

**ANALISIS YURIDIS PENCABUTAN PASAL 57 DAN 60
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006
TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

DINA MAWADDAH

**Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara
NIM. 140105053**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
DARUSSALAM – BANDA ACEH
2019 M/ 1440 H**

**ANALISIS YURIDIS PENCABUTAN PASAL 57 AN 60
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006
TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
Darussalam Banda Aceh Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S.1) dalam Ilmu Hukum Islam

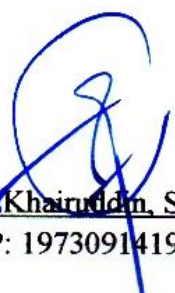
Oleh:

DINA MAWADDAH
Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara
NIM. 140105053

Disetujui untuk Diuji/Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,

Pembimbing II,


Dr. Khairuddin, S. Ag., M. Ag
NIP: 197309141997031001


Dr. Husni Mubarak, Lc. MA
NIP: 198204062006041003

**ANALISIS YURIDIS PENCABUTAN PASAL 57 DAN 60
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006
TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

SKRIPSI

Telah Diuji oleh Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry dan Dinyatakan lulus
serta Diterima sebagai salah satu Beban Studi Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Islam.

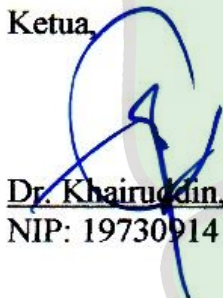
Pada Hari, Tanggal:

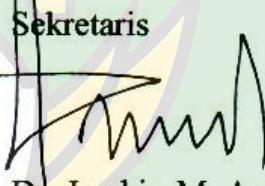
Selasa, 29 Januari 2019
23 Jumadil Awal 1440 H

di Darussalam – Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi

Ketua,

Sekretaris

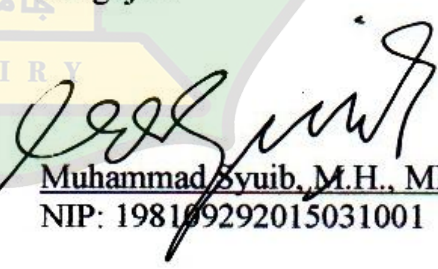

Dr. Khairuddin, S. Ag., M. Ag.
NIP: 197309141997031001


Dr. Jamhir, M. Ag.
NIP: 197804212014111001

Penguji I,

Penguji II


Prof. Dr. H.A. Hamid Sarong, S.H., M.H.
NIP: 194910121978031002


Muhammad Syuib, M.H., MLegSt
NIP: 198109292015031001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry,
Darussalam Banda Aceh




Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D.
NIP: 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Dina Mawaddah
NIM : 140105053
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.**
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.**
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.**
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.**

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 24 Januari 2019
Yang Menyatakan



(Dina Mawaddah)

ABSTRAK

Nama : Dina Mawaddah
NIM : 140105053
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Analisis Yuridis Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Tanggal Sidang : 29 Januari 2019
Tebal Skripsi : 66 Halaman
Pembimbing I : Dr. Khairuddin, S. Ag., M. Ag
Pembimbing II : Dr. Husni Mubarak, Lc., MA

Kata Kunci : Pencabutan, Undang-Undang Pemerintahan Aceh

Kehadiran UU Pemilu menjadi persoalan baru bagi kekhususan Aceh, karena Pasal 571 huruf d mencabut Pasal 57 dan 60 UUPA. Tentu ini menjadi persoalan sangat serius karena UUD Tahun 1945 mengatur tentang daerah khusus bahkan ada pengakuan khusus terhadap daerah-daerah yang dianggap istimewa dan khusus. Hal ini tercatat dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. UUPA merupakan jelmaan dari konstitusi namun disisi lain UU Pemilu mencabut serta merta tanpa pertimbangan DPRA, hal ini tentu inprosedural secara yuridis karena UUPA mensyarat setiap pasal yang dirubah harus lewat pintu “pertimbangan DPRA”. Pertanyaan peneliti dalam skripsi ini antara lain: Pertama, bagaimanakah mekanisme pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 UUPA? Kedua, bagaimanakah kedudukan UUPA dengan UU Pemilu dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? Ketiga, apakah konsekuensi yuridis dari pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 UUPA oleh Pasal 571 huruf (d) UU Pemilu? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) dengan menggunakan data-data deskriptif dengan pendekatan taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang sederhana. Ada tiga hasil penelitian ini sebagai berikut: Pertama, bahwa mekanisme pencabutan diatur dalam Pasal 269 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 bahwa dalam hal adanya rencana perubahan Undang-Undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA. Kedua, bahwa kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sama secara yuridis, namun secara teoritis UUPA menjadi *lex specialis*, sedangkan UU Pemilu menjadi *lex generalis*. Ketiga, Secara yuridis dari pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 oleh UU Pemilu namun sudah dicabut kembali dan menegaskan Pasal 57 dan Pasal 60 berlaku kembali pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.

KATA PENGANTAR



Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberi rahmat, taufik dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik. Salawat dan salam juga disampaikan kepada junjungan alam Nabi besar Muhammad SAW yang telah memberi pencerahan bagi umatnya.

Skripsi ini berjudul **“Analisis Yuridis Pencabutan Pasal 57 dan 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh”** yang disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) di Prodi Hukum Tata Negara.

Suatu realita, bahwa tidak ada manusia yang sempurna. Demikian pula dalam penulisan karya ini, telah banyak pihak yang membantu penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada Bapak Dr. Khairuddin, S. Ag., M. Ag, selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Husni Mubarak, Lc., MA, selaku pembimbing II, yang telah banyak memberikan bimbingan, bantuan, ide, pengarahan dan waktu yang tak terhingga dari sejak awal penulisan karya ini sampai dengan selesai. Terima kasih penulis ucapkan kepada Bapak Prof Dr. H. Warul Walidin AK., M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Bapak Muhammad Siddiq, M.H., Ph. D, selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum, Bapak H. Mutiara Fahmi, Lc., MA, selaku ketua Prodi Hukum Tata Negara dan Bapak Dr. Ridwan Nurdin, MCL, selaku penasehat akademik, serta semua dosen dan asisten yang mengajar dan membekali penulis dengan ilmu sejak semester pertama hingga akhir.

Ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya dan tak terhingga kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Mahyudin dan Ibunda Wardah yang sangat penulis cintai yang telah bersusah payah membesarkan penulis serta tak pernah putus memberikan kasih sayang dan dukungannya, baik secara materi maupun

do'a. Juga kepada adik-adik tercinta Saliman dan Eva Magfirah yang ikut mendukung dan memotivasi. Serta untuk seluruh keluarga besar lainnya yang juga memotivasi penulis dan memberikan dukungan baik moril maupun materil sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.

Tak lupa pula terima kasih juga kepada teman-teman seperjuangan Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, leting 2014, terkhusus unit 2 yang telah bersama-sama berjuang dalam melewati setiap episode ujian yang ada di kampus dan menuntaskan tugas akhir ini. Serta sahabat-sahabat penulis yang tercinta Dewi Permata Sari dan Sri Minta yang tidak henti-hentinya menyayangi, mendo'akan dan memberikan dukungan moril maupun materil demi kelancaran tugas akhir skripsi ini.

