan kepala daerah di provinsi Aceh khususnya di kabupaten Aceh Tamiang adalah salah satu penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang memiliki kekhususan karena kabupaten Aceh Tamiang salah satu bagian dari Provinsi Aceh yang mempunyai kekhususan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ada beberapa hal yang menjadi perhatian dan perbedaan penyelenggaraan dan penyelenggara pemilihan kepala daerah di kabupaten Aceh Tamiang antara lain:

1. UUD 1945 Pasal 18 B poin 1
2. Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (MOU Helsinki), poin 1.2.2 Dengan penandatanganan Nota Kesepahaman ini, rakyat Aceh akan memiliki hak menentukan calon-calon untuk posisi semua pejabat yang dipilih untuk mengikuti pemilihan di Aceh pada bulan April 2006 dan selanjutnya. Poin 1.2.3 Pemilihan lokal yang bebas dan adil akan diselenggarakan di bawah undang-undang baru

tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh untuk memilih Kepala Pemerintah Aceh dan pejabat terpilih lainnya pada bulan April 2006 serta untuk memilih anggota legislatif Aceh pada tahun 2009.

3. Pelaksanaan Pilkada di provinsi Aceh dan kabupaten Aceh Tamiang selain berpedoman pada Undang-Undang yang berlaku secara nasional (Undang-Undang nomor 10 tahun 2016) juga berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang merupakan Undang-Undang yang mengatur kekhususan Aceh, sehingga adanya penafsiran ganda yang mengakibatkan sengketa dalam tahapan pilkada.
4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang bersifat nasional maupun khusus, PKPU yang mengatur tentang kekhususan Pilkada serentak 2017 yaitu nomor 6 tahun 2016 mengenai pemilihan kepala daerah Aceh, Papua, Papua Barat DKI Jakarta nomor 10 tahun 2017 mengenai pilkada yang bersifat asimetris
5. Selain Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh yang mangakomodir sebagian tentang kepemiluan, Undang-Undang Pemerintahan Aceh juga memberikan kesempatan bagi pemerintahan Aceh untuk membuat qanun khusus yang mangatur mengenai pilkada dan partai politik, antara lain Qanun Aceh nomor 12 tahun 2016, Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 mengenai Partai Politik Lokal sebagai peserta Pemilihan Umum calon Anggota legislatif.

Adanya perbedaan aturan hukum yang mengatur penyelenggaraan pilkada Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Aceh Tamiang pada pilkada serentak

tahun 2017. Penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Aceh Tamiang wajib mengikuti baik aturan yang bersifat nasional maupun yang bersifat khusus sehingga penyelenggara Kabupaten Aceh Tamiang dituntut bekerja lebih efektif, efisiensi, sinkronisasi aturan nasional dan qanun, dan profesionalisme yang tinggi karena penyelenggaraannya memiliki kekhususan yang mewajibkan peraturan nasional dan qanun Aceh

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang maka penulis dapat merumuskan permasalahan yang menjadi kekhususan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Aceh Tamiang pada pemilihan serentak tahun 2017 yaitu:

1. Bagaimanakah sinkronisasi pelaksanaan peraturan khusus dengan peraturan yang berlaku nasional pada pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Aceh Tamiang Provinsi Aceh ?
2. Apa yang menjadi perbedaan penyelenggaraan peraturan khusus dan nasional pada pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Aceh Tamiang provinsi ?
3. Apa implikasinya terhadap pelaksanaan peraturan khusus dan peraturan yang berlaku nasional pada pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Aceh Tamiang Provinsi Aceh ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menggambarkan sinkronisasikan peraturan yang bersifat khusus dengan peraturan yang bersifat nasional pada pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Aceh Tamiang.
2. Untuk menemukan perbedaan penerapan peraturan secara khusus dan nasional pada pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Aceh Tamiang.
3. Untuk mengungkapkan Implikasi pelaksanaan peraturan yang bersifat khusus dengan peraturan yang bersifat nasional pada pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Aceh Tamiang.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan khasanah penambahan ilmu pengetahuan dan teorisasi dalam kajian desentralisasasi khususnya dalam kajian sinkronisasi peraturan terkait tata kelola pemilu dan kontribusi bagi Ilmu sosial dan ilmu politik maupun pengembangan hukum yang membidangi konsentrasi Tata Kelola Pemilu di Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

Bagi instansi penyelenggara kepemiluan adalah, dengan adanya penelitian ini hasilnya dapat menjadi informasi dan bahan masukan terkait kepemiluan sebagai pertimbangan dalam kebijakan, khususnya dalam aspek regulasi pemilihan kepala daerah dalam upaya meningkatkan kualitas pemilu dengan mengkomodir qanun serta aturan khusus untuk menjadikan kearifan lokal tetap

diterapkan sesuai dengan regulasi yang ada, dan menjadi evaluasi bagi daerah yang menerapkan desentralisasi asimetris khususnya daerah Provinsi Aceh.

