

**PELAKSANAAN PEMILUKADA ACEH MENURUT UNDANG-
UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG
PEMERINTAHAN ACEH**

(Studi Terhadap Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012)



Oleh:

NITA WIDYASTUTHIE,SH

No Mahasiswa : 11 912 693

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2012

**PELAKSANAAN PEMILUKADA ACEH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

(Studi Terhadap Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012)

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Magister (STRATA-2) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Oleh :

NITA WIDYASTUTHIE, SH.

No Mahasiswa : 11 912 693
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2012

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

PELAKSANAAN PEMILUKADA ACEH MENURUT UNDANG-UNDANG

NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

**(Studi Terhadap Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-
X/2012)**

NITA WIDYASTUTHIE, SH

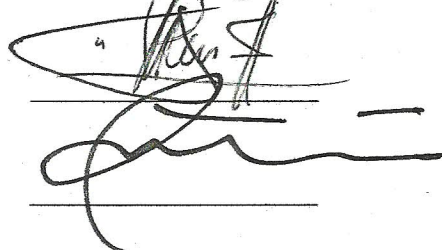
No Mahasiswa : 11 912 693
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Disetujui pada tanggal: 2012

Dosen Pembimbing

- I. Dr.Hj.Ni'matul Huda,SH.,M.Hum
- II. Zairin Harahap, SH., M.Hum

Tanda Tangan



Mengetahui

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia



Dr.Hj.Ni'matul Huda,SH.,M.Hum

**PELAKSANAAN PEMILUKADA ACEH MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH
(Studi Terhadap Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-
X/2012)**

TESIS

Oleh :

NITA WIDYASTUTHIE, SH.

No Mahasiswa : 11 912 693

BKU : HTN/HAN

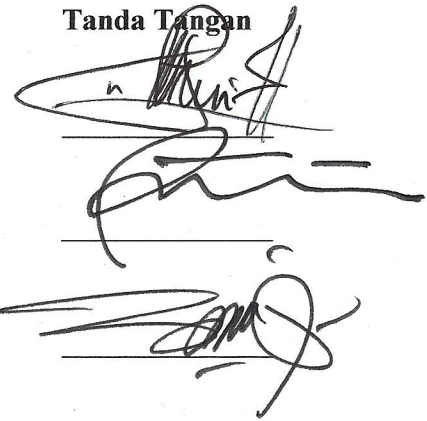
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji
Pada Tanggal **31 Agustus 2012** dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

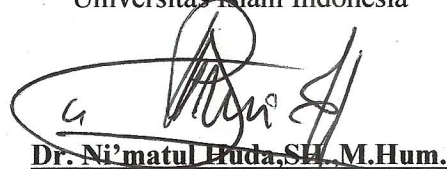
1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.
2. Anggota : Zairin Harahap, SH., M.Hum.
3. Anggota : Bambang Sutiyoso, SH., M.Hum.

Tanda Tangan



Mengetahui

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Assalamu'Alaikum Wr.Wb

Segala puji kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat, dan hidayah-Nya kepada Penyusun, sehingga atas ridho-Nya, Penyusun dapat menyelesaikan tugas akademik yang berupa Tesis dengan judul “Pelaksanaan Pemilukada Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (Studi Terhadap Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012)”.

Selama menyelesaikan Tesis ini, Penyusun telah banyak mendapat bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, untuk itu dalam kesempatan ini Penyusun menyampaikan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua saya, Bapak Sumejo Samoeri dan Ibu Maysarah, serta saudara-saudara saya, Eko Syafrizal, Addy Paradesca, Annisa Nurfajarwati, Dwi wahyuni, Randa Saputra, Amabel dan Yosie Kartina, terima kasih atas doa dan motivasinya selama ini
2. Rektor Universitas Islam Indonesia
3. Ketua Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
4. Ibu Ni'matul Huda selaku Pembimbing I, dan Bapak Zairin harahap selaku Pembimbing II, terima kasih sudah membimbing saya dalam menyelesaikan tesis ini
5. Para Dosen Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

6. Para karyawan dan staf Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
7. Teman-teman saya, Anne, Jevi, Mop, Putra, Riri dan Teguh, serta teman-teman Pasca sarjana Universitas Islam Indonesia angkatan 26
8. Semua pihak yang telah membantu dan tidak bisa disebutkan satu persatu.

Penyusun menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dikarenakan waktu serta kemampuan yang dimiliki oleh Penyusun. Oleh karena itu, Penyusun mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun demi kebaikan Tesis ini.

Dan akhirnya, Penyusun berharap semoga Tesis ini bermanfaat bagi kita semuanya, Amin..

Wassalamua'Alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, September 2012

Nita Widyastuthie

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Rumusan masalah	7
	C. Tujuan Penelitian	7
	D. Landasan Teori	
	1. Demokrasi	7
	2. Otonomi Khusus	9
	3. Mahkamah Konstitusi	12
	4. Macam-Macam Putusan Mahkamah Konstitusi	22
	E. Metode Penelitian	26
	F. Sistematika Penulisan	29
BAB II	TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PENYELESAIAN PEMILUKADA DI ACEH	
	A. Tinjauan umum tentang Pemerintah Daerah	30
	B. Tinjauan umum tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah...	44
	C. Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah ...	60
	D. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara.....	67
BAB III	ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA PEMILUKADA ACEH DI MAHKAMAH KONSTITUSI	
	A. Kasus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara terkait Pemilukada di Aceh	78

B. Pertimbangan Majelis Hakim dalam mengeluarkan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012	81
C. Analisis Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN- X/2012	84

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	90
B. Saran	91

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAKS

Studi ini bertujuan untuk menganalisis Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012. Rumusan masalah yang diajukan adalah Bagaimana kedudukan Putusan Sela dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, Mengapa Mahkamah Konstitusi memandang perlu mengeluarkan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 dan Bagaimanakah dampak Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 terhadap pelaksanaan Pemilukada di Aceh. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka dengan mengkaji berbagai macam dokumen hukum, literatur, dan lain-lain. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif. Analisis dilakukan dengan pendekatan normatif dipadukan dengan pendekatan kasus dan historis. Hasil studi ini menunjukkan bahwa pengaturan putusan sela dalam hukum Acara Mahkamah Konstitusi hanya terdapat dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara dan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah. Putusan sela diberikan karena adanya alasan yang mendesak yang apabila pokok permohonan dikabulkan, dapat menimbulkan akibat hukum yang lebih serius. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan tidak ada upaya banding. Hal ini berarti bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap sejak putusan tersebut diucapkan, dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh lagi. Oleh karena hal tersebut, maka putusan sela yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi harus sesuai dengan putusan akhir yang akan dikeluarkan dengan tetap memperhatikan syarat-syarat formal dalam beracara di Mahkamah Konstitusi. Hal ini bertujuan agar tidak terdapat dua putusan dalam satu permohonan yang diajukan. Tujuan dikeluarkannya putusan sela ini adalah untuk mengakhiri kontroversi persoalan politik yang ada di Aceh dan menghindari timbulnya persoalan baru dalam penyelenggaraan Pemilukada. Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 ini mengakibatkan pelaksanaan Pemilukada Aceh tertunda. Penundaan Pemilukada ini merupakan penundaan yang keempat, Sebelumnya Pilkada sedianya digelar bulan Oktober 2011, lalu ditunda menjadi 14 November, ditunda lagi menjadi 24 Desember, dan ditunda menjadi 16 Februari 2012 dan terakhir 9 April 2012. Melalui penundaan ini diharapkan mampu memberikan kesiapan yang lebih matang, serta partisipasi politik dan demokrasi yang tinggi karena Putusan ini memberikan kesempatan bagi para calon yang belum mendaftar untuk turut serta dalam Pilkada tanpa terkecuali calon independen. Selain itu Penundaan ini ditujukan untuk mencari solusi penyelesaian konflik regulasi di Aceh.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Aceh merupakan salah satu provinsi yang turut serta berperan dalam memperjuangkan kemerdekaan Republik Indonesia. Oleh karena hal itu pada tahun 1959 Aceh diberi pengakuan keistimewaan, yaitu sebagai Provinsi Istimewa Aceh. Ketidakadilan pemerintah pusat dalam melaksanakan program kebijakan dalam pemerintahan dan pembangunan menjadi pemicu munculnya suatu gerakan separatis di Aceh yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM). GAM merupakan organisasi separatisme yang berdiri tahun 1974 dengan tujuan agar Aceh lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan membuat negara kesatuan sendiri dengan nama Nanggroe Aceh Darussalam. GAM merupakan sebuah organisasi pembebasan yang berusaha untuk memisahkan Aceh dari Indonesia melalui upaya Militer. Pada 4 Desember 1974, GAM pimpinan Teungku Hasan di Tiro memproklamasikan kemerdekaan bagi Aceh¹.

Pasca tsunami tahun 2004, Pemerintah Republik Indonesia dan GAM sepakat untuk mengakhiri konflik di Aceh. Penandatanganan *Memorandum of Understanding (MoU)* oleh kedua belah pihak dilakukan pada tanggal 15 Agustus 2005. Perjanjian tersebut ditandatangani di Finlandia, dengan peran besar Marti Ahtisaari selaku mantan petinggi Finlandia. Hal-hal yang telah disepakati dalam MoU kemudian dituangkan kedalam bentuk aturan-aturan hukum yang

¹ Olle Tornquist dkk, *ACEH : Peran Demokrasi Bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*, (Yogyakarta: PCD PRESS Indonesia, 2011) hlm 85.

mengikat, yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Poin terpenting diberlakukannya Undang-undang ini adalah diperbolehkannya pengajuan calon independen untuk pemilihan kepala daerah dan pengaturan tentang pembentukan partai politik lokal untuk turut bersaing dalam perebutan kursi legislatif². Prinsip-prinsip dan prosedur pembentukan partai politik local di Aceh setaraf dengan prinsip-prinsip dan prosedur pembentukan partai politik tingkat nasional³.

Menurut Olle Tornquist dkk, calon yang berpartisipasi dalam Pilkada dapat dibagi menjadi tiga kelompok besar, yaitu⁴:

1. Kelompok kaum nasioanalis Aceh, yaitu mereka yang tumbuh dan berkembang dari GAM atau mendukung tujuan-tujuan GAM.⁵
2. Para elite berpengaruh dijalur politik *mainstream*, yang berhubungan erat dengan militer, milisi dan partai politik di Jakarta
3. Kelompok dan pimpinan yang berbasis masyarakat sipil, yang didirikan oleh kalangan mahasiswa dan intelektual.⁶

Pengaturan UUPA terkait calon perseorangan dalam Pilkada merupakan hal yang sangat berpengaruh sampai ke tingkat nasional. Meskipun ketentuan calon perseorangan ini hanya berlaku untuk satu kali Pilkada yaitu hanya sesudah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh disahkan. Ketentuan ini tertuang dalam pasal 256 UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, yaitu: “*Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/ wakil*

² *Ibid.*, hlm 331.

³ Elfiza, *Pengaturan Pemerintah Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*, Program Magister(S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,2011, hlm 139.

⁴ Olle Tornquist dkk, *ACEH : ... Op.,Cit*,hlm 43.

⁵ *Ibid.*, hlm 350.

⁶ *Ibid.*, hlm 350.

walikota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Diperbolehkannya calon independen/perseorangan di Aceh dimungkinkan karena belum terbentuknya partai lokal di Aceh sebagai bentuk integrasi rakyat Aceh pasca konflik. Ketika partai lokal telah terbentuk maka kesempatan calon perorangan tidak dimungkinkan lagi untuk menjadi peserta dalam pemilihan kepala daerah di Aceh selanjutnya. Syarat yang harus dipenuhi oleh para kandidat independen untuk dapat berpartisipasi dalam Pilkada tercantum dalam Pasal 67 ayat (2) dan Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang berbunyi:

Pasal 67

(2) *Calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:*

- a. warga Negara Republik Indonesia;*
- b. menjalankan Syari'at agamanya;*
- c. taat pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat;*
- e. berumur sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;*
- f. sehat jasmani, rohani, dan bebas narkoba berdasarkan hasil pemriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter*
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;*
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;*
- j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat didaerahnya*
- k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan*
- l. tidak dalam status sebagai pejabat gubernur/bupati/walikota; dan*
- m. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara*

Pasal 68

- (1) Selain syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 ayat (2), calon perseorangan harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil Bupati atau walikota/wakil walikota.
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan identitas bukti diri dan disertai dengan pernyataan tertulis.

Pilkada langsung pertama Aceh pasca lahirnya UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh diselenggarakan pada 1 Desember 2006. Pilkada ini menciptakan rekor sebagai pilkada dengan jumlah calon terbanyak sejak pilkada langsung diperkenalkan di Indonesia⁷. Hal ini disebabkan oleh banyaknya calon independen yang ikut serta dalam Pilkada. Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar merupakan pasangan kepala daerah pertama di Indonesia yang meraih kursi Gubernur melalui jalur independen

Pada tahun 2007, Lalu Ranggalawe, seorang anggota DPR Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat mengajukan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 dan Pasal 60. Lalu Ranggalawe menganggap bahwa pasal-pasal tersebut telah melanggar hak konstitusional para calon independen untuk maju dalam pemilihan. Lalu Ranggalawe membandingkan hal ini dengan Pasal 67 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang memperbolehkan calon independen untuk maju dalam pilkada di Aceh. Melalui keputusan Nomor 5/PUU-V/2007 pada 23 Juli 2007, Mahkamah Konstitusi

⁷ *Ibid.*, hlm 354.

menetapkan bahwa pencalonan kandidat independen diperbolehkan dalam setiap pelaksanaan pilkada di seluruh provinsi.

Kemudian pada 28 Desember 2010, melalui Keputusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 256 UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28 ayat (2). Dengan lahirnya keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010 ini, maka ketentuan yang membatasi keikutsertaan calon independen dalam Pilkada di Aceh dinyatakan tidak berlaku. Adapun ketentuan-ketentuan tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 85C Qanun No. 3 tahun 2005 Jo. Qanun No. 7 Tahun 2006 Jo. Pasal 256 UU No. 11 Tahun 2006.