Semoga tulisan yang sederhana ini dapat menambah khazanah ilmu bagi penulis dan teman-teman lain. Semoga karya ini dapat berkontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan. Bermamfaat kepada seluruh pembaca. Hanya Kepada Allah penulis memohon perlindungan dan pertolongan.

Banda Aceh, 2 Januari 2019
Penulis,

Dina Mawaddah

TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/198

1. Konsonan

No	Arab	Latin	No	Arab	Latin
1	ا	Tidak dilambangkan	16	ط	ṭ
2	ب	B	17	ظ	ẓ
3	ت	T	18	ع	‘
4	ث	ṡ	19	غ	G
5	ج	J	20	ف	F
6	ح	ḥ	21	ق	Q
7	خ	Kh	22	ك	K
8	د	D	23	ل	L
9	ذ	Ẓ	24	م	M
10	ر	R	25	ن	N
11	ز	Z	26	و	W
12	س	S	27	ه	H
13	ش	Sy	28	ء	’
14	ص	ṣ	29	ي	Y
15	ض	ḍ			

2. Konsonan

Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>ḍammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin
يَ	<i>Fathah</i> dan ya	Ai
وَ	<i>Fathah</i> dan wau	Au

Contoh:

كيف: *kaifa*

هول: *haula*

3. **Maddah**

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin
يَ/آ	<i>Fathah</i> dan alif atau ya	Ā
يِ	<i>Kasrah</i> dan ya	Ī
يُ	<i>Ḍammah</i> dan wau	Ū

Contoh:

قَالَ : *qāla*

رَمَى : *ramā*

قِيلَ : *qīla*

يَقُولُ : *yaqūlu*

4. **Ta Marbutah (ة)**

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

a. Ta *marbutah* (ة) hidup

Ta *marbutah* (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *Ḍammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta *marbutah* (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ	: <i>raudhat al-atfāl/ raudhatul atfāl</i>
الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ	: <i>al-Madīnah al-Munawwarah/ al-Madīnatul Munawwarah</i>
طَلْحَة	: <i>Ṭhalḥah</i>

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Bahasa Indonesia tidak ditransliterasi. Contoh: Tasauf, bukan Tasawuf.



DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	
PENGESAHAN PEMBIMBING	
PEGESAHAN SIDANG	
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR.....	vi
TRANSLITERASI	viii
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR ISI.....	xii
 BAB SATU: PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Kajian pustaka	8
1.5. Penjelasan istilah.....	13
1.6. Metode Penelitian	16
1.7. Sistematika Penulisan	19
 BAB DUA: TINJAUAN UMUM TATA CARA PENCABUTAN PASAL DALAM UNDANG-UNDANG	
2.1. Teori Hierarki Perundang-Undangan.....	20
2.2. Tinjauan Umum Teori Desentralisasi	22
2.3. Tinjauan Umum Penafsiran Konstitusi	30
2.4. Tinjauan Umum Mekanisme Pencabutan Pasal.....	34
2.5. Konsep Nasakh Mansukh dalam Islam	37
 BAB TIGA: KAJIAN PENCABUTAN PASAL UNDANG UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH	
3.1. Mekanisme Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006	42
3.2. Kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia	52
3.3. Konsekuensi Yuridis dari Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006	60
 BAB EMPAT: PENUTUP DAN KESIMPUAN	
4.1. Kesimpulan	65
4.2. Saran.....	66
 DAFTAR PUSTAKA.....	67
RIWAYAT HIDUP PENULIS	

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi bagi bangsa Indonesia yang dijiwai oleh Pancasila sebagai norma fundamental bagi konstitusi itu sendiri.¹ Kesepakatan menjadikan Indonesia sebagai sebuah negara hukum tertulis jelas dalam UUD NKRI 1945, Pasal 1 ayat (3) menyatakan “negara Indonesia adalah negara hukum”. Di sisi lain Indonesia juga mengatur tentang daerah khusus bahkan ada pengakuan khusus terhadap daerah-daerah yang dianggap istimewa dan khusus. Hal ini juga tercatat dalam UUD Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) menyatakan “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.²

Amanat konstitusi tersebut mengharuskan negara mendasarkan segala perbuatannya pada landasan norma hukum yang tertulis dalam undang-undang.³ Menggerakkan roda negara dengan alat pacu undang-undang tentu melahirkan konsekuensi hukum bagi seluruh warga negara dan negara asing yang memiliki kepentingan dengan Indonesia. Oleh karena itu hukum menjadi penggerak dan

¹Selanjutnya disingkat UUD Tahun 1945.

²Kehadiran Pasal 18B ini sebenarnya untuk mengakomodir daerah-daerah yang ingin memisahkan diri dari pangkuan NKRI, pasca amandemen kedua Pasal 18B ini dijadikan organ fundamental konstitusi Indonesia. Lihat Antje Misbah, *Politik Jarak Jauh Diaspora Aceh: Suatu Gambaran tentang Konflik Separatis di Indonesia*, (Terj. Windu Wahyudi Yusuf, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012), hlm. 265.

³Dalam konstitusi politik klasik semua negara mendasarkan pada kesepakatan bangsa, hal ini seperti dilakukan oleh Romawi dengan menamakan Konstitusi Romawi. Lihat C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Terj. SPA Teamwork, Jakarta: Nusa Media, 2008), hlm. 25.

pengendali setiap orang dalam perbuatan. Kepastian hukum dan kemudahan dalam mengakses dan memahami peraturan perundang-undangan menjadi kewajiban negara.⁴

Fungsi utama kekuasaan legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat adalah fungsi pengaturan (*regelende functie*) yang terwujud dalam pembentukan perundang-undangan (*wetgevende functie* atau *law making function*). Fungsi pengaturan ini erat kaitan dengan kewenangan untuk menentukan pengaturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.⁵ Kewenangan ini dilaksanakan tentu dengan persetujuan bersama Presiden sebagai kekuasaan eksekutif.⁶

Aceh salah satu provinsi di Indonesia yang diatur secara khusus menurut undang-undang yang berlaku.⁷ Pengaturan khusus tersebut berimplikasi pada beberapa ketentuan yang oleh peraturan perundang-undangan harus ikut diatur secara khusus. Kekhususan tersebut tidak diperoleh secara cuma-cuma melainkan melalui konsensus. Adanya perjanjian atau yang lebih dikenal dengan *Memorandum of Understanding* (selanjutnya disingkat MoU) Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka pada tahun 2005

⁴Norma hukum dan keputusan hukum menjadi konsesus atau kesepakatan antara warga dengan negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2010), hlm. 1.

⁵ Terminologi norma menurut Plato berasal dari kata *Nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Lihat Plato, *The Law*, (Translated, Trevor J. Saunders, New York: Penguin Books, 2005), hlm. 1-15.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke 3, (Jakarta: Percetakan Grafindo Persada, 2011), hlm. 299.

