



REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00201978126, 26 Oktober 2019

Pencipta

Nama : **Mutiara Fahmi, Bismi Khalidin, , dkk**
Alamat : Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh, Banda Aceh, Di Aceh, 23111
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **LP2M Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh**
Alamat : Jalan Syech Abdul Rauf, Kompleks UIN Ar-Raniry, Kopelma Darussalam, Banda Aceh, Di Aceh, 23111
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Laporan Penelitian**
Judul Ciptaan : **Pola Hubungan Dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus**

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 30 September 2019, di Banda Aceh

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.

Nomor pencatatan : 000160722

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001



LAMPIRAN PENCIPTA

No	Nama	Alamat
1	Mutiara Fahmi	Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh
2	Bismi Khalidin	Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh
3	Zahlul Pasha	Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh
4	Khairil Akbar	Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh
5	Habib Jordan	Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh



No. Reg: 191160000021884

LAPORAN PENELITIAN



POLA HUBUNGAN DAN KEWENANGAN LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU DI DAERAH OTONOMI KHUSUS

Ketua Peneliti

Nama Peneliti

H. Mutiara Fahmi, Lc, MA

NIDN: 2009077304

ID Peneliti: 200907730407001

Anggota:

1. Dr. Bismi Khalidin, S. Ag, M. Si
2. Zahlul Pasha S. Sy, MH
3. Khairil Akbar, S.HI, MH
4. Habib Jordan

Kategori Penelitian	Penelitian Dasar Interdisipliner
Bidang Ilmu Kajian	Hukum Tata Negara
Sumber Dana	DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2018

**PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
OKTOBER 2019**

**LEMBARAN IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN
PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN LP2M UIN AR-RANIRY
TAHUN 2019**

1. a. Judul Penelitian : Pola Hubungan Dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus
- b. Kategori Penelitian : Penelitian Dasar Interdisipliner (PDI)
- c. No. Registrasi : 191160000021884
- d. Bidang Ilmu yang diteliti : Hukum Tata Negara
2. Peneliti/Ketua Peneliti
 - a. Nama Lengkap : H. Mutiara Fahmi, Lc, MA
 - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
 - c. NIP ^(Kosongkan bagi Non PNS) : 197307092002121002
 - d. NIDN : 2009077304
 - e. NIPN (ID Peneliti) : 200907730407001
 - f. Pangkat/Gol. : III/D
 - g. Jabatan Fungsional : Lektor
 - h. Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)
 - i. Anggota Peneliti 1
 - Nama Lengkap : Dr. Bismi Khalidin, S. Ag, M. Si
 - Jenis Kelamin : Laki-laki
 - Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Ekonomi Syari'ah
 - j. Anggota Peneliti 2 ^(Jika Ada)
 - Nama Lengkap : Zahlul Pasha, S. Sy, MH
 - Jenis Kelamin : Laki-laki
 - Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)
 - k. Anggota Peneliti 3 ^(Jika Ada)
 - Nama Lengkap : Khairil Akbar, S. HI, MH
 - Jenis Kelamin : Laki-laki
 - Fakultas/Prodi : Hukum/Ilmu Hukum
 - l. Anggota Peneliti 4 ^(Jika Ada)
 - Nama Lengkap : Habib Jordan
 - Jenis Kelamin : Laki-laki
 - Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/ Hukum Tata Negara (Siyasah)
3. Lokasi Penelitian : Banda Aceh, DKI Jakarta dan DI. Yogyakarta
4. Jangka Waktu Penelitian : 7 (Tujuh) Bulan
5. Th Pelaksanaan Penelitian : 2019
6. Jumlah Biaya Penelitian : Rp. 40.000.000.- (empat puluh juta Rupiah)
7. Sumber Dana : DIPA UIN Ar-Raniry Banda Aceh Tahun 2019
8. Output dan outcome Penelitian : a. Laporan Penelitian; b. Publikasi Ilmiah; c. HKI

Mengetahui,
Kepala Pusat Penelitian dan Penerbitan
LP2M UIN Ar-Raniry Banda Aceh,

Banda Aceh, 30 Oktober 2019
Peneliti,

Dr. Muhammad Maulana, M. Ag.
NIP. 197204261997031002

H. Mutiara Fahmi, Lc, MA
NIDN. 2009077304

Menyetujui:
Rektor UIN Ar-Raniry Banda Aceh,

Prof. Dr. H. Warul Walidin, AK., MA.
NIP. 195811121985031007

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah Ini:

Nama : Mutiara Fahmi
NIDN : 2009077304
Jenis Kelamin : Laki-laki
Tempat/ Tgl. Lahir : Banda Aceh, 9 Juli 1973
Alamat : Jl. Tgk. Chik Dipineung Raya. 39 Banda Aceh
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penelitian yang berjudul: **"Pola Hubungan Dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus"** adalah benar-benar karya asli kami yang dihasilkan melalui kegiatan yang memenuhi kaidah dan metode ilmiah secara sistematis sesuai otonomi keilmuan dan budaya akademik serta diperoleh dari pelaksanaan penelitian yang dibiayai sepenuhnya dari DIPA UIN Ar-Raniry Banda Aceh Tahun Anggaran 2019. Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan di dalamnya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab kami.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 30 Oktober 2019
Saya yang membuat pernyataan,
Ketua Peneliti,

Mutiara Fahmi, Lc, MA
NIDN. 2009077304

Pola Hubungan dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus

Ketua Peneliti:

H. Mutiara Fahmi, Lc, MA

Anggota Peneliti:

Dr. Bismi Khalidin, S. Ag, M. Si

Zahlul Pasha S. Sy, MH

Khairil Akbar, S.HI, MH

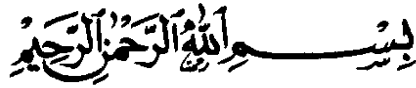
Habib Jordan

Abstrak

Selain dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, pemilu di Indonesia harusnya diselenggarakan oleh suatu Komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nyatanya, di Daerah Otonomi Khusus, penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu itu berbeda-beda. Karenanya, penelitian ini mengajukan dua pertanyaan penting: *pertama*, bagaimana pola hubungan lembaga penyelenggara pemilu di daerah otonomi khusus di Indonesia? Kedua, bagaimana kewenangan lembaga penyelenggara pemilu di daerah otonomi khusus di Indonesia? Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pola hubungan dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif dan empiris. Penelitian ini menemukan adanya kesamaan dan perbedaan pola hubungan dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus. Kesamaannya adalah, lembaga penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus ini sama-sama kehilangan tugas dan kewenangan tertentu yang memengaruhi pola hubungan mereka. Perbedaannya terletak pada tugas dan kewenangan yang hilang. Di DKI Jakarta, tugas dan kewenangan penyelenggara Pemilu di Kabupaten/Kota hanya dalam rangka membantu tugas penyelenggara Pemilu di Provinsi. Tugas dan kewenangan penyelenggara Pemilu di DIY ditiadakan dalam hal Pemilukada Gubernur. Sedang di Aceh, tugas pengawasan dibagi kepada dua lembaga penyelenggara, yakni Panwaslih Aceh dan Panwaslih Provinsi Aceh. Ke depan, pola hubungan dan kewenangan ini menjadi sumber konflik dan sengketa.

Kata Kunci: *Pola Hubungan dan kewenangan, Pemilu, Otonomi Khusus*

KATA PENGANTAR



Syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT dan salawat beriring salam penulis persembahkan kepangkuan alam Nabi Muhammad SAW, karena dengan rahmat dan hidayah-Nya penulis telah dapat menyelesaikan laporan penelitian dengan judul “Pola Hubungan Dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus”.

Dalam proses penelitian dan penulisan laporan ini tentu banyak pihak yang ikut memberikan motivasi, bimbingan dan arahan. Oleh karena itu penulis tidak lupa menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
2. Ibu Ketua LP2M UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
3. Bapak Kepala Pusat Penelitian dan Penerbitan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
4. Para Narasumber di KPU RI, Bawaslu RI, KPUD Jakarta, KPU DI Yogyakarta, KIP Aceh dan Bawaslu Aceh
5. Terimakasih juga kami haturkan secara khusus kepada Prof Dr. Ni'matul Huda atas sumbangsih ide dan pemikirannya sehingga menambah ketajaman analisa kami dalam merumuskan hasil penelitian ini;
6. Terima Kasih kepada semua pihak yang tidak mungkin kami sebut satu persatu disini atas telah bantuan yang telah diberikan dalam penyelesaian penelitian ini.

Akhirnya hanya Allah SWT yang dapat membalas amalan mereka, semoga menjadikannya sebagai amal yang baik.

Harapan penulis, semoga hasil penelitian ini bermanfaat dan menjadi salah satu amalan penulis yang diperhitungkan sebagai ilmu yang bermanfaat di dunia dan akhirat. *Amin ya Rabbal 'Alamin.*

Banda Aceh, 28 Oktober 2019
Ketua Peneliti,

Mutiara Fahmi

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
ABSTRAK.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	ix
 BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
 BAB II : LANDASAN TEORI	
A. Kerangka Konseptual.....	12
1. Pemilihan Umum.....	12
2. Lembaga Penyelenggara Pemilu	15
a. Komisi Pemilihan Umum.....	15
b. Badan Pengawas Pemilihan Umum	23
c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.....	31
3. Daerah Otonomi Khusus	32
B. Kajian Pustaka	41
 BAB III : METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	43
B. Sumber Data	43
C. Tahapan Penelitian	44
1. Pengumpulan Data	44
2. Pengolahan Data.....	45
3. Verifikasi Data	45
 BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus.....	47
1. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DKI Jakarta	47
2. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DIY.....	51

3. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh.....	55
B. Tugas dan Kewenangan Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus	62
1. Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DKI Jakarta	62
a. KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/ Kota	62
b. Bawaslu DKI Jakarta dan Bawaslu Kabupaten/Kota.....	63
2. Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DIY.....	66
a. KPU DIY dan KPU Kabupaten/ Kota	66
b. Bawaslu DIY dan Bawaslu Kabupaten/ Kota	67
3. Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh.....	68
a. KIP Aceh dan KIP Kabupaten/ Kota.....	68
b. Panwaslih Aceh dan Panwaslih Provinsi Aceh.....	69
C. Problematika Pola Hubungan dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus.....	70
1. Problematika Pengaturan.....	70
2. Problematika Kelembagaan	
a. Penganggaran	71
b. Pola Rekrutmen.....	72
c. Kewenangan.....	75
1) Pencegahan dan Pengawasan	75
2) Penindakan	75
a) Pelanggaran Administratif Pemilu	77
b) Sengketa Proses Pemilu	78

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan.....	79
B. Saran-saran.....	81

DAFTAR PUSTAKA	82
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	90
BIODATA PENELITI	96

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di DKI Jakarta	50
Gambar 1.2	Pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di Aceh.....	59
Gambar 1.3	Pola hubungan Lembaga Pengawas Pemilu sebelum lahirnya Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2018	61
Gambar 1.4	Proses rekrutmen Panwaslih Aceh berdasarkan Qanun Nomor 6 Tahun 2016	74
Gambar 1.5	Tim Peneliti sedang berdiskusi dalam menganalisa Hasil wawancara	86
Gambar 1.6	Tim Pewawancara mewawancarai Komisioner KPU RI	86
Gambar 1.7	Wawancara dengan Bawaslu RI	87
Gambar 1.8	Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda (Guru Besar FH UII).....	87
Gambar 1.9	Wawancara dengan Kordiv. Humas KPU DKI Jakarta	88
Gambar 1.10	Wawancara dengan Ketua KIP Aceh.....	88
Gambar 1.11	Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Aceh.....	89
Gambar 1.12	Wawancara dengan Komisioner Bawaslu DIY.....	89

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pertanyaan Wawancara KPU
- Lampiran 2 : Pertanyaan Wawancara Bawaslu
- Lampiran 3 : Pertanyaan Wawancara KIP Aceh
- Lampiran 4 : Pertanyaan Wawancara Panwaslih Aceh
- Lampiran 5 : Pertanyaan Wawancara Bawaslu DI Yogyakarta
- Lampiran 6 : Pertanyaan Wawancara KPU DKI Jakarta

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada prinsipnya, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu hanya bersifat sebagai lembaga administratif, yakni melaksanakan pesta demokrasi secara adil dan transparan serta memastikan tidak terjadi kecurangan dalam pelaksanaan pemilu. Namun dalam banyak kasus, keberadaan lembaga tersebut tidak sekedar bersifat administratif, tetapi juga politis karena menyangkut kredibilitas pemilu yang demokratis.

Ketidakpuasan rakyat dan kontestan pemilu dapat muncul bersumber dari integritas orang-orang dari penyelenggara pemilu. Sejauh integritas individu-individu dalam penyelenggara pemilu dapat dipercaya dan diandalkan, maka persoalan-persoalan yang muncul dalam pemilu dapat diatasi, apapun keputusan yang dibuat oleh penyelenggara pemilu.

Dalam melaksanakan kewenangannya, masing-masing lembaga tersebut menghadapi ragam persoalan, tidak hanya hubungan dengan lembaga penyelenggara di tingkat pusat, bahkan antarlembaga sesamanya atau di tingkat daerah.

Sistem demokrasi modern menghendaki Pemilu tidak hanya diselenggarakan sebagai ritual suksesi kepemimpinan semata. Lebih dari itu, pemilu diharapkan benar-benar menjadi aktualisasi dan manifestasi kedaulatan rakyat. Dalam rangka menjunjung tinggi kedaulatan rakyat tersebut, penyelenggaraan pemilu harus didasarkan pada prinsip *free and fair election* (bebas dan adil). Prinsip *free and fair election* telah menjadi pedoman negara-negara demokrasi modern dalam penyelenggaraan pemilu beberapa dekade terakhir.

Salah satu elemen paling penting dan strategis dalam mewujudkan pemilu yang bebas dan adil adalah penyelenggara

pemilu. Penyelenggara pemilu merupakan pihak yang mengatur jalannya pemilu, mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu, menetapkan peserta pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rekapitulasi perolehan suara hingga menetapkan pemenang pemilu. Dengan kata lain, penyelenggara pemilu merupakan nahkoda dari pemilu yang menentukan bagaimana dan ke arah mana pemilu akan berlabuh. Berhasil tidaknya pemilu mewujudkan tujuan-tujuan idealnya, sangat ditentukan oleh performa para penyelenggara pemilu, sehingga tidak diragukan lagi bahwa penyelenggara Pemilu memiliki peran yang sangat penting dan strategis.

Mengingat perannya yang sangat strategis, desain kelembagaan penyelenggara pemilu menjadi salah satu isu yang menarik untuk dikaji. Desain kelembagaan penyelenggara pemilu menjadi salah satu faktor yang menentukan kesuksesan penyelenggaraan pemilu dalam menyelenggarakan pemilu. Desain kelembagaan yang kompatibel dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil akan menghasilkan pemilu yang adil pula, begitu juga sebaliknya desain kelembagaan yang tidak kompatibel dengan prinsip-prinsip tersebut cenderung akan menghasilkan pemilu yang tidak bebas dan tidak adil.

Desain kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia mengalami pasang surut. Perubahan desain kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia sangat dinamis, khususnya pasca reformasi 1998. Terlebih setelah amandemen konstitusi, terdapat perubahan-perubahan yang sangat fundamental terhadap desain kelembagaan penyelenggara pemilu. Bahkan dapat dikatakan, desain kelembagaan yang dianut Indonesia di luar “mainstream”. Misalnya saja Indonesia memiliki lembaga pengawas pemilu yang dalam standar Internasional Pemilu demokratis tidak diwajibkan. Belum lagi dalam perkembangan terakhir, Indonesia memiliki lembaga

penegak etik lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan pertama dan satu-satunya di dunia. Perubahan-perubahan tersebut tentunya memiliki implikasi baik langsung maupun tidak langsung terhadap penyelenggara Pemilu di Indonesia.

Guna mewujudkan pemilu yang demokratis, Indonesia mempunyai tiga lembaga untuk memastikan bahwa parameter pemilu yang demokratis dapat terselenggara dengan baik, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu).

Eksistensi ketiga lembaga penyelenggara pemilu tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam peraturan itu, KPU didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. Di tingkat daerah, mulai dari Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa, kerja KPU dibantu oleh lembaga yang dibentuk KPU dan berada di bawah struktur KPU. Keberadaan lembaga-lembaga di tingkat daerah itu diberi nama beragam, baik berstatus *ad hoc* maupun tetap, tergantung pada tingkat mana lembaga tersebut dibentuk.

Sementara Bawaslu didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sama halnya dengan KPU, Bawaslu juga mempunyai struktur kerja hingga ke daerah-daerah dengan status *ad hoc* maupun tetap.

Adapun DKPP merupakan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Berbeda dengan dua lembaga sebelumnya, DKPP hanya berkedudukan di ibukota negara dengan tugas memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, termasuk anggota lembaga penyelenggara pemilu yang berada di bawah struktur KPU, dan anggota Bawaslu maupun

anggota lembaga penyelenggara pemilu yang berada di bawah struktur Bawaslu.

Pada prinsipnya, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu bersifat sebagai lembaga administratif, yakni melaksanakan pesta demokrasi secara adil dan transparan serta memastikan tidak terjadi kecurangan dalam pelaksanaannya. Namun dalam banyak kasus, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu tidak sekedar bersifat administratif, tetapi juga politis karena menyangkut kredibilitas pemilu yang demokratis.

Ketidakpuasan rakyat dan kontestan pemilu dapat muncul bersumber dari integritas orang-orang dari penyelenggara pemilu. Sejauh integritas individu-individu dalam penyelenggara pemilu dapat dipercaya dan diandalkan, maka persoalan-persoalan yang muncul dalam pemilu dapat diatasi, apapun keputusan yang dibuat oleh penyelenggara pemilu.

Dalam melaksanakan kewenangannya, masing-masing lembaga tersebut menghadapi ragam persoalan, tidak hanya hubungan dengan lembaga penyelenggara di tingkat pusat, bahkan antarlembaga sesamanya atau di tingkat daerah. Kondisi ini umumnya dipengaruhi oleh gelombang arus demokratisasi pascareformasi yang memaksa kita mengadopsi pemilihan langsung di semua tingkatan. Kacung Marijan mengatakan, diadopsinya pemilihan langsung di daerah turut dipengaruhi oleh dianutnya asas desentralisasi. Bahkan, desentralisasi telah membuka ruang tumbuhnya demokratisasi di daerah dengan pesat.¹

Secara konseptual, antara desentralisasi dan demokrasi memang saling terkait satu sama lain. Desentralisasi, misalnya, berseiring dengan proses perubahan di dalam pemilihan-pemilihan pejabat di daerah. Relasi kuat antara desentralisasi dan demokratisasi dapat

¹ Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dan Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM, 2006, hlm. 25.

membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.