Pada Januari 2012, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan ke Mahkamah Kontitusi terkait tahapan penyelenggaraan pilkada Aceh. Pihak Termohon dalam permohonan Menteri dalam Negeri ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Meskipun penyelenggara pemilu di Aceh adalah Komisi Independen Pemilihan (KIP), namun KPU memiliki jenjang struktural untuk memerintahkan KIP agar tunduk kepadanya⁸. Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan karena adanya larangan calon perseorangan untuk turut serta dalam pilkada, sebagaimana tercantum dalam Qanun atau Peraturan daerah. Selain itu permohonan tersebut dimaksudkan agar Komisi Independen Pemilihan Aceh membuka kembali pendaftaran dalam penyelenggara Pilkada di Aceh

⁸<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/12/01/11/lxm6x8-ini-alasan-mendagri-gugat-kpu> diakses pada 1 Mei 2012.

Pada 16 Januari 2012 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012, terkait dengan permohonan yang dilayangkan Menteri Dalam Negeri tersebut. Dalam putusan tersebut Mahkamah konstitusi memerintahkan Komisi Independen Pemilihan Aceh untuk membuka kembali pendaftaran. Putusan ini merupakan Putusan Sela kedua yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait Pemilukada Aceh setelah sebelumnya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan Putusan Sela Nomor 108/PHPU.D-IX/2011. pada 17 Oktober 2011, dua warga Aceh yaitu TA Khalid dan Fadhullah⁹ yang merupakan bakal calon Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi atas SK KIP Aceh Nomor 1 Tahun 2011 tanggal 12 Mei 2011 juncto SK KIP Nomor 11 Tahun 2011 tanggal 20 Juli 2011 juncto SK KIP Nomor 13 Tahun 2011 tanggal 29 Juli 2011 juncto SK Nomor 17 Tahun 2011 tanggal 26 September 2011 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota¹⁰. Kedua Putusan sela ini mengakibatkan penyelenggaraan Pemilukada Aceh tertunda.

Dalam pelaksanaan Pemilukada diberbagai daerah di Indonesia, Putusan sela yang biasa dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah terkait Perkara perselisihan hasil pemilu. Namun, dalam pelaksanaan Pemilukada Aceh ini muncul sengketa kewenangan antar lembaga negara dan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan sela terkait sengketa tersebut.

⁹ Lihat Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 point [1.2]

¹⁰ Lihat Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 point [2.1]

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian singkat yang dipaparkan dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kedudukan Putusan Sela dalam Putusan Mahkamah Konstitusi?
2. Mengapa Mahkamah Konstitusi memandang perlu mengeluarkan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 ?
3. Bagaimanakah dampak Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 terhadap pelaksanaan Pemilukada di Aceh?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penulisan hukum ini bertujuan Untuk mengetahui kedudukan Putusan Sela dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan alasan mengapa Mahkamah Konstitusi memandang perlu mengeluarkan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 serta dampak dari putusan tersebut.

D. LANDASAN TEORITIS

1. Demokrasi

Istilah "demokrasi" berasal dari Yunani Kuno tepatnya di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Dari sudut pandang etimologis, demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein/kratos* (pemerintahan/kekuasaan), jadi demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat. Pada prinsipnya paham demokrasi menghendaki adanya keikutsertaan rakyat atau warga negara dalam aktivitas penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Demokrasi

merupakan sistem politik yang didalamnya terdapat persekutuan antara rakyat yang menetapkan bagaimana kekuasaan dan wewenang didistribusikan di Negaranya.

Dalam catatan sejarah mengenai pelaksanaan konsep demokrasi ini, zaman Yunani kuno dianggap sebagai periode awal bagi kelahiran demokrasi,

“Sistem demokrasi yang terdapat dinegara kota (*city state*) Yunani kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M) merupakan demokrasi secara langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000) penduduk dalam suatu negara kota. Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).¹¹

Sistem pemerintahan demokrasi merupakan suatu wujud kedaulatan rakyat yang berarti bahwa yang berdaulat terhadap rakyat hanyalah rakyat sendiri. Suatu pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang senantiasa tanggap terhadap kepentingan-kepentingan rakyat.

Menurut Robert A. Dahl, sebagaimana dikutip oleh Franz Magnis, demokrasi memiliki tujuh ciri hakiki¹², yaitu :

- 1) Pejabat yang dipilih;
- 2) Pemilihan yang bebas dan *fair*;
- 3) Hak pilih yang mencakup semua;
- 4) Hak untuk menjadi calon suatu jabatan;

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm 54.

¹² Franz Magnis Suseno SJ, *MENCARI SOSOK DEMOKRASI, sebuah telaah Filosofis*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm 56.

- 5) Kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis;
- 6) Informasi alternative;
- 7) Kebebasan membentuk asosiasi.

Seiring dengan perkembangan masyarakat yang juga diikuti dengan semakin tingginya kompleksitas dinamika permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat serta terdapatnya berbagai kesulitan-kesulitan dalam model demokrasi langsung merupakan alasan untuk menerapkan demokrasi berdasarkan perwakilan (*indirect democracy representative democracy*). Demokrasi perwakilan merupakan demokrasi yang dijalankan oleh lembaga perwakilan dimana lembaga tersebut dipilih oleh rakyat.

Menurut David Held, demokrasi yang mengaitkan antara penentuan pemimpin masyarakat (pemimpin politik) dengan tipe pembuatan keputusan¹³, adalah sebagai berikut:

- a. Demokrasi delegatif (Perwalian), yaitu ditandai oleh mekanisme pemilihan melalui musyawarah dan pembuatan keputusan melalui sistem perwakilan¹⁴.
- b. Demokrasi representatif (Perwakilan), yaitu ditandai dengan penentuan pemimpin melalui pemilihan secara langsung dan pembuatan keputusan dengan sistem perwakilan¹⁵.
- c. Demokrasi deliberatif (permusyawaratan), yaitu ditandai dengan penentuan pemimpin dengan musyawarah dan pembuatan keputusan secara langsung (partisipatif)¹⁶.
- d. Demokrasi partisipatoris (langsung), yaitu penentuan pemimpin dilakukan melalui pemilihan secara langsung dan pembuatan keputusan secara partisipatif yang melibatkan sebanyak mungkin warga masyarakat¹⁷.

¹³Dede Mariana & Caroline Paskarina, *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008) hlm 53.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 54.

¹⁵ *Ibid.*, hlm 54.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 54.

¹⁷ *Ibid.*, hlm 54.

2. Otonomi Khusus

Otonomi khusus merupakan kewenangan yang diakui dan diberikan kepada daerah provinsi karena kekhususan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Otonomi khusus diberikan kepada daerah yang karena sebab-sebab khusus memerlukan pengaturan sendiri diluar pengaturan yang secara umum diberlakukan kepada daerah-daerah. Kekhususan ini mencakup tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Makna Pemberian Otonomi khusus ini adalah bahwa terdapat hal-hal yang hanya berlaku didaerah tersebut dan tidak mungkin berlaku didaerah lain serta hal-hal yang berlaku didaerah lain tapi tidak dapat diterapkan didaerah ini. Adapun Daerah-daerah yang diberikan otonomi khusus ini adalah :

- a. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- b. Provinsi Aceh;
- c. Provinsi Papua;
- d. Provinsi Papua Barat.

Ketentuan yang mengatur pemberlakuan tentang otonomi khusus ini diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan diatur secara khusus dalam undang-undang lain, yaitu:

- a. Provinsi DKI Jakarta dalam UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Provinsi NAD dalam UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus yang telah diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan aceh ;
- c. Provinsi Papua dan Papua Barat dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi DKI Jakarta adalah dalam kedudukannya sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara Papua dan Aceh merupakan dua daerah yang diakui kekhususannya terkait dengan faktor sejarah dan politik. Munculnya berbagai pemberontakan dan aksi yang menuntut kemerdekaan di Aceh dan Papua menyebabkan perlu adanya kebijakan guna menengahi konflik tersebut.

Papua merupakan daerah yang memiliki kekhasan tradisi, adat istiadat, dan keragaman budaya yang berbeda dengan daerah-daerah di Indonesia pada umumnya. Pemberian Otonomi khusus kepada Papua merupakan kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi berbagai kesenjangan yang terjadi antara Papua dengan daerah lainnya di Indonesia. Selain itu otonomi khusus ini diharapkan dapat memperluas partisipasi masyarakat asli Papua di segala bidang pembangunan untuk mengelola dan memanfaatkan kekayaan sumber daya alam dan mensejahterakan masyarakat Papua.

Pemberian otonomi khusus Aceh berlandaskan pada kekhasan syariat Islam yang kuat di Aceh. Selain itu hal ini juga merupakan wujud

penghargaan negara atas perjuangan Aceh yang sangat luar biasa dalam memperjuangkan kemerdekaan RI.

Sifat otonomi khusus Papua lebih merupakan tindakan sepihak dari pemerintah pusat, sedangkan otonomi khusus Aceh merupakan hasil kesepakatan dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Nota kesepahaman ini dikenal dengan Perjanjian Helsinki yang merupakan sebuah perjanjian resmi dari negara serta diakui oleh dunia (PBB).

3. Mahkamah Konstitusi

Format kelembagaan Mahkamah Konstitusi ini dipelopori oleh Hans Kelsen, yang untuk pertama kalinya berhasil mengadopsikannya kedalam rumusan konstitusi Austria pada tahun 1919-1920¹⁸. Di Indonesia, Mahkamah Konstitusi terbentuk pada perubahan ketiga UUD 1945 (9 November 2001). Hal ini tercantum dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “ kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, hlm 22 dalam Andjar Kirtama, *Pelaksanaan Uji Material Terhadap Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UII, 2005) hlm 62.

Reformasi terhadap lembaga peradilan, terutama kekuasaan kehakiman ini didasarkan pada¹⁹:

- a. Maraknya mafia peradilan (tepatnya *judicial corruption*) yang melibatkan hakim-hakim dan para penegak hukum lainnya
- b. Banyaknya peraturan perundang-undangan, termasuk produk undang-undang yang secara substantif dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk dengan UUD 1945, tetapi tidak ada lembaga atau mekanisme pengujian yang efektif melalui lembaga yudisial (*judicial review*)
- c. Rentannya para hakim dari intervensi kekuasaan pemerintah karena peletakan hakim dibawah pembinaan pemerintah (untuk administrasi kepegawaian dan financial) dan di bawah Mahkamah Agung (untuk teknis yustisial).

Pembentukan Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk menjaga konstitusionalitas hukum yaitu menjaga agar undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Terdapat empat hal yang melatar belakangi dan menjadi pijakan pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu²⁰:

- a. Sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme;
- b. Mekanisme *checks and balances*;
- c. Penyelenggaraan negara yang bersih dan demokratis;
- d. Perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan guna menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya

¹⁹ Moh Mahfud MD, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, makalah pada diskusi publik tentang “Wacana Amandemen Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) di Jakarta, 12 Juni 2008 dalam Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009) hlm 266-267.

²⁰ A.Fickar Hadjar dkk(Tim Penyusun dan Perumus), *Pokok-Pokok Pikiran Dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, KHRN dan Kemitraan, Jakarta, 2003, hlm 3 dalam Ibid., hlm 60.

sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berkedudukan setara dengan Mahkamah Agung. Keduanya adalah penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman²¹. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang berbeda. Perbedaan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung menurut Jimly assiddiqie adalah sebagai berikut²²:

- a. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian Legalitas
- b. Mahkamah Konstitusi hanya menguji Undang-Undang (*the constitutionality of legislative law or legislation*), sedangkan Mahkamah Agung menguji peraturan dibawah Undang-Undang (*the legality of regulation*)
- c. Mahkamah Konstitusi adalah pengawal UUD (*the guardian of the constitution*), sedangkan Mahkamah Agung adalah pengawal Undang-Undang (*the guardian of the law*)

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat²³. Adapun peran Mahkamah Konstitusi sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman adalah:

- a. Mahkamah konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berperan mendorong mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan negara;
- b. Mahkamah konstitusi berperan untuk menjaga konstitusionalitas pelaksanaan kekuasaan Negara;
- c. Mahkamah Konstitusi berperan dalam mewujudkan negara hukum kesejahteraan Indonesia.

²¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan GAGASAN AMANDEMEN ULANG*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hlm 253.

²² *Ibid.*, hlm 64.

²³ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> diakses pada 1 Mei 2012.

Ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut²⁴:

a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1) Menguji Undang-undang terhadap UUD negara RI Tahun 1945. Hal ini bertujuan untuk melindungi konstitusi dari pelanggaran oleh badan legislatif dan/atau eksekutif, serta melindungi hak-hak dasar manusia atau warganegara²⁵. Kewenangan ini merupakan cerminan diterapkannya mekanisme *check and balance* di Indonesia dimana kekuasaan pembuat undang-undang yang selama ini berada pada badan legislatif tidak dapat diuji oleh lembaga yudisial. Menurut Rony Sautma Hotma Bako Mekanisme pelaksanaan kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, adalah sebagai berikut²⁶:

- a) Adanya para pihak yang berwenang atau pemohon
- b) Kriteria dari para pihak atau pemohon.
- c) Adanya alasan hukum pengajuan
- d) Bentuk putusan
- e) Akibat putusan.
- f) Pelaksanaan putusan

²⁴ Bahan ajar materi PKPA fakultas Hukum UII, hlm 63.

²⁵ Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia (Suatu Kajian Dari Aspek Tugas dan Wewenangnya)*, Cetakan Pertama, (Bandung: Penerbit CV. Utomo, 2007), hlm 126.

²⁶ Ronny Sautma Hotma Bako, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Atas Hak Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, dikutip oleh Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi* dalam Ibid., hlm 132-133.

- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD negara RI Tahun 1945. Kewenangan ini memunculkan pandangan bahwa mahkamah Konstitusi merupakan “*supreme body*”, yaitu berkedudukan lebih tinggi dari lembaga negara yang lain.
- 3) Memutus pembubaran partai politik. Pembubaran partai politik oleh mahkamah konstitusi adalah terkait kegiatan partai politik yang bertentangan dengan konstitusi. Program atau kegiatan partai politik yang bertentangan dengan ideologi pancasila dan prinsip negara kesatuan RI. Kegiatan partai politik yang dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi ini merujuk pada ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik.