⁷Kekhususan dan Keistimewaan Aceh, disebabkan oleh banyak faktor, Salah satunya ialah daya juang masyarakat Aceh untuk mempertahankan daerahnya. Lihat Paul Van'T Veer, *Perang Aceh: Kisah Kegagalan Snouck Hurgronje*, (Jakarta: Grafiti Pers, 1985), hlm. 41.

telah membuka wajah baru bagi Aceh. Konflik politik yang telah terjadi selama puluhan tahun berakhir dengan adanya perjanjian tersebut.⁸

Untuk menjalankan kesepakatan dan atau butir-butir dalam perjanjian tersebut maka pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini adalah Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,⁹ membutuhkan payung hukum untuk dapat menjalankan seluruh kesepakatan yang telah ditandatangani. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menjadi landasan utama dalam hal mengatur Aceh (selanjutnya disingkat UUPA).¹⁰ Salah satu kekhususan yang terdapat dalam UUPA adalah pengaturan terkait perubahan undang-undang tersebut hal ini diatur secara jelas sebagai berikut. Pasal 269 ayat (2) menyatakan “Dalam adanya rencana perubahan Undang-Undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA”.

Kemudian Pemerintah Pusat juga mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2008 tentang Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan Atas Rencana Persetujuan Internasional, Rencana Pembentukan Undang-Undang, dan Kebijakan Administratif yang Berkaitan Langsung dengan Pemerintahan Aceh. Walaupun dasar Peraturan Presiden ini menggunakan Pasal 8 mengenai rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan

⁸ Darmansyah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 201.

⁹ selanjutnya disingkat DPR RI

¹⁰ Proses dari hasil kesepakatan dijadikan sebagai undang-undang, sudah sering dilakukan oleh Pemerintah Pusat, terminologi ini disebut sebagai terma ratifikasi, ratifikasi juga diartikan adopsi dari perjanjian internasional namun berbeda dengan MoU Helsinki. Perbedaan ini merupakan konsensus antara Pemerintah Pusat dan GAM (separatisme versi Pemerintah Pusat) dan konsensus ini menjadi ruh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lihat pernyataan Ikrar Nusa Bakti dalam Naskah Tertulis Risalah Rapat Pembahasan RUU Aceh disampaikan pada 16 Maret 2006 di Jakarta. Selanjutnya disingkat UUPA.

Aceh tetap menggunakan pertimbangan DPRA, namun secara substansi bisa digunakan sebagai penjelasan norma hukum dari Pasal 269 ayat (2). Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2008 ayat (2) “Tata cara konsultasi dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR”. Ketentuan dua norma hukum tersebut menjelaskan bahwa untuk perubahan UUPA harus melibatkan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (selanjutnya disingkat DPRA).¹¹ Pada tanggal 15 Agustus 2017, Presiden mensahkan bersama DPR Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat UU Pemilu).¹² Hal ini menjadi sejarah baru bagi Pemerintah Pusat menyatukan tiga undang-undang sekaligus.¹³ UU Pemilu yang baru disahkan menjadi polemik bagi DPRA karena secara norma hukum menabrak beberapa ketentuan-ketentuan yang ada di UUPA.¹⁴ Dua pasal UUPA dicabut tanpa melakukan konsultasi terhadap DPRA, yaitu:

- a. Pasal 57 ayat (1) menyatakan “Anggota KIP Aceh berjumlah 7 (tujuh) orang dan anggota KIP kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang berasal dari unsur masyarakat”. Ayat (2) menyatakan “Masa kerja anggota KIP adalah 5 (lima) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan”.

¹¹ Lihat Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Putusan Nomor 66/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Putusan Nomor 75/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

¹² selanjutnya disingkat UU Pemilu

¹³ Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁴ Sukarjito, “UU Pemilu Baru jadi Polemik bagi Aceh”, <http://rilis.id/uu-pemilu-baru-jadi-polemik-bagi-aceh.html>, Afif, “Kekhususan Aceh terancam, pasal 557 dalam UU Pemilu digugat ke MK”, <https://www.merdeka.com/politik/kekhususan-aceh-terancam-pasal-557-dalam-uu-pemilu-digugat-ke-mk.html>, Masrijal, “Ini Tujuan Kautsar dan Tjong Gugat UU Pemilu ke MK”, <http://aceh.tribunnews.com/2017/08/22/ini-tujuan-kautsar-dan-tjong-gugat-uu-pemilu-ke-mk>, diakses tanggal 27-03-2018.

- b. Pasal 60 ayat (1) menyatakan “Panitia Pengawas Pemilihan Aceh dan kabupaten/kota dibentuk oleh panitia pengawas tingkat nasional dan bersifat ad-hoc.” Ayat (2) menyatakan “Pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah Undang-Undang ini diundangkan”. Ayat (4) menyatakan “Masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota”.

Pencabutan dua pasal di atas menurut pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR), bahwa KIP Aceh dan Panwaslih Aceh merupakan bagian atau turunan dari KPU dan Bawaslu, kemudian secara hierarki harus diatur secara administratif dan struktural, penentuan komisioner oleh KPU dan Bawaslu.¹⁵ Hal ini tercantumkan dalam UU Pemilu sebagai berikut:

Pasal 557 ayat (1) menyatakan “Kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Aceh terdiri atas: a. Komisi Independen Pemilihan Provinsi Aceh dan Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan hierarkis dengan KPU; dan b. Panitia Pengawas Pemilihan Provinsi Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan kelembagaan yang hierarkis dan Bawaslu”. Ayat (2) menyatakan “Kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya berdasarkan Undang-Undang ini”.

Selanjutnya poin yang menarik UU Pemilu ini adalah, bahwa UU Pemilu mereduksi norma Pasal 57 dan Pasal 60 dicabut dengan ketentuan Pasal 571 huruf d. Pencabutan sepihak ketentuan norma yang terdapat dalam UUPA menjadi preseden buruk bagi ketatanegaraan Indonesia secara umum dan ketatanegaraan Aceh secara khusus. Norma menyatakan pencabutan dua pasal UUPA tercantum dalam UU Pemilu sebagai berikut :

Pasal 571 huruf d menyatakan “ Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006

¹⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU/XV/2017, hlm. 73.

Nomor 62, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633)”, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.¹⁶

Artinya, UU Pemilu tersebut dapat menimbulkan ketidakharmonisan antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat, karena seperti diketahui bahwa upaya perdamaian antara Gerakan Aceh Merdeka¹⁷ dan Pemerintah Indonesia telah beberapa kali diupayakan sebelum adanya MoU Helsinki. Namun upaya-upaya tersebut kandas dan berujung pada MoU Helsinki.¹⁸ Aspek lain, UU Pemilu bukan saja mereduksi pengaturan penyelenggara pemilu di Aceh, akan tetapi mencabut hak konstitusional untuk memilih komisioner KIP Aceh dan Panwaslih Aceh dan KIP Kabupaten/Kota serta Panswaslih Kabupaten/Kota oleh DPRA dan DPR Kabupaten/Kota.¹⁹

Berdasarkan ulasan di atas, penulis mengangkat masalah tentang “Analisis Yuridis Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

¹⁶ Metode pencabutan norma ditulis oleh Maria Farida Indriati dalam dua bab buku mengenai teori hingga teknis pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lihat Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Jakarta: PT. Kanisius, 2007), hlm. 7-8.

¹⁷ Selanjutnya disingkat GAM

¹⁸ Konrad Huber, *The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation Implementation, Policy Studies*, (USA: The East-West Center Washington, 2004), hlm. 3.