Pada perkembangannya, praktek desentralisasi di Indonesia ikut memengaruhi struktur lembaga penyelenggara pemilu. Keberadaan lembaga penyelenggara pemilu di satu daerah berbeda dengan daerah yang lain. Perbedaan itu menimpa daerah yang derajat desentralisasinya berbeda dengan daerah lain pada umumnya.

Perbedaan derajat desentralisasi itu memunculkan konsep desentralisasi asimetris, yaitu satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal memiliki berbagai macam derajat otonomi dan kekuasaan. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat).

Diterapkannya konsep desentralisasi asimetris di Indonesia menyebabkan perbedaan kewenangan dan kekhususan yang dimiliki oleh satu daerah dengan daerah lain. Perbedaan ini pula yang di Indonesia melahirkan daerah otonomi khusus, daerah istimewa, dan daerah khusus. Bagi lembaga penyelenggara pemilu, adanya perbedaan itu berdampak pada kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga itu. Lembaga penyelenggara pemilu di Aceh misalnya, dikenal dengan nama KIP (Komisi Independen Pemilihan) yang di daerah lain disebut dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, di mana secara hierarki sama-sama berada di bawah KPU RI. Sementara lembaga pengawas pemilu di Aceh

disebut dengan Panwaslih (Panitia Pengawas Pemilihan) yang di daerah lain dikenal dengan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, tetapi secara bersama-sama tetap menginduk pada Bawaslu RI.

Di sisi lain, juga terdapat Bawaslu Aceh sebagai representasi Bawaslu RI di daerah. Adanya dua lembaga pengawas pemilu di Aceh seringkali dinilai bermasalah karena terdapat dua lembaga pengawas pemilu sekaligus. Dualisme kelembagaan pengawas ini muncul dikarenakan adanya perbedaan landasan hukum pembentukan masing-masing lembaga itu. Panwaslih dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang diberi tugas hanya terbatas dalam mengawasi pemilihan kepala daerah di Aceh, sedangkan Bawaslu dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang kewenangannya mengawasi pemilihan presiden/wakil presiden serta pemilihan anggota legislatif.

Sementara di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang juga turut merapkannya kebijakan desentralisasi asimetris, kehadiran lembaga penyelenggara pemilu di daerah tersebut dikecualikan dalam pemilihan Gubernur. Artinya, baik KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi DIY hanya berwenang dalam menyelenggarakan pemilihan Bupati dan Walikota.

Sebaliknya, di Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), kewenangan lembaga penyelenggara pemilu di daerah tersebut hanya terbatas dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, sedang untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota tidak dilakukan secara langsung, ketentuan tersebut sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kondisi berbeda juga dialami oleh lembaga penyelenggara di Provinsi Papua. Lembaga pemilu di Papua tidak memiliki tugas serupa dengan lembaga penyelenggara di daerah otonomi khusus lainnya. Hal ini dikarenakan pemilihan kepala daerah yang berlangsung di Papua berlangsung dengan menggunakan sistem noken, yakni suatu sistem pemilihan tradisional Papua, dengan cara suara pemilih diletakkan dalam kantung-kantung yang sudah berisi nama calon. Biasanya, sudah ada kesepakatan antara kepala suku dan masyarakat tentang kantong mana yang akan diisi oleh pemilih. Ada dua model yang sering dipakai, yaitu bigman (suara diserahkan) dan diwakilkan kepada ketua adat.

Penjelasan di atas menunjukkan betapa kehadiran lembaga penyelenggara pemilu di daerah otonomi khusus diatur beragam. Padahal, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) berlaku secara umum tanpa adanya pembatasan kewenangan tertentu yang disebutkan berlaku bagi lembaga penyelenggara pemilu di daerah. Hal ini selaras dengan prinsip bahwasanya meskipun suatu daerah diberikan derajat otonomi yang berbeda dengan daerah lain, kewenangan menyelenggarakan pemilu bukanlah merupakan bagian dari keistimewaan atau kekhususan suatu daerah otonomi. Hal ini selaras dengan bunyi Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, Konstitusi telah mengamanahkan bahwa struktur lembaga pemilihan umum di Indonesia adalah lembaga yang bersifat nasional, di mana segala peraturan yang terkait dengan lembaga tersebut juga berlaku secara nasional. Ketentuan dalam Konstitusi pula yang membuat Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwasanya penyelenggaraan

pemilu bukanlah merupakan kekhususan dan keistimewaan suatu daerah otonomi khusus.

Dalam prakteknya, terjadi penyelewengan terhadap ketentuan di atas. Praktek di Aceh misalnya, Panwaslih Provinsi Aceh, yang di daerah lain dikenal dengan Bawaslu Provinsi, hanya berwenang mengawasi pemilihan presiden dan pemilihan anggota legislatif (rezim pemilu), sedangkan Panwaslih Aceh mengawasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Padahal, tidak ada perbedaan demikian dalam UU Pemilu maupun UU Pemilukada (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang). Perbedaan itu justru terjadi karena ada UU lain yang mengatur hal berbeda. Khusus pelaksanaan pemilu di Aceh diatur dalam dua UU sekaligus; UUPA dan UU Pemilu. Akibatnya, banyak terjadi perselisihan antarkedua lembaga itu dalam melaksanakan kewenangannya yang ikut memengaruhi hubungan antarkedua lembaga tersebut.

Sementara di DIY, yang Gubernurnya tidak dipilih secara langsung, melainkan melalui proses penetapan oleh DPRD DIY juga memunculkan problematika lain, yakni mengenai hubungan antara KPU Provinsi DIY dengan DPRD DIY dalam pemilihan Gubernur. Begitu pula dengan lembaga penyelenggaraan pemilu di DKI Jakarta serta di Papua yang menggunakan sistem noken. Artinya, masing-masing lembaga di daerah otonom khusus itu memiliki pola hubungan yang berbeda yang tercipta akibat adanya aturan khusus yang mengatur hal-hal di luar aturan yang umum. Sehingga pola hubungan dan kewenangan yang tercipta pun berbeda.

Meskipun demikian, tentu terdapat kesamaan dalam penyelenggaraan pemilu di daerah otonomi khusus di Indonesia.

Persamaannya bahwa penciptaan yang menimpa lembaga penyelenggara pemilu di wilayah itu tidak disebutkan dalam UU, hanya saja karena peraturan perundang-undangan mengatakan lain sehingga berlaku prinsip-prinsip hukum di sana, seperti *asas lex specialis derogat legi generali* dan *asas lex posterior derogat legi priori*.

Lantas, apakah asas-asas itu berlaku konsisten dan sudah benar diterapkan? Tentu ada beragam pandangan. Sehingga, di sini tidak hanya ada persoalan keragaman yang harus dicari landasan hukumnya (sebagai pembenaran), namun juga harus ditinjau lebih kritis, apakah pola hubungan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu itu sudah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang demokratis atau tidak?

Sebagai contoh dengan lahirnya Undang-Undang no. 7 th. 2017 tentang Pemilu beberapa kekhususan Daerah Aceh yang telah diatur dalam UU. No. 11 th. 2006 tentang Pemerintahan Aceh terkesan diabaikan.²

Pencabutan dua pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tanpa melakukan konsultasi dengan DPRA sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat 2 UU Nomor 11 tentang Pemerintah Aceh dianggap mengganggu stabilitas politik di Aceh. Meskipun ada yang mendukung termasuk salah satu anggota DPD, namun protes terus mengalir dan akhirnya DPRA melakukan *judicial review* melalui Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mengembalikan dua pasal yang sudah dicabut itu.³ Pada Tanggal 11 Januari 2018 Majelis hakim Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan *judicial review* tersebut dan mengembalikan lagi dua Pasal dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) yaitu Pasal 57 dan 60 ayat 1, 2

²Lihat: <https://www.merdeka.com/politik/kekhususan-aceh-dibonsai-dpr-aceh-gugat-uu-pemilu-ke-mk.html>, tanggal 3 Oktober 2017

³ Serambinews.com, diakses 25 September 2018

serta ayat 4 yang sebelum sempat dicabut dan dibatalkan oleh UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sementara di DIY, kasus pernyataan Presiden Yudhoyono tentang Monarki di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang bertentangan dengan sistem demokrasi. Pernyataan Presiden yang disampaikan dalam sidang paripurna terkait Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY mengundang kontroversi yang cukup memanaskan kalangan masyarakat Jogja. SriSultan Hamengku Buwonwo sempat menyatakan perlu dilakukan referendum bagi rakyat Yogya bila Pemerintah Pusat memaksakan kehendak untuk memberlakukan Pemilukada untuk memilih Gubernur di DIY sama dengan provinsi lain.⁴

Kejelasan permasalahan ini menjadi semakin *urgent* untuk dikaji saat mana potensi konflik antar sebagian kelompok elit politik yang berimbas langsung kepada masyarakat akar rumput semakin nyata terlihat dalam menafsirkan berbagai regulasi terkait penyelenggaraan pemilu di daerah otonomi khusus di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pola hubungan lembaga penyelenggara pemilu di daerah otonomi khusus di Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan lembaga penyelenggara pemilu daerah otonomi khusus di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁴ Lihat: *Kompas*, tanggal 2 Desember 2010

1. Untuk mengetahui pola hubungan lembaga penyelenggara pemilu daerah otonomi khusus di Indonesia.
2. Untuk menganalisis pola hubungan dan kewenangan lembaga penyelenggara pemilu daerah otonomi khusus di Indonesia.

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL DAN KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Kerangka Konseptual

1. Pemilihan Umum

Seperti dikemukakan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1983), dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyat pula yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran negaranya tidak begitu luas saja pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagi pula, dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antarsektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*).

Di dalam praktiknya, yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam sistem ini adalah wakil-wakil rakyat yang yang duduk di lembaga perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) melalui lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik

dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum. Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.

Dalam pemilu, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten dan kota. Sementara itu, di cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum teratur dan berkala, pergantian para pejabat dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.

Pemilu sendiri bukan karakter yang tunggal, bukan mekanisme sederhana akuntabilitas publik atau penjaminan kontrol politik. Menurut Heywood (2002), pemilu adalah jalan dua arah yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi. Pemilu adalah jalan dua arah seperti yang ada pada semua saluran komunikasi politik. Sebagai jalan dua arah, fungsi pemilu secara garis besar terumuskan dalam dua perspektif, yaitu perspektif bottom-up dan top down (Hague, dkk: 1992). Dalam perspektif bottom up, pemilu dilihat sebagai sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggung jawab dan ditekan untuk mengantarkan bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik. Sementara dalam perspektif top down, pemilu dilihat

sebagai sarana elit melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tanpa gerak/diam, dapat ditundukkan, dan pada akhirnya dapat diperintah. Fungsi ini biasanya terjadi terkait dengan penguasa-penguasa otoriter.

Tujuan pemilihan umum antara lain untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan. Dimaksud memungkinkan di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu. Pemilihan yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil.

Adapun tujuan lainnya adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri.

Di samping itu, pemilihan umum itu juga penting bagi para wakil rakyat sendiri atau para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula, bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam satu organisasi partai politik, pemilihan umum itu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan itu, tergambar pula mengenai aspirasi rakyat yang

sesungguhnya sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tetapi juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan terbentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur, dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

2. Lembaga Penyelenggara Pemilu

a. Komisi Pemilihan Umum

Standar internasional penyelenggara pemilu memang selalu merujuk kepada adanya badan pelaksana yang tidak memihak dan independen dari pemerintahan dan pengaruh tertentu. Hal ini dimaksudkan karena mesin-mesin pelaksana pemilu adalah pembuat dan pelaksana keputusan yang dapat memengaruhi hasil pemilu. Oleh sebab itu, seiring dengan perubahan ketiga UUDNRI 1945, yang disepakati tanggal 19 November 2001, KPU berubah menjadi sangat independen dengan klausula yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5), berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri".

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) ditentukan tugas KPU meliputi:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;

- d. Mengoordinasikan. Menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu;
- e. Menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi;
- f. Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkan sebagai daftar Pemilih;
- g. Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
- h. Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
- i. Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
- j. Menyosialisasikan Penyelenggara Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- k. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
- l. Melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU menjadi tumpuan utama pelaksana pemilu nasional. Di tingkat daerah, dibentuk pula KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan bagian hierarkis dari KPU.

Termasuk pula di daerah-daerah otonomi khusus, kehadiran KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di daerah tersebut sebagai perwakilan KPU di tingkat daerah untuk memudahkan KPU dalam melaksanakan tugasnya. Karena itu, KPU di tingkat daerah dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada KPU. Pola kelembagaannya pun mengikuti pola kelembagaan KPU RI.

Kelembagaan KPU tingkat Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota nyatanya berbeda dengan di Aceh. Di Provinsi Aceh, nama bagi lembaga pelaksana pemilu dikenal dengan Komisi Independen Pemilihan (KIP). Keberadaan KIP di Aceh pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam Pasal 13 undang-undang *a quo* disebutkan, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Komisi Independen dan diawasi oleh Komisi Pengawas Pemilihan, yang masing-masing dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.⁵

Dari sisi waktu kelahirannya, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 ini jauh lebih dulu lahir dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang disebut belakangan merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan pilkada langsung untuk pertama kalinya di seluruh wilayah di Indonesia. Tak seperti peraturan perundangan lainnya yang harus mengacu pada peraturan yang lahir belakangan, pilkada di NAD harus mengacu pada ketentuan yang bersifat khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Hal ini selaras dengan apa yang diatur dalam Pasal 226 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bahwa ketentuan

⁵ Lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berlaku bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.

Sebagai tindak lanjut atas perintah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, pada 9 Maret 2004, DPRD Provinsi NAD mengesahkan Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Qanun ini pun ditetapkan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun peraturan pelaksanaannya, sehingga terdapat banyak ketentuan berbeda antara materi muatan dalam qanun dengan undang-undang tersebut. Dalam Qanun ini pula, untuk pertama kali di Indonesia, pasangan calon yang berkompetisi dalam proses pemilihan dimungkinkan berasal dari calon perseorangan non partai politik.⁶

Dalam Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 disebutkan bahwa penanggung jawab pemilihan di Aceh berada pada KIP.⁷ Adapun pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KIP kepada DPRD, sedangkan pertanggungjawabkan keuangan biaya pemilihan disampaikan kepada Gubernur.⁸ Sementara tata cara pemilihan, pembentukan dan pelaksanaan uji kelayakan dan kepatutan terhadap anggota KIP ditetapkan oleh DPRD Provinsi.⁹

⁶ Pasal 33 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

⁷ Pasal 3 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

⁸ Pasal 4 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

⁹ Pasal 5 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Jumlah anggota KIP ditentukan sebanyak 9 (sembilan) orang dan 1 (satu) orang di antaranya berasal dari anggota KPU RI.¹⁰ Keanggotaan KIP dari unsur KPU ditetapkan oleh KPU RI.¹¹ KIP dibentuk oleh DPRD Provinsi berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh organisasi kemasyarakatan atau kelompok masyarakat atau perorangan yang dibatasi hanya mengajukan satu calon anggota KIP.¹² Sementara calon perseorangan mengajukan permohonan sendiri kepada DPRD Provinsi.¹³ Adapun masa kerja anggota KIP adalah lima tahun dan setelah itu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya.¹⁴

Di antara tugas KIP yang diatur dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004 adalah merencanakan dan melaksanakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, menetapkan tatacara pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, dan mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan. Sementara kewenangan KIP adalah membentuk Panitia Pemilihan Kabupaten/Kota, memproses pencalonan panitia pemilihan Kabupaten/Kota, mempersiapkan, dan melaksanakan pelantikan Panitia Pemilihan Kabupaten/Kota, serta menetapkan Kode Etik KIP.

¹⁰ Pasal 6 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹¹ Pasal 6 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹² Pasal 7 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹³ Pasal 7 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹⁴ Pasal 8 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan paket peraturan pelaksanaannya yang juga mengatur tentang pilkada di Provinsi NAD menyebabkan harus dilakukan perubahan terhadap Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 . Hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan peraturan yang berbeda dengan Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004. Perubahan tersebut dilakukan dengan membentuk Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dijelaskan Titi Anggraini,¹⁵ proses perubahan qanun tersebut ditempuh melalui proses panjang yang menuai berbagai perdebatan sengit di antara *stakeholders* di Aceh, bahkan publik pun diajak ikut berpolemik menyangkut pasal-pasal yang ada dalam qanun perubahan tersebut.

Di dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005, khususnya mengenai struktur kelembagaan KIP Aceh terdapat dua hal yang berubah. *Pertama*, jumlah anggota KIP Provinsi ditentukan sebanyak-banyaknya 13 orang, yang terdiri dari unsur masyarakat 8 orang dan dari anggota KPU Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.¹⁶ Jumlah tersebut bertambah dari yang ditentukan sebelumnya sebanyak 9 orang. *Kedua*, keanggotaan KIP dari unsur KPU RI sebanyak 1 orang dihapuskan.¹⁷

¹⁵ Titi Anggraini, "Perjalanan Panjang Pilkada Aceh", dalam M. Jafar, *et. al.*, 2007, *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Jakarta, Kemitraan, hlm. 10

¹⁶ Pasal 6 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹⁷ Pasal 6 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Namun, belum juga pilkada Aceh yang pertama kali berhasil diselenggarakan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan pada 25 Oktober 2005, pada 15 Agustus 2005, Pemerintah RI dan GAM mengesahkan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai dan menyeluruh lewat perjanjian MoU Helsinki. Poin 1.2.3 dalam perjanjian tersebut menyebutkan, bahwa pemilihan lokal yang bebas dan adil diselenggarakan di bawah undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh untuk memilih Kepala Pemerintahan Aceh dan pejabat terpilih lainnya pada bulan April 2006 serta untuk memilih anggota legislatif Aceh pada tahun 2009.¹⁸

Poin tersebut secara eksplisit kembali mengubah perencanaan pelaksanaan pilkada Aceh, sebagai bagian dari perangkat Pemerintah RI untuk melaksanakan komitmen isi kesepakatan MoU, harus kembali menunda pelaksanaan pemilu ke bulan April 2006 di bawah aturan main undang-undang baru yang menggantikan eksistensi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Namun, dalam perjalanannya jadwal inipun tidak bisa terealisasi karena pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) yang semesetinya selesai setidaknya 120 hari sebelum hari H pilkada di bulan April 2006, pembahasannya menjadi berlarut-larut. Bulan April 2006 saja, RUU PA ini masih dalam proses pembahasan di tingkat Pansus DPR RI.¹⁹

Baru pada 1 Agustus 2006, Presiden SBY mengesahkan RUU PA menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berlakunya undang-undang tersebut, maka Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sehingga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang kemudian dikenal dengan UUPA menjadi basis hukum baru

¹⁸ Poin 1.2.3 Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka.