Pasal 19

- (1) *Partai Politik dilarang menggunakan nama, lambang atau tanda gambar yang sama dengan :*
 - a. *Bendera atau lambang negara Republik Indonesia;*
 - b. *Lambang lembaga negara atau lambang Pemerintah;*
 - c. *Nama, bendera, atau lambang negara lain dan nama, bendera, atau lambing-lembaga/badan internasional;*
 - d. *Nama dan gambar seseorang; atau*
 - e. *Yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan partai politik lain.*
- (2) *Partai politik dilarang :*
 - a. *Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;*
 - b. *Melakukan kegiatan yang membahayakan akan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau*
 - c. *Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah Negara dalam memelihara*

persahabatan dengan Negara lain dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

(3) Partai politik dilarang :

- a. Menerima dan atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apapun, yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;*
- b. Menerima sumbangan, baik berupa barang maupun uang, dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas; atau*
- c. Meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya, koperasi, yayasan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi kemanusiaan.*

(4) Partai politik dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.

(5) Partai politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Terkait prosedur beracara dalam pembubaran partai politik diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik.

- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Penyelenggaraan pemilu di beberapa daerah tertentu terkadang melanggar asas-asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap hasil penghitungan suara dalam pemilu. Pengaturan lebih lanjut terkait kewenangan ini diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

b. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai preseiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD negara RI tahun 1945. Dalam kewenangan ini yang menjadi pihak Pemohon adalah DPR. DPR dalam permohonannya wajib menguraikan dengan jelas mengenai dugaan pelanggaran yang telah dilakukan presiden dan /atau wakilnya. Berdasarkan Pasal 82 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, apabila Presiden dan /atau wakil presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan, maka proses pemeriksaan tersebut akan dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi ini dijamin dalam UUD 1945, yang mana putusannya bersifat final dan tidak ada upaya banding. Hal ini berarti bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap sejak putusan tersebut diucapkan, dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh lagi. Dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, sumber-sumber yang digunakan oleh hakim konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Mahkamah Konstitusi;
2. Peraturan Mahkamah Konstitusi;
3. Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi;
4. Undang-undang Hukum Acara Perdata, Hukum Acara Peradilan Tata Negara dan Hukum Acara Pidana Indonesia;
5. Pendapat Sarjana (doktrin);

6. Hukum acara dan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi negara lain.

Hukum Acara Mahkamah Konstitusi diatur dalam Bab V, mulai Pasal 28 sampai dengan Pasal 85 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, secara rinci hal-hal yang diatur dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi terdiri dari 12 bagian, yaitu²⁷:

1. Umum;
2. Pengajuan permohonan;
3. Pendaftaran permohonan dan penjadwalan sidang;
4. Alat bukti;
5. Pemeriksaan pendahuluan;
6. Pemeriksaan Persidangan;
7. Putusan;
8. Pengujian UU terhadap UUD;
9. Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
10. Pembubaran Partai politik;
11. Perselisihan hasil pemilihan umum;
12. Pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, daya mengikat putusan hakim bersifat “*Erga Omnes*”, yaitu memiliki kekuatan hukum yang tidak hanya mengikat kepada pihak-pihak yang berperkara, tetapi juga mengikat kepada pihak lain termasuk para penyelenggara negara²⁸. Putusan Mahkamah Konstitusi memberi tafsir yang dapat diklasifikasikan sebagai putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*)²⁹.

²⁷ *Ibid.*, hlm 13.

²⁸ Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Dan Bentuk-Bentuk Pelaksanaan Putusan di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol I, Nomor 1, Oktober 2008, hlm 21.

²⁹ Hamdan Zoelva, *Mekanisme Checks and Balances Antar Lembaga negara (Pengalaman dan Praktik di Indonesia)*, makalah disampaikan pada Simposium Internasional Negara demokrasi Konstitusional, yang diselenggarakan dalam rangka ulang tahun ke-8 Mahkamah Konstitusi RI,

Ketentuan yang berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 49 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 45 disebutkan sebagai berikut³⁰:

- a) Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.
- b) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus berdasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti;
- c) Putusan Mahkamah Konstitusi wajib memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
- d) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diambil secara musyawarah untuk mufakat dalam sidang pleno hakim konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang;
- e) Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap permohonan;
- f) Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat menghasilkan putusan, musyawarah ditunda sampai musyawarah sidang pleno hakim konstitusi berikutnya;

Jakarta, Selasa 12 Juli 2011 dalam Ni'matul Huda & Nazriyah, *Teori & Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011).Hlm 148.

³⁰ Bambang Sutiyoso, *Tata Cara., Op., cit* hlm 96-97.

- g) Dalam hal musyawarah sidang pleno setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat diapai mufakat bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak;
- h) Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, suara terakhir ketua sidang pleno hakim konstitusi menentukan;
- i) Putusan mahkamah konstitusi dapat dijatuhkan pada hari itu juga atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada para pihak;
- j) Dalam hal putusan tidak tercapai mufakat bulat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8), pendapat anggota Majelis Hakim yang berbeda dimuat dalam putusan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, pada awal pembentukan Mahkamah Konstitusi ini memiliki sembilan orang Hakim Konstitusi. Tiga orang hakim diajukan oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Presiden, dan tiga lagi diajukan oleh Mahkamah Agung. Pendapat hakim yang berbeda dari pendapat mayoritas yang menentukan putusan dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu³¹:

- a) *Dissenting opinion*, yaitu pendapat yang berbeda secara substantif sehingga menghasilkan amar yang berbeda.
- b) *Consenting opinion* atau *Concurrent opinion*, yaitu jika pendapat atau argument yang diajukan berbeda, tapi menghasilkan amar yang sama.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm 289.

4. Macam-macam Putusan Mahkamah Konstitusi

Adapun macam-macam putusan yang terdapat dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi adalah yaitu:

a. Putusan sela

Merupakan putusan yang dijatuhkan masih dalam proses pemeriksaan perkara dengan tujuan untuk memperlancar jalannya pemeriksaan. Putusan sela bukan merupakan putusan yang mengakhiri pemeriksaan. Putusan sela merupakan putusan yang dijatuhkan masih dalam proses pemeriksaan perkara dengan tujuan untuk memperlancar jalannya pemeriksaan. Dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi tidak semua kewenangan yang diadili dapat diberikan Putusan Sela. Dalam perkara menguji Undang-Undang terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tidak terdapat putusan sela. Undang-Undang yang sedang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sampai ada putusan hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Undang-Undang yang diuji tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini didasarkan pada Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi,

Pasal 58

“Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Namun, pada Pada tanggal 29 Oktober 2009, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/. Putusan ini terkait permohonan pengujian UU No.30 Tahun

2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang diajukan oleh Bibit- Chandra. Isi putusan sela ini adalah menyatakan menunda pelaksanaan berlakunya Pasal 32 ayat (1) huruf c dan Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni pemberhentian Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan, sampai ada putusan akhir Mahkamah terhadap pokok permohonan a quo.

Pengaturan Putusan Sela dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Sedangkan untuk Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, putusan sela tercantum dalam Pasal 8 ayat (4) Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pasal 8

- (4) *Untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah dapat menetapkan putusan sela yang terkait dengan penghitungan suara ulang.*

Berdasarkan pasal tersebut, isi putusan sela dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah adalah terkait pelaksanaan pemungutan dan perhitungan suara ulang. Penjatuhan putusan sela dalam perkara ini dapat mengakibatkan komposisi perolehan suara beberapa partai politik yang bersangkutan mengalami perubahan.

b. Putusan Akhir,

Yaitu putusan yang mengakhiri suatu sengketa atau perkara yang isinya dapat berupa:

- 1) Menolak. Putusan hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak apabila permohonannya tidak beralasan³².
- 2) Mengabulkan. Putusan hakim konstitusi menyatakan permohonan dikabulkan, yaitu apabila permohonannya beralasan³³.
- 3) Tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*). Putusan hakim konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima, apabila permohonannya melawan hukum atau tidak berdasarkan hukum³⁴. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi dapat bertindak sebagai *negative legislator*³⁵, yaitu boleh jadi mengabulkan permohonan pemohon atau menolaknya. Tetapi juga ada kemungkinan bahwa permohonan dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat formal.

Putusan akhir dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi merupakan satu sikap dan pernyataan pendapat yang benar-benar telah mengakhiri sengketa tersebut³⁶ dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi. Hal ini tentu berbeda dengan putusan akhir yang terdapat

³² Bambang Sutyoso, *Tata Cara...Op.*,cit,hlm 101

³³ *Ibid.*, hlm 101.

³⁴ *Ibid.*,hlm 100

³⁵ *Ibid.*, hlm 100

³⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika , 2011)

dalam hukum acara lainnya, dimana setelah pembacaan putusan oleh hakim dalam tingkat tertentu para pihak yang bersengketa masih diberikan hak untuk melakukan upaya-upaya hukum lainnya sesuai dengan hukum acara yang berlaku. Jenis putusan yang didasarkan pada amar putusan dapat dibedakan antara lain:³⁷

1) Putusan yang bersifat *Declaratoir*

Yaitu Putusan hakim menyatakan apa yang menjadi hukum. Hakim dalam hal ini menyatakan tuntutan atau permohonan tidak mempunyai dasar hukum berdasar fakta-fakta yang ada.³⁸

2) Putusan yang bersifat *Constitutief*

Yaitu Putusan yang meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan satu keadaan hukum yang baru³⁹.

3) Putusan yang bersifat *Comdemnatoir*

Yaitu putusan yang memberi hukuman kepada pihak termohon untuk melakukan atau melakukan satu perbuatan. Putusan ini dimungkinkan untuk permasalahan terkait sengketa antar lembaga Negara.

³⁷ Abdul Latif, dkk, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan I, (Yogyakarta: Total Media, 2009) hlm 209.

³⁸ Ibid., hlm 210.

³⁹ Ibid., hlm 211.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Lazimnya penelitian ini disebut juga dengan *Library Research*.

2. Objek Penelitian

Putusan sela yang biasa dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait pelaksanaan Pemilukada diberbagai daerah pada umumnya adalah terkait Perkara perselisihan hasil pemilu. Namun, dalam pelaksanaan Pemilukada Aceh ini muncul sengketa kewenangan antar lembaga negara dan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan sela terkait sengketa tersebut. Oleh karena hal tersebut maka berdasarkan permasalahan diatas, maka yang menjadi objek dari penelitian ini Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Sumber data sekunder tersebut adalah:

a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan-bahan ilmu hukum yang bersifat mengikat berupa:

1) Undang-Undang Dasar 1945,

- 2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - 3) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
 - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
 - 5) Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PHPU.D-IX/2011
 - 6) Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012)
- b. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan ilmu hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum, termasuk yang *on-line*⁴⁰. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah tesis, jurnal-jurnal dan bahan yang diperoleh melalui *website*.

4. Tehnik Pengumpulan data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka tehnik pengumpulan data yang penulis gunakan untuk menggali dan mengoleksi data yang dibutuhkan adalah dengan menggunakan studi

⁴⁰ Peter Mahmud, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group,2008) hlm 155

kepastakaan atau studi dokumen, yaitu dengan cara menelusuri, mengumpulkan dan meneliti berbagai referensi yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

5. Metode Pendekatan

a. Pendekatan yuridis normatif

Yaitu: suatu pendekatan yang menguraikan dan menganalisa peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan pemerintahan Aceh dan kewenangan Mahkamah Konstitusi .

b. Pendekatan Kasus

Yaitu: suatu pendekatan yang menguraikan dan menganalisa pengaturan yang terdapat dalam Putusan Sela Mahkamah Konstitusi terkait Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam pelaksanaan Pemilukada Di Aceh.

c. Pendekatan Historis

Yaitu: suatu pendekatan yang mengkaji berdasarkan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dalam kerangka otonomi daerah yang keberadaannya dikaitkan dengan sistem pemilu Republik Indonesia serta Putusan sela yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi

6. Analisis Data

Semua data yang telah dihimpun kemudian dikumpulkan, diseleksi dan di klasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat

deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif. Selanjutnya dari hasil penelitian yang penulis lakukan ini, kemudian ditarik kesimpulan terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan metode induktif dan disajikan deskriptif-analitis.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

- BAB I Tentang Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teoritis dan metode penelitian
- BAB II Tentang Tinjauan Umum Pemerintah Daerah, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara
- BAB III Uraian tentang Analisis terhadap Putusan Sela Mahkamah Konstitusi No 1/SKLN-X/2012
- BAB IV Berisikan penutup, yaitu kesimpulan dan saran

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DI ACEH

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah⁴¹ menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal. Pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah harus menjalankan amanat UUD 1945 yaitu menyejahterakan rakyat yang dipimpinnya dan mengatur daerahnya dengan Peraturan daerah (perda).

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah pusat sebagaimana dimaksud meliputi⁴²:

- 1) politik luar negeri;
- 2) pertahanan;
- 3) keamanan;
- 4) yustisi;
- 5) moneter dan fiskal nasional; dan

⁴¹R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, (Bandung: Dibia) hlm 32 dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007) hlm 112.

⁴²Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.

6) agama

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan diatas, yaitu Pemerintah dapat⁴³:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah;
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah masing-masing mempunyai hak dan kewajiban demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang sejahtera. Menurut Bagir Manan, Konsep dasar hubungan pusat dan daerah, yaitu⁴⁴:

1. Dasar permusyawaratan;
2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli;
3. Dasar kebhinekaan;
4. Dasar Negara hukum.

Perubahan UUD 1945 yang telah terjadi empat kali yaitu pertama (19 oktober 1999), perubahan kedua (18 agustus 2000), perubahan ketiga (9 November 2001), dan perubahan keempat (10 Agustus 2002) telah memberikan implikasi yang luas terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia. Salah satu implikasi tersebut adalah terkait Pemerintah daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasca amandemen, Pasal 18 UUD

⁴³ Pasal 10 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm 18.

1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Yang semula hanya satu pasal kemudian menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Menurut Bagir Manan, secara konseptual maupun hukum, Pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD 1945 ini memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru pula, hal tersebut terlihat dari prinsip dan ketentuan sebagai berikut⁴⁵:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)),
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)),
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A ayat (1)), prinsip ini mengandung bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam,
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)),
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)),
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3),
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)).