¹⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pasal 56 ayat (4) menyatakan “Anggota KIP Aceh diusulkan oleh DPRA dan ditetapkan oleh KPU dan diresmikan oleh Gubernur. ayat (5) menyatakan “Anggota KIP kabupaten/kota diusulkan oleh DPRK ditetapkan oleh KPU dan diresmikan oleh bupati/walikota”.

- a. Bagaimanakah mekanisme pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh?
- b. Bagaimanakah kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?
- c. Apakah konsekuensi yuridis dari pencabutan Pasal 57 dan 60 ayat (1), (2) serta (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh oleh Pasal 571 huruf (d) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

1.3. Tujuan Penelitian

Sama halnya dengan kajian penelitian lainnya, kajian penelitian ini juga mempunyai tujuan yang harus diarahkan agar materinya tepat sasaran serta memudahkan dalam melakukan kajian, sesuai dengan permasalahan yang telah diuraikan di atas, adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui mekanisme pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- b. Untuk mengetahui kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

- c. Untuk mengetahui kosekuensi yuridis dari pencabutan Pasal 57 dan 60 ayat (1), (2) serta (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh oleh Pasal 571 huruf (d) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1.4. Kajian Pustaka

Untuk menghindari terjadinya kesamaan dalam penyusunan sebelumnya, maka peneliti melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

Pertama: Tesis, “*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)*”, Zahlul Pasha, 2018, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Permasalahan tesis ini mengenai lembaga penyelenggara pemilu di Aceh selama ini dikenal sebagai penyelenggara pemilu yang berbeda karena mendasarkan aturannya pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disingkat UUPA). Penelitian ini dilakukan menjawab permasalahan mengenai landasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (selanjutnya disingkat UU Pemilu) mencabut Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2), dan (4) UUPA yang telah mengubah struktur kelembagaan pemilu di Aceh, meskipun pada akhirnya pencabutan itu dianulir oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017. Penelitian ini bertujuan mengetahui landasan hukum pencabutan kedua pasal tersebut oleh UU Pemilu serta implikasinya bagi keberlakuan UUPA.

Penelitian Zahlul Pasha ini dilakukan secara normatif dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sejarah. Data yang diolah kemudian dianalisis secara deskriptif-preskriptif. Berdasarkan hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa landasan hukum pencabutan dua pasal UUPA adalah merujuk pada Pasal 22E ayat (5) UUDNRI Tahun 1945 yang menetapkan bahwa lembaga pelaksana pemilihan umum di Indonesia dilakukan oleh suatu lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Adanya sifat nasional yang disyaratkan konstitusi pada lembaga penyelenggara pemilu menghendaki setiap lembaga pemilu yang ada untuk tunduk dan berada di bawah koordinasi lembaga pelaksana pemilu nasional, yakni KPU dan Bawaslu. Bagi UUPA, pencabutan berimplikasi pada ketidakpastian bagi keberlakuan UUPA, terutama menyangkut pengusulan anggota Panwaslih serta kewenangan Panwaslih yang terbatas hanya mengawasi Pilkada atau juga ikut mengawasi Pemilu sehingga masih menyisakan persoalan bagi eksistensi lembaga pengawas pemilu di Aceh.²⁰

Kedua: Artikel Jurnal, “Politik Hukum Pemerintahan Republik Indonesia pada Era Otonomi Daerah”, Moh. Fauzi, 2016, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo. Penelitian ini menjelaskan bahwa awal reformasi telah melahirkan berbagai perubahan politik hukum, diantaranya adalah pemberian *privilege* bagi daerah-daerah tertentu dengan sebutan sebagai daerah

²⁰Zahlul 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, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018, hlm. 1-7.

istimewa, seperti yang diberikan kepada Aceh. Melalui keistimewaan ini, Aceh dapat menerapkan salah satunya hukum pidana (hukum jinayah). Hal tersebut menunjukkan terjadinya perubahan politik hukum, dari paradigma unifikasi hukum menjadi pluralisme hukum. Provinsi Aceh juga diberikan kewenangan menerapkan hukum pidana Islam (jinayah) yang peradilannya dijalankan oleh Mahkamah Syar'iyah. Perubahan ini melahirkan teori pelimpahan wewenang otonomi hukum, yakni adanya pelimpahan wewenang pelaksanaan syari'at Islam, kewenangan Mahkamah Syar'iyah menangani perkara pidana, dan kewenangan membuat hukum materiil dan hukum formil yang pengaturannya diserahkan kepada Qanun serta kewenangan Qanun tentang jinayah untuk mengatur jenis dan besarnya hukuman tanpa terikat batasan yang berlaku bagi Qanun selain jinayah.²¹

Dari permasalahan penelitian Moh.Fauzi di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang substansinya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tidak berlaku bagi Provinsi Aceh. Sedangkan substansi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak bertentangan masih berlaku bagi Provinsi Aceh. Jadi, otonomi khusus Aceh merupakan otonomi daerah plus. *Kedua*, substansi keistimewaan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 yang diantaranya penyelenggaraan kehidupan beragama melalui pelaksanaan syari'at Islam masih berlaku. *Ketiga*, Provinsi Aceh mendapatkan tambahan kewenangan otonomi hukum untuk menyusun hukum materiil dan hukum formil sebagai pegangan peradilan di Mahkamah

²¹Moh Fauzi, "Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia pada Era Otonomi Daerah (Studi atas Otonomi Hukum Provinsi Aceh)", *Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman*, Volume 24 Nomor 1, (2016), hlm. 15., diakses melalui ejournal.stainpamekasan.ac.id/index.php/karsa/article/download/1006/791, tanggal 20-5-2018.

Syar'iyah. Namun, kewenangan pembentukan Mahkamah Syar'iyah sebagai lembaga peradilan dan badan penegak hukum lainnya tidak diberikan kepada Provinsi Aceh. *Keempat*, Qanun Provinsi Aceh merupakan peraturan pelaksana langsung undang-undang tentang segala hal yang terkait dengan kewenangan Provinsi Aceh, termasuk pelaksanaan syariat Islam yang memberikan kewenangan terhadap Qanun tentang jinayah untuk mengatur jenis dan besarnya hukuman tanpa terikat batasan yang berlaku bagi Qanun selain jinayah.²²

Ketiga: Artikel Jurnal, “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015)”, Eka Nam Sihombing, 2017, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Fokus penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Melengkapi putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan Pemerintah Pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.²³

Putusan tersebut tidak serta merta menyelesaikan persoalan terkait dengan kewenangan pembatasan peraturan daerah, hal ini dikarenakan Putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku bagi peraturan daerah provinsi dan peraturan

²²*Ibid.*, hlm. 29.