¹⁹ Titi Anggraini, *Op. Cit.*, hlm. 12.

penyelenggaraan tata pemerintahan Aceh dalam segala bidang, termasuk tata cara dan lembaga pelaksana pemilu. Namun, keberadaan KIP Aceh yang telah ada dan diakui lewat undang-undang sebelumnya, tidak pula serta merta dihapuskan. Hanya beberapa ketentuan tentang struktur kelembagaan tersebut dijelaskan UUPA lebih detail.

Jika Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 hanya menetapkan lembaga KIP secara umum saja, tanpa menyebutkan struktur lembaganya, maka UUPA mengaturnya lebih komprehensif, seperti jumlah anggota KIP ditentukan sebanyak 7 (tujuh) orang dan anggota KIP Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang dengan masa kerja 5 (lima) tahun. Rekrutmen anggotanya dilakukan oleh DPR Aceh dengan membentuk tim panel (panitia seleksi) untuk KIP Provinsi yang kemudian ditetapkan oleh KPU dan diresmikan oleh Gubernur,²⁰ sedangkan rekrutmen KIP Kabupaten/Kota dilakukan oleh DPRK yang ditetapkan KPU dan diresmikan oleh Bupati/Walikota.²¹

Karena adanya perubahan terhadap payung hukum KIP, maka selanjutnya dilakukan perubahan pula terhadap qanunnya sebagai peraturan pelaksana. Perubahan dilakukan dengan membentuk Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005. Hal ini dengan tujuan agar terciptanya keserasian struktur lembaga penyelenggara pemilu di Aceh sebagaimana terdapat dalam UUPA.

²⁰ Pasal 56 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

²¹ Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Selanjutnya, pada tahun-tahun berikutnya, secara berturut-turut qanun pelaksana pemilu di Aceh terus mengalami perubahan. Qanun terakhir yang dibentuk sebagai payung hukum penyelenggaraan pemilu di Aceh adalah Qanun Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh yang disahkan pada 29 Juli 2016. Lewat qanun tersebut, struktur anggota KIP Aceh tidak mengalami perubahan sama sekali, melainkan hanya mengikuti ketentuan sebagaimana terdapat dalam UUPA dan berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggara pemilu di daerah.

b. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam pemilu, sekaligus menegaskan komitmen pemilu/pemilukada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri utama dari pengawas pemilu yang independen, yaitu: dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang, tidak mudah diintervensi oleh kepentingan politik tertentu, bertanggung jawab kepada parlemen, menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilu, memiliki integritas dan moralitas yang baik, dan memahami tata cara penyelenggaraan pemilu.

Dalam UU Pemilu, Bawaslu diberi tugas yang mencakup:

1. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggara Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
2. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu;

3. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu;
4. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu;
5. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
6. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota TNI dan Polri;
7. Mengawasi pelaksanaan putusan DKPP, putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu, putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
8. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
9. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, anggota TNI dan Polri;
10. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
11. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
12. Mengelolai, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
13. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
14. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
15. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu dibentuk sebagai lembaga pengawas pemilu di Indonesia. Dalam melaksanakan tugas dan wewenanganya, Bawaslu membentuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai representasinya di tingkat daerah. Kehadiran Bawaslu di tingkat

daerah sejatinya merupakan bagian hierarkis dari kelembagaan Bawaslu. Oleh karena itu, Bawaslu ditingkat daerah dibentuk dan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab kepada Bawaslu RI.

Kondisi ini berbeda halnya dengan di Aceh. Di Aceh, nama bagi lembaga pengawas pemilu dikenal dengan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih). Panwaslih di Aceh pertama kali muncul dalam UUPA. Dalam Pasal 60 ayat (1) UUPA disebutkan, Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota dibentuk oleh panitia pengawas tingkat nasional dan bersifat *ad hoc*. Adapun tugas dan wewenang Panwaslih adalah melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²² Mengikuti kewenangan yang disebutkan UUPA, Qanun Nomor 7 Tahun 2006 kemudian mendefinisikan Panwaslih sebagai institusi yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilihan yang dilaksanakan oleh KIP Aceh.²³

Jika ditarik ke belakang, keberadaan lembaga pengawas pemilu di Aceh sesungguhnya telah ada sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Keberadaannya diakui berbarengan dengan KIP yang diakui dalam undang-undang *a quo*. Dalam undang-undang tersebut, nama lembaga pengawas disebut dengan Komisi Pengawas Pemilihan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.²⁴ Adapun anggotanya terdiri atas unsur

²² Pasal 61 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

²³ Pasal 1 ayat (25) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005,.

²⁴ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

anggota DPRD, unsur pengawas pemilu nasional, dan anggota masyarakat yang independen. Dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2004 sebagai terjemahan aturan pelaksanaan pemilu di Aceh, Komisi Pengawas Pemilihan atau disebut Komisi Pengawas adalah institusi yang melakukan penagwasan terhadap pelaksanaan pemilihan yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan.

Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 kemudian menentukan lebih jauh, anggota Komisi Pengawas dibentuk dan disahkan dengan keputusan DPRD.²⁵ Anggota komisi berjumlah 9 (sembilan) orang: 1 (satu) orang unsur Pengawas Pusat, 3 (tiga) orang unsur anggota DPRD Provinsi, 1 (satu) orang unsur ulama yang ditunjuk oleh MPU, dan 4 (empat) orang dari calon yang diajukan oleh organisasi masyarakat dan/atau kelompok masyarakat.²⁶ Adapun masa kerja Komisi Pengawas disesuaikan dengan masa kerja KIP, yakni selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya.²⁷ Dalam pelaksanaan tugasnya, Komisi Pengawas bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi.²⁸

Komisi Pengawas mempunyai tugas melaksanakan pengawasan pemilihan pada semua tahapan pemilihan, mengkoordinasikan pengawasan pemilihan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Kecamatan dan Panitia Pengawas Gampong, dan menyelesaikan sengketa, perselisihan, pelanggaran dan atau protes/keberatan yang berkaitan

²⁵ Pasal 20 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

²⁶ Pasal 20 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

²⁷ Pasal 20 ayat (7) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

²⁸ Pasal 20 ayat (8) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

dengan pemilihan, sepanjang tidak menyangkut dengan tindak pidana.²⁹

Sementara dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 sebagai perubahan atas qanun sebelumnya, unsur keanggotaan Komisi Pengawas dari Pengawas Pusat dihapus dan dari anggota dari unsur ormas dikurangi satu orang. Untuk menutupi kekurangan itu, keanggotaan ditambah dari unsur Kepolisian Daerah sebanyak 1 (satu) orang, dan dari unsur Kejaksaan 1 (satu) orang.³⁰ Adapun masa kerja komisi masih sama seperti ketentuan sebelumnya, yakni selama lima tahun disesuaikan dengan masa kerja KIP.

Dalam perkembangan selanjutnya, pada tahun 2006 setelah UUPA disahkan, struktur kelembagaan Komisi Pengawas pun ikut berubah mengikuti ketentuan yang terdapat dalam UUPA. Nama Komisi Pengawas Pemilihan berganti menjadi Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih), namun tetap dengan tugas yang sama, yakni melakukan pengawasan pemilihan kepala daerah di Aceh.³¹ Beda halnya dengan KIP yang diberikan tugas melaksanakan semua jenis pemilu, kewenangan Panwaslih dalam UUPA hanya dibatasi dalam mengawasi pemilihan kepala daerah. Masa kerja lembaganya bersifat *ad hoc* (sementara).³² Jumlah anggotanya pun berkurang dari sebelumnya 9 (sembilan) orang menjadi 5 (lima) orang, namun tetap

²⁹ Pasal 21 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

³⁰ Pasal 20 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

³¹ Pasal 1 ayat (25) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005.

³² Pasal 20 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005.

dengan mempertahankan keterlibatan unsur yang sama, yakni Kepolisian, Kejaksaan Tinggi, Perguruan Tinggi, Pers, dan tokoh masyarakat.³³ Tanggung jawab pelaksanaan tugas pun tidak lagi kepada DPRA, melainkan kepada Panitia Pengawas nasional.³⁴

Seiring disahkannya UUPA, setahun kemudian dibentuk Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Aceh. Di dalam qanun tersebut, tidak ada nama Panitia Pengawas Pemilihan Aceh sebagaimana disebutkan dalam UUPA. Pengawasan pemilu dalam qanun tersebut diserahkan kepada Panwaslu Aceh sebagai panitia yang dibentuk oleh Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Aceh dan Kabupaten/Kota.³⁵ Nampaknya, perubahan nama menjadi Panwaslu untuk menyesuaikan dengan nama pengawas pemilu di berbagai provinsi lain sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Di sini, kehadiran Panwaslu Aceh terlihat menarik, sebab Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 meleburkan dua lembaga pengawas pemilu sekaligus, yakni pengawas pemilu yang diatur dalam UUPA (Panwaslih) dengan pengawas pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 (Panwaslu). Meski demikian, pemilihan anggota Panwaslu Aceh dilakukan melalui seleksi oleh DPRA.

Keanggotaan Panwaslu Aceh terdiri atas kalangan masyarakat sipil yang mempunyai kewenangan di bidang

³³ Pasal 20 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005.

³⁴ Pasal 20 ayat (5) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005.

³⁵ Pasal 1 ayat (17) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

pengawasan, dan tidak menjadi anggota partai politik atau partai politik lokal.³⁶ Adapun jumlah anggota Panwaslu Aceh tetap 5 (lima) orang dengan status lembaga yang tetap bersifat *ad hoc*.³⁷ Dalam qanun ini, keberadaan Panwaslu pun lebih kuat, karena pelaksanaan tugasnya tidak lagi berada pada Sekretariat KIP sebagaimana ketentuan dalam qanun-qanun sebelumnya, melainkan dibentuk Sekretariat tersendiri.³⁸

Tata cara pemilihan anggota Panwaslu pun ditentukan dengan cara berbeda. Tiga qanun sebelumnya³⁹ mengatur pemilihan anggota pengawas pemilu hanya dilakukan terhadap calon anggota yang berasal dari unsur tokoh masyarakat. Melalui Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007, pemilihan anggota Panwaslu dilakukan oleh DPRA dengan menetapkan 15 (lima belas) orang bakal calon hasil seleksi.⁴⁰ Berdasarkan hasil uji kepatutan dan kelayakan, DPRA menetapkan/menyusun urutan peringkat 15 nama bakal calon.⁴¹ Selanjutnya, DPRA menetapkan 5 (lima) nama peringkat teratas dari 15 (lima belas) nama calon anggota Panwaslu Aceh untuk diusulkan

³⁶ Pasal 36 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

³⁷ Pasal 34 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

³⁸ Pasal 37 Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

³⁹ Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diubah dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2005.

⁴⁰ Pasal 42 ayat (1) dan (3) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

⁴¹ Pasal 42 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

kepada Bawaslu.⁴² Pada akhirnya, Bawaslu mengesahkan 5 (lima) nama calon yang diusulkan DPRA menjadi anggota Panwaslu Aceh paling lambat 40 (empat puluh) hari sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai.⁴³

Ketentuan penjaringan anggota pengawas pemilu sebagaimana dijelaskan di atas menunjukkan bahwa keterlibatan dan peran DPRA dalam pembentukan lembaga tersebut begitu besar. Hal ini terlihat dari proses penjaringan calon yang secara murni dilakukan DPRA tanpa melibatkan tim khusus apapun. Sebenarnya, Pasal 43 ayat (2) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 menyebutkan, bahwa seleksi bakal calon anggota Panwaslih dapat dilakukan DPRA dengan bekerjasama dengan lembaga yang mempunyai kompetensi di bidang itu, namun ketentuan tersebut hanya bersifat pilihan, tidak mengandung unsur pemaksaan sama sekali.

Karena itu, dibentuk Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh yang menggantikan Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007. Di sini, dalam qanun terbaru, keberadaan Panwaslih Aceh dengan Bawaslu Aceh baru dipisahkan. Bawaslu Aceh adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, DPRA dan DPRK dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di wilayah Aceh. Sedangkan Panwaslih Aceh adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu berdasarkan usulan DPRA yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di Aceh.⁴⁴

Aturan tentang adanya satu tim khusus untuk menjaring anggota Panwaslih Aceh dicantumkan dalam Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016. Paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahapan

⁴² Pasal 42 ayat (5) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

⁴³ Pasal 42 ayat (6) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh.

⁴⁴ Lihat Pasal (1) ayat 22 dan 24 Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh.

penyelenggaraan setiap pemilihan dimulai, DPRA membentuk Panitia Seleksi yang bersifat *ad hoc*, untuk melakukan penjurian dan penyaringan calon anggota Panwaslih Aceh.⁴⁵

Sementara proses penetapan anggota Panwaslih yang terpilih, Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tidak mengatur banyak perubahan dan masih sama seperti ketentuan dalam qanun sebelumnya, yakni setelah Panitia Seleksi berhasil menjaring 15 (lima belas) orang calon anggota, kemudian mengajukannya kepada DPRA.⁴⁶ Selanjutnya, DPRA menyusun urutan peringkat dari 15 (lima belas) nama calon anggota Panwaslih Aceh berdasarkan uji kepatutan dan kelayakan dan menetapkan 5 (lima) nama peringkat teratas calon terpilih anggota Panwaslih Aceh dengan Keputusan DPRA.⁴⁷ Pada akhirnya, kelima nama calon anggota itu diusulkan DPRA kepada Bawaslu untuk ditetapkan dengan Keputusan Bawaslu dan juga Bawaslu melantiknya secara resmi paling lambat lima hari kerja setelah Keputusan Bawaslu diterima secara resmi.⁴⁸

c. Dewan Kehormatan Penyelenggaran Pemilu

DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri (PPLN).

⁴⁵ Pasal 44 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh.

⁴⁶ Pasal 45 ayat (2) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh.

⁴⁷ Pasal 46 ayat (1) dan ayat (5) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh.

⁴⁸ Pasal 47 Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh.

Tujuannya adalah agar kualitas penyelenggara pemilu semakin tertata dengan baik.

DKPP merupakan penyempurnaan dari Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU), sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Namun, keberadaan DK-KPU yang satu atap dengan KPU dianggap kurang ideal. Sehingga Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mengamanatkan penggantian DK-KPU menjadi DKPP. Dalam aturan pemilu terbaru, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, keberadaan DKPP tetap dipertahankan hingga sekarang.

3. Daerah Otonomi Khusus

Dalam berbagai literatur yang coba ditelusuri, beberapa ahli menyamakan antara pengertian otonomi khusus dengan otonomi asimetris. Hal ini berdasarkan prinsip bahwa desentralisasi akan melahirkan pemerintahan lokal. Prinsip tersebut berbeda dengan dekonsentrasi yang hanya melahirkan wilayah administratif.

Pendapat yang menyamakan otonomi khusus dengan otonomi asimetris di antaranya diungkapkan oleh Irfan Ridwan Maksum, bahwa otonomi asimetris atau (otonomi khusus) adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun. Ahli yang lain yakni Pieter Van Houten dari Cambridge University sebagaimana dikutip Jacobus Perviddy Solossa mengemukakan, istilah otonomi asimetris (otonomi khusus) merupakan kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khusus secara etnis, agar mereka membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar

sumber kewenangan negara yang berlaku selama ini, tetapi tunduk pada hukum negara secara keseluruhan.⁴⁹ Otonomi khusus menurutnya ia simpulkan sebagai berikut:⁵⁰

“Otonomi berarti hak yang diberikan kepada masyarakat etnis atau pendudukn dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu yang tidak memiliki kedaulatan politik sendiri untuk melaksanakan suatu yurisdiksi eksklusif.”

Van Houten yang menggunakan istilah otonomi khusus sebagai otonomi asimetris menjelaskan pemberian otonomi asimiteris merupakan kebijakan alternatif oleh pemerintah pusat dalam suatu negara yang menghadapi ketimpangan yang luar biasa, yang dialami atau diderita oleh wilayah tertentu, baik dalam hal ekonomi, demografis, kemajemukan sosial, dan aspek-aspek kesejarahan. Dengan diberikannya otonomi asimetris ini, harapannya akan memungkinkan terjadinya koherensi atau persatuan nasional yang lebih kukuh karena masalah-masalah yang ada bisa diselesaikan dengan damai dan dengan hasil yang jauh lebih memuaskan. Paling tidak menurut Houten ada dua manfaat yang diperoleh dari pendekatan dan pemberlakuan otonomi asimetris, yakni: solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik fisik lainnya dan respon demokratis terhadap berbagai keluhan kelompok minoritas yang hak-haknya selama ini kurang diperhatikan.⁵¹

Namun menurut Houten, tidak berarti kebijakan otonomi asimetris itu tanpa masalah. Masalah akan muncul apabila sejumlah kondisi tidak terpenuhi, misalnya apabila pemerintah maupun kelompok minoritas yang bermaksud meminta, atau telah diberikan status otonomi khusus itu, sama-sama tidak memahami apa saja yang seharusnya menjadi isi otonomi tersebut, terutama dalam kaitannya

⁴⁹ Jacobus Perviddy Solossa, 2005, *Otonomi Khusus Papua: Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 54.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 55.

dengan upaya bersama untuk memecahkan masalah nasional, khususnya masalah ancaman disintegrasi yang tidak bisa diabaikan secara nasional. Bahkan keadaan dapat menjadi lebih buruk apabila timbul kecemburuan sosial dari rakyat wilayah-wilayah lain yang memandang otonomi asimetris itu identik dengan pilih kasih yang ditunjukkan pemerintah pusat kepada rakyat di wilayah tertentu atau apabila pemberlakuan otonomi asimetris itu justru menambah beban wilayah-wilayah lain.⁵²

Pada konsepnya, lahirnya daerah otonomi khusus tidak terlepas dari penerapan prinsip desentralisasi asimetris. Pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari pada kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari University of California, USA.⁵³ Menurut Tarlton, pembeda inti antara desentralisasi biasa (*simetris*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintahan pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris menghendaki hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal memiliki berbagai macam derajat otonomi dan kekuasaan. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat).