Adapun Landasan asas pelaksanaan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

1. Asas Desentralisasi.

Desentralisasi adalah Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴⁶. Desentralisasi

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 7-17.

⁴⁶ Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

merupakan bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri atas satuan pemerintah pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk, baik berdasarkan teritorial ataupun berdasarkan fungsi pemerintahan tertentu. Menurut Koesoemahamadja⁴⁷, desentralisasi ketatanegaraan atau politik merupakan pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya, dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Sentralisasi merupakan asas yang digunakan sebelum diberlakukannya otonomi daerah dimana dalam sentralisasi, seluruh wewenang atas segala urusan yang menyangkut pemerintahan dipusatkan kepada tingkat pusat.

Para ahli hukum memiliki definisi yang beragam terkait asas ini. Keberagaman definisi desentralisasi dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal⁴⁸ yaitu:

- a) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan;
- b) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
- c) Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemecaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan;
- d) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

⁴⁷ RDH Koesoemahamadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta) hlm 14, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan....Op.,cit*, hlm 82.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm 79-80.

Definisi yang beragam dari para ahli hukum ini juga melahirkan pemaknaan yang berbeda terhadap asas desentralisasi. Pemaknaan desentralisasi tersebut terbagi kedalam empat hal, yaitu⁴⁹:

- a) Kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain;
- b) Pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut;
- c) Pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu;
- d) Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.

Berdasarkan tingkat peralihan kewenangan , desentralisasi dapat dibagi atas tiga bentuk, yaitu⁵⁰:

- a) Dekonsentrasi;
- b) Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah (*parastatal*);
- c) Pelimpahan kewenangan (devolusi) ke Pemerintah Daerah
- d) Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).

2. Asas Dekonsentrasi.

Dekonsentrasi, adalah adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil

⁴⁹ *Ibid.*, hlm 80.

⁵⁰ Dennis A. Rondinelli dan G.Shabbir Cheema, *Implement-ing Decentralization Policies; An Introduction* dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan I (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009) hlm 62.

pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu⁵¹. Dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan⁵². Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, dekonsentralisasi sudah pasti merupakan dsentralisasi, namun desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. Silverman⁵³ mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum yang digunakan di dalam sub sektor kependudukan.

3. Asas Tugas Pembantuan.

Tugas pembantuan⁵⁴ adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.

⁵¹ Pasal 1 ayat (8) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan*,...op.,cit,hlm 64.

⁵³ A.Syafuruddin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm 4 dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan....Op.,cit,hlm 90*.

⁵⁴ Pasal 1 ayat (9) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, dan Undang-undang yang mengatur otonomi khusus adalah sebagai berikut:

- a) UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah
- b) UU Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah
- c) UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- d) UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- e) UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- f) UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- g) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- h) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- i) UU Nomor 18 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus Aceh
- j) UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua
- k) UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, yang mencabut UU Nomor 18 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Aceh
- l) UU Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta.

Aceh merupakan salah satu provinsi dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, hal ini terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi, serta berlandaskan pada syariat Islam yang kuat. Rakyat Aceh memberikan kontribusi finansial yang berarti kepada Republik Indonesia, termasuk mendanai perpindahan pusat pemerintahan Indonesia dari Jakarta ke Yogyakarta⁵⁵. Sumbangan yang paling dikenang adalah ketika masyarakat Aceh membiayai pembelian pesawat pertama Indonesia pada 1948. Pengadaan pesawat untuk pertama kalinya ini menjadi titik awal pengembangan perusahaan nasional, Garuda Indonesia⁵⁶. Pada tahun 1949, sebagai bagian dari Republik yang baru merdeka, Aceh sempat direncanakan menjadi provinsi yang otonom⁵⁷. Namun pada 1950, Aceh lalu digabung dengan Sumatra Utara, dengan Medan sebagai ibu kota provinsi⁵⁸.

Pada Mei 1959, Aceh diberi status Daerah Istimewa Aceh (DIA). Status tersebut memberikan hak yurisdiksi bagi pemerintah daerah Aceh dalam bidang pendidikan, hukum adat dan agama⁵⁹. Namun, akibat pelaksanaan kebijakan pembangunan yang sentralistik pada Pemerintahan Soeharto, Aceh kehilangan hak untuk mengelola pembangunan ekonomi dan politik. Aceh dibagi menjadi sejumlah daerah, dengan komando militer disetiap tingkat

⁵⁵ Presiden Soekarno dalam sebuah pidato di Meulaboh, Aceh Barat tanggal 4 September 1959, menjuluki Aceh sebagai 'Daerah modal', dalam Olle Tornquist dkk, *ACEH : Peran Demokrasi...Op.,cit*, hlm 81

⁵⁶ *Ibid.*, hlm 81

⁵⁷ *Ibid.*, hlm 81

⁵⁸ *Ibid.*, hlm 81

⁵⁹ Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia, Mr. Hardi, melalui Keputusan Presiden Nomor 1/Missi/1959, tanggal 16 Mei 1959 dalam *Ibid.*, hlm 82.

administratif pemerintahan⁶⁰. Selain itu penemuan cadangan minyak dan gas pada 1971 memberikan kesepakatan kerjasama yang sangat menguntungkan antara Pertamina-perusahaan minyak milik pemerintah, mobile oil dan kalangan industri Jepang. Selama bertahun-tahun, Aceh memiliki andil hingga 30% dari pendapatan ekspor nasional, dan sayangnya hanya 5% dari kontribusi ke Jakarta itu yang dikembalikan ke Aceh⁶¹. Hal ini menimbulkan kekecewaan masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat hingga menjadi pemicu munculnya gerakan pemberontakan di Aceh, hingga pada 4 Desember 1974⁶², Gerakan Aceh Merdeka (GAM), pimpinan Teungku Hasan di Tiro memproklamasikan kemerdekaan bagi Aceh.

Pada tahun 2006 terjadi kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan GAM, untuk mengakhiri konflik. Kesepakatan ini melibatkan berbagai elemen masyarakat dan bahkan menarik perhatian dunia. Kesepakatan tersebut kemudian dituangkan kedalam bentuk peraturan yang mengikat yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam hal ini Aceh diberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), sedangkan untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁶⁰ Koramil (Komando Rayo Militeri/Komando Militer di tingkat kecamatan), Kodim (Komando Distrik Militer/Komando Militer di tingkat kabupaten) dan Korem (Komando Resort Militer/Komando Militer di tingkat keresidenan), Kodam (Komando Daerah Militer/Komando Militer di tingkat provinsi dalam *Ibid.*, hlm 84

⁶¹ *Ibid.*, hlm 84-85

⁶² *Ibid.*, hlm 85

Kabupaten/Kota disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK).

Adapun tugas dan wewenang DPRA sebagai berikut⁶³:

1. Membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama. Qanun merupakan Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di Aceh⁶⁴. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan Kabupaten/Kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Terdapat dua macam Qanun, yaitu
 - a. Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh⁶⁵. Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRA.
 - b. Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh⁶⁶. Qanun Kabupaten/Kota disahkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRK.

⁶³ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

⁶⁴ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus.

⁶⁵ Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

⁶⁶ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Aceh dan peraturan perundang-undangan lain;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
5. Memberitahukan kepada Gubernur dan KIP tentang akan berakhirnya masa jabatan Gubernur/Wakil Gubernur;
6. Memilih Wakil Gubernur dalam hal terjadinya kekosongan jabatan Wakil Gubernur;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;
8. Memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;
9. Memberikan pertimbangan terhadap rencana bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh;
10. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

11. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan;
12. Mengusulkan pembentukan KIP Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan; dan
13. Melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP Aceh dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.

Sedangkan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK).⁶⁷ adalah sebagai berikut:

1. Membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undangan lain;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pembangunan kabupaten/kota, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;

⁶⁷ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

5. Memberitahukan kepada bupati/walikota dan KIP kabupaten/kota mengenai akanberakhirnya masa jabatan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
6. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadinya kekosongan jabatan wakilbupati/wakil walikota;
7. Memberikan pendapat, pertimbangan, dan persetujuan kepada pemerintah kabupaten/kota terhadap rencana kerja sama internasional di kabupaten/kota yangbersangkutan;
8. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dankabupaten/kota;
9. Mengusulkan pembentukan KIP kabupaten/kota dan membentuk Panitia Pengawas Pemilihan;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; dan
11. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan.

Pemberian otonomi khusus terhadap Aceh memberi makna bahwa terdapat hal-hal yang secara khusus diterapkan di Aceh yang tidak diterapkan

di daerah lain di wilayah Indonesia. Adapun kewenangan yang bersifat khusus yang dimiliki oleh Aceh antara lain⁶⁸:

1. Dalam hal rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah Pusat harus dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
2. Dalam hal rencana pembentukan Undang-undang oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
3. Dalam hal kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh, seperti pemekaran wilayah, pembentukan kawasan khusus, perencanaan pembuatan dan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah Aceh, yang akan dibuat oleh Pemerintah Pusat dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur Aceh.
4. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama secara langsung dengan lembaga atau badan di luar negeri sesuai kewenangannya, kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam naskah kerja sama tersebut harus dicantumkan frasa "Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia".
5. Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.
6. Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi menurut UU 11/2006 dengan persetujuan DPRA/DPRK, yang pembentukannya diatur dengan *Qanun*.

Aceh merupakan salah satu provinsi yang berlandaskan pada Syariat Islam yang kuat. Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam. Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam. Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai

⁶⁸ <http://www.seuramoe.acehprov.go.id/pemerintahan> diakses pada 4 Agustus 2012

dengan agama yang dianutnya. Pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

Selain itu di Aceh juga terdapat Peradilan syari'at Islam. Peradilan ini merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun. Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh dari pihak mana pun dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berlaku untuk pemeluk agama Islam⁶⁹. Mahkamah Syar'iyah terdiri atas Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding. Hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah

Mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan salah satu dimensi untuk meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat daerah. Kepala daerah berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah pusat, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud adalah:

1. Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi,

⁶⁹ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

2. Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten,
3. Wali kota dan wakil wali kota untuk kota.

Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur dan wakilnya dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Provinsi. Bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Kabupaten atau Kota. Tugas dan wewenang Kepala daerah meliputi:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- 3) Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- 5) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- 6) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 7) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Adapun tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:⁷⁰

- 1) Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
- 2) Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- 3) Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerjanya;
- 5) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- 6) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
- 7) Bahwa KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota adalah penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- 8) Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
- 9) Menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang telah memenuhi persyaratan;
- 10) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi hasil perhitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan membuat berita acara perhitungan suara dan sertifikat hasil perhitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- 11) Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011) hlm 198-200.

- 12) Mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/Kota terpilih dan membuat berita acaranya;
- 13) Melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- 14) Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK,PPS, dan KPPS;
- 15) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
- 16) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota PPK,PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 17) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
- 18) Melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
- 19) Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
- 20) Menyampaikan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, Bupati/Walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- 21) Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi dan/atau undang-undang.

Khusus untuk Provinsi Aceh Pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP). KIP Aceh⁷¹ merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum yang didirikan dan bertanggungjawab untuk mengatur jalannya pilkada. Dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 telah dirumuskan secara tegas tugas dan wewenang KIP Aceh, yaitu:

⁷¹ Olle Tornquist dkk, *ACEH : ...Op.,cit,hlm* 354

- 1) Merencanakan dan menyelenggarakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota;
- 2) Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota;
- 3) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahap pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota;
- 4) Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suar pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota;
- 5) Menerima pendaftaran pasangan calon sebagai peserta pemilihan;
- 6) Meneliti persyaratan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota yang diusulkan;
- 8) Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan; 7
- 9) Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- 10) Melakukan audit dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- 11) Menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota melalui rapat pleno;
- 12) Melakukan evaluasi dan memberikan laporan kepada DPRA/DPRK terhadap pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota; dan

13) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Sejarah politik ketatanegaraan mencatat khususnya sistem pemilihan kepala daerah, telah dilakukan dalam tiga sistem, yaitu⁷²;

1. Sistem penunjukan/ pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang). Sistem ini mengandung subjektifitas dan diskriminasi yang kental dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Para kepala daerah terpilih sangat tunduk pada pusat, dan sebagian besar teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu.
2. Sistem pemilihan perwakilan semu. Syaekani HR. Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid⁷³ menggambarkan bahwa rekrutmen politik lokal ditentukan oleh Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, sekretaris daerah dan kepala dinas di provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh depdagri, markas besar TNI dan sekretariat negara⁷⁴
3. Sistem pemilihan perwakilan.

Pasca reformasi, melalui perubahan konstitusi khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis” dan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008, maka Pemilihan Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah (Pilkada) dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang tersebut, kepala daerah

⁷²Am'mar Abdullah Arfan, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Jawa Timur dan Implikasinya Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2010, hlm 79

⁷³ *Ibid.*, hlm 80

⁷⁴ Joko J. Prihatmoko, *Pilkada Langsung, Solusi Pemacetan Demokrasi Catatan Untk Didik G. Suharto*, Harian Suara Merdeka, Jum'at 19 November 2004 (kumpulan Kliping Koran) dalam *ibid.*, hlm 80

dan wakilnya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sri Soemantri berpendapat bahwa, jika pemilihan kepala negara dilakukan dengan sistem presidensial yang dipilih oleh rakyat, maka kepala daerah juga harus menganut sistem yang sama, bukan menganut sistem parlementer yang dipilih DPRD⁷⁵.

Dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat akan terlibat langsung dalam menentukan siapa yang layak untuk memperjuangkan aspirasi mereka dan memenuhi kepentingan mereka serta mewujudkan kesejahteraan bagi mereka. Maurice Duverger⁷⁶ menyatakan bahwa dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas disitu ada demokrasi. Adapun yang menjadi landasan pemilihan kepala daerah secara langsung⁷⁷ adalah sebagai berikut:

- a. Pemilihan secara langsung diperlukan untuk memutus oligarkhi partai yang mewarnai pola pengorganisasian partai politik di DPRD,
- b. Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah,
- c. Pemilihan langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan seleksi kepemimpinan elit local sehingga membuka peluang bagi munculnya figur-figur alternative yang memiliki kapabilitas dan dukungan riil di masyarakat lokal,
- d. Pemilihan secara langsung lebih meningkatkan kualitas keterwakilan (*representativeness*) karena masyarakat dapat menentukan pemimpinnya di tingkat lokal.