²³ Eka Nam Sihombing, “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015)”, *Jurnal Yudisial*, Volume 10 Nomor 2, (2017), hlm. 218., diakses melalui <http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf>, tanggal 22-05-2018.

daerah kabupaten/kota. Rumusan masalah yang menjadi objek penelitian ini adalah bagaimana kewenangan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah oleh Menteri dan Gubernur pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.²⁴ Putusan ini sekilas mengembalikan ruh kewenangan pengujian kepada Mahkamah Agung sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 24A UUD NRI 1945, akan tetapi apabila dicermati justru putusan ini tidak benar-benar mendudukkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya kepada Mahkamah Agung. Seharusnya Mahkamah Konstitusi menyatakan peraturan kepala daerah tidak lagi dapat dibatalkan oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi, hal ini dikarenakan peraturan kepala daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum dan hierarkinya berada di bawah undang-undang, sehingga untuk mengajukannya pembatalannya harus melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung.²⁵

Adapun pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi masih dapat diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi (termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) yang lahir di daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum sah mengikat secara umum dengan melibatkan instansi vertikal yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM). Hal ini sejalan dengan ruh ketentuan Pasal 24A UUD NKRI 1945 yang sama sekali tidak memberikan delegasi kewenangan

²⁴*Ibid.*, hlm. 219.

²⁵*Ibid.*,

pengujian terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah kepada lembaga eksekutif.²⁶

Kesimpulan peneliti atas kajian di atas sebagai berikut: *Pertama*, bahwa pasca pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 UUPA oleh UU Pemilu menyatakan penyelenggaraan pemilu di Aceh secara finansial dan administratif menginduk ke KPU dan Bawaslu dan tidak lagi mengarah secara yuridis ke UUPA. Namun setelah di *judicial review* ke MK, pencabutan tersebut inkonstitusional dan tidak berlaku atas pencabutan pasal-pasal UUPA oleh UU Pemilu. *Kedua*, bahwa awal reformasi telah melahirkan berbagai perubahan politik hukum. Diantaranya adalah pemberian *privilege* bagi daerah-daerah tertentu dengan sebutan sebagai daerah istimewa, seperti yang diberikan kepada Aceh. Kekhususan dan keistimewaan bukan saja dibidang hukum namun dibidang yang belum diatur secara nasional seperti pemberian partai politik lokal, pembentukan Wali Nanggroe, dan lain sebagainya. *Ketiga*, bahwa pembatalan peraturan daerah sudah dihapus oleh Putusan MK hal ini menekan peraturan daerah merupakan bagian hierarki peraturan perundang-undangan hanya bisa dibatalkan dengan *judicial review* ke MA.

1.5. Penjelasan Istilah

Sebelum penulis uraikan lebih lanjut pembahasan skripsi ini, terlebih dahulu dijelaskan beberapa istilah penting yang dianggap perlu agar tidak terjadi kesalahpahaman serta kekeliruan dalam memahami istilah yang ada. Istilah-istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

²⁶*Ibid.,*

1.5.1. Pencabutan

Istilah pencabutan sering juga ditulis dengan kata mencabut yang secara harfiah adalah proses untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan ada juga istilah tidak berlaku yakni sebuah keadaan ketika suatu peraturan perundang-undangan atau ketentuannya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pada prinsipnya, suatu peraturan perundang-undangan atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang setara. Misalnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁷

1.5.2. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan, secara istilah bahwa undang-undang yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.²⁸ Undang-undang dapat dipahami sebagai naskah hukum dalam arti luas, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu. Istilah undang-undang dengan istilah *legislation* sebagai *any form of law making* (segala bentuk perbuatan hukum). Dengan demikian, bentuk

²⁷M. Naufal Fileindi, "Aturan Pencabutan dan Tidak Berlakunya Undang-Undang", <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f8e7835a3286/aturan-pencabutan-dan-tidak-berlakunya-undang-undang>, diakses tanggal 22-05-2018.

²⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.31

peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian undang-undang dalam arti luas.²⁹

1.5.3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

UUPA lahir setelah konflik yang berkepanjangan, pasca terjadinya tsunami 26 Desember 2004 sehingga terwujudlah MOU Helsinki yang merupakan cikal bakal penyelenggaraan pemerintahan Aceh dan sampai saat ini belum semua substansi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tersebut telah terlaksana. Masih dibutuhkan waktu dan komitmen pemerintah untuk mewujudkannya, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang merupakan orang pertama yang harus melaksanakan apa yang menjadi substansi pengaturan dalam undang-undang tersebut, baik melalui peraturan pemerintah maupun peraturan daerah (Qanun).³⁰

Kemudian mengenai Pemerintah Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.³¹

²⁹ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principle of Morals and Legislation*, (Oxford: Clarendon Press, 1996). Dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 32.

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, hlm. 21

³¹ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) yang dilakukan dengan memilih bahan pustaka atau data sekunder dengan beberapa pendekatan. Penelitian hukum normatif juga sering disebut sebagai penelitian hukum doktriner yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.³²

Jenis penelitian ini ditentukan berdasarkan fokus penelitian untuk mengetahui mekanisme pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.³³ Kemudian untuk mengetahui kosekuensi yuridis dari pencabutan Pasal 57 dan 60 ayat (1), (2) serta (4) UUPA oleh Pasal 571 huruf (d) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Penelitian ini lebih fokus dengan studi kepustakaan atau studi dokumen dilakukan karena penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan mengenai teori atau doktrin khususnya terkait hukum otonomi khusus Pemerintah Aceh.

1.6.2. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) atau studi dokumenter dan

³²Maria S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2014), hlm. 17.

³³Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 104.

literatur.³⁴ Sedangkan yang menjadi alat pengumpul data di sini ialah studi dokumen yang merupakan cara memperoleh dan mengumpulkan data yang dilakukan dengan menggunakan bahan-bahan tertulis sebagai dokumen dan bentuk lainnya seperti buku, peraturan perundang-undangan, dan media elektronik yang terkait dengan objek penelitian ini.³⁵

1.6.3. Sumber data

Penelitian ini menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka yang di dalamnya mengandung bahan hukum.³⁶ Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- a) Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Tahun 1945, Bab VI Pemerintah Daerah Pasal 18B, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2008 tentang Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan Atas Rencana Persetujuan Internasional, Rencana Pembentukan Undang-Undang.
- b) Bahan hukum sekunder, bahan hukum ini lebih kepada bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³⁷ Seperti Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Naskah Akademik

³⁴Hadardi Nawawi dan Martini Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 690.

³⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2008), hlm. 68.

³⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (jakarta: Universitas Indonesia pres, 1986),hlm.9

³⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV Rajawali, 2004), hlm. 13.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya. Bahan-bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti berupa risalah sidang Dewan Perwakilan Rakyat, dokumen, buku-buku literatur, laporan dari lembaga terkait, makalah, jurnal, transkrip hasil diskusi, dan artikel-artikel media cetak maupun elektronik tentang hukum tata negara atau hukum pemerintah Aceh.

- c) Bahan hukum tersier, bahan hukum ini ialah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³⁸ Adapun bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Kamus Hukum*, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *Kamus Inggris-Indonesia*, *Black's Law Dictionary* dan media elektronik terkait masalah yang diteliti.

1.6.4. Analisa data

Penelitian hukum normatif menjadikan analisis data sebagai urat nadi kegiatan penelitian ini karena merupakan kegiatan pengolahan data dan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan menganalisisnya. Data penelitian dianalisis secara kualitatif sesuai dengan permasalahan berdasarkan konsepsi yang digunakan. Analisis dilakukan dengan inventeriasi ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan yang kemudian dikaitkan dengan sejarah pelaksanaan, konsepnya dan dikomparasikan dengan teori yang relevan dengan objek yang diteliti. Akhir dari analisis penelitian ini

³⁸*Ibid.*

ialah peneliti masuk ke tahap kesimpulan dan saran yang menjadi titik puncak dari penelitian ini.