⁵² *Ibid.*, hlm. 55-56.

⁵³ Robert Endi Jaweng, 2011, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", *Jurnal Analisis CSIS (Centre for Strategic and International Studies)*, Vol. 40, Nomor 2 Tahun 2011, Jakarta, hlm. 162-163.

Uraian Tarlton menunjukkan esensi penting dalam konsep desentralisasi asimetris adalah muatan (jenis dan skala) kewenangan dan pola hubungan antar unit pemerintahan. Dalam desentralisasi asimetris terjalin keunikan dan perbedaan relasi antara satu unit asimetris dengan unit nasional, dengan sesama unit subnasional yang selevel maupun dengan sistem politik/pemerintahan secara keseluruhan. Dasar dari keunikan dan perbedaan tersebut adalah pada adanya derajat otonomi dan kekuasaan yang terpancar dalam substansi ewenangan yang juga berbeda yang dimiliki oleh unit asimetris tersebut.

Gagasan Tarlton selanjutnya dikembangkan oleh John McGarry dari Queen's University, Canada. Penekanannya tidak hanya terkait substansi asimetri, tetapi juga bentuk dasar legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin Konstitusi dan terdapat sekurang-kurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda. Dalam perspektif politik, asimetris yang diatur dalam Konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasionalitas satu atau lebih wilayah.

Meski pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, dalam perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diaopsi di negara kesatuan (unitary state). Hal ini karena memang di dalam negara kesatuan pun, meski setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, keberagaman tetaplah merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi, dan sebagainya.

Bagi negara-negara dengan problem separatisme, desentralisasi asimetris memang merupakan solusi yang cukup tepat sebagaimana diungkapkan oleh Djohermansyah Djohan:⁵⁴

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Ia berbentuk pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik, ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu, diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik itu seperti yang dipraktekkan di beberapa negara, antara lain, wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea, dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, polisi lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

Agus Pramusinto mengidentifikasi alasan-alasan desentralisasi asimetris ke dalam beberapa hal. Pertama, pertimbangan politik terkait adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus. Kedua, pertimbangan keberagaman antar daerah baik berbasis etnis, agama, ataupun demografi. Ketiga, pertimbangan *governability*, yakni menyangkut kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. Sementara Andy Ramses merincikan alasan desentralisasi ke dalam dua hal, Pertama, dimensi politik sebagai suatu strategi komprehensif guna menarik kembali daerah yang bergolak ke dalam kesatuan nasional. Kedua, dimensi administrasi di mana pilihan

⁵⁴ Djohermansyah Djohan, "Desentralisasi Asimetris ala Aceh", *Jurnal Sekretariat Negara RI*, No. 15, Februari 2010, hlm. 1-2.

desentralisasi asimetris lebih didorong oleh kebutuhan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal dengan cara memberi kedudukan istimewa dan pengaturan khusus.⁵⁵

Utomo, sebagaimana dikutip Purwo Santoso, menggarisbawahi pentingnya melihat desentralisasi asimetris sebagai upaya untuk tidak saja melakukan *transfer of political authority*, tetapi juga untuk melakukan akomodasi terhadap *cultural diversity*. Desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara kultural bagi daerah yang berkarakter berbeda. Pada titik inilah, menempatkan desentralisasi asimetris pada sebuah negara yang memiliki variasi buda yang sangat beragam akan sangat tepat untuk memberikan apresiasi terhadap kebergaman tersebut.⁵⁶

Dalam pandangan Helmy Boemiya, desentralisasi asimetris ialah peenyerahan urusan pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan rumah tangganya sendiri secara tidak seragam. Artinya, pola hubungan pusat dan daerah yang tidak seragam antara daerah yang satu dengan daerah lainnya dengan dua dasar pertimbangan, politis dan efisiensi atau kapasitas pemerintah daerah.⁵⁷

Dalam konteks Indonesia, dijelaskan Bill Nope bahwa pengaturan desentralisasi dan otonomi di Indonesia secara efektif baru dimulai pada tahun 2001, menyusul dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hingga kini berkembang dengan

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 165.

⁵⁶ Purwo Santoso, *et. al.*, hlm. 31.

⁵⁷ Helmy Boemiya, 2014, "Penerapan Desentralisasi Asimetris Terhadap Pemerintahan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta)", *Tesis*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 34.

munculnya konsep desentralisasi asimetris yang merupakan pengembangan dari desentralisasi.⁵⁸

Hal yang sama juga dikemukakan Jimly Asshiddiqie, bahwa ketentuan baru Pasal 18, 18A, dan Pasal 18 B UUDNRI 1945 mengubah format baru bentuk negara Indonesia dari bentuk Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis. Sifat dinamis itu tercermin berdasarkan ketentuan Pasal 18, 18A, dan 18B, yakni: pertama, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi Aceh dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah pada umumnya.⁵⁹

Pratikno, *et. al.*, dalam laporannya, mengungkapkan bahwa desentralisasi asimetris bukan merupakan sebuah jalan melingkar karena kegagalan penerapan desentralisasi tetapi merupakan upaya yang dilakukan dengan serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Artinya pemberian desentralisasi asimetris pada sebuah daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal dalam melaksanakan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di

⁵⁸ Bill Nope, 2012, "Urgensi Pengaturan Provinsi Kepulauan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Tesis*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 39-40.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 223.

daerah lainnya, tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah.⁶⁰

Pada negara-negara federal, desentralisasi asimetris terwujud ke dalam *special autonomy* dan *special territory*, sedangkan di Indonesia dikenal sebagai otonomi khusus, daerah khusus dan daerah istimewa. Istilah otonomi khusus umumnya diartikan sebagai kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada suatu daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat. Pengertian demikian merujuk pada Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak ditemukan pengertian itu.

Dalam beberapa literatur, beberapa ahli menyamakan antara pengertian otonomi khusus dengan otonomi asimetris. Hal ini berdasarkan prinsip bahwa desentralisasi akan melahirkan pemerintahan lokal. Prinsip tersebut berbeda dengan dekonsentrasi yang hanya melahirkan wilayah administratif.

Pendapat yang menyamakan otonomi khusus dengan otonomi asimetris di antaranya diungkapkan oleh Irfan Ridwan Maksum, bahwa otonomi asimetris atau (otonomi khusus) adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun. Ahli yang lain yakni Pieter Van Houten dari Cambridge University sebagaimana dikutip Jacobus Perviddy Solossa mengemukakan, istilah otonomi asimetris (otonomi khusus) merupakan kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khusus secara etnis, agar mereka

⁶⁰ Pratikno, *et. al.*, 2010, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi", *Laporan Akhir Penelitian*, Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, hlm. 8.

membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara yang berlaku selama ini, tetapi tunduk pada hukum negara secara keseluruhan.⁶¹ Otonomi khusus menurutnya ia simpulkan sebagai berikut:⁶²

Otonomi berarti hak yang diberikan kepada masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu yang tidak memiliki kedaulatan politik sendiri untuk melaksanakan suatu yurisdiksi eksklusif.

Van Houten yang menggunakan istilah otonomi khusus sebagai otonomi asimetris menjelaskan pemberian otonomi asimetris merupakan kebijakan alternatif oleh pemerintah pusat dalam suatu negara yang menghadapi ketimpangan yang luar biasa, yang dialami atau diderita oleh wilayah tertentu, baik dalam hal ekonomi, demografis, kemajemukan sosial, dan aspek-aspek kesejarahan. Dengan diberikannya otonomi asimetris ini, harapannya akan memungkinkan terjadinya koherensi atau persatuan nasional yang lebih kukuh karena masalah-masalah yang ada bisa diselesaikan dengan damai dan dengan hasil yang jauh lebih memuaskan. Paling tidak menurut Houten ada dua manfaat yang diperoleh dari pendekatan dan pemberlakuan otonomi asimetris, yakni: solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik fisik lainnya dan respon demokratis terhadap berbagai keluhan kelompok minoritas yang hak-haknya selama ini kurang diperhatikan.⁶³

Namun menurut Houten, tidak berarti kebijakan otonomi asimetris itu tanpa masalah. Masalah akan muncul apabila sejumlah kondisi tidak terpenuhi, misalnya apabila pemerintah maupun kelompok minoritas yang bermaksud meminta, atau telah diberikan status otonomi khusus itu, sama-sama tidak memahami apa saja yang

⁶¹ Jacobus Perviddya Solossa, op. cit., hlm. 54.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, hlm. 55.

seharusnya menjadi isi otonomi tersebut, terutama dalam kaitannya dengan upaya bersama untuk memecahkan masalah nasional, khususnya masalah ancaman disintegrasi yang tidak bisa diabaikan secara nasional. Bahkan keadaan dapat menjadi lebih buruk apabila timbul kecemburuan sosial dari rakyat wilayah-wilayah lain yang memandang otonomi asimetris itu identik dengan pilih kasih yang ditunjukkan pemerintah pusat kepada rakyat di wilayah tertentu atau apabila pemberlakuan otonomi asimetris itu justru menambah beban wilayah-wilayah lain.⁶⁴

B. Kajian Pustaka

Berdasarkan hasil penelusuran berkaitan dengan pola hubungan dan kewenangan lembaga penyelenggara pemilu daerah otonomi khusus di Indonesia, tidak ditemukan kajian spesifik yang mengkaji permasalahan tersebut. Namun, terdapat beberapa hasil penelitian yang mengkaji lembaga penyelenggara pemilu di daerah sebagai objek penelitian. Di antara penelitian tersebut, pertama, penelitian yang dilakukan oleh Zahlul Pasha berjudul “Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh (Studi atas Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum” yang mengkaji landasan hukum UU Pemilu mencabut Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta keberlakuannya terhadap keberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.⁶⁵

⁶⁴ Ibid., hlm. 55-56.

⁶⁵ Zahlul Pasha, *Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh (Studi atas Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Tesis yang tidak dipublikasikan, Fakultas Hukum, UGM, 2018

Kedua, artikel jurnal ditulis oleh Ansori, “Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada,” yang mengkaji legalisasi pengaturan kedudukan hukum KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada pasca putusan MK Nomor 97/PUU-IX/2013. Disimpulkan, pasca putusan MK tersebut, KPUD tidak dapat menyelenggarakan Pilkada karena KPUD bagian dari KPU yang bersifat hierarki, sedangkan KPU berwenang secara konstitusional menyelenggarakan Pemilu, sedangkan Pilkada bukan bagian dari Pemilu pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan KPUD bukan lembaga daerah yang diberikam tugas khusus oleh undang-undang menyelenggarakan pilkada. Tugas menyelenggarakan Pilkada tersebut diberikan oleh undang-undang kepada KPU dan dilaksanakan oleh KPUD.⁶⁶

Ketiga, artikel jurnal ditulis Lusy Liana berjudul “Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum”. Penelitian ini menyimpulkan agar pemilu mendatang dapat berjalan dengan baik dan teratur, maka diperlukan perbaikan mengenai Regulasi UU Pemilu khususnya mengenai alur penyelesaian sengketa penetapan partai politik peserta pemilu, dan harus secara jelas serta tegas mengatur desain hubungan kelembagaan penyelenggara pemilu, baik KPU, Bawaslu, dan DKPP.⁶⁷

Berdasarkan kajian literatur di atas, tidak ditemukan adanya kajian serupa dengan masalah yang terdapat dalam peneilitian ini. Karena secara khusus penelitian ini berusaha mengkaji pola hubungan dan kewenangan lembaga penyelenggara pemilu di daerah otonomi khusus di Indonesia.

⁶⁶Ansori, *Legalitas Hukumn Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Menyelenggarakan Pilkada*, Jurnal Konstitusi Vol. 14, Nomor 3, September 2017

⁶⁷ Lusi Liana, *Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum*, Jurnal Cita Hukum, Vol 4 Nomor 1, 2016

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian sangat penting untuk mencapai hasil penelitian yang dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah. Metode dibutuhkan agar peneliti mempunyai prosedur keilmuan dalam melakukan penelitian.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini kajian yang dilakukan berdasarkan data yang tersedia menggunakan metode *penelitian hukum empiris* dengan pendekatan *yuridis sosiologis*. Dalam menganalisa data juga digunakan metode penalaran *Induktif*, yaitu proses berpikir untuk menarik kesimpulan berupa prinsip atau sikap yang berlaku umum berdasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus. Dalam penalaran induktif, kebenaran dari hasil penelitian hanya berlaku lokal saja menurut daerah penelitian. Dengan cara ini dapat mempermudah penulis untuk mendiskripsikan argumen berdasarkan hasil penelitian.

A. Jenis Penelitian

Dilihat dari segi tujuan penelitian hukum, maka jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif sekaligus penelitian empiris. Penelitian hukum normatif, juga disebut penelitian hukum doktriner, adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Pada penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

B. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer, sekunder, dan tersier. Data primer berupa data yang bersifat otoritatif atau mengikat seperti peraturan perundang- undangan,

khususnya yang terkait dengan lembaga penyelenggara pemilu, Undang- Undang Pemerintahan Daerah, Undang- Undang Otonomi Khusus, Peraturan Daerah, yurisprudensi, adat istiadat dan sebagainya.

Data Primer berupa hasil wawancara, serta data sekunder terdiri dari berbagai aturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Selain itu data sekunder juga berupa buku dan artikel terkait topik penelitian. Data sekunder yang akan dikaji di antaranya doktrin, pendapat hukum/ teori-teori, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Sementara sumber data tersier ditelaah untuk memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap data primer dan data sekunder yang diperoleh dari kamus terutama kamus istilah hukum.

C. Tahapan Penelitian

Penelitian ini, secara operasional meliputi langkah-langkah sebagai berikut :

1. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan gabungan teknik studi kepustakaan (*library reseach*) dan studi lapangan (*field reseach*). Wawancara yang mendalam dengan para pimpinan lembaga penyelenggara pemilu tingkat propinsi di 3 daerah otonom dilakukan dengan melaksanakan *Focus Group Discussion* (FGD) pada tiga dari empat wilayah otonomi khusus di Indonesia, yaitu Aceh, DKI dan DIY. Sementara untuk lokasi Papua tidak dilakukan kajian lapangan melainkan kajian literasi dikarenakan keterbatasan waktu penelitian dan penghematan anggaran.

Pengumpulan bukti terkait keadaan lembaga penyelenggara pemilu di daerah Otsus juga dilakukan guna menganalisis pola hubungan lembaga pemilu tersebut dan kesesuaiannya dengan prinsip hukum yang berlaku. Pengumpulan data juga dilakukan

dengan menginventaris masalah-masalah yang muncul dengan pola hubungan tersebut.

2. Pengolahan data

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

Pada tahap ini, semua data yang telah terhimpun juga dianalisa secara kualitatif, dengan menggunakan metode penalaran Deduktif dan Induktif. Dan mengkorelasikan antara data yang satu dengan yang lain untuk melihat hubungannya, sehingga tersusun menjadi laporan dalam bentuk narasi.

3. Verifikasi Data

Hasil data lapangan lalu di *crosscheck* dengan berbagai sumber lainnya, terutama para pemangku kebijakan di berbagai Lembaga Penyelenggara dan Pengawas Pemilu di daerah lokasi penelitian dengan menggunakan metode *Trianggulasi Data*. Trianggulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data itu.⁶⁸

Norman K. Denkin mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Menurutnya, triangulasi meliputi empat

⁶⁸Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009), hal. 330

hal, yaitu: (1) triangulasi metode, (2) triangulasi antar-peneliti (jika penelitian dilakukan dengan kelompok), (3) triangulasi sumber data, dan (4) triangulasi teori.⁶⁹

Tahap akhir, yaitu merumuskan hasil penelitian dalam bentuk kesimpulan dan saran, yang merupakan akhir dari rangkaian penelitian.

⁶⁹Mudjia Rahardjo, *Triangulasi Dalam Penelitian Kualitatif*, <http://mudjiarahardjo.com/artikel/270.html?task=view>, diakses tanggal 21 Agustus 2018

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus

1. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DKI Jakarta

Keberadaan KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota di DKI Jakarta diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Memang, aturan mengenai KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diatur secara spesifik dalam UU Pemilu. Meskipun demikian, KPU DKI Jakarta tidak seluruhnya ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Hal itu dikarenakan pengisian jabatan kepala daerah di DKI tidak dilaksanakan untuk semua tingkatan, melainkan hanya untuk mengisi jabatan Gubernur/Wakil Gubernur saja. Adapun pengisian jabatan Bupati/Walikota di DKI dilakukan oleh Gubernur termasuk pemberhentian.

Kewenangan KPU yang tidak dapat melakukan pemilihan Bupati/Walikota berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 19 UU No. 29 Tahun 2007 menyebutkan bahwa walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sehingga dalam melaksanakan tugasnya, walikota/bupati bertanggung jawab kepada Gubernur.

Adapun pola hubungan antara KPU DKI Jakarta dengan KPU Kabupaten/Kota di wilayah tersebut dapat dilihat pada wewenang yang dimiliki kedua lembaga tersebut, yakni KPU Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan melaksanakan pemilihan

bupati/walikota. Pada dasarnya, tanpa kewenangan pemilihan bupati/walikota oleh KPU Kabupaten/Kota di DKI Jakarta, tidak menciptakan pola hubungan yang berbeda antara KPU DKI Jakarta dengan KPU Kabupaten/Kota di wilayah tersebut. Karena bagaimanapun, keduanya merupakan lembaga yang hierarkis dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Sebab pada hakikatnya, perbedaan itu bukan ditimbulkan dari berlakunya UU Pemilu, melainkan karena adanya keistimewaan yang dimiliki daerah tersebut dalam hal tidak mengenal adanya pemilihan umum secara langsung untuk mengisi jabatan bupati/walikota. Pengisian jabatan bupati/walikota di DKI Jakarta merupakan hak prerogatif Gubernur DKI Jakarta untuk mengangkat dan memberhentikannya.

Sementara pola hubungan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta terhadap lembaga penyelenggara Pemilu lainnya pada prinsipnya sama dengan pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di provinsi lainnya di Indonesia. Sebagaimana KPU DKI Jakarta, Bawaslu DKI Jakarta juga hanya menjalankan tugasnya dalam rangka pengawasan dan penindakan pelanggaran Pemilu, baik pelanggaran administratif Pemilu (termasuk TSM), sengketa Pemilu, maupun pelanggaran terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu di wilayah Provinsi DKI Jakarta.