⁷⁵Sri Soemantri, *Perlu Aturan Jelas Pilkada Langsung*, dalam Tim Kliping Jogja, Seri Kliping Berita & Opini Nomor 1 PILKADA LANGSUNG: Wujud Kedaulatan Rakyat, (Yogyakarta: Kliping Jogja, 2005), hlm 8.

⁷⁶ Bintan R.Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, hlm 169-170 dalam Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia (Suatu Kajian Dari Aspek Tugas dan Wewenangnya)*, Cetakan Pertama, (Bandung: Penerbit CV. Utomo, 2007) hlm 146.

⁷⁷Dede Mariana &., *Demokrasi.,Op.,Cit.*, hlm 33-34.

Beberapa hal yang menjadi pertimbangan penting dalam penerapan penyelenggaraan Pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, yaitu⁷⁸:

- a. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena presiden dan wakil presiden, DPR, DPD bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Hal ini berarti latih ingin mengikuti berbagai komponen kepemimpinan yang telah terlebih dahulu dipilih secara langsung. Namun akomodasi terhadap tuntutan masyarakat ini kiranya menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan yaitu untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya.
- b. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945, seperti telah diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini kemudian menjadi dasar dari lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang diajarkan dalam Peraturan Pemerintah dan aturan teknis lebih bawah.
- c. Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (civics education). Proses pelaksanaan mulai dari pendataan sampai akhirnya adalah pelantikan kepala daerah dinilai sebagai media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
- d. Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal, semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
- e. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, jumlah personil yang berkualitas dari kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin

⁷⁸Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah; Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm 139-140 dalam Am'mar Abdullah Arfan, 'Wewenang Mahkamah... Op.,cit, hlm 85-86.

nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini yang proses dan pelaksanaannya benar-benar secara terbuka dan dilaksanakan oleh rakyat demi peningkatan kualitas pelayanan terhadap mereka.

Selain landasan tersebut diatas, terdapat hal-hal yang menjadi alasan

Pentingnya pemilihan kepala daerah langsung⁷⁹, yaitu sebagai berikut:

- a) Pemilihan kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah,
- b) Pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan lokal,
- c) Pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.

Berbagai jenis sistem pemilukada yang pernah diterapkan di daerah-daerah di beberapa negara dengan sistem presidensial, adalah sebagai berikut⁸⁰:

- a. *First Past the Post System*. Sistem ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan Pemilukada dan menduduki kursi kepala daerah.
- b. *Preferential Voting System* atau *Approval Voting System*. Cara kerja sistem ini adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon-calon kepala daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan Pemilukada langsung dan terpilih menjadi kepala daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama terbesar.
- c. *Two Round System* atau *Run-off System*. Cara kerja sistem ini adalah pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan

⁷⁹Mustafa Lutfi, *HUKUM SENGKETA PEMILUKADA DI INDONESIA; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2010) hlm 130.

⁸⁰ Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbidi, *Menjauhi Demokrasi Kaum Pejabat, Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Mizan, Bandung, 2001 dalam Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan... Op.,cit*, hlm 193-194.

- catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (50%) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama.
- d. Sistem *Electoral Collage*. Cara kerja sistem ini adalah setiap daerah pemilihan diberi alokasi atau bobot suara dewan pemilih (*electroral college*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah Pemilukada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara Dewan Pemilih terbesar akan memenangkan Pemilukada langsung.
 - e. Sistem (Pemilihan Presiden) Nigeria. Seorang calon kepala daerah dinyatakan sebagai pemenang Pemilukada apabila calon bersangkutan dapat meraih suara sederhana dan mengumpulkan sedikitnya 25% dari 2/3 suara dari daerah pemilihan yang ada.

Makna demokratis dalam pelaksanaan pemilu, termasuk pemilihan kepala daerah secara langsung terbagi atas tiga kriteria, yaitu⁸¹ adanya keterbukaan, ketepatan dan keefektifan pemilu. Keterbukaan dalam pelaksanaan pilkada berarti bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama tanpa diskriminasi untuk menyuarakan aspirasinya. Ketepatan memiliki makna bahwa semua calon harus memiliki akses yang sama dengan calon lainnya baik dalam pendaftaran, identifikasi pemilih, kampanye, dan prosedur pemilu. Prinsip efektifitas pilkada langsung dilanggar apabila akses pada posisi pusat kekuasaan diatur sebagian saja atau bahkan sama sekali tidak diatur, melainkan hanya dengan pengangkatan atau penunjukan.

Pilkada langsung pertama terjadi pada tahun 2005, setelah sebelumnya diselenggarakan Pemilihan umum presiden dan wakil presiden pada tahun 2004 yang juga diselenggarakan secara langsung. Pilkada langsung pertama

⁸¹ R.Nazriyah, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Konstitusi, Vol 1 Nomor 1 Oktober 2008, hlm 11.

dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar) Provinsi Kalimantan Timur.

Calon kepala daerah dapat dicalonkan melalui partai politik, gabungan partai politik dan calon perseorangan. Ketentuan terkait calon perseorangan lahir melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 256 Undang-undang Pemerintahan Aceh karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 256 Undang-undang Pemerintahan Aceh tersebut berbunyi: *“Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan”*.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh merupakan Undang-undang yang lahir melalui kesepakatan damai yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan GAM. Penandatanganan Memorandum of Understanding (*MoU*) di Firlandia ini dilakukan untuk mengakhiri konflik diantara keduanya.

Hal penting dengan diberlakukannya Undang-undang ini adalah diperbolehkannya pengajuan calon independen untuk pemilihan kepala daerah. Diperbolehkannya calon independen/perseorangan di Aceh dimungkinkan karena belum terbentuknya partai lokal di Aceh sebagai bentuk integrasi rakyat Aceh pasca konflik. Ketika partai lokal telah terbentuk

maka kesempatan calon perorangan tidak dimungkinkan lagi untuk menjadi peserta dalam pemilihan kepala daerah di Aceh selanjutnya.

Pilkada Aceh tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Aceh diselenggarakan secara langsung untuk pertama kalinya pada Tahun 2006. Pilkada dilaksanakan secara bersamaan untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota. Menurut Olle Tornquist dkk, calon yang berpartisipasi dalam Pilkada Aceh dapat dibagi menjadi tiga kelompok besar, yaitu⁸²:

1. Kelompok kaum nasioanalis Aceh, yaitu mereka yang tumbuh dan berkembang dari GAM atau mendukung tujuan-tujuan GAM.⁸³
2. Para elite berpengaruh dijalur politik *mainstream*, yang berhubungan erat dengan militer, milisi dan partai politik di Jakarta
3. Kelompok dan pimpinan yang berbasis masyarakat sipil, yang didirikan oleh kalangan mahasiswa dan intelektual.⁸⁴

Syarat jumlah dukungan bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perseorangan tidak boleh lebih berat daripada syarat partai politik yang dapat mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal bertujuan agar tidak terjadi ketidakadilan karena perolehan wakil di DPRD atau jumlah suara partai politik didapatkan dalam suatu pemilihan umum yang biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara, sedangkan calon perseorangan harus mengumpulkan sendiri pernyataan dukungan dari pendukungnya⁸⁵. Syarat yang harus dipenuhi oleh para kandidat independen untuk dapat berpartisipasi dalam Pilkada tercantum

⁸² Olle Tornquist dkk, *ACEH : ... Op.,Cit*, hlm 43.

⁸³ *Ibid.*, hlm 350.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm 350.

⁸⁵ Risalah Sidang Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 Poin [3.15.20]

dalam Pasal 67 ayat (2) dan Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang berbunyi:

Pasal 67

- (2). *Calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:*
- b. warga Negara Republik Indonesia;*
 - c. menjalankan Syari'at agamanya;*
 - d. taat pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - e. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat;*
 - f. berumur sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;*
 - g. sehat jasmani, rohani, dan bebas narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter*
 - h. tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;*
 - i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
 - j. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;*
 - k. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat didaerahnya*
 - l. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan*
 - m. tidak dalam status sebagai pejabat gubernur/bupati/walikota; dan*
 - n. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara*

Pasal 68

- (1) *Selain syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 ayat (2), calon perseorangan harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil Bupati atau walikota/wakil walikota.*
- (2) *Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan identitas bukti diri dan disertai dengan pernyataan tertulis.*

Pilkada di Aceh diselenggarakan di empat kota dan tujuh belas kabupaten. Namun, hanya 15 pilkada tingkat kabupaten yang diselenggarakan

pada Desember 2006, karena periode jabatan para Bupati dikabupaten Bireun dan Aceh Selatan belum berakhir. Pilkada di dua Kabupaten tersebut, masing-masing baru dilaksanakan pada 2007 dan awal 2008⁸⁶.

Diperbolehkannya calon perseorangan dalam Pilkada di Aceh menyebabkan Pilkada ini menciptakan rekor sebagai pilkada dengan jumlah calon terbanyak sejak pilkada langsung diperkenalkan di Indonesia. Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar merupakan pasangan kepala daerah pertama di Indonesia yang meraih kursi Gubernur melalui jalur independen.

Tabel 1

No	Pasangan Calon	Suara	Persentase
1	Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar (independen, didukung KPA/SIRA)	768.754	38,20
2	Humam Hamid dan Hasbi Abdullah (PPP)	334.484	16,62
3	Malik Raden dan Syed Farid Zakaria (Partai Golkar, PDIP, PD, dan PKPI)	281.174	13,97
4	Azwar Abubakar dan Nasir Djamil (PAN dan PKS)	213.566	10,61
5	Ghazali Abbas dan Salahuddin Alfata (Independen, berbasis masyarakat sipil)	156.978	7,8
6	Iskandar Hoesin dan Saleh Manaf (PBB)	111.553	5,54
7	Letjen (Purn) Tamlicha Ali dan Tgk Harmen Nuriqman (PBR, PPNUI, dan PKB)	80.327	3,99
8	Mayjen (purn) Djali Yusuf dan Syauqas Rahmatillah (Independen, dekat dengan Partai	65.543	3,26

⁸⁶ Olle Tornquist dkk, *ACEH : ...Op.,cit*, hlm 352.

	Demokrat)		
	JUMLAH SUARA	2.012.370	

Sumber: KIP Aceh⁸⁷

Dari delapan pasangan calon Gubernur yang berpartisipasi, lima pasang diantaranya diajukan oleh partai-partai politik, dan ketiga pasangan lainnya merupakan calon independen.

Pengaturan pemilu yang dipraktikkan di Aceh ini telah melahirkan realitas baru dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia. Pada tahun 2007 melalui Putusan Nomor 5/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa pencalonan kandidat independen diperbolehkan dalam setiap pelaksanaan pilkada di seluruh provinsi.

Pembatasan yang ditentukan oleh Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh dapat menimbulkan akibat terlanggarnya hak warga Negara. Terbukanya kesempatan bagi calon perseorangan bukanlah merupakan suatu perbuatan yang dilakukan karena keadaan darurat ketatanegaraan yang terpaksa harus dilakukan, tetapi merupakan peluang agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi lebih demokratis.

Pencabutan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ini oleh Mahkamah Konstitusi dianggap bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28 ayat (2).

⁸⁷ *Ibid.*, hlm 360.

Namun, ketika pencalonan kandidat independen ini diberlakukan untuk setiap daerah, di Aceh justru muncul perdebatan. Pencabutan pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh oleh Mahkamah Konstitusi dan memperbolehkan calon independen ikut PemiluKada, ditentang sejumlah kalangan partai, khususnya Partai Aceh yang menguasai hampir 48% kursi di DPRA. Mereka berpendapat bahwa pencalonan kandidat independen di Aceh hanya boleh dilaksanakan satu kali dan untuk pelaksanaan PemiluKada kedua hal tersebut sudah tidak diperbolehkan lagi. Mereka beranggapan bahwa pencalonan perseorangan dalam PemiluKada kedua telah melanggar perjanjian damai yang telah disepakati oleh pemerintah Indonesia dan GAM. Oleh karena itu Partai Aceh yang menguasai parlemen tidak memasukkan klausul calon independen kedalam Qanun (Perda) PemiluKada. Ketidaksepakatan yang terjadi di Pemerintah Aceh ini mengakibatkan Qanun itu tak dapat disahkan. Selain hal itu Partai Aceh juga menolak mendaftarkan calonnya dan menuntut pilkada ditunda karena menganggap PemiluKada yang akan diselenggarakan tersebut cacat hukum karena bertentangan dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Pada tahun 2011, Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 mengatakan bahwa calon perseorangan dalam PemiluKada sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak melanggar Perjanjian Damai yang telah disepakati. Perdebatan panjang diantara para elit politik Aceh akibat kehadiran calon perseorangan ini mengakibatkan jadwal PemiluKada Aceh bergeser sampai empat kali.

Pertama 14 November 2011, 24 Desember 2011, 16 Februari 2012, dan terakhir 9 April 2012. Akhirnya perdebatan itu berakhir setelah ada tiga putusan Mahkamah Konstitusi⁸⁸.

Pemilukada Aceh yang kedua dilaksanakan pada Senin 9 April untuk memilih pasangan gubernur/wakil gubernur dan beberapa bupati dan walikota. Pelaksanaan Pemilihan gubernur/wakil gubernur berlangsung serentak dengan pemilihan 17 bupati/wakil bupati dan wali kota/wakil wali kota di Aceh⁸⁹. Hal Ini merupakan pemilihan kepala daerah kedua di provinsi itu sejak penandatanganan perjanjian damai antara Gerakan Aceh Merdeka dan pemerintah Indonesia yang ditandatangani di Helsinki pada Agustus 2005.

C. Penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah

Dalam pelaksanaan pilkada dimungkinkan terjadi suatu pelanggaran. Pada awalnya berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelesaian sengketa pilkada ini diserahkan melalui proses hukum di Mahkamah Agung⁹⁰. Kewenangan ini tercantum dalam Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 106

(1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

⁸⁸<http://us.nasional.news.viva.co.id/news/read/302717-logistik-pilkada-aceh-selesai-disebar> diakses pada 6 agustus 2012.