1.7. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari empat bab, yang dimulai dari hal-hal yang bersifat umum menuju ke hal-hal yang bersifat khusus sebagai berikut:

Bab I, merupakan pendahuluan dimana dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian pustaka, penjelasan istilah, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, merupakan tinjauan umum tata cara pencabutan pasal dalam undang-undang terdiri empat sub judul antara lain: teori hierarki perundang-undangan, tinjauan umum teori desentralisasi, tinjauan umum penafsiran konstitusi, dan tinjauan umum mekanisme pencabutan pasal.

Bab III, mengenai kajian pencabutan Pasal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terdiri dari Mekanisme pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dan konsekuensi yuridis dari pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Bab IV, mengenai penutup dan kesimpulan ada dua kategori yang dibahas pertama, kesimpulan dan saran-saran.

BAB DUA

TINJAUAN UMUM TATA CARA PENCABUTAN PASAL DALAM UNDANG-UNDANG

2.1. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Teori hierarki perundang-undangan erat kaitannya dengan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-
jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi lagi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹ Norma dasar yang tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan alat bagi norma-norma di bawahnya, sehingga suatu norma dasar dikatakan *presupposed*. Teori jenjang norma hukum mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*).²

Kemudian suatu norma hukum itu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif. Masa berlakunya suatu norma hukum itu

¹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel dan Russel, 1945), hlm. 113.

²King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujian*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), hlm. 7.

tergantung pada norma hukum di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula.³

Teori hierarki perundang-undangan ini terus diperbaharui sesuai dengan teori jenjang norma hukum semestinya, suatu norma hukum dari manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Secara spesifik bahwa norma hukum suatu negara juga berkelompok-kelompok. Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok. Kelompok pertama, *staats fundamentalnorm* (norma fundamental). Kelompok kedua, *staats grundgesetz* (aturan dasar negara atau aturan pokok negara). Kelompok ketiga, *formell gesetz* (undang-undang formal). Kelompok empat, *verordnung* dan *autnome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁴

Berdasarkan pemahaman di atas, teori perundang-undangan menjelaskan pada struktur tata hukum di Indonesia sebagai berikut.

- 1) *Staats fundamental norm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- 2) *Staats grundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang;

³Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Jakarta: PT. Kanisius, 2007), hlm. 41-44.

⁴Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, (Bensiger, Zurich, 1948), hlm. 31.

- 4) *Verordnung dan Autonome satzung*: Peraturan Pemerintah hingga keputusan bupati/walikota.⁵

Teori hierarki perundang-undangan di Indonesia diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan tersebut menjadi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2.2. Tinjauan Umum Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*) yang menyatakan *superior government assigns responsibility, authority, or function to lower government unit that is assumed to have some degree of authority*.⁶ Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah, merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.

⁵A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyeleggaran Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita IV*, Disertasi Doktor Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

⁶Shabbir Chema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, (London: Beverly Hills, 1983), hlm. 35.

Ada yang memaknai desentralisasi sebagai desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).⁷ Ada pula yang beranggapan bahwa desentralisasi adalah devolusi.⁸ Para pakar politik sependapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah kebijakan pemerintah yang tepat sasaran, dalam artian sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat. Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah adanya daerah otonomi. Ciri utama daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Karena merekalah yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karena memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Layak dan logis diberikan hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga legislatif menjadi aktor utama penentu kebijakan, hingga implikasi peforma eksekutif daerah sangat ditentukan oleh legislatif daerah.⁹

Desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertical, dari institusi atau lembaga atau pejabat yang lebih tinggi kepada institusi atau lembaga atau fungsionaris bawahannya. Seorang ahli menyatakan bahwa desentralisasi terbagi tiga macam; desentralisasi politik, desentralisasi adminisitrasi dan desentralisasi fiskal. Ketiga

⁷Henry Maddick, *Democracy, Decentralization an Development*, (London: Asia Publishing House, 1966), hlm. 1966, hlm. 32. Lihat juga Brian Smith, *Decentralization*, George Allen and Unwin, London, UK, 1985), hlm. 45.

⁸Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, (Chicester UK: John Wisley and Sons, 1983), hlm. 4.

⁹Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm. 4.

macam desentralisasi ini saling berkaitan erat satu sama lain dan seyogyanya dilaksanakan bersama-sama agar tujuan otonomi daerah tercapai.¹⁰

Desentralisasi politik adalah pemindahan kekuasaan pengambilan keputusan kepada pemerintah yang lebih rendah, untuk mendorong warga negara dan perwakilan yang dipilih dapat beradaptasi dalam proses pembuatan keputusan. Desentralisasi administrasi merupakan pelimpahan kewenangan layanan publik kepada pihak lain dalam struktur kelembagaan negara. Desentralisasi administrasi melibatkan desain organisasional, identifikasi tugas-tugas administratif khusus yang diperlukan untuk menjalankan peran tersebut. Beberapa peran administratif diantaranya adalah perencanaan, inovasi kebijakan, manajemen keuangan, dan manajemen operasional.¹¹

Desentralisasi fiskal, dimaksud untuk memindahkan atau menyerahkan sumber-sumber pendapat dan faktor-faktor pengeluaran ke daerah dengan mengurangi birokrasi pemerintahan. Dengan membawa pemerintah lebih dekat ke masyarakat, desentralisasi fiskal diharapkan dapat mendorong efisiensi sektor publik, juga akuntabilitas publik dan transparansi dalam penyediaan jasa publik serta pembuatan keputusan yang transparan dan demokratis. Kemudian dapat dipahami definisi desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri dalam mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan. Desentralisasi juga diartikan

¹⁰ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 42-44.

¹¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990) hlm. 29.

sebagai desentralisasi teritorial dan fungsional. Desentralisasi teritorial memberi kepada kelompok yang mempunyai batas-batas teritorial. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah memberikan pengorganisasian sendiri kepada suatu kelompok yang terpisah secara fungsional, dengan demikian memberi kemungkinan dilakukannya kebijakan sendiri dalam sistem pemerintahan.¹²

Dalam arti lain desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi dan parastal (perusahaan), pemerintahan daerah atau organisasi non pemerintah. Perbedaan konsep desentralisasi ditentukan terutama berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat dan besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Selanjutnya definisi dekonsentrasi sebagai penyerahan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah.¹³

Ahli lain mengatakan desentralisasi dapat dipahami dalam dua jenis yang berbeda, berdasarkan pada literatur berbahasa Inggris, yakni devolusi yang menunjuk pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih

¹²Raul P. De Guzman dan Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democratization and Development*, (Eropa: Sekretariat 1993), hlm. 3.