Bawaslu DKI Jakarta memiliki kedudukan yang setara dengan KPU DKI Jakarta sebagai mitra kerja dalam penyelenggaraan Pemilu di wilayah tersebut. Kedua lembaga ini dapat berkoordinasi layaknya Bawaslu DKI Jakarta dengan instansi pemerintah lainnya. Hal ini tersirat dalam Pasal 98 ayat (1) huruf c UU 7/2017 tentang Pemilu yang menyatakan bahwa Dalam melakukan pencegahan pelanggaran pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 huruf a, Bawaslu Provinsi bertugas melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah dan pemerintah daerah terkait.

Hanya saja, terkadang KPU DKI Jakarta dan bahkan KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta bertindak sebagai terlapor atau pihak terkait dalam perkara-perkara yang diajukan ke Bawaslu DKI Jakarta. Sebagai terlapor atau pihak terkait, KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta disejajarkan dengan pihak Pelapor, Pemohon, dan pihak lain yang terkait dalam suatu perkara. Di sini, KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta tidak diistimewakan sama sekali. Perlakuan demikian sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu itu sendiri, yakni prinsip “adil” yang di antara wujudnya ialah perlakuan yang sama dalam proses adjudikasi.

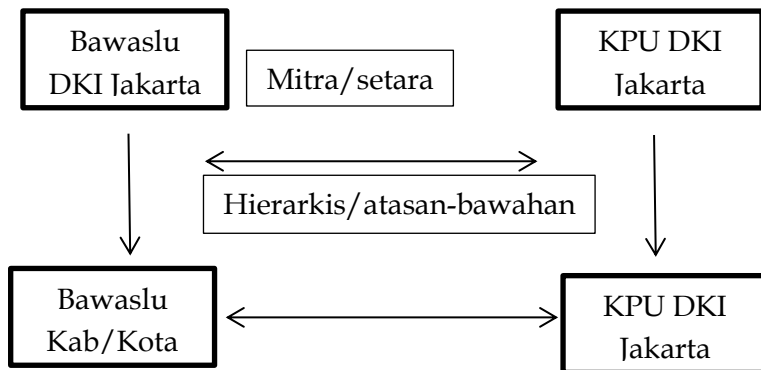
Selanjutnya, KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota berkewajiban menjalankan putusan Bawaslu DKI Jakarta dan tidak punya hak mengajukan koreksi ke Bawaslu RI. Hal yang melatarbelakangi pengaturan ini tidak lain karena lembaga penyelenggara Pemilu diposisikan sebagai lembaga yang netral dari kepentingan. Jika hak koreksi diberikan kepada KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta, maka prinsip netralitas ini akan dengan sangat mudah diabaikan.

Sedangkan terhadap Bawaslu Kabupaten/Kota se-Provinsi Jakarta, Bawaslu DKI Jakarta merupakan atasan langsung. Relasi ini kerap disebut dengan relasi yang hierarkis. Pola yang demikian menjelaskan bahwa Bawaslu DKI Jakarta dapat menginstruksi, membina, menyupervisi, dan melakukan tindakan-tindakan lain sebagai atasan. Sedangkan merekrut dan memecat Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota tidak termasuk dalam pola hubungan ini. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya, Anggota Bawaslu di level Provinsi dan Kabupaten/Kota di-SK-kan oleh Bawaslu RI secara langsung. Jadi, meski Bawaslu DKI Jakarta merupakan atasan Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta, namun terdapat beberapa hal ada yang langsung dibawahahi oleh

Bawaslu RI. Pola yang demikian ini akan semakin terlihat jelas dalam bagian Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di daerah otonomi khusus.

Hal yang menarik di DKI Jakarta ini adalah, pola hubungan yang dibangun hanya sebatas Pemilu dan Pemilukada di level Provinsi. Artinya, DKI Jakarta memang tidak mengenal Pemilu DPRD Kabupaten/Kota maupun Pemilukada Kabupaten/Kota. Bawaslu Kabupaten/Kota dan KPUD Kabupaten/Kota hanya membantu tugas-tugas lembaga di atas mereka. Kedua lembaga ini tidak punya kompetensi absolut, yakni penyelenggaraan Pemilu di level Kabupaten/Kota. Karena alasan inilah KPUD DKI Jakarta mulai memikirkan bagaimana KPUD Kabupaten/Kota dapat bekerja meski Pemilu DPRD Kabupaten/Kota dan Pemilukada Kabupaten/Kota tidak ada. Mulai muncul gagasan untuk menyelenggarakan Pemilihan RT/RW. Sedangkan Lurah sama saja halnya dengan Bupati dan Walikota; orang-orang yang ditunjuk semata.

Gambar 1.1 Pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di DKI Jakarta.



Terakhir, terdapat relasi yang penting untuk dipikir ulang, dan ini berlaku ke semua Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, KPU Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota. Relasi

dimaksud berkaitan perkara-perkara yang ujungnya harus diselesaikan dalam sebuah proses adjudikasi. Kita menemukan alasan mengapa KPU dan bawahannya tidak dapat menjadi Pemohon/Pelapor, sama halnya dengan status mereka sebagai Terlapor dan Termohon. Tapi, ketika masuk lebih dalam, ternyata posisi demikian relatif *unequal*. Mencermati Perbawaslu 8/2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu, Bawaslu sebagai Penyelenggara Pemilu memang dapat saja menjadi Terlapor—di samping Penemu, tapi hal ini tidak sejalan dengan Perbawaslu 8/2017 maupun Perbawaslu 8/2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum. Dalam sengketa Proses Pemilu, hanya KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dari unsur Penyelenggara Pemilu yang dapat menjadi Termohon. Sedangkan Bawaslu beserta jajarannya tidak dapat disengketakan.⁷⁰

2. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DIY

Aturan mengenai KPU DIY dan KPU Kabupaten/Kota didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Namun, kewenangan yang dimiliki KPU di DIY hanya terbatas pada pemilihan Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Sementara pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur tidak menjadi kewenangan KPU DIY sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

Pengisian jabatan Gubernur/Wakil Gubernur di DIY tidak dilakukan melalui mekanisme pemilihan melainkan penetapan yang

⁷⁰ Lihat Pasal 8 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 tentang Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

dilakukan oleh DPRD DIY. Sehingga dalam hal ini kewenangan KPU DIY dalam melakukan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur tidak ada sama sekali. Proses pemilihan dilakukan DPRD DIY dengan mula-mula memberitahukan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan (Pasal 19 ayat (1) UU No. 13/2012). Berdasarkan pemberitahuan dari DPRD DIY, Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD DIY diterima (Pasal 19 ayat (1) UU No. 13/2012).

Adapun dalam melakukan proses penetapan Gubernur/Wakil Gubernur DIY, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengku Buwono sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur (Pasal 21). Panitia tersebut dijabat oleh Ketua dan Wakil Ketua DPRD DIY selaku Ketua dan Wakil Ketua Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, serta anggotanya terdiri atas wakil fraksi-fraksi. Jika panitia tersebut menyatakan persyaratan sudah terpenuhi, maka panitia menetapkan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur untuk disampaikan kepada DPRD DIY. Selanjutnya, DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur. Pasca penyampain visi misi, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur. Penetapan yang dilakukan oleh DPRD DIY selanjutnya diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapat pengesahan dan penetapan Presiden.

Uraian di atas menunjukkan bahwasanya KPU DIY sama sekali tidak memiliki kewenangan dalam melakukan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur di daerah tersebut. Bahkan UU No. 13/2012 yang merupakan dasar hukum bagi keistimewaan DIY sama sekali tidak menyebut tentang tugas, wewenang, dan kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Hal ini dilatari oleh keistimewaan yang dimiliki DIY, salah satunya adalah tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, yang menjadi ciri khas dan pembeda antara DIY dengan daerah-daerah lain di Indonesia.

Oleh karena itu, dasar hukum bagi KPU DIY dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah UU Pemilu. Dalam UU tersebut ditetapkan bahwa pola hubungan antara KPU Provinsi DIY dengan KPU Kabupaten/Kota di DIY merupakan hierarkis. Hal ini terdapat dalam Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20 UU Pemilu yang menyatakan bahwa KPU Kabupaten/Kota harus melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang diberikan oleh KPU Provinsi dan bahkan oleh KPU sekalipun. Terhadap KPU Provinsi juga diatur demikian, bahwasanya berdasarkan Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 UU Pemilu, KPU Provinsi merupakan bagian hierarkis dari kelembagaan KPU dan wajib melaksanakan berbagai wewenang, tugas, dan kewajiban yang dibebankan oleh KPU maupun peraturan perundang-undangan lain.

Pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak berbeda dengan daerah atau Provinsi lainnya. Relasi Bawaslu DIY dan KPU DIY tidak lain adalah mitra kerja yang setara kedudukannya sebagai institusi independen di level Provinsi. Dalam kerja-kerja pengawasan, relasi ini hanya terjalin dalam rangka Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi DIY, DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi DIY, dan Pemilukada Kabupaten/Kota di Provinsi DIY. Sedangkan

Pemilukada Provinsi tidak berlaku di DIY. Gubernur di DIY adalah Raja yang ditetapkan oleh DPRD DIY. Jadi, dalam penetapan itu, kedua instansi penyelenggara Pemilu ini tidak memiliki peran apa-apa kecuali menghadiri undangan-undangan rapat, pelantikan, dan acara semisal lainnya. Tentu, kehadiran mereka bukan dalam rangka tugas dan wewenang, melainkan sebagai lembaga negara yang sepatutnya menghadiri suatu undangan.

Sedangkan dalam kondisi tertentu, perkara pelanggaran administratif Pemilu misalnya, KPUD DIY bahkan KPUD Kabupaten/Kota di Provinsi DIY bisa menjadi pihak terlapor atau terkait. Dalam hubungan seperti ini, KPUD DIY dan KPUD Kabupaten/Kota di Provinsi DIY wajib menjalankan putusan Bawaslu yang tidak dapat diajukan koreksi kecuali oleh pihak lain di luar lembaga penyelenggara Pemilu. Bawaslu sendiri, justru harus menjaga netralitasnya, di antaranya dengan tidak berkomunikasi kepada KPUD DIY atau KPUD Kabupaten/Kota yang berperkara terkait dengan perkara yang dilapor—merujuk kepada pelanggaran administratif Pemilu—atau dimohonkan—merujuk kepada sengketa proses Pemilu.

Tidak jauh berbeda dengan KPUD, Bawaslu Kabupaten/Kota terkadang juga menjadi pihak terlapor atau terkait. Hanya saja, Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi DIY dapat pula menjadi Penemu—istilah yang digunakan jika Bawaslu menjadi Pelapor. Hanya saja, pola relasi atasan dan bawahan ini menimbulkan masalah tersendiri—masalah ini akan di bahas pada bagian berikut dalam BAB ini. Bawaslu Provinsi DIY sebagai atasan sebagaimana juga berlaku bagi Provinsi lainnya, tentu menjadi tempat konsultasi bagi Bawaslu Kabupaten/Kota lainnya. Meski tidak ada larangan membicarakan persoalan Pemilukada, konsultasi di luar tugas, fungsi dan wewenang mereka menjadi sia-sia. Artinya, konsultasi yang dilakukan Bawaslu Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi DIY,

atau supervise Bawaslu Provinsi DIY kepada Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi DIY sewajarnya dalam persoalan Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi DIY, DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi DIY, dan Pemilukada Kabupaten/Kota di Provinsi DIY.

3. Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh

Berbeda halnya dengan lembaga pemilu di daerah otonomi khusus lainnya, dasar hukum lembaga pemilu di Aceh selain diatur dalam UU Pemilu, juga diatur dalam undang-undang otonomi khusus daerah tersebut, yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Adapun UUPA juga mendelegasikan kepada pengaturannya kepada qanun terhadap lembaga pemilu di Aceh. Dengan kata lain, aturan pemilu di Aceh selain diatur dalam UU, juga diatur lewat qanun. Sejauh ini ada berbagai qanun yang dibentuk sebagai turunan UUPA. Terakhir, ada dua qanun yang mengatur tentang kelembagaan pemilu di Aceh, yakni Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh dan telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Qanun Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh (Qanun No. 6/2016 *jo.* Qanun No. 6/2018).

Dalam UUPA, nomenklatur nama bagi lembaga pelaksana pemilu dikenal dengan nama Komisi Independen Pemilihan (KIP). Kedudukan KIP sama dengan KPU Provinsi di daerah-daerah lain, yakni bagian tak terpisahkan dari KPU untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA/DPRK, pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. Artinya, KIP merupakan bagian hierarkis dari KPU. Tugas KIP Provisini dan KIP

Kabupaten/Kota diatur lebih jelas dalam Pasal 56 ayat (1) dan (2). Dalam ayat disebutkan bahwa KIP Aceh atau KIP Provinsi menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRA, dan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur. Sementara ayat 2 mengatur tentang kewenangan KIP Kabupaten/Kota, persis sama dengan kewenangan KIP Aceh. Bahkan, dalam ayat 3 pasal a quo juga disebutkan bahwa dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, KIP Kabupaten/Kota merupakan bagian dari penyelenggara pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.

Dari ketentuan pasal di atas terlihat bahwasanya KIP Aceh dengan KIP Kabupaten/Kota memiliki kedudukan yang hierarkis, yakni merupakan bagian takk terpisahkan dari KIP Aceh dan menginduk pada KPU sebagai lembaga pelaksana pemilu di tingkat pusat. Untuk menjelaskan hubungan antara KIP Provinsi dengan KIP Kabupaten/Kota dapat pula dilihat Pasal 58 yang mengatur perihal tugas dan wewenang KIP serta Pasal 59 tentang kewajiban KIP. Dalam Pasal 58 disebutkan salah satu tugas dan wewenang KIP adalah menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Selain itu, KIP juga berwenang mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahap pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Aceh.

Pengaturan tentang hubungan KIP Aceh dengan KIP Kabupaten/Kota juga dapat dilihat dalam Qanun 6/2018 *jo.* Qanun 6/2018. Pada dasarnya, kedua qanun tersebut menunjukkan pola serupa tentang pola hubungan antarkedua lembaga tersebut. Hal itu dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Qanun 6/2018 *jo.* Qanun 6/2018. Kedua qanun tersebut menempatkan KIP Aceh dengan KIP Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang hierarkis dan merupakan satu kesatuan dengan KPU. Sehingga segala hal, baik

berupa peraturan dan keputusan KPU harus dilaksanakan oleh kedua lembaga tersebut. Adapun mengenai hierarkisitas, KPU, KPU Provisin dan KPU Kabupaten/Kota telah disebutkan dan diatur dalam Pasal 9 UU Pemilu.

Secara yuridis, Bawaslu Aceh yang kemudian diubah namanya menjadi Panwaslih Provinsi Aceh berdasarkan Pasal 557 ayat (1) huruf b UU 7/2017 tentang Pemilu memiliki relasi yang setara dengan KIP Aceh. Pola hubungan Panwaslih Provinsi Aceh dan KIP Aceh ini merujuk kepada UU 7/2017 tentang Pemilu. Selanjutnya terdapat pula Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh. Qanun ini merupakan turunan dari UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Keberadaan Qanun ini mempertegas posisi Bawaslu Aceh dan Panwaslih Aceh sebagai dua lembaga pengawas Pemilu. Bawaslu mengawasi rezin Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, DPRA, dan DPR Kabupaten/Kota,⁷¹ sedangkan Panwaslih mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di Provinsi Aceh.⁷²

Di daerah lain, pengawasan hanya dilakukan oleh satu lembaga secara berjenjang. Tetapi, Aceh berbeda. Ada lembaga pengawasan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), ada pula lembaga pengawasan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang lain yang di kemudian hari dihapus oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁷³ Bukan penghapusan UU yang

⁷¹ Pasal 1 ayat (22) Qanun Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2016 Nomor 09, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 81).

⁷² Pasal 1 ayat (24) Qanun Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2016 Nomor 09, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 81).

⁷³ Sekurangnya ada tiga UU yang berbicara tentang Pemilu dan Penyelenggaranya. UU tersebut adalah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres), Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011

menjadi penting di sini, melainkan penghapusan beberapa Pasal di dalam UU 11/2006. Semangat penggabungan dua lembaga pengawas itu sebenarnya lebih baik, efektif, efisien, dan bahkan lebih konstitusional. Tapi, penggabungan itu kembali kandas setelah MK mengeluarkan putusannya. Singkatnya, Lembaga Pengawas versi UUPA (Panwaslih Aceh) masih tetap eksis dalam regulasi, sedangkan Lembaga Pengawas versi UU Pemilu hanya diganti namanya menjadi Panwaslih Provinsi Aceh.⁷⁴ Panwaslih Provinsi Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota ala UU 7/2017 ini kini menjadi lembaga permanen seperti halnya di tempat lain. Sedangkan Panwaslih ala UU 11/2006 bersifat *ad hoc*.

Karena ada dua lembaga, tentu harus ada pembagian tugas dan wewenang agar dalam melaksanakan tugas kedua lembaga ini jadi tidak tumpang tindih (*overlapping*). Pembagian tugas itu di atur dalam Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh. Qanun *a quo* selain membedakan tugas Panwaslih dan Bawaslu, juga membedakan secara jelas antara Pemilu dan Pemilihan (dalam istilah lain disebut Pemilukada).⁷⁵ Dalam Qanun ini pula pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di Aceh itu diatur.

Panwaslih Provinsi Aceh dan KIP Aceh merupakan mitra yang setara dalam penyelenggaraan Pemilu di Aceh. Dua lembaga ini

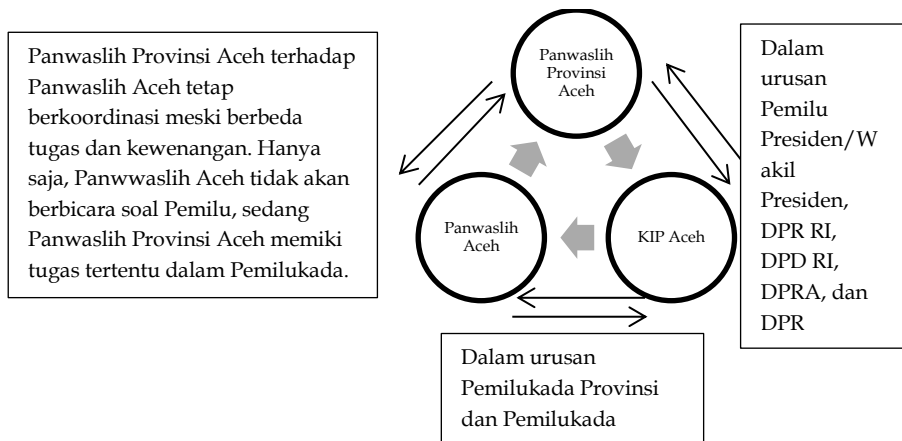
tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU Penyelenggara Pemilu), dan Undang Undang Nomor 8 tentang Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pileg). UU lain yang terkait dengan Pemilihan Kepala Daerah juga menyebut Bawaslu Provinsi sebagai lembaga pengawasnya. Hanya saja, di Aceh UU tersebut tidak berlaku karena terdapat UUPA yang mengatur lain.