⁸⁹<http://www.antaranews.com/berita/305352/menko-polhukam-pelaksanaan-pilkada-aceh-lancar> diakses pada 3 Juli 2012.

⁹⁰ Pasal 106 undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

- (2) *Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.*
- (3) *Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud, pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.*
- (4) *Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung.*
- (5) *Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.*
- (6) *Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.*
- (7) *Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.*

Namun Melalui UU Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sengketa pilkada dialihkan ke Mahkamah Konstitusi. Peralihan kewenangan terkait penyelesaian sengketa ini diatur dalam Pasal 236C yang berbunyi: *“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”*.

Pengalihan wewenang ini juga merupakan konsekuensi dari ketentuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yang menempatkan pilkada ke dalam rezim pemilihan umum⁹¹. Lahirnya Undang-Undang ini telah memungkinkan Mahkamah Konstitusi

⁹¹Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan ..Op.,cit*, hlm 273.

untuk memutus perselisihan hasil pilkada⁹². Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilukada juga diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI 1945, yaitu:

Pasal 24C

(1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

Penyelenggaraan pemilukada harus didasarkan pada asas-asas pemilu agar suatu tatanan negara yang demokratis dapat terwujud. Penyelenggaraan pemilu di beberapa daerah tertentu terkadang melanggar asas-asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap hasil penghitungan suara dalam pemilu. Adapun pelanggaran dalam Pemilukada menurut Topo Santoso⁹³, dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

- 1) Pelanggaran dalam proses yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara pemilu, seperti pembuatan baliho, kertas simulasi yang menggunakan lambang dan alat peraga yang tidak sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Untuk jenis pelanggaran ini Mahkamah Konstitusi tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil perhitungan yang ditetapkan oleh KPU atau KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini sepenuhnya menjadi ranah peradilan umum PTUN.
- 2) Pelanggaran yang berpengaruh terhadap hasil pemilu, seperti *money politic*, keterlibatan oknum pejabat atau PNS, dugaan pidana pemilu, manipulasi suara, intimidasi, dan sebagainya. Pelanggaran seperti ini dapat membatalkan hasil pemilu sepanjang berpengaruh secara signifikan, yakni karena terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif

⁹²R.Nazriyah, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume I nomor 1 Oktober 2008, hlm 10.

⁹³ Majalah Konstitusi Nomor 50 Maret 2011, hlm 65 dalam Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Op.,cit*, hlm 212

yang ukurannya telah ditetapkan dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. berbagai pelanggaran yang sifatnya tidak signifikan mempengaruhi pemilu, seperti yang bersifat sporadis, parsial, perorangan, dan hadiah-hadiah yang tidak bisa dibuktikan pengaruhnya terhadap pilihan pemilih, tidak dijadikan dasar oleh Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan hasil perhitungan oleh KPU.

- 3) Pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur (seperti syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen). Pelanggaran ini dapat dijadikan dasar untuk membatalkan hasil pemilu karena ada pesertanya yang tidak memenuhi syarat sejak awal.

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, Pemohon dalam sengketa pemilukada adalah pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sedangkan pihak termohonnya adalah KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota⁹⁴ sebagai penyelenggara Pemilukada. Dalam hal ini baik Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait dapat diwakili dan/atau didampingi oleh kuasa hukumnya masing-masing yang mendapatkan surat kuasa khusus dan/atau surat keterangan untuk itu⁹⁵.

Keberhasilan penyelenggaraan Pilkada langsung di Indonesia sangat tergantung pada kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)⁹⁶.

⁹⁴Sri Hastuti Puspitasari, *Menegakkan Demokrasi dan Konstitusionalitas Pemilihan Umum Kepala Daerah*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 3, Juni 2011, hlm 385

⁹⁵ Pasal 3 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

⁹⁶Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Op.,cit*, hlm 199

Terdapat beberapa indikator yang bisa digunakan untuk menilai kinerja KPUD dalam menyelenggarakan Pilkada langsung, yaitu⁹⁷:

- a. Kemampuan regulatif KPUD. Kemampuan ini berhubungan dengan pemahaman implementasi KPUD terhadap berbagai regulasi yang berhubungan dengan Pemilukada.
- b. Kemampuan Distributif KPUD. Kemampuan ini berhubungan dengan kapasitas KPUD dalam mengalokasikan alat-alat dan kelengkapan Pemilukada tepat waktu dan sesuai dengan kebutuhan Pemilih. Kapasitas distributif KPUD diukur dengan menggunakan dua teori dasar, yaitu⁹⁸:
 - 1) Teori *type of tools distribution*, yaitu teori yang menjelaskan tentang bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan berbagai alat kelengkapan Pemilukada langsung.
 - 2) Teori *type of humans distribution*, yaitu teori yang menjelaskan bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan sumber daya manusia yang digunakan atau yang dipakai untuk menyukseskan penyelenggaraan Pemilukada langsung.
- c. Tata kelola Pemilukada yang dilakukan oleh KPUD. Kemampuan ini berhubungan dengan kemampuan responsiftransparansi dan akuntabilitas KPUD dalam menjalankan Pemilukada langsung.

Permohonan dalam Perselisihan tentang hasil Pemilukada ini hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional⁹⁹. Objek dalam sengketa ini adalah

⁹⁷ Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (Editor), *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, The Indonesian Power For Democracy (IPD), 2009, hlm 1 dalam *Ibid.*, hlm 201-202

⁹⁸ *Ibid.*, hlm 202

⁹⁹ Pasal 734 ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi

perhitungan suara yang dilakukan termohon sebagai penyelenggara Pemilukada.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum, terkait dengan penetapan hasil pemilihan umum yang meliputi¹⁰⁰:

- a. Kesalahan hasil perhitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan hasil perhitungan yang benar menurut pemohon,
- b. Permintaan untuk membatalkan hasil perhitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil perhitungan suara yang benar menurut pemohon.

Dalam Perselisihan tentang hasil Pemilukada ini Mahkamah dapat melakukan pemeriksaan melalui persidangan jarak jauh (video conference) Untuk kepentingan pembuktian. Alat bukti dalam perselisihan hasil Pemilukada dapat berupa:

- a. Keterangan para pihak;
- b. Surat atau tulisan. Alat bukti surat atau tulisan terdiri atas¹⁰¹:
 - 1) Berita acara dan salinan pengumuman hasil pemungutan suara dari Tempat Pemungutan Suara (TPS);
 - 2) Berita acara dan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari Panitia Pemungutan Suara (PPS);

¹⁰⁰ Pasal 75 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

¹⁰¹ Pasal 10 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

- 3) Berita acara dan salinan rekapitulasi jumlah suara dari Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK);
 - 4) Berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi atau kabupaten/kota;
 - 5) Berita acara dan salinan penetapan hasil penghitungan suara pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah provinsi atau kabupaten/kota;
 - 6) Berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi;
 - 7) Penetapan calon terpilih dari KPU/KIP provinsi atau kabupaten/kota; dan/atau
 - 8) Dokumen tertulis lainnya.
- c. Keterangan saksi, yaitu saksi resmi peserta Pemilukada dan saksi pemantau Pemilukada. Hakim Mahkamah Konstitusi juga dapat memanggil saksi lain yang diperlukan, antara lain, panitia pengawas pemilihan umum atau Kepolisian yang merupakan saksi yang melihat, mendengar, atau mengalami sendiri proses penghitungan suara yang diperselisihkan.
- d. Keterangan ahli.
- e. Petunjuk.
- f. Alat bukti lain berupa informasi dan/atau komunikasi elektronik.

Putusan Mahkamah Konstitusi terkait perkara ini wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

D. Penyelesaian sengketa kewenangan Antar lembaga negara

Pasca amandemen UUD 1945, prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal sudah tidak diberlakukan lagi. MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara. MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan BPK merupakan lembaga-lembaga tinggi negara yang derajatnya sama satu dengan yang lainnya.

Oleh karena itu untuk menegakkan prinsip kesetaraan dan independensi tiap-tiap lembaga negara tersebut diperlukan suatu lembaga khusus untuk menjadi pemutus kemungkinan timbulnya sengketa diantara lembaga-lembaga tersebut. Fungsi pemutus itulah yang kemudian diamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Selain itu sebagai lembaga negara Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak dan cita-cita demokrasi. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

Melalui kewenangan ini Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menjadi penengah dan penentu akhir dari kemungkinan munculnya sengketa kewenangan antar lembaga Negara yang dapat berakibat munculnya krisis politik. Kewenangan ini memunculkan pandangan bahwa mahkamah Konstitusi merupakan “*supreme body*”, yaitu berkedudukan lebih tinggi dari lembaga negara yang lain.

Dalam sengketa kewenangan lembaga Negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945, *legal standing* diatur dalam Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi sebagai berikut:”*Pemohon adalah lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan*”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Pemohon yang mengajukan permohonan perkara ini harus memenuhi persyaratan sebagai berikut¹⁰²:

- a. Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945
- b. Mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan
- c. Ada hubungan kausal kerugian yang dialami kewenangannya langsung dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh lembaga lain.

Dalam perkara sengketa kewenangan ini yang menjadi masalah adalah terkait dengan adanya duplikasi atau tumpang tindih kewenangan antara lembaga yang satu dengan yang lainnya. Selain itu dapat terjadi jika kewenangan satu lembaga negara sebagaimana diperoleh dari UUD 1945

¹⁰² Maruarar Siahaan, *Hukum...Op.,cit*, hlm 148-149

telah diabaikan oleh lembaga negara lain, baik dalam suatu keputusan atau kebijakan negara.

Pasca amandemen, konstitusi tidak memberikan kejelasan tentang lembaga Negara, dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sendiri ternyata juga tidak memberikan penjelasan terkait lembaga Negara. Hal ini menimbulkan beberapa penafsiran, yaitu¹⁰³:

- a. Penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga Negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945;
- b. Penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi Negara;
- c. Penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 67 UU MK.

Penjelasan terkait pihak yang dapat menjadi pemohon dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara, diatur lebih lanjut dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan konstitusional Lembaga Negara. Lembaga negara yang dapat menjadi Pemohon dalam sengketa¹⁰⁴ ini adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden;
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintahan Daerah (Pemda); atau
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat lebih dari 28 organ, jabatan, institusi atau lembaga negara yang disebut secara eksplisit ataupun implisit

¹⁰³ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum ...Op.,cit*, hlm 184

¹⁰⁴ Pasal 2 PMK tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara

yang keberadaannya diatur dalam UUD 1945¹⁰⁵. subjek yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945 hanya 24 subjek jabatan, yaitu¹⁰⁶ :

1. Presiden
2. Wakil Presiden
3. Menteri dan Kementrian Negara
4. Dewan Pertimbangan Presiden
5. Pemerintahan Daerah Provinsi
6. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi
8. Pemerintahan Daerah Kabupaten
9. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten
10. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
11. Pemerintahan Daerah Kota
12. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;
14. Majelis Permusyawaratan Rakyat
15. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
16. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
17. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang oleh UU Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum;
18. Badan Pemeriksa Keuangan
19. Mahkamah Agung
20. Mahkamah Konstitusi
21. Komisi Yudisial
22. Tentara Nasional Indonesia (TNI)
23. Kepolisian Negara RI.

Sementara subjek yang keberadaannya dan kewenangannya tidak disebut secara eksplisit dan diserahkan pengaturannya lebih lanjut dengan atau dalam undang-undang¹⁰⁷ yaitu: bank sentral, duta, konsul dan badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Didit Hariadi Estiko berpendapat bahwa lembaga yang merupakan lembaga negara ialah MPR, DPR, Presiden, BPK, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK,

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua, (Jakarta Pusat : Konstitusi Press, 2006) hlm 15

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm 53-54)

¹⁰⁷ *Ibid.*, 54.

sedangkan lembaga lain seperti KPU, Bank Sentral, TNI dan Polri merupakan institusi yang tugas dan wewenangnya termasuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif, sehingga tidak dapat disebut sebagai lembaga negara¹⁰⁸

Sedangkan menurut A. Mukthie Fadjar¹⁰⁹, lembaga-lembaga negara yang tercantum kewenangannya dalam UUD 1945, yaitu MPR, Presiden(dan Wakil Presiden), DPR, DPD, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten/kota, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Yudisial dan TNI/Polri. Namun dalam perkembangannya telah banyak lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan secara langsung oleh Konstitusi seperti, Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan lain-lain.

Disisi lain Abdul rasyid Thalib¹¹⁰, memberikan pengelompokkan terhadap lembaga UUD dan lembaga negara serta lembaga-lembaga lainnya menurut perubahan UUD 1945, adalah sebagai berikut:

- a. Lembaga UUD 1945 meliputi : Presiden, DPR, DPD, MK dan pemerintah daerah,
- b. Lembaga negara meliputi: MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial,
- c. Lembaga-lembaga lainnya yang disebutkan dalam UUD 1945 meliputi: KPU, Bank Sentral yang dilaksanakan oleh BI (Bank Indonesia), Kepolisian Negara, TNI (Tentara Nasional Indonesia),

¹⁰⁸ Didit Hariadi Estiko, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menyelesaikan Sengketa Antara Lembaga-Lembaga Negara*, dalam Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah...Op.,cit*, hlm 141.

¹⁰⁹ A.Mukthie Fadjar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Makalah semiloka RUU Mahkamah Konstitusi, PP Otoda Unibraw-KHRN, 18 Desember 2002 dalam Arifkie, *Kedudukan dan Kekuasaan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UII, 2007) hlm 155.

¹¹⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti), hlm 410-411

- d. Lembaga-lembaga lainnya yang tidak disebutkan dalam UUD 1945 meliputi; KPKPN, Komisi HAM, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan ombudsman.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa Mahkamah Agung merupakan pengecualian pihak dalam sengketa kewenangan lembaga Negara. Penjelasan ini terdapat dalam Pasal 65 UU Mahkamah Konstitusi yang berbunyi: “Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi”. Namun dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 65 ini dihapus.

Pihak termohon dalam sengketa ini adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan pemohon. Sedangkan yang menjadi sengketa dalam perkara ini adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945. Dalam permohonannya, pemohon wajib menguraikan dengan jelas terkait kewenangan yang dipersengketakan, kepentingan langsung atas kewenangan tersebut serta hal-hal yang diminta untuk diputus. Alat-alat bukti yang dapat diajukan oleh pemohon, termohon, dan pihak terkait langsung dapat berupa surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan

itu¹¹¹. Alat-alat bukti tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara sah menurut hukum¹¹².