¹³Secara harfiah desentralisasi didefinisikan oleh RDH Koesoemahatmadja berasal dari penggalan kata bahasa Latin yaitu de berarti lepas, centrum berarti pusat. Jadi makna penggalan kata dapat diartikan sebagai 'melepaskan diri dari pusat'. Lihat RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung, Binacipta: 1979), hlm. 102.

secara lokal, dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat.¹⁴

Pendapat yang lain menyatakan desentralisasi dibagi dalam dua klasifikasi, *pertama*, desentralisasi jabatan (dekonsentrasi), adalah pemberian atau pamasrahan kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.¹⁵

Uraian teoritik memperjelas bahwa desentralisasi terbagi dalam *deconcentration*, *devolution*, dan *delegation*. Definisi dekonsentrasi misalnya sebagai “*the transfer of authority over specified decision making, financial and management functions by administrative means to different levels under the jurisdictional authority of the central government.*”¹⁶ Bermakna bahwa dekonsentrasi adalah pengalihan kewenangan atas pengambilan keputusan tertentu, fungsi keuangan dan manajemen dengan cara administratif ke tingkat yang berada di bawah otoritas yurisdiksi pemerintah pusat.

Berdasarkan sifatnya, desentralisasi yang diuraikan oleh ahli di atas dapat dibagi menjadi tiga prinsip sebagai berikut; *Pertama*, prinsip dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat di daerah. *Kedua*, prinsip devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat

¹⁴ Sadu Wasistiono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, (Bandung: Fokusmedia, 2006), hlm. 6.

¹⁵ *Ibid.*,

¹⁶ Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, hlm. 21.

pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang dikontrol oleh pemerintah pusat, dalam hal tertentu di mana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberi supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya. Dekonsentrasi dan devolusi dilihat dari sudut konsepsi pemikiran hierarki organisasi dikenal sebagai *distributed institutional monopoly of administrative decentralization*.¹⁷

Ketiga, prinsip pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*) yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi regular yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundang-undangan, kemudian pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).¹⁸

Hakekat dari desentralisasi ini adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sebagai daerah otonom. Hal ini dapat dimaknai sebagai paham kedaulatan rakyat. Tentu otonomi diberikan

¹⁷Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 63.

¹⁸*Ibid*, hlm. 5.

oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah.

Kemudian aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi yaitu 1). dekonsentrasi, 2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah (parastatal), 3) pelimpahan kewenangan (devolusi) ke pemerintah daerah, 4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).¹⁹

Pertama, salah satu bentuk desentralisasi adalah dekonsentrasi. Mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Dekonsentrasi dimaknai sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap pejabat yang ada di bawahnya.²⁰ Kemudian ahli lain mendefinisikan bahwa dekonsentrasi adalah pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara. Selanjutnya dekonsentrasi juga diartikan sebagai perpindahan tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintah daerah. Dekonsentrasi juga diartikan sebagai *atributie* yang merupakan penyerahan kewenangan menurut hukum publik kepada pejabat-pejabat, diwakili oleh pejabat-pejabat departemen.²¹

¹⁹Lihat Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, *Decentralization and Development*, hlm. 18.

²⁰Henry Maddick, *Decentralization and Development*, (London: Asia Publishing House, 1993), hlm. 23.

²¹F.A.M. Stroink, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 7.

Kedua, bentuk desentralisasi juga merupakan bagian dari delegasi. Yakni kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atau fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pusat. Seringkali lembaga-lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan tersebut memiliki kewenangan semi-otonom untuk melaksanakan tanggungjawabnya dan bahkan tidak berada di dalam struktur pemerintahan tetap²²

Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain devolusi. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsungnya.²³

Keempat, desentralisasi di banyak negara dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggung jawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi publik, dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah (LSM). Pada kasus tertentu, pemerintah dapat memindahkan hak untuk memberi ijin, mengatur atau mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang sebelumnya dikontrol oleh pemerintah ke lembaga-lembaga paralel, seperti asosiasi industri dan perdagangan nasional, lembaga profesional atau pakar, partai politik, atau koperasi.²⁴

²²Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 63.

²³*Ibid.*,

²⁴*Ibid.*,

2.3. Tinjauan Umum Penafsiran Konstitusi

Bahwa penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran diartikan sebagai metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkrit. Di samping itu, dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks undang-undang dasar.²⁵ Bahwa undang-undang dasar dapat diubah melalui *formal amendment*, *judicial interpretation* dan *constitutional usage and conventions*.²⁶

Metode penafsiran dianggap sangat penting dalam ilmu hukum, dalam hal ini diuraikan beberapa penafsiran konstitusi yang dianggap masih relevan. *Pertama*, teori penafsiran *letterlijk* atau harfiah, penafsiran ini lebih menekankan pada arti atau makna kata-kata yang tertulis. Misalnya kata *servants* dalam Konstitusi Jepang Art. 15 (2), “*All public officials are servants of the whole community and not of any group thereof*”. Contoh lain penfasiran konstitusi mengenai kata *a natural association* dalam Art. 29 ayat (1) dan kata *the moral* dalam ayat (2) Konstitusi Italia menyatakan “(1) *The Republic recognizes the rights of the family as a natural association founded on marriage*; (2) *Marriage is based on the moral and legal equality of the spouses, within the limits laid down*

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 273.

²⁶ K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, (Oxford: Oxford University Press, 1966, hlm. 119.

by law to safeguard the unity of the family.” Contoh berikutnya lagi, misalnya terlihat pada kata inconsistent dalam ayat (1) Article 13 Konstitusi India yaitu “*All laws in force in the territory of India immediately before the commencement of this constitution, in so far as they are inconsistent with the provisions of this part, shall, to extent of such inconsistency be void*”.

Kedua, teori penafsiran gramatikal atau interpretasi bahasa, penafsiran ini menekankan makna teks yang di dalamnya kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertolak dari makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku. Menurut Visser't Hoft di negara-negara yang menganut tertib hukum kodifikasi, maka teks harfiah undang-undang sangat penting. Namun, penafsiran gramatikal saja dianggap tidak mencukupi, apalagi jika mengenai norma yang hendak ditafsirkan itu sudah menjadi perdebatan.²⁷

Ketiga, teori penafsiran historis, penafsiran ini mencakup dua pengertian yakni penafsiran sejarah perumusan undang-undang, dan penafsiran sejarah hukum. Penafsiran yang pertama memfokuskan diri pada latar belakang sejarah perumusan naskah. Bagaimana perdebatan yang terjadi ketika naskah itu hendak dirumuskan. Oleh karena itu yang dibutuhkan adalah kajian mendalam tentang notulen-notulen rapat, catatan-catatan pribadi peserta rapat, tulisan-tulisan rapat peserta yang tersedia baik dalam bentuk tulisan ilmiah maupun komentar tertulis yang pernah dibuat, otobiografi yang bersangkutan, hasil wawancara yang dibuat oleh wartawan dengan yang bersangkutan, atau wawancara khusus yang sengaja

²⁷ Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, terj. B. Arief Shidarta, (Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahanyangan, 2001), hlm. 25-26.

dilakukan untuk keperluan menelaah peristiwa yang bersangkutan. Penafsiran selanjutnya mencari makna yang dikaitkan dengan konteks kemasyarakatan masa lampau. Dalam pencarian makna tersebut di rujuk juga pendapat-pendapat pakar dari masa lampau, termasuk pula merujuk kepada norma-norma hukum masa lalu yang masih relevan.²⁸

Keempat, teori penafsiran sosiologis lebih kepada konteks sosial ketika suatu naskah dirumuskan dapat dijadikan perhatian untuk menafsirkan naskah yang bersangkutan. Peristiwa yang terjadi dalam masyarakat acapkali mempengaruhi legislator ketika naskah hukum itu dirumuskan. Misalnya, pada kalimat “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.²⁹

Kelima, teori penafsiran sosio-historis, penafsiran ini memfokuskan pada konteks sejarah masyarakat yang mempengaruhi rumusan naskah hukum. Misalnya ide persamaan dalam teks konstitusi Republik V Perancis, ide ekonomi kekeluargaan dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945, dan ide negara Kekaisaran Jepang.