⁷⁴ Sekalipun ada anggapan bahwa Panwaslih Aceh dan Panwaslih Provinsi Aceh adalah sama, di sini penggunaan kata "Provinsi" ditujukan untuk membedakan antara Panwaslih versi UUPA dan Panwaslih versi UU Pemilu. Panwaslih versi UUPA dipakai istilah Panwaslih Aceh sedangkan Panwaslih Provinsi Aceh merujuk pada Panwaslih versi UU Pemilu.

⁷⁵ Pasal 1 ayat (13) dan (14) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilu dan Pemilihan di Aceh.

dapat saling berkoordinasi dan membangun kerja sama. Bagaimanapun, pengawasan Pemilu juga bagian dari penyelenggaraan Pemilu itu sendiri. Panwaslih Provinsi Aceh mengawasi penyelenggaraan Pemilu yang diselenggarakan oleh KIP Aceh, sedangkan Pemilukada yang juga diselenggarakan oleh KIP Aceh diawasi oleh Panwaslih Aceh. Jadi ada tiga lembaga penyelenggara Pemilu yang berperan di Aceh. Memang tidak ada kesulitan yang berarti sejauh ini karena penyelenggaraan dua rezim itu berbeda waktunya.

Gambar 1.2 Pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu di Aceh.



Koordinasi yang dilakukan oleh KIP Aceh bergantung kepada rezim yang dihadapi. Jika sedang Pemilukada, maka koordinasinya ke Panwaslih Aceh. Sedangkan ketika menghadapi Pemilu, koordinasinya ke Panwaslih Provinsi Aceh. Hanya saja, dalam keadaan tertentu, misalnya ketika Panwaslih Aceh telah bubar atau belum dibentuk sedangkan Pemilukada di Kabupaten/Kota sedang berlangsung, maka koordinasi KIP Aceh dalam hal ini dapat dilakukan kepada Panwaslih Provinsi Aceh. Hal ini didasarkan pada relasi yang dimiliki oleh Panwaslih Provinsi Aceh terhadap

Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota yang menangani Pemilukada.

Menariknya lagi, Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota yang mengawasi Pemilukada, demikian juga dengan KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota memiliki beban pertanggungjawaban kepada DPRA dan DPR Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya.⁷⁶ Relasi ini menjadikan Panwaslih Aceh, Panwaslih Kabupaten/Kota, KIP Aceh, dan KIP Kabupaten/Kota terkesan semi nasional. Ada dua atasan bagi dua lembaga penyelenggara Pemilu di Aceh (minus Panwaslih Provinsi Aceh). Bagi KIP, atasan mereka adalah KPU dan DPRA.⁷⁷ Sedangkan bagi Panwaslih Aceh, atasan mereka adalah Bawaslu dan DPRA.⁷⁸ Sedangkan bagi KIP Kabupaten/Kota atasan mereka adalah KIP Aceh, KPU RI dan DPRK. Adapun Panwaslih Kabupaten/Kota untuk Pemilukada, atasan mereka adalah Panwaslih Aceh, Bawaslu RI dan DPRK. Tapi, untuk persoalan anggaran, pertanggungjawaban KIP Aceh dan Panwaslih Aceh kepada Gubernur.⁷⁹ Sedangkan KIP Kabupaten/Kota dan Panwaslih Kabupaten/Kota kepada Bupati/Wali Kota.⁸⁰

Penting dijelaskan bahwa Panwaslih Aceh dalam tugasnya dapat berkoordinasi dengan Panwaslih Provinsi Aceh. Bahkan dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban yang dapat dikoordinasikan dengan Bawaslu Provinsi lain, Panwaslih Aceh juga dapat melibatkan Panwaslih Provinsi Aceh.⁸¹ Panwaslih Aceh dalam

⁷⁶ Lihat misalnya Pasal 7 Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016.

⁷⁷ Pasal 31 ayat (2) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016.

⁷⁸ Pasal 40 ayat (3) huruf d Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016.

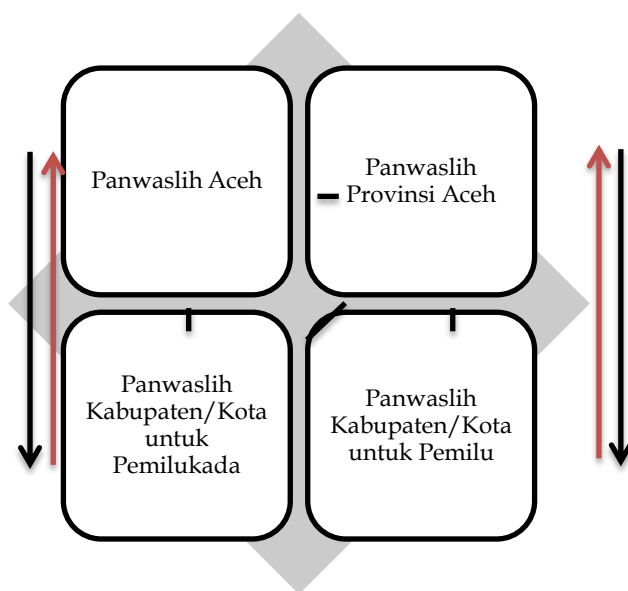
⁷⁹ Pasal 31 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016.

⁸⁰ Pasal 32 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016.

⁸¹ Pasal 79 ayat (1 - 3) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Kerja Dan Pola Hubungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Aceh, Panitia Pengawas Pemilihan Aceh, Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan

menyusun rencana dan pelaksanaan program kerja juga dapat berkoordinasi dengan Bawaslu Provinsi Aceh.⁸² Koordinasi juga dilakukan dalam masalah kearsipan di mana Panwaslih Provinsi Aceh juga bertugas mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya.⁸³ Jika koordinasi Panwaslih Aceh ke Panwaslih Provinsi Aceh bersifat fakultatif, maka dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Panwaslih Provinsi Aceh berkoordinasi dengan Panwaslih Aceh (imperatif).⁸⁴

Gambar 1.3 Pola hubungan Lembaga Pengawas Pemilu sebelum lahirnya Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2018.



Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan, Dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota Di Aceh. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 776.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Pasal 60 huruf b Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 3 Tahun 2016.

⁸⁴ Pasal 87 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 3 Tahun 2016.

Penjelasan di atas adalah apa yang berlaku saat ini. Tapi, ke depan bakal terjadi konflik kewenangan akibat dikeluarkannya Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2018 yang mengubah Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016. Qanun itu kembali menyatukan dua lembaga pengawas Pemilu setelah upaya penggabungan melalui UU 7/2017 dibatalkan oleh MK. Putusan MK menghidupkan kembali pasal-pasal terkait dengan Panwaslih Aceh yang pada pokoknya membatasi tugas dan kewenangan Panwaslih Aceh hanya dalam urusan Pemilukada. Artinya, Qanun *a quo* sejatinya mencoba menganulir putusan MK dan menghidupkan kembali pasal-pasal terkait Panwaslih Aceh yang diatur dalam UU 7/2017 yang sebelumnya ditolak oleh DPRA sendiri. DPRA dalam hal ini nyatanya tidak mau menerima konsekuensi yang baru mereka sadari di kemudian hari. Akhirnya, mereka hanya akan menjalankan apa yang menurut mereka menguntungkan dan meninggalkan apa yang menurut mereka merugikan.

B. Tugas dan Kewenangan Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus

1. Tugas dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Provinsi DKI Jakarta

a. KPU DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota

Ada perbedaan mendasar terkait kewenangan yang dimiliki oleh KPU DKI Jakarta dengan KPU Kabupaten/Kota di wilayah tersebut. Perbedaan tersebut terletak pada kewenangan pelaksanaan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur yang hanya dimiliki oleh KPU tingkat provinsi, sedangkan KPU Kabupaten/Kota tidak. Akibatnya, sebagaimana pengakuan Kordiv Hukum KPU DKI Jakarta, kondisi tersebut menjadikan kehadiran KPU Kabupaten/Kota bisa dikatakan mubazir, sebab jika KPU di daerah-daerah lain melaksanakan dua rezim pemilu (pemilu nasional dan

pemilu daerah), KPU Kabupaten/Kota di DKI Jakarta hanya melaksanakan satu rezim pemilu saja. Kehadiran KPU Kabupaten/Kota hanya membantu KPU Provinsi dalam hal menggelar pemilu gubernur/wakil gubernur.

Kondisi di atas disebabkan oleh otonomi Provinsi DKI Jakarta yang diletakkan pada tingkat provinsi. Sementara Kabupaten/Kota hanya melaksanakan tugas yang diberikan oleh provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena itu, pemilihan gubernur DKI Jakarta harus memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dan baru ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.

b. Bawaslu DKI Jakarta dan Bawaslu Kabupaten/Kota

Berbeda dengan Provinsi lain di Indonesia bahkan di daerah yang memiliki otonomi khusus, Bawaslu DKI Jakarta hanya bertugas mencegah dan menindak pelanggaran Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, dan Pemilu DPR DKI Jakarta. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa Pemilu yang berlaku di DKI Jakarta hanya ada 4 (empat) surat suara. Berangkat dari kenyataan ini, maka tugas pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu DKI Jakarta juga sebatas pada tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi⁸⁵ pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu DPR DKI Jakarta, pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap di wilayah Provinsi DKI Jakarta, pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD DKI Jakarta, hingga pada pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara

⁸⁵ Pasal 97 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

ulang, Pemilu lanjutan, Pemilu susulan, dan penetapan hasil Pemilu DPR DKI Jakarta.

Selain itu, Bawaslu DKI Jakarta juga bertugas mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah provinsi, mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam UU 7/2017, mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah provinsi,⁸⁶ mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip, mengawasi pelaksanaan sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi, mengevaluasi pengawasen Pemilu di wilayah provinsi, dan melaksanakan tugas lainnya berdasarkan Undang-undang.⁸⁷

Sedangkan kewenangan Bawaslu DKI Jakarta ialah:⁸⁸

1. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundangan-undangan yang mengatur mengenai Pemilu. Wewenang ini sebatas pada pelanggaran yang dilaporkan atau menjadi Temuan, yakni pelanggaran terhadap Pemilu Presiden/Wakil Presiden, Pemilu DPR RI, DPD RI, DPRD dan DPRD Provinsi serta Pemilukada Provinsi DKI Jakarta.
2. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pelanggarannya kepada pihak-pihak terkait. Tugas ini juga sebatas pada Pemilu yang dijelaskan di atas.

⁸⁶ Putusan/Keputusan dimaksud terdiri atas putusan DKPP, putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu, putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Ibhupaten / Kota, keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Pasal 99 UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

3. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Kewenangan ini harus dimaknai sebagai sengketa yang diakibatkan oleh dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi sebagaimana dibatasi dalam Pasal 5 ayat (2) Perbawaslu 5/2019.
4. Merekomendasikan hasil pengawasan di wilayah Provinsi terhadap pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye.
5. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sejatinya wewenang ini hanya bersifat administratif bagi Bawaslu Provinsi DKI karena pada kenyataannya Bawaslu Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan apa-apa selain membantu tugas Bawaslu Provinsi DKI Jakarta. Bawaslu Provinsi DKI Jakarta tidak mengambil alih dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang layaknya Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi lain.
6. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak yang berkaitan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah Provinsi DKI Jakarta.
7. Mengoreksi rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

8. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian tugas dan kewenangan Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta tentunya memiliki tugas membantu tugas-tugas Bawaslu Provinsi DKI Jakarta. Yang diawasi oleh Bawaslu Kabupaten/Kota tidak lain adalah apa yang juga diawasi oleh Bawaslu Provinsi. Hanya saja, lingkup kerja mereka yang dalam hal ini dibatasi berdasarkan territorial Kabupaten/Kota. Sedangkan Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi lainnya, ada yang memang merupakan tugas dan kewenangan absolut mereka, bukan merupakan kewenangan Bawaslu Provinsi.

2. Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di DIY

a. KPU DIY dan KPU Kabupaten/Kota

Beda halnya dengan KPU di DKI Jakarta, KPU di DIY tidak melakukan pemilihan gubernur/wakil gubernur, melainkan hanya melakukan pemilihan bupati/wali kota. Hal ini diakibatkan oleh kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta yang memberikan kewenangan istimewa bagi pemerintahan DIY untuk tidak melakukan pengisian jabatan gubernur/wakil gubernur dengan model pemilihan langsung. Pemilihan gubernur/wakil gubernur DIY dilakukan dengan penetapan terhadap Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.

Penetapan Sri Sultan sebagai gubernur dan Sri Paku Alam sebagai wakil gubernur Provinsi DIY merupakan bentuk keistimewaan Provinsi DIY berdasarkan Piagam Kedudukan yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada 19 Agustus 1945 setelah menerima Amanat 5 September 1945 dari Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII yang menyatakan integrasi kedua kerajaan tersebut

menjadi bagian dari Republik Indonesia. Dalam kedua Piagam tersebut masing-masing terdapat frasa “.... menetapkan pada kedudukannya...” yang tidak memberi arti lain kecuali Presiden Republik Indonesia memposisikan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII pada kedudukannya sebagai sebagai penguasa atau pemimpin tertinggi di masing-masing daerahnya. Mengingat sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, DIY merupakan daerah kerajaan atau negara berdaulat yang telah eksis dan kemudian memutuskan untuk berintegrasi dengan Republik Indonesia, maka Republik Indonesia tidak dapat begitu saja menghapus kewenangan-kewenangan yang secara historis dimiliki oleh kedua negara berdaulat, terutama soal kepemimpinan daerah. Oleh para penyusun UUD 1945 dan dikuatkan oleh para pengubah UUD 1945, UUD 1945 disusun dengan memuat ketentuan yang memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap DIY terkait dengan hak asal usul tersebut.

b. Bawaslu DIY dan Bawaslu Kabupaten/Kota

Tugas dan kewenangan Bawaslu DIY hanya melakukan pengawasan, pencegahan, dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan tidak berperan dalam Penetapan Gubernur. Dalam Pemilukada Kabupaten/Kota, Bawaslu DIY dapat menyupervisi, membina, dan melakukan tugas-tugas lain sebagai atasan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota di DIY. Jadi, apa yang berlaku bagi Bawaslu Provinsi lain di Indonesia juga berlaku bagi Bawaslu DIY kecuali dalam penetapan Gubernur. Artinya, jika Bawaslu di Provinsi lain juga mengawasi Pemilukada, maka Bawaslu Provinsi DIY tidak mengawasi Pemilukada. Tugas ini bukan dibatasi oleh regulasi, melainkan pada fakta bahwa di DIY tidak ada Pemilukada. Penetapan Gubernur di DIY sendiri didasarkan pada keistimewaan DIY yang berbentuk kerajaan di dalam sebuah negara kesatuan.

Meski demikian, menurut salah seorang anggota Bawaslu DIY, Bawaslu DIY tetap dilibatkan, khususnya dalam Bimtek, Raker, Rakor dan kegiatan-kegiatan terkait Pemilukada yang diselenggarakan oleh Bawaslu RI. Hal yang juga terjadi di Jakarta dan Aceh. Meski tidak menyelenggarakan/mengawasi Pemilukada tertentu, jajaran Bawaslu di Provinsi bahkan Kabupaten/Kota diberlakukan sama dengan Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan Pemilukada.

3. Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh

a. KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota

Secara khusus, tidak ada perbedaan kewenangan antara KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota dengan KPU di berbagai daerah lainnya di Indoseisa. Berdasarkan UUPA, Aceh melakukan pemilihan kepala daerah baik untuk memilih gubernur/wakil gubernur dan bupati/walikota. Perbedaan yang dimiliki KIP Aceh dengan lembaga pelaksana pemilu lainnya adalah pada tataran kelembagaan, yakni nomenklatur nama, model rekrutmen anggota, dan jumlah anggota. Selain dilekatkan nama KIP bagi pelaksana pemilu di Aceh, model rekrutmen anggotanya diserahkan kepada DPRA (DPRD Provinsi) untuk KIP Provinsi dan DPRK (DPRD Kabupaten/Kota) untuk memilih anggota KIP KIP Kabupaten/Kota. Akibatnya, seringkali unsur-unsur kepentingan politik di tingkat lembaga legislatif Aceh masuk ke dalam KIP di Aceh tatkala pemilihan berlangsung. Sementara pemilihan anggota KPU di berbagai daerah lain termasuk pada KPU di daerah otsus dilakukan oleh KPU RI.

Hal lain yang membedakan kelembagaan KIP Aceh dengan KPU di daerah lain adalah pada jumlah anggotanya. Anggota KIP Aceh telah ditetapkan secara pasti oleh UUPA sebanyak 7 orang dan 5 orang untuk KIP Kabupaten/Kota, sementara di berbagai daerah lain anggota KPU baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota

didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administratif pemerintahan.

b. Panwaslih Aceh dan Panwaslih Provinsi Aceh

Panwaslih Aceh hanya bertugas dalam rangka pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Sedangkan terhadap Pemilu, tugas yang sama diemban oleh Panwaslih Provinsi Aceh. Panwaslih Provinsi Aceh. Hanya saja, jika benar yang kemudian berlaku adalah Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016, tugas dan kewenangan Panwaslih Aceh diperluas sedangkan Panwaslih Provinsi dilebur atau dihilangkan. Sehingga, nantinya dari sisi tugas dan kewenangan, Panwaslih Aceh menjadi sama dengan Bawaslu di daerah lainnya di Indonesia.