Dalam sengketa ini Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi¹¹³. hal ini tercantum dalam Pasal 63 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Pasal ini merupakan dasar adanya kewenangan untuk memberikan putusan sela oleh hakim Mahkamah Konstitusi.

Meskipun dalam Pasal 63 disebut bahwa yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi berupa Penetapan, sesungguhnya yang dimaksudkan adalah putusan provisi, dalam jenis putusan yang dibicarakan, maka putusan provisi yang dimaksud adalah merupakan putusan sela¹¹⁴. Putusan provisionil menurut Sudikno Mertokusumo adalah putusan yang menjawab tuntutan *provisionil*, yaitu permintaan pihak yang bersangkutan agar sementara diadakan tindakan pendahuluan guna kepentingan salah satu pihak, sebelum putusan akhir dijatuhkan¹¹⁵. Putusan Provisionil dijatuhkan sehubungan dengan tuntutan dalam pokok perkara, dan sementara itu

¹¹¹ Pasal 17 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

¹¹² Pasal 17 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

¹¹³ Pasal 63 Undang-Undang MK.

¹¹⁴ Bambang Sutiyoso, *Tata cara Penyelesaian...Op.,cit* hlm 207.

¹¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2006) hlm 231.

dilakukan tindakan-tindakan pendahuluan untuk kefaedahan dan kepentingan salah satu pihak atau kedua belah pihak.

Dalam kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD negara RI Tahun 1945, Abdul Mukthie Fadjar¹¹⁶ berpendapat bahwa Hakim konstitusi dapat mengeluarkan putusan sela sebelum permohonan diperiksa berupa penetapan yang memerintahkan pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan wewenang yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi¹¹⁷. Menurut Maruarar Siahaan, Putusan sela dalam arti putusan *provisi* tidak dikenal dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi kecuali secara khusus dalam penanganan perkara sengketa kewenangan antara lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945¹¹⁸. Dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara, Putusan sela yang berupa penghentian sementara kewenangan yang dipersengketakan justru objek provisi tersebut merupakan pokok perkaranya (*bodem geschill*)¹¹⁹. Sedangkan dalam hukum acara perdata tindakan provisi yang diminta tidak boleh menyangkut pokok perkara.

Putusan provisi dalam hukum acara Mahkamah Mekanisme permohonan putusan provisionil ini sifatnya harus penting dan mendesak. Selain itu yang dimaksud dengan pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 63 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi adalah bahwa dalam mengeluarkan penetapan hakim

¹¹⁶ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi...Op.,cit* hlm 146.

¹¹⁷ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah...Op.,cit*, hlm 410.

¹¹⁸ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...Op.,cit*, hlm 202.

¹¹⁹ Abdul Latif dkk, *Buku Ajar Hukum...Op.,cit*, hlm 208.

Mahkamah Konstitusi harus mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan baik berupa tindakan nyata ataupun tindakan hukum dari pelaksanaan kewenangan tersebut.

Dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tidak diharuskan bahwa putusan provisi demikian harus dimohon terlebih dahulu¹²⁰. Hal ini dimungkinkan karena dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi putusan yang dijatuhkan tergantung pada penilaian hakim Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketertiban dan kepastian hukum. Selain itu salah satu asas hukum acara Mahkamah Konstitusi yang mana hakim bersifat aktif dan pasif didalam persidangan. Sifat pasif hakim Mahkamah Konstitusi adalah dimana hakim harus menunggu perkara diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Hakim Konstitusi tidak boleh mengambil inisiatif sendiri untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara tanpa adanya Permohonan terlebih dahulu.

Sedangkan sifat aktif hakim Mahkamah Konstitusi yaitu jika permohonan untuk suatu perkara telah terdaftar dan mulai diperiksa¹²¹, maka hakim harus mengambil inisiatif untuk melakukan perbuatan dan aktif baik dalam rangka menggali keterangan maupun bukti-bukti yang dianggap perlu. Hakim tidak perlu menunggu inisiatif pemohon untuk melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu dan penting dalam mempertahankan ketertiban dan kepentingan umum.

Putusan sela ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang pedoman bercara dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.

¹²⁰ Ibid., hlm 208.

¹²¹ Abdul Latif dkk, *Buku Ajar Hukum..Op.,cit*, hlm 77

Berdasarkan kewenangan ini Putusan Sela pertama yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah Putusan Sela terkait sengketa kewenangan lembaga negara yaitu Putusan sela Mahkamah Konstitusi Nomor 068/SKLN-II/2004, pada tanggal 8 November 2004, yang memerintahkan penghentian sementara pelaksanaan Keputusan Presiden No. 185/M Tahun 2004. Putusan sela dalam kasus ini intinya berisi dua hal¹²² yaitu Pertama, Mahkamah memerintahkan kepada pemohon (DPD) untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan final yang mengikat. Kedua, menghentikan sementara pelaksanaan keppres sampai ada putusan final Mahkamah yang mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai sengketa kewenangan disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden. Adapun amar putusan yang terdapat dalam hukum Acara Mahkamah Konstitusi adalah:

- a. Amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima, dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat
- b. Amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan, dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan¹²³.
Dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas bahwa pemohon berwenang untuk melaksanakan kewenangan

¹²² <http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2004/11/08/brk,20041108-66,id.html> diakses pada 2 September 2012

¹²³ Pasal 27 ayat (3) PMK tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara

yang dipersengketakan dan/atau termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan¹²⁴

c. Amar putusan menyatakan permohonan ditolak, dalam hal permohonan tidak beralasan¹²⁵.

Dalam hal isi amar putusan¹²⁶ Permohonan dikabulkan dalam hal permohonan beralasan maka termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima oleh termohon. Apabila putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh termohon pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi akan mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum.

¹²⁴ Pasal 27 ayat (5)PMK tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara

¹²⁵ Pasal 27 ayat (4)PMK tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara

¹²⁶ Pasal 29 PMK tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara

BAB III

ANALISIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA DALAM PEMILUKADA ACEH

A. Kasus Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara dalam Pemilukada Aceh

Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi mengakibatkan pelaksanaan Pemilukada di Aceh tertunda. Penundaan Pemilukada ini merupakan penundaan yang keempat, Sebelumnya Pilkada sedianya digelar bulan Oktober 2011, lalu ditunda menjadi 14 November, ditunda lagi menjadi 24 Desember, dan ditunda menjadi 16 Februari 2012¹²⁷ dan terakhir 9 April 2012.

Pendaftaran untuk pelaksanaan Pemilukada tanggal 14 November 2011 mulai dibuka pada tanggal 1 Oktober 2011 dan ditutup pada tujuh hari berikutnya. Namun, pada 17 Oktober 2011, dua warga Aceh yaitu TA Khalid dan Fadhullah¹²⁸ yang merupakan bakal calon Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi atas SK KIP Aceh Nomor 1 Tahun 2011 tanggal 12 Mei 2011 juncto SK KIP Nomor 11 Tahun 2011 tanggal 20 Juli 2011 juncto SK KIP Nomor 13 Tahun 2011 tanggal 29 Juli 2011 juncto SK Nomor 17 Tahun 2011 tanggal 26 September 2011 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan

¹²⁷<http://tekno.kompas.com/read/2012/01/18/17544192/Jadwal.Pilkada.Aceh.Bisa.Bergeser.50.Hari>. diakses pada 21 Juli 2012

¹²⁸ Lihat Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 point [1.2]

Pemilihan Umum Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota¹²⁹.

Pada 2 November 2011 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Sela Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 terkait permohonan yang dilayangkan oleh bakal calon tersebut. Akibat dikeluarkannya putusan sela ini KIP harus membuka kembali pendaftaran untuk bakal calon Pemilukada untuk tujuh hari sejak putusan sela diucapkan, termasuk pelaksanaan verifikasi dan penetapan bagi pasangan calon baru. Putusan Sela tersebut kemudian dikuatkan melalui Putusan Akhir Mahkamah Konstitusi Pada 24 November 2011. Mahkamah Konstitusi memerintahkan KIP Aceh untuk melanjutkan pelaksanaan tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilihan umum gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, wali kota/wakil wali kota di Provinsi Aceh dan mengundurkan waktu pencoblosan menjadi tanggal 16 Februari 2012.

Namun, pelaksanaan Pemilukada ini ternyata tetap tidak bisa dilaksanakan tepat pada waktu yang telah dijadwalkan. Pada tanggal 11 Januari 2012, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi terkait SK KIP Provinsi Aceh Nomor 26 Tahun 2011. Menteri Dalam Negeri meminta agar pendaftaran untuk bakal calon Pemilukada dibuka kembali. Masih banyak pihak-pihak yang berkepentingan yang belum mengetahui adanya Putusan Sela Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 yang membuka kembali pendaftaran sejak putusan tersebut dibacakan sampai tujuh

¹²⁹ Lihat Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 point [2.1]

hari kedepan, sehingga sampai masa pendaftaran resmi ditutup masih banyak calon-calon yang belum mendaftar. Mereka baru mengetahui setelah adanya Putusan Akhir yang menguatkan Putusan Sela tersebut pada 24 November 2011. Di sisi lain alasan pengajuan permohonan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut juga disebabkan oleh sebagian elit politik Aceh yang belum mendaftar karena merasa belum adanya payung hukum yang jelas terkait diperbolehkannya calon independen untuk turut serta dalam Pemilukada karena belum ada qanun yang mendasarinya. Elit politik yang tidak sepakat terkait diperbolehkannya calon independen pada Pilkada kedua pasca perjanjian damai mengakibatkan terhentinya pembahasan Qanun mengenai tata cara pelaksanaan tahapan Pemilukada di Aceh. Sehingga masih menggunakan Qanun lama Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Aceh, dimana pengaturan mengenai Pemilukada di Aceh memperbolehkan calon perseorangan, tetapi dibatasi hanya sekali.

Mereka menilai bahwa Undang-undang tertinggi setelah Undang-Undang Dasar 1945 bagi Aceh ialah Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Di dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Pilkada dilaksanakan dengan berpedoman kepada Qanun Aceh¹³⁰. Diperbolehkannya calon perseorangan pada Pemilukada kedua dianggap telah menciderai nilai kesitimewaan yang berlaku di Aceh¹³¹

¹³⁰<http://partaiacehbireuen.wordpress.com/2012/02/12/pidato-lengkap-doto-zaini-pada-deklarasi-kandidat-pa/> diakses pada 4 agustus 2012.

¹³¹<http://masterderechten.blogspot.com/2011/01/penolakan-anggota-dpra-terhadap-putusan.html> diakses pada 4 agustus 2012.

Pemilukada di Aceh seharusnya mengacu kepada Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang merupakan otonomi khusus Aceh dan bukan mengacu kepada Undang-Undang nasional yaitu Undang Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan sela tercantum dalam Pasal 63 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Pasal tersebut berbunyi:

Pasal 63

“Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”.

Selain Pasal 63 diatas, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan sela diatur secara khusus dalam Pasal 12 ayat (1) PMK Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara yaitu bahwa *“Setelah Pemeriksaan Pendahuluan, Mahkamah dapat mengeluarkan putusan sela yang memerintahkan kepada pemohon dan/atau termohon untuk*

menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah". Putusan sela diberikan dengan alasan¹³² :

1. Terdapat kepentingan hukum yang mendesak yang, apabila pokok permohonan dikabulkan, dapat menimbulkan akibat hukum yang lebih serius;
2. Kewenangan yang dipersoalkan itu bukan merupakan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 ini, Mahkamah Konstitusi menilai, ada alasan yang penting, mendesak dan serta merta untuk menjatuhkan putusan sela dengan memerintahkan kembali pendaftaran calon¹³³. Melalui Putusan Sela ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum yang jelas dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpendapat¹³⁴ bahwa untuk mengakhiri kontroversi persoalan politik dan hukum serta demi harmoni sosial dan situasi keamanan yang lebih kondusif di Provinsi Aceh perlu pengedepanan prinsip, fungsi, dan tujuan universal hukum sebagaimana dianut pula dalam UUD 1945 yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Selain itu alasan dijatuhkan Putusan Sela oleh hakim Mahkamah Konstitusi ini adalah apabila menunggu Putusan Akhir Mahkamah mengenai kepastian bahwa Pemohon memiliki kewenangan sebagaimana didalilkan,

¹³² Pasal 13 ayat (5) PMK tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan lembaga Negara.

¹³³ Majalah Konstitusi Januari 2012, hlm 10.

¹³⁴ Risalah Sidang Perkara Nomor 1/SKLN-X/2012

maka masih melalui pemeriksaan perkara yang membutuhkan waktu yang cukup lama. Kalaupun permohonan Pemohon dikabulkan, putusannya akan menjadi tidak berarti karena proses Pemilukada terus berlangsung sampai tahapan pemungutan suara. Hal ini dapat mengakibatkan persoalan baru dalam penyelenggaraan Pemilukada Aceh¹³⁵.

Putusan Sela ini memerintahkan KIP untuk membuka kembali pendaftaran bakal pasangan calon bagi pihak-pihak yang belum mendaftar, dimulai dari tanggal 17 Januari 2012 sampai dengan tanggal 24 Januari 2012. Putusan ini memberikan kesempatan bagi para calon yang belum mendaftar untuk turut serta dalam Pilkada tanpa terkecuali calon independen. Seluruh partai politik di Aceh dan setiap orang di Aceh telah diberikan hak yang sama untuk ikut serta sebagai peserta Pemilukada.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa calon perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945, ataupun MoU yang telah disepakati antara GAM dengan Pemerintah RI pada tahun 2005. Selain itu Ketua Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Peraturan Daerah atau qanun Aceh tidak boleh mengintervensi atau bertentangan dengan keputusan ini. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pilkada Aceh dapat ditunda selambat-lambatnya sampai 9 April 2012.

Sebenarnya Penundaan pelaksanaan Pemilukada merupakan hal yang lazim dan biasa terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Penundaan ini ditujukan untuk mencari solusi penyelesaian konflik regulasi. Melalui

¹³⁵Majalah Konstitusi Januari 2012, hlm 5

penundaan ini diharapkan mampu memberikan kesiapan yang lebih matang, serta partisipasi politik dan demokrasi yang tinggi.