Keenam, teori penafsiran filosofis, penafsiran dengan fokus perhatian pada aspek filosofis. Misalnya, ide negara hukum dalam konstitusi Republik V Perancis Article 66 “*No person may be detained arbitrarily*”. Ide negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia

²⁸ *Ibid*, hlm. 29.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 276.

adalah negara hukum. Contoh lain lagi adalah rumusan ide demokrasi terpusat (*centralized democracy*) dalam konstitusi Cina.

Ketujuh, penafsiran teleologis, penafsiran ini difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsir pada fakta bahwa pada kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan atau asas tersebut mempengaruhi interpretasi. Dalam penafsiran demikian juga diperhitungkan konteks kenyataan kemasyarakatan yang aktual.³⁰

Kedelapan, teori penafsiran holistik, penafsiran ini mengaitkan suatu naskah hukum dengan konteks keseluruhan jiwa dari naskah tersebut. Ide yang terkandung di dalam metode ini mengendalikan bahwa setiap naskah hukum seperti undang-undang ataupun undang-undang dasar haruslah dilihat sebagai satu kesatuan sistem norma hukum yang mengikat untuk umum (*integral and integrated constitution or legislation*), sehingga kandungan makna yang diatur di dalamnya tidak dapat dipahami pasal demi pasalnya, melainkan harus dimengerti sebagai satu kesatuan yang menyeluruh (holistik).

Kesembilan, teori penafsiran holistik tematis-sistematis, tafsir ini menggunakan tiga rangkaian kata yang saling melengkapi. Holistik dimaknai atau dipahami aspek keseluruhan unsur yang terkait. Artinya penafsiran holistik mengaitkan penafsiran suatu naskah hukum dengan konteks keseluruhan jiwa dari naskah hukum tersebut.

³⁰ Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, hlm. 30.

2.4. Tinjauan Umum Mekanisme Pencabutan Pasal

Istilah pencabutan dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* mendefinisikan proses, cara, perbuatan mencabut (menarik kembali, menbatalkan mengundi).³¹ Mekanisme pencabutan pasal juga secara umum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Dalam lampiran II Nomor 158 dan 159 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatakan suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi peraturan perundang-undangan lebih rendah yang dicabut.

Jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan itu. Jika materi dalam peraturan perundang-undangan baru menyebabkan perlunya pengantiannya seluruh atau sebagian materi dalam peraturan perundang-undangan lama, di dalam peraturan perundang-undangan baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau pencabutan sebagian peraturan perundang-undangan.³²

Pengertian pencabutan peraturan perundang-undangan berbeda dengan pengertian perubahan peraturan perundang-undangan sehingga pencabutan

³¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Pencabutan>, diakses tanggal 29 Oktober 2018.

³² Lihat Lampiran II Nomor 221 dan 222 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

peraturan perundang-undangan tidak merupakan bagian dari perubahan peraturan perundang-undangan. Pencabutan peraturan perundang-undangan hendaknya tidak dirumuskan secara umum, tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan mana yang dicabut.³³

Proses pencabutan undang-undang sama dengan proses pembentukan undang-undang pada umumnya, bedanya adalah tidak ada naskah akademik. Penjelasan lebih lanjut mengenai proses pembentukan undang-undang yang mencabut suatu undang-undang lain mulai dari bentuk RUU yang berasal dari Presiden maupun DPR sampai dengan RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden dan disahkan serta diundangkan dalam lembaran negara. secara teori juga proses pencabutan undang-undang dibagi menjadi dua antara:

Pertama, pencabutan dengan penggantian, suatu pencabutan dengan penggantian terjadi apabila suatu undang-undang yang ada digantikan dengan suatu undang-undang yang baru. Dalam pencabutan dengan penggantian ini, ketentuan pencabutan tersebut dapat diletakkan di depan (dalam pembukaan) ataupun diletakkan di belakang (dalam ketentuan penutup). Apabila ketentuan pencabutan tersebut diletakkan di depan (dalam pembukaan), maka ketentuan pencabutan ini berakibat bahwa undang-undang yang dinyatakan dicabut itu akan tercabut berserta akar-akarnya, dalam arti undang-undang tersebut tercabut berserta seluruhnya peraturan pelaksanaannya.³⁴

³³ Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 174,133.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 174.

Kedua, pencabutan tanpa penggantinya, dalam pencabutan suatu undang-undang yang dilakukan tanpa penggantinya, kerangka (*kenvorm*) dari undnag-undnag tersebut mempunyai kesamaan dengan perubahan undnag-undang, yaitu dalam batang tubuhnya akan terdiri atas dua pasal yang berisi: a. Pasal 1: berisi tentang ketentuan pencabutan, b. Pasal 2: berisi tentang ketentuan mulai berlakunya undang-undang tersebut. Walaupun secara teori terdapat dua cara pencabutan terhadap undang-undang, namun demikian dalam Lampiran II Nomor 146 Undang-Undang 12 Tahun 2011 hanya dirumuskan satu cara pencabutan, yaitu pencabutan undang-undang yang diletakkan dalam ketentuan penutup.³⁵

Dari uraian semua sub bab di atas, akan diberikan kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, bahwa teori hierarki perundang-undangan secara yuridis sudah diterapkan dan diaplikasikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, mulai dari UUD Tahun 1945, TAP MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Atinya teori hierarki peraturan perundang-undangan ini akan bisa melihat kedudukan UUPA dan UU Pemilu dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Kedua*, bahwa teori desentralisasi sudah mulai diterapkan di Indonesia sejak reformasi bahkan desentralisasi asimetris juga dibeberapa daerah sudah dibentuk. Misalnya Pemerintah Aceh dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. *Ketiga*, Penasfiran konsitiusi sejak dibentuk Mahkamah Konstitusi sudah digunakan oleh Hakim MK, misalnya dalam kasus pengujian perkara terkait UUPA. *Keempat*, bahwa mekanisme pencabutan pasal secara umum memang

³⁵ *Ibid.*, hlm. 176.

sudah diatur namun secara khusus belum diatur dalam undang-undang khusus, misalnya Pasal 269 UUPA mengatur secara khusus mengenai perubahan setiap pasal yang ada di UUPA.

2.5. Konsep Nasakh dan Mansukh dalam Hukum Islam

Konsep *nasakh* dan *mansukh* menjadi rujukan dalam pembatalan suatu hukum karena keberadaan *nasakh* dan *mansukh* dalam hukum Islam sangat penting, karena tidak selamanya hukum dalam satu tempat sama dengan tempat dan kondisi di lain tempat. Hanya saja dalam memberlakukan *nasakh* dan *mansukh* ini terbatas pada masalah-masalah hukum syar'i, sementara selain itu tidak diperbolehkan seperti masalah aqidah atau pokok-pokok