Adapun yang berlaku sekarang, setidaknya sampai penelitian ini dipublikasi, Panwaslih Aceh bertugas mulai dari mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Aceh, menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, hingga mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan melaksanakan tugas lain dari Bawaslu dan/atau yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Panwaslih Provinsi Aceh bertugas mencegah dan menindak pelanggaran Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, DPRA dan DPR Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Provinsi Aceh. Selain itu, Panwaslih Provinsi Aceh juga bertugas mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi⁸⁹ pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu DPRA, pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan

⁸⁹ Pasal 97 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

daftar pemilih tetap di wilayah Provinsi Aceh, hingga pada pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, serta penetapan hasil Pemilu DPRA. Panwaslih Provinsi Aceh juga bertugas mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah provinsi, mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam UU 7/2017, mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah provinsi.⁹⁰

Sedangkan dalam hal mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip, Panwaslih Provinsi Aceh melakukannya tidak hanya dalam Pemilu, juga Pemilukada. Tugas lain Panwaslih Provinsi Aceh adalah mengawasi pelaksanaan sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi, mengevaluasi pengawasen Pemilu di wilayah provinsi, dan melaksanakan tugas lainnya berdasarkan Undang-undang.⁹¹

C. Problematika Pola Hubungan dan Kewenangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus

1. Problematika Pengaturan

Sejatinya KPU dan Bawaslu beserta dengan jajarannya hingga ke tingkat yang paling bawah merupakan lembaga yang bersifat nasional sebagaimana tertulis dalam perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22E ayat (5). Pasal itu menyebutkan bahwa Komisi yang menyelenggarakan Pemilihan Umum, selian bersifat nasional, juga bersifat mandiri dan tetap. Di level UUD 1945 persoalannya *clear*, tidak ada masalah. Tapi, ketika kita masuk ke regulasi di bawahnya, barulah permasalahannya terlihat terang. Kasus paling nyata adalah

⁹⁰ Putusan/Keputusan dimaksud terdiri atas putusan DKPP, putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu, putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Ikbupaten / Kota, keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye.

⁹¹ *Ibid.*

Aceh. Regulasi yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemilu di Aceh ada banyak.

Pertanyaannya, apakah dapat lembaga struktural dan hierarkis yang bersifat nasional diatur oleh peraturan setingkat Perda (Qanun)? Kedua, apakah dapat UU Pemerintah Daerah seperti UU 11/2006 yang khusus bicara tentang Pemerintahan Aceh mengatur pula tentang penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu? Jika dijawab, ya, boleh, maka pertanyaan berikutnya, apa makna mandiri, tetap dan bersifat nasional itu? Akibatnya tidak hanya satu sub-sistem, yakni *substance* (peraturan) yang menjadi bermasalah, tapi juga berdampak pada *structure* (tatakelola lembaga). Maka tidak heran jika Panwaslih dan KIP di Aceh serasa lembaga daerah yang lebih patuh kepada DPRA/DPRK yang merekrut mereka.

2. Problematika Kelembagaan

a. Penganggaran

Dengan hilangnya sebagian tugas-tugas penyelenggaraan Pemilu, khususnya di bidang pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu, seharusnya ada pembedaan anggaran yang diberikan. Nyatanya, pembedaan itu tidak secara signifikan berlaku. Dari sisi gaji, semua anggota Bawaslu disamaratakan. Padahal, di Kabupaten/Kota, mereka hanya berkerja dalam rangka membantu Bawaslu Provinsi DKI Jakarta. Di Aceh, Panwaslih Provinsi Aceh dan Kabupaten/Kota hanya berkeja di lingkup Pemilu saja. Hal ini agaknya bertentangan dengan prinsip adil dalam Pemilu.

Tidak hanya di tubuh Bawaslu Provinsi dan Kabupaten Daerah Otonomi Khusus, problem anggaran juga terjadi di KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU Kabupaten/Kota dan KIP Kabupaten/Kota. Gaji anggota KPU/KIP di daerah otonomi khusus ini nyatanya juga disamaratakan dengan daerah lainnya. Padahal,

sebagaimana Bawaslu, KPU/KIP di daerah otonomi khusus juga terjadi pemangkasan tugas dan kewenangan. Pelibatan Bawaslu/Panwaslih yang tidak menyelenggarakan suatu pemilihan tertentu dalam even nasional dapat disebut dengan pemborosan. Sebab, kehadiran mereka di sana tidak berarti apa-apa. Tidak ada yang dapat mereka bawa pulang untuk diimplementasikan.

Masalah anggaran ini juga menyangkut dengan sumber. Lembaga yang bersifat nasional idealnya tidak bergantung pada keuangan daerah. Tapi, di Aceh misalnya, KIP dan Panwaslih Aceh juga mendapat kucuran dana dari Pemerintah Aceh. Sistem pertanggungjawaban keuangan daerah dan pusat dalam hal ini tentu berbeda. Terkadang, yang terjadi adalah permainan anggaran. Tidak heran jika ternyata beberapa instansi di daerah lebih senang dengan sistem daerah karena sistem pagu atas. Pagu ini lebih baik di banyak keadaan karena ditetapkan dengan angka yang tinggi tanpa ada kewajiban mengembalikan sisa uang.

Masalah sumber anggaran ini juga malah menambah kerumitan di mana di satu pihak lembaga penyelenggara Pemilu itu harus bertanggung jawab kepada pimpinan di daerah (Gubernur atau Bupati), sedang di pihak lain harus bertanggung jawab kepada KPU dan Bawaslu RI. Terakhir, masalah anggaran ini juga menyangkut kemandirian lembaga. Suatu lembaga baru dapat dikatakan mandiri di antaranya karena mandiri secara finansial. Jika berharap kepada Pemerintah Daerah, bukan mustahil jika kepentingan Pemerintah Daerah akan memengaruhi berjalannya proses demokrasi.

b. Pola Rekrutmen

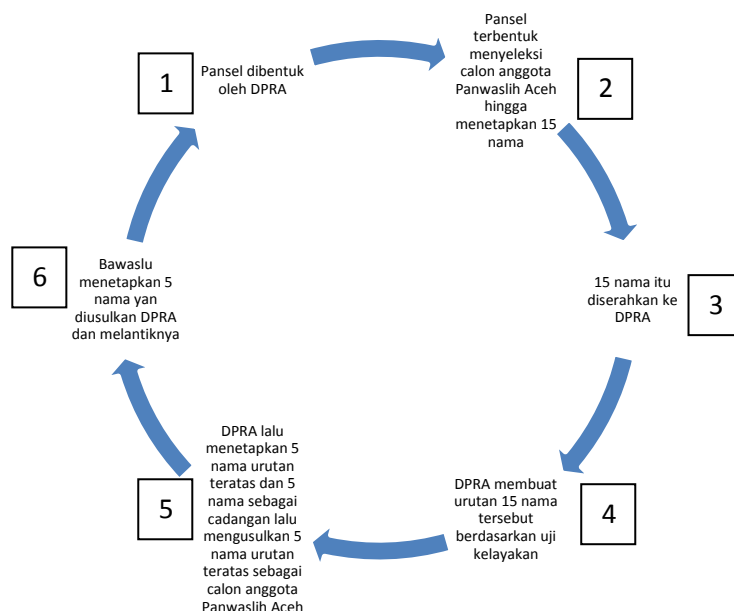
Pola rekrutmen Panwaslih Provinsi Aceh dan Panwaslih Aceh pada awalnya sama-sama dibentuk oleh Bawaslu. Untuk merekrut anggota Panwaslih Provinsi Aceh, Bawaslu membentuk

Panitia Seleksi yang pada akhir prosesnya menetapkan serta melantik anggota Panwaslih Provinsi Aceh terpilih. Sedangkan untuk Panwaslih Aceh, mekanismenya kurang lebih sama kecuali yang berkaitan dengan hak pengusulan. Panwaslih Aceh dibentuk oleh Bawaslu yang anggotanya diusulkan oleh DPRA. Namun, di kemudian hari DPRA mengubah pola tersebut. Akhirnya rekrutmen Panwaslih Aceh persis sama dengan pola rekrutmen Komisi Independen Pemilihan Aceh (KIP Aceh) di mana sejak pembentukan Panitia Seleksi Panwaslih hingga pengusulan anggotanya berada di DPRA. Bawaslu di sini hanya menerima nama yang diusulkan oleh DPRA untuk ditetapkan dalam Surat Keputusan Bawaslu.

Pola rekrutmen Panwaslih Aceh yang demikian itu menyebutkan bahwa paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahapan penyelenggaraan setiap pemilu dimulai, DPRA melakukan seleksi untuk membentuk Panitia Seleksi untuk melakukan penjaringan dan penyaringan calon anggota Panwaslih Aceh. Setelah diseleksi, DPRA menyusun (lima belas) orang bakal calon untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan. DPRA kemudian menetapkan 5 (lima) nama peringkat teratas dari 15 (lima belas) nama calon anggota Panwaslih Aceh untuk diusulkan kepada Bawaslu. Kemudian Bawaslu mengesahkan 5 (lima) nama calon yang diusulkan oleh DPRA menjadi anggota Panwaslih Aceh paling lambat 4 (empat) hari sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai.⁹²

⁹² Lihat Pasal 44 s.d 47 Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh.

Gambar 1.4 Proses rekrutmen Panwaslih Aceh berdasarkan Qanun Nomor 6 Tahun 2016.



Pola rekrutmen di atas juga berlaku bagi KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota di Aceh. Dan persoalan rekrutmen anggota KIP dan Panwaslih di Aceh dapat dikatakan yang terburuk karena keterlibatan DPRA dan DPRK di sana. Bayangkan jika orang-orang yang dipilih DPRA dan DPRK ternyata tidak begitu baik di mata KPU dan Bawaslu RI, maka relasi antar lembaga penyelenggara Pemilu di Aceh dan lembaga penyelenggara Pemilu di tingkat pusat jadi tidak harmonis. Di permukaan, gonjang-ganjing terkait hal ini kerap terdengar. Tidak heran jika KIP Kabupaten misalnya lebih takut kepada DPRK dibanding KIP Aceh sebagai atasannya. Hal ini masuk akal karena anggota KIP Kabupaten direkrut oleh DPRK.

Untuk Panwaslih Provinsi Aceh, semua keterlibatan DPRA tidak ada dalam merekrut anggota Panwaslih Provinsi Aceh. Jadi, Bawaslu membentuk Pansel, Pansel menyeleksi hingga terpilih

beberapa nama, lalu nama-nama itu diserahkan kepada Bawaslu untuk kemudian Bawaslu akan menetapkan anggota Panwaslih Provinsi Aceh berdasarkan hasil seleksi Pansel dan berdasarkan *fit and proper test*. Panwaslih dan Panwaslih Provinsi Aceh sama-sama dilantik oleh Bawaslu. Sementara keanggotaan Panwaslih Aceh direkrut untuk masa kerja yang singkat/sementara (*ad hoc*) karena lembaganya sendiri adalah *ad hoc*. Sedangkan anggota Panwaslih Provinsi Aceh direkrut untuk masa kerja 5 tahunan dan lembaganya bersifat permanen.

Berangkat dari pola rekrutmen yang demikian, hanya Panwaslih Provinsi Aceh yang kelembagaannya benar-benar mandiri, tetap dan bersifat nasional sesuai dengan UUD 1945 dan UU 7/2017 tentang Pemilu. Sedangkan KIP Aceh dan Panwaslih Aceh tunduk pada UU 11/2006 dan Qanun Aceh 6/2016 *jo.* 6/2018. Akibatnya, pola hubungan antar lembaga ini semakin berantakan. Boleh jadi, karena faktor ketidakteraturan itulah mengapa Qanun bahkan Perbawaslu dilahirkan. Ini tidak terjadi di daerah otonomi khusus lainnya.

c. Kewenangan

1) Pencegahan dan Pengawasan

Problematisa kewenangan sejatinya akibat dari dualisme kelembagaan, kekhususan daerah, dan regulasi yang belum memadai. Masalahnya, penciptaan kewenangan sejauh ini tidak terjadi karena aturan, melainkan karena keadaan yang menghendaki kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu itu diciutkan. Di dalam UU 7/2017 misalnya, tidak ada pengaturan khusus bagi KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI, atau Bawaslu di wilayah tersebut. Padahal, secara umum, tugas penyelenggaraan Pemilu itu melekat kepada mereka. Harusnya, demi kepastian, diatur semacam Pasal

peralihan yang membenarkan penciutan tugas dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu di daerah otonomi khusus itu.

Problem berikutnya adalah digabungkannya fungsi ajudikasi dengan fungsi pengawasan di mana sumber perkara dalam pelanggaran administratif Pemilu justru berasal dari Temuan. Temuan merupakan hasil dari pengawasan Bawaslu. Pertanyaannya, bagaimana mungkin keadilan diperoleh jika Bawaslu adalah lembaga yang mengadili Temuannya sendiri? Hal ini diperparah dengan tugas atasan yang dapat menyupervisi dan/atau bawahan yang boleh berkonsultasi. Masalahnya, larangan majelis berkomunikasi langsung kepada para pihak hanya berlaku bagi Pelapor dan Terlapor, tidak bagi Penemu.

2) Penindakan

Tugas Bawaslu di Daerah Otonomi Khusus terkait dengan penindakan juga punya masalah tersendiri. Masalah utamanya adalah tidak berjalannya beberapa fungsi penindakan yang dimiliki Bawaslu di Daerah Otonomi Khusus. Lagi-lagi disebabkan oleh tidak berwenangnya Bawaslu di Daerah Otonomi Khusus itu dalam pemilihan/penetapan tertentu. Masalah lain dari penindakan ini bersumber dari kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu. Akibat dari rekrutmen yang dibuat oleh DPRA misalnya, Panwaslih atau KIP Aceh akan segan sekiranya harus menindak pelanggaran yang dilakukan oleh bakal calon atau calon yang juga merupakan anggota DPRA.

Contoh lain ketika Gubernur hadir dalam proses pendaftaran partainya di daerah, tentu akan lebih diistimewakan dibanding pendaftaran partai lain yang tidak punya pengaruh apa-apa. Contoh ini setidaknya potensial terjadi karena lembaga penyelenggara Pemilu merasa butuh terhadap “kebijaksanaan” mereka. Problem lain dari penindakatn ini berkaitan dengan jenis

penindakan yang dilakukan, apakah penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu atau penyelesaian sengketa proses Pemilu. Hal ini akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

a) Pelanggaran Administratif Pemilu

Penindakan pelanggaran administratif Pemilu ditempuh melalui proses penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu di Bawaslu. Sebagaimana telah disinggung beberapa kali, sumber pelanggaran administratif Pemilu ini berasal dari Temuan dan Laporan. Dari dua sumber ini, Temuan adalah yang paling bermasalah. Kenyataan di lapangan, sebelum Temuan diserahkan kepada Bawaslu setingkat di atas Penemu, biasanya mereka berkonsultasi. Dalam proses konsultasi ini sudah barang tentu Bawaslu yang akan mengadili Temuan itu memberi pandangan dan masukan. Di sini, Temuan tidak diregistrasi kecil sekali kemungkinannya. Bahkan, rasanya mustahil putusan Bawaslu yang mengadili akan memenangkan Terlapor dalam perkara pelanggaran administratif Pemilu yang bersumber dari Temuan.

Problem berikutnya adalah masalah SDM majelis sidang. Diketahui bahwa tidak semua majelis berlatar belakang pendidikan hukum. Hal ini mengakibatkan rendahnya kualitas putusan yang dihasilkan. Dalam pelanggaran administratif Pemilu, sering sekali kita melihat bahwa putusan Bawaslu mengarah kepada sanksi terberat berupa pembatalan atau pengguguran calon. Padahal, majelis seyogyanya menimbang secara fair, apakah pelanggaran administratif yang dilakukan berat atau ringan? Artinya, tidak dapat disamaratakan semua bentuk pelanggaran administratif Pemilu.

b) Sengketa Proses Pemilu

Problematika tugas dan kewenangan Bawaslu dalam mengadili sengketa proses Pemilu ialah ketidaksetaraan antara Bawaslu dan KPU. Jika dalam pelanggaran administratif dan tindak pidana Pemilu Bawaslu dapat menjadi pihak terlapor, maka dalam

sengketa proses Pemilu Bawaslu tidak dapat menjadi termohon. Hal ini antara lain disebabkan karena objek sengketa berasal dari keputusan KPU. Bahkan, bagi Bawaslu, ketika putusan Bawaslu tidak dapat diterima, maka yang kembali digugat adalah keputusan KPU melalui PTUN. Di sini nyata terlihat bahwa Bawaslu dalam sengketa proses Pemilu tidak ingin terlibat, terlebih menjadi pihak yang dikalahkan.

Menurut Pasal 4A ayat (1) huruf a Perbawaslu Nomor 5 Tahun 2019, di antara keputusan yang tidak dapat dijadikan objek sengketa adalah surat keputusan atau berita acara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Pelanggaran Administratif Pemilu atau Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Pasal ini semakin memperkecil ruang bagi mereka yang ingin mencari keadilan. Meski demikian, PTUN dapat berpandangan lain dan tidak terikat dengan ketentuan dalam Perbawaslu.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Uraian di atas mengantarkan kita pada beberapa kesimpulan yang mudah-mudahan dapat terangkum dalam bagian ini. beberapa kesimpulan terpenting itu ialah:

1. Terdapat relasi atau pola hubungan lembaga penyelenggara Pemilu yang relatif berbeda antara satu Daerah Otonomi Khusus dengan Daerah Otonomi Khusus lainnya. Perbedaan itu muncul akibat dari hilangnya beberapa tugas dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu di daerah tersebut. Panwaslih Provinsi Aceh yang kehilangan tugas dan wewenang dalam hal Pemilukada di Aceh (misalnya), menyebabkan KIP Aceh harus bermitra dengan Panwaslih Aceh yang diberi kewenangan untuk mengawasi Pemilukada. Dan karena sebab tidak permanennya Panwaslih Aceh, Panwaslih Provinsi Aceh ternyata juga diberi tugas terbatas dalam Pemilukada, yakni tugas pengarsipan. Di DIY, pola hubungan yang terbangun hanya dalam rangka Pemilu DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Pemilukada Bupati/Walikota. Sedangkan di DKI lebih kecil dari itu. Pemilukada Bupati/Walikota, dan Pemilu DPRD Kabupaten/Kota tidak ada di Kabupaten/Kota Provinsi DKI Jakarta.
2. Tugas dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus secara umum dapat dikatakan sama. Tapi, beberapa tugas dan kewenangan lainnya menjadi berbeda. Hal ini dapat dirunut satu persatu. 1) Di DKI Jakarta, tugas dan kewenangan absolut penyelenggara Pemilu Kabupaten/Kota tidak ada sama sekali. Tugas dan

kewenangan mereka tidak lain adalah untuk menyukseskan tugas dan kewenangan lembaga penyelenggara di level Provinsi. 2) Lembaga penyelenggara Pemilu di DIY kehilangan tugasnya dalam menyelenggarakan Pemilukada Gubernur. Di Provinsi ini, Gubernur adalah raja yang ditetapkan oleh DPR DIY. 3) Lembaga penyelenggara di Aceh yang dikurangi tugas dan kewenangannya adalah Panwaslih Provinsi Aceh. Tugas dan kewenangan yang dikurangi itu diambil oleh Panwaslih Aceh yang dibentuk berdasarkan UUPA dan Qanun Aceh. Jika Kewenangan absolut dari Panwaslih Provinsi Aceh dan jajarannya mengawasi Pemilu, maka Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota mengawasi Pemilukada. Meski begitu, Panwaslih Provinsi Aceh punya sedikit tugas dalam Pemilukada seperti telah diterangkan.