C. Analisis Putusan Sela Mahkamah Konstitusi

Dalam sengketa ini yang menjadi pihak Pemohon adalah Menteri Dalam Negeri, sedangkan pihak Termohon I adalah Komisi Pemilihan Umum dan KIP Aceh sebagai pihak Termohon II. KIP Aceh merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum yang didirikan dan bertanggungjawab untuk mengatur jalannya pilkada di Aceh. Kewenangan yang dipersengketakan dalam perkara ini adalah kewenangan untuk membuka kembali pendaftaran pasangan calon serta melakukan penundaan terhadap tahapan pemilihan kepala daerah yang sedang berlangsung.

Pada 13 Januari 2012¹³⁶ Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi terkait SK KIP Provinsi Aceh Nomor 26 Tahun 2011¹³⁷. Paska Putusan Sela Mahkamah Nomor 108/PHPU.DIX/2011, tanggal 2 November 2011, KIP Aceh menerbitkan Keputusan Nomor 26 Tahun 2011 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Komisi Independen Pemilihan Aceh Nomor 1 Tahun 2011 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota Dalam Provinsi Aceh, tanggal 10 November 2011.

¹³⁶ <http://www.forumkeadilan.com/hukum.php?tid=347> diakses pada 2 september 2012

¹³⁷ <http://aceh.tribunnews.com/2012/01/14/muzakir-manaf-gugat-kip> diakses pada 6 agustus 2012.

Menteri Dalam Negeri meminta agar pendaftaran untuk bakal calon Pemilukada dibuka kembali. Masih banyak pihak-pihak yang berkepentingan yang belum mengetahui adanya Putusan Sela Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 yang membuka kembali pendaftaran sehingga sampai masa pendaftaran resmi ditutup masih banyak calon-calon yang belum mendaftar. Selain itu Pemilukada yang akan diselenggarakan tersebut tidak sah karena dianggap cacat hukum disebabkan KIP Aceh memasukkan calon perseorangan dan belum ada Qanun yang mendasarinya. Dalam hal ini Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh tetap menjalankan tahapan pilkada meskipun belum ada qanun baru yang mengatur soal pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Aceh seperti diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA). UUPA menyebutkan pilkada dilaksanakan berdasarkan qanun sebagai payung hukumnya. Namun pada saat itu belum ada pengganti qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006¹³⁸.

Berdasarkan kewenangan yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (1) PMK Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara bahwa Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan sela yang memerintahkan kepada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah. Pada tanggal 17 Januari 2012, Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 terkait permohonan yang diajukan oleh Menteri Dalam

¹³⁸ <http://2012.atjehpost.com/read/2012/01/16/781/40/5/index-2.html> diakses pada 6 Agustus 2012.

Negeri. Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan sela terkait penyelenggaraan pemilihan daerah Aceh hanya dalam selang empat hari atau dua hari kerja sejak permohonan tersebut dimasukkan. Adapun isi amar putusan sela tersebut adalah:

Sebelum menjatuhkan putusan akhir, memerintahkan Termohon untuk:

- membuka kembali pendaftaran pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota untuk memberi kesempatan kepada bakal pasangan calon baru yang belum mendaftar, baik yang diajukan oleh partai politik, gabungan partai politik, maupun perseorangan, termasuk pelaksanaan verifikasi dan penetapan bagi pasangan calon baru sampai dengan 7 (tujuh) hari sejak putusan sela ini diucapkan¹³⁹.

Putusan sela oleh Mahkamah Konstitusi pada dasarnya merupakan penghentian sementara terkait pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan final dari Mahkamah konstitusi. Namun, dalam putusan sela ini Mahkamah Konstitusi tidak menghentikan sementara kewenangan yang disengketakan melainkan membuat suatu penetapan untuk membuka kembali pendaftaran kepada bakal calon pasangan dalam pemilukada Aceh.

Dalam putusan sela tersebut Mahkamah Konstitusi langsung mengalahkan Termohon yaitu KIP Aceh¹⁴⁰. Mahkamah konstitusi memerintahkan Termohon untuk membuka kembali pendaftaran pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota untuk memberi kesempatan kepada bakal pasangan calon baru yang belum mendaftar, baik yang diajukan oleh partai politik, gabungan partai

¹³⁹ Amar putusan sela Nomor 1/SKLN-X/2012

¹⁴⁰ <http://www.forumkeadilan.com/hukum.php?tid=347> diakses pada 2 September 2012

politik, maupun perseorangan, termasuk pelaksanaan verifikasi dan penetapan bagi pasangan calon baru sampai dengan 7 (tujuh) hari sejak putusan sela ini diucapkan¹⁴¹. Padahal sebelumnya, termohon telah menutup masa pendaftaran dan telah menetapkan pasangan calon lengkap dengan nomor urut serta waktu kampanye dan pemilihan. Putusan sela ini mengakibatkan pelaksanaan pemilu pada Aceh tertunda lagi.

Pada tanggal 27 Januari 2012, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan akhir, yang isinya¹⁴²:

Dalam Provisi:

- Menguatkan Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012, tanggal 16 Januari 2012 dengan ketentuan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh hanya dapat menyesuaikan tahapan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Aceh 2012-2017 sesuai dengan kondisi yang ada dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pemungutan suara dilaksanakan selambat-lambatnya 9 April 2012;

Dalam Eksepsi:

- Mengabulkan eksepsi Termohon II dan eksepsi Pihak Terkait;

Dalam Pokok Permohonan:

- Permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Dalam Putusan akhir ini Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguatkan Putusan sela Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012, tanggal 16 Januari 2012 namun juga menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri tidak memenuhi syarat sebagai Subjek dalam perkara ini. Pemohon yang mengajukan permohonan perkara ini harus memenuhi persyaratan sebagai berikut¹⁴³:

¹⁴¹ Putusan sela Nomor 1/SKLN-X/2012

¹⁴² Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012

¹⁴³ Maruarar Siahaan, *Hukum...Op.,cit*, hlm 148-149

- a. Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945
- b. Mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan
- c. Ada hubungan kausal kerugian yang dialami kewenangannya langsung dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh lembaga lain.

Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, Menteri tidak serta merta dapat menjadi pemohon dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara karena Menteri adalah pembantu presiden, bukan lembaga negara yang berdiri sendiri. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, namun tidak berarti menteri dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dapat serta merta menjadi Pemohon, karena menteri bukan lembaga negara yang berdiri sendiri seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan sebagainya. Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan demikian, menurut Mahkamah, meskipun menteri disebut dalam UUD 1945 namun menteri tidak termasuk dalam lembaga negara yang dapat bertindak sendiri sebagai Pemohon dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara¹⁴⁴.

Dalam hal ini terdapat ketidakkonsistenan Mahkamah Konstitusi dalam memutus. Dalam putusan akhir nya, Permohonan yang diajukan oleh Menteri dalam Negeri sebagai Pemohon tidak dapat diterima, namun Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan sela yang isinya mengabulkan permohonan Menteri Dalam Negeri. Ketika, *Legal standing* tidak memenuhi syarat untuk

¹⁴⁴ Point [3.13.6] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012

mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi, seharusnya amar putusannya berisi Permohonan tidak dapat diterima dan hakim Konstitusi tidak memberikan putusan yang berisi penetapan kepada KIP Aceh untuk membuka kembali pendaftaran. Mahkamah Konstitusi seharusnya tetap merujuk pada Undang-Undang Mahkamah Konstitusi serta peraturan Mahkamah Konstitusi yang berlaku, hal ini bertujuan untuk mewujudkan keadilan substantif dengan mentaati kaidah-kaidah formal.

Seperti yang kita ketahui bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan tidak ada upaya banding, Hal ini berarti bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap sejak putusan tersebut diucapkan, dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh lagi. Namun, dengan dikeluarkannya putusan sela yang isinya berbeda dengan putusan akhir maka dalam satu pokok permohonan terdapat dua putusan dan hal ini sangat tidak lazim dalam hukum acara manapun.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, pengaturan terkait putusan sela hanya terdapat dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara dan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah. Putusan sela diberikan karena adanya alasan yang mendesak yang apabila pokok permohonan dikabulkan, dapat menimbulkan akibat hukum yang lebih serius. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan tidak ada upaya banding. Hal ini berarti bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap sejak putusan tersebut diucapkan, dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh lagi. Oleh karena hal tersebut, maka putusan sela yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi harus sesuai dengan putusan akhir yang akan dikeluarkan dengan tetap memperhatikan syarat-syarat formal dalam beracara di Mahkamah Konstitusi. Hal ini bertujuan agar tidak terdapat dua putusan dalam satu permohonan yang diajukan.
2. Alasan Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 adalah untuk mengakhiri kontroversi persoalan politik yang ada di Aceh dan menghindari timbulnya persoalan baru dalam penyelenggaraan Pemilu. Jika harus menunggu sampai putusan akhir mengenai kepastian bahwa Pemohon memiliki kewenangan sebagaimana didalilkan, maka masih melalui pemeriksaan perkara yang membutuhkan waktu yang cukup lama.

Kalaupun permohonan Pemohon dikabulkan, putusannya akan menjadi tidak berarti karena proses Pemilukada terus berlangsung sampai tahapan pemungutan suara.

3. Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012 ini mengakibatkan pelaksanaan Pemilukada Aceh tertunda. Penundaan Pemilukada ini merupakan penundaan yang keempat, sebelumnya Pilkada sedianya digelar bulan Oktober 2011, lalu ditunda menjadi 14 November, ditunda lagi menjadi 24 Desember, dan ditunda menjadi 16 Februari 2012 dan terakhir 9 April 2012. Melalui penundaan ini diharapkan mampu memberikan kesiapan yang lebih matang, serta partisipasi politik dan demokrasi yang tinggi karena Putusan ini memberikan kesempatan bagi para calon yang belum mendaftar untuk turut serta dalam Pilkada tanpa terkecuali calon independen. Selain itu Penundaan ini ditujukan untuk mencari solusi penyelesaian konflik regulasi di Aceh.

B. Saran

1. Bahwa penjatuhan Putusan sela dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi seharusnya tetap memperhatikan ketentuan Hukum Acara yang berlaku, yaitu dengan tetap memperhatikan syarat-syarat formal dalam hukum acara terkait syarat-syarat pemohon dan termohon. Hal ini untuk menghindari terjadi putusan sela yang berbeda dengan putusan akhir. Meskipun pada dasarnya putusan sela merupakan putusan sementara yang bertujuan untuk memperlancar

proses hukum acara, namun, karena sifat putusan yang final dan langsung mengikat dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi maka syarat-syarat formal dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi perlu menjadi pertimbangan dalam mengeluarkan putusan sela.

2. Bahwa Mahkamah Kontitusi harus tetap mengikuti batasan-batasan terkait alasan mendesak sehingga perlu dikeluarkannya putusan sela dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Hal ini bertujuan agar alasan mendesak tersebut tidak menjadikan Mahkamah Konstitusi bertindak melebihi kewenangan yang diberikan kepadanya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdul Latif, dkk, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan I, (Yogyakarta: Total Media, 2009)
- Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti),
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, kajian politik dan hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007)
- Bahan ajar materi Pendidikan Khusus Profesi Advokat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,
- Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2007)
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Bambang Sutyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*,Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta (anggota IKAPI), 2009)
- Dede Mariana & Caroline Paskarina, *Demokrasi & Politik Desentralisasi* ,Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008)

Franz Magnis Suseno SJ, *MENCARI SOSOK DEMOKRASI, sebuah telaah Filosofis*,
(Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1995),

Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua,
(Jakarta Pusat : Konstitusi Press, 2006)

Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia (Suatu Kajian Dari Aspek Tugas dan Wewenangnya)*, Cetakan Pertama, (Bandung: Penerbit CV. Utomo, 2007)

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)

_____, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua,
(Jakarta Pusat : Konstitusi Press, 2006)

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika , 2011)

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001),

Mustafa Lutfi, *HUKUM SENGGKETA PEMILUKADA DI INDONESIA; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama , (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2010)

Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*,(Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009).

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan GAGASAN AMANDEMEN ULANG*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008),

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan I (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009)

_____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011)

Ni'matul Huda & Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011).

Olle Tornquist dkk, *ACEH : Peran Demokrasi Bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*, (Yogyakarta: PCD PRESS Indonesia, 2011)

Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008)

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2006)

Tim Kliping Jogja, *Seri Kliping Berita & Opini Nomor 1 "PILKADA LANGSUNG: Wujud Kedaulatan Rakyat"*, (Yogyakarta: Kliping Jogja, 2005), 2001)

Tesis

Am'mar Abdullah Arfan, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Jawa Timur dan Implikasinya Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2010

Andjar Kirtama, *Pelaksanaan Uji Material Terhadap Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UII, 2005)

Arifkie, *Kedudukan dan Kekuasaan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*,(Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UII, 2007)

Elfiza, *Pengaturan Pemerintah Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*, Program Magister(S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,2011

Putusan Pengadilan dan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara RI 1945

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara

Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman
Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Putusan Nomor 5/PUU-V/2007

Putusan Sela Nomor 108/PHPU.D-IX/2011

Putusan Sela Nomor 1/SKLN-X/2012

Risalah Sidang Perkara Nomor 1/SKLN-X/2012

Jurnal dan Majalah

Jurnal Konstitusi, Volume I nomor 1 Oktober 2008

Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 3, Juni 2011

Majalah Konstitusi, Nomor 6 januari 2012

Website

<http://2012.atjehpost.com>.

<http://masterderechten.blogspot.com>.

<http://partaiacehbireuen.wordpress.com>.

<http://tekno.kompas.com>.

<http://theglobejournal.com/feature/putusan-sela-mk-pemilukada-aceh-2012-penuh-intrik/index.php>

<http://us.nasional.news.viva.co.id>.

<http://www.antaranews.com>.

<http://www.forumkeadilan.com/hukum.php?tid=347>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21209/menggagas-putusan-sela-dalam-sengketa-pilkada>

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> .

<http://www.miftakhulhuda.com/search/label/Putusan%20Sela>

<http://www.republika.co.id>.

<http://www.seuramoe.acehprov.go.id>.