3. Pola hubungan dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus yang berbeda-beda ini berdampak pada sistem hukum (*substance*), yakni berpotensi menimbulkan konflik norma. Bukan tidak mungkin, di Aceh akan terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara. DPRA sudah menyatakan bahwa Panwaslih Provinsi Aceh yang eksis sekarang ini adalah lembaga yang inkonstitusional atau tidak sah. Memang, statement itu masih sebatas perkataan. Ke depan, terlebih setelah mereka mengesahkan Qanun Aceh No. 6 Tahun 2018, potensi terjadinya konflik semakin terasa.
4. Perbedaan pola hubungan dan kewenangan pada lembaga pemilu di daerah otonomi khusus juga telah menimbulkan ketidakadilan dari sisi anggaran. Hal ini memang tidak pernah dipersoalkan. Namun, ketidakadilan itu, dipersoalkan ataupun tidak tetap merupakan masalah. Selain

ketidakadilan, kemandirian anggaran juga penting. Penelitian ini menemukan bahwa dua sistem pertanggungjawaban anggaran di Daerah Otonomi Khusus. Pertama ke lembaga Pemilu di tingkat pusat, dan kedua kepada Gubernur/Bupati di daerah masing-masing.

B. Saran-saran

1. Perlu adanya penegasan dalam undang-undang otonomi khusus terkait kelembagaan penyelenggara pemilu di daerah otonomi khusus sehingga tidak menimbulkan perbedaan bagi masing-masing pemerintah daerah dalam memperlakukan lembaga penyelenggara pemilu.
2. Perlu adanya revisi undang-undang otonomi khusus pada masing-masing daerah otonomi khusus dengan memasukkan norma penegasan bahwasanya kelembagaan penyelenggara pemilu bukanlah merupakan bagian dari keistimewaan dan kekhususan daerah otonomi khusus.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansori, *Legalitas Hukumn Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Menyelenggarakan Pilkada*, Jurnal Konstitusi Vol. 14, Nomor 3, September 2017
- Abdul Mukthie Fadjar, *Sejarah dan Tipe Negara Hukum*, (Malang: Setara Press), 2016
- Andrew Heywood, *Politics*, 2nd Edition, Palgrave, New York.
- Ahmad, Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012)
- CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terj oleh SPA Teamwork, (Bandung: Penerbit Nuansa dan Nusamedia, 2004)
- Dudung Abdurrahman, *Pengantar Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Kurnia kalam Semesta), 2003
- Djarot Srijanto dkk, *Tata Negara*, (Surakarta: Penerbit PT. Pabelan), cet pertama, thn. 1996
- Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1994.
- Indrawan WS., *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Jombang : Lintas Media, tanpa tahun)
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali, Press), 2016.
- Jacobus Perviddya Solossa, 2005, *Otonomi Khusus Papua: Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dan Pilkada Secara Langsung*, (Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM), 2006

- Lusi Liana, *Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum*, Jurnal Cita Hukum, Vol 4 Nomor 1, 2016
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009)
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media), cetakan ketujuh, 2015
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), cetakan keempat, 2014
- Muhammad Kusnadi dkk, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara dan Cv. Sinar Bakti), tthn.
- Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara: Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, (Malang: Setara Pres), 2016
- Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu diIndonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Prenada Media, 2017.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada), cetakan keenam, 2014
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum: Akar Filosofis*, (Jogjakarta: Genta Publishing), 2013
- Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2011)
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Paska Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2010)
- Zahlul Pasha, *Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh (Studi atas Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Tesis Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada, 2018

Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua
atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang
Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,
Bupati,dan Walikota menjadi Undang-Undang;

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 20016 tentang Pemerintah Aceh;

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus
Papua;

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan
Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota
Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan
Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden
dan Wakil Presiden

Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara
Pemilihan Umum Undang Undang Nomor 8 tentang
Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan
Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017
tentang Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses
Pemilihan Umum.

Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan
Umum dan Pemilihan di Aceh

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 3 Tahun 2016 tentang
Tata Kerja Dan Pola Hubungan Badan Pengawas Pemilihan
Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Aceh,
Panitia Pengawas Pemilihan Aceh, Panitia Pengawas

Pemilihan Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan, Dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota Di Aceh. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 776.

DOKUMENTASI KEGIATAN PENELITIAN



Gambar 1.5. Tim Peneliti sedang berdiskusi dalam menganalisa hasil wawancara



Gambar 1.6. Tim Pewawancara mewawancarai Komisioner KPU RI



Gambar 1.7. Wawancara dengan Bawaslu-RI



Gambar 1.8. Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda di Yogyakarta



Gambar 1.9. Wawancara dengan Kordiv. Humas KPU DKI



Gambar 1.10. Wawancara dengan Ketua KIP Aceh



Gambar 1.11. Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Aceh



Gambar 1.12. Wawancara dengan Komisioner Bawaslu DIY

Lampiran 1 :Pertanyaan Wawancara KPU

1. Bagaimana Komposisi Komisioner di KPU?
2. Berapa jumlah Perempuan, dan bagaimana variannya jika dikaitkan dengan latar belakang?
3. Hubungan KPU dengan Presiden dan DPR bagaimana?
4. Bagaimana kewenangan KPU terhadap KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota (rekrutmen, pengawasan internal (supervise), dll)?
5. Bagaimana peran KPU dalam rekrutmen hingga pelantikan KIP Aceh (kaitkan dengan PKPU 1/2018)?
6. Bagaimana pola pertanggungjawaban kerja KIP Aceh ke KPU?
7. Dalam hal pembentukan PKPU, bagaimana peran KIP dan KPU?

Lampiran 2 :Pertanyaan Wawancara Bawaslu

1. Bagaimana Komposisi Komisioner di Bawaslu?
2. Berapa jumlah Perempuan, dan bagaimana variannya jika dikaitkan dengan latar belakang?
3. Hubungan Bawaslu dengan Presiden dan DPR bagaimana?
4. Bagaimana kewenangan Bawaslu terhadap Bawaslu/Panwaslih Provinsi dan Bawaslu/Panwaslih Kabupaten/Kota (rekrutmen, pengawasan internal (supervise), dll)?
5. Bagaimana peran Bawaslu dalam rekrutmen hingga pelantikan Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota?
6. Bagaimana pola pertanggungjawaban kerja Panwaslih Aceh ke Bawaslu?
7. Dalam hal pembentukan Perbawaaslu, bagaimana peran Panwaslih dan Bawaslu?
8. Bagaimana hubungan di atas pasca putusan MK?
9. Dalam hal pelanggaran TSM Pilkada, siapa yang berwenang mengadili?

Lampiran 3 :Pertanyaan Wawancara KIP Aceh

1. Rekrutmennya seperti apa? Hubungan DPRA dan timsel KPU dalam rekrutmen ini bagaimana? *Tools* yang digunakan dalam seleksi (dasar hukum, dsb)?
2. Apa tugas KIP dalam Pilkada dan Pemilu di Aceh?
3. Bagaimana kewenangan KIP dalam membuat regulasi dan penyediaan *tools* dalam Pemilu?
4. Peran KIP dalam tes uji baca al-Quran seperti apa?
5. Pola dan hubungan kerja KIP Aceh dan KIP Kab/Kota seperti apa?
6. Dalam hal supervisi, laporan keuangan, rekrutmen, dll?
7. Bagaimana peran KPU dalam rekrutmen hingga pelantikan KIP Aceh (kaitkan dengan PKPU 1/2018)?
8. Bagaimana pola pertanggungjawaban kerja KIP Aceh ke KPU?
9. Dalam hal pembentukan PKPU, bagaimana peran KIP dan KPU?

Lampiran 4 :Pertanyaan Wawancara Panwaslih Aceh

1. Apa tugas Panwaslih Aceh dalam Pilkada dan Pemilu di Aceh?
2. Bagaimana kewenangan Panwaslih Aceh dalam penyediaan *tools* pengawasan Pemilu di Aceh? Apakah sama bentuk pengawasan di level Provinsi dan Kabupaten/Kota?
3. Peran Panwaslih dalam tes uji baca al-Quran seperti apa?
4. Pola dan hubungan kerja Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kab/Kota seperti apa? Serta bagaimana hubungannya dengan Panwaslih Pilkada?
5. Dalam hal supervisi, laporan keuangan, rekrutmen, dll bagaimana?

Lampiran 5: Pertanyaan Wawancara Bawaslu DI Yogyakarta

1. Apa tugas Bawaslu DIY dalam penetapan Gubernur dan Pemilu?
2. Apa tugas Bawaslu DIY dalam Pilkada di Kab/Kota?
3. Apa tugas Bawaslu Kab/Kota dalam Pilkada dan Pemilu?
4. Bagaimana pola hubungan kerja Bawaslu DIY dalam Pilkada dan Pemilu? Pertanggungjawabannya seperti apa?
5. Apakah mungkin ada sengketa atau pelanggaran dalam penetapan Gubernur? Jika ada, bagaimana mekanisme penyelesaiannya?
6. Bagaimana hubungan kerja KPU DIY dan Bawaslu DIY dalam penetapan Gubernur, Pemilu, dan Pilkada Kab/Kota?

Lampiran 6: Pertanyaan Wawancara KPU DKI Jakarta

1. Apa tugas KPU DKI Jakarta dalam Pilkada Provinsi dan Pemilu?
2. Apa tugas KPU Kota dalam Pilkada Provinsi dan Pemilu?
3. Peran KPU DKI dan KPU Kab/Kota dalam penetapan Walikota seperti apa?
4. Bagaimana pola hubungan kerja KPU DKI dan KPU Kota? Dalam hal rekrutmen seperti apa? Pertanggungjawabannya seperti apa?\
5. Bagaimana hubungan kerja KPU DKI dan Bawaslu Bawaslu DKI dalam Pilkada Provinsi, Pemilu, dan Penetapan Wali Kota?



BIODATA PENELITI
PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN LP2M
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
TAHUN 2019

A. Identitas Diri

1.	Nama Lengkap <i>(dengan gelar)</i>	H. Mutiara Fahmi, Lc. MA
2.	Jenis Kelamin L/P	Laki-laki
3.	Jabatan Fungsional	Lektor
4.	NIP	197307092002121002
5.	NIDN	2009077304
6.	NIPN <i>(ID Peneliti)</i>	200907730407001
7.	Tempat dan Tanggal Lahir	Banda Aceh 9 Juli 1973
8.	E-mail	Mutiarafahmi73@gmail.com
9.	Nomor Telepon/HP	08126906087
10.	Alamat Kantor	Fak. Syari'ah dan Hukum UIN Ar Raniry
11.	Nomor Telepon/Faks	-
12.	Bidang Ilmu	Fiqh Siyasah
13.	Program Studi	Hukum Tata Negara (Siyasah)
14.	Fakultas	Fak. Syari'ah dan Hukum

B. Riwayat Pendidikan

No.	Uraian	S1	S2	S3
1.	Nama Perguruan Tinggi	Al Azhar University	UIN Syahid Jakarta	
2.	Kota dan Negara PT	Kairo-Mesir	Jakarta-Indonesia	

3.	Bidang Ilmu/ Program Studi	Aqidah dan Filsafat	Syari'ah (Fiqh Siyasah)	
4.	Tahun Lulus	1995	2002	

C. Pengalaman Penelitian dalam 3 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Penelitian	Sumber Dana
1.	2018	<i>Penerapan Hukuman Bagi Pelaku Zina Muhsan Dalam Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 Dalam Perspektif Fiqh Siyasah</i>	Mandiri
2.	2017	<i>Eksistensi Peran dan Kewenangan Lembaga Wali nanggroe (Kajian Persepsi Masyarakat Aceh Bagian Tengah, timur dan Tenggara)</i>	UIN Ar Raniry
3.	2014	<i>Legalitas PEMILU Dalam Islam (Laporan Penelitian)</i>	UIN Ar Raniry
4.	2013	<i>Prinsip Dasar Konstitusi Negara Dalam Perspektif Al-Quran (Laporan Penelitian)</i>	UIN Ar Raniry

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 3 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian	Sumber Dana
1.	2017	Tim Seleksi Calon Hakim Agama Se-Indonesia di Lingkungan Mahkamah Agung RI	Mahkamah Agung

2.	2017	Tenaga Ahli Komisi VII DPR Aceh Dalam Pembahasan Rancangan Qanun Aceh Tentang Tatacara Pemberian Pertimbangan MPU Aceh	APBA
3.	2019	Bakti Sosial dan Penyuluhan Hukum	Prodi/FSH

E. Publikasi Artikel Ilmiah dalam Jurnal dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume/Nomor/Tahun/Url
1.	<i>Penetapan Nasab Anak Mulā'anah melalui Tes DNA (Studi atas Metode Istimbāṭ Yūsuf al-Qaraḍāwī)</i>	Jurnal Samarah	https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/samarah/article/view/5024 tahun 2019
2.	<i>Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Perspektif Al Quran</i>	Jurnal Petita	Jurnal Petita, Banda Aceh: Fakultas Syariah dan Hukum, ISSN-P 2502-8006 ISSN-E2549-8274 Vol 2, No. 1, 2017
3.	<i>Memahami Fiqh Ikhtilaf Melalui Dilalah Amar (Studi Terhadap Pemalingan Shighat Amar Dalam Hadis Tatacara Salat)</i>	Jurnal Dusturiyah	Jurnal Dusturiyah (Jurnal Hukum dan Pranata Sosial) Vo. VI No.1 Januari-Juni 2016

4.	<i>Prinsip dasarKonstitusi Negara dalam Perspektif Al Quran</i>	Jurnal Legitimasi	Jurnal Legitimasi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar Raniry, Vol. 3. No. 1 (2014)
5.	كفاح شعب أنشوية المستمر من أجل تطبيق الشريعة الإسلامية وسنة المرحلية	Jurnal Media Syariah	Jurnal Media Syariah, vol XII, No. 23, Januari- Juni 2010, IAIN Ar Raniry Banda Aceh
6.	مشكلة حول تعريف "البغاة" في الفقه الإسلامي والشروط والخطوات اللازمة لتنفيذ حكمها	Jurnal Jurisprudensi	Jurnal Jurisprudensi, Vol. 02, No. 1, 2010, STAIN Zawiyah Cot Kala Langsa, Aceh Timur

F. Karya Buku dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Buku	Tahun	Tebal Halaman	Penerbit
1.	<i>Jangan Pakasakan HAM Barat pada Umat Islam (Bagian dari Buku: Oase dari Wartawan Syariah untuk Umat))</i>	2018	154	Kaukus Wartawan Peduli Syariat Islam (KWPSI) / Cv. Aceh Mediatama Mandiri
2.	<i>Etika Menyikapi Masalah Khilafiyah (Bagian dari Buku: Suara Khatib</i>	2018	259	Pengurus Mesjid Raya Baiturrahman Banda Aceh

	<i>Baiturrahman)</i>			
3.	<i>Apakah Keimanan Dapat Berkurang? (Bagian dari Buku: Suara Khatib Baiturrahman)</i>	2016	249	Pengurus Mesjid Raya Baiturrahman Banda Aceh
4.	<i>Menggugat Keabsahan Pemilu di Indonesia (Bagian dari Buku: Hukum Islam Kontemporer (praktek masyarakat Indonesia dan Malaysia)</i>	2015	394	Kerjasama University Teknologi Mara Malaysia dan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar Raniry Banda Aceh
5.	<i>Pergolakan Aceh dalam Perspektif Syariat</i>	2014	204	Penerbit Yayasan PeNA Banda Aceh (Cetakan Kedua)
6.	<i>Benarkah Al Quran Merupakan Konstitusi Umat Islam?(Bagian dari Buku: Kajian Islam Kontemporer Antara Studi Normatif dan Kontekstual)</i>	2014	196	Ar-Raniry Press UIN Ar Raniry Banda Aceh
7.	<i>Pergolakan Aceh dalam Perspektif Syariat</i>	2013	200	Penerbit SEARFIQH Banda Aceh

				(Cetakan Pertama)
8.	النزاع السياسى باقليم أتشيه فى ميزان الشرع	2013	178	Penerbit Ar-Raniry Press dan Naskah Aceh
9.	<i>Buku Daras Tafsir</i>	2013	136	Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam UIN Ar Raniry Banda Aceh
10.	المرحلية فى تطبيق الشريعة الاسلامية (Bagian dari <i>Prosiding Seminar Internasional Tentang Penguatan Mazhab Syafi'I Sebagai Sumber Referensi Bagi Legalisasi Hukum Islam</i>)	2012	128	DPD PERTI Aceh dan Yayasan Dayah Darul Ihsan
11.	<i>Teungku Haji Muhammad Hasan Krueng Kalee (1886- 1973)</i>	2010	176	Yayasan Darul Ihsan Tgk. H. Hasan Krueng Kalee
12.	<i>Teungku Haji Muhammad Hasan Krueng Kalee: Dari Tarekat Haddadiyah hingga Fatwa Syahid</i>	2005	544	Ar-Raniry Press UIN Ar Raniry Banda Aceh

	<i>membela kemerdekaan (Bagian dari Buku: Ensiklopedi Pemikiran Ulama Aceh)</i>			
--	---	--	--	--

G. Perolehan HKI dalam 10 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema HKI	Tahun	Jenis	Nomor P/ID
1.	Pergolakan Aceh Dalam Perspektif Syariat	2018	Buku	000100087

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya.

Banda Aceh, 30 Oktober 2019

Ketua/ Anggota Peneliti,

H. Mutiara Fahmi, Lc. MA

NIDN. 2009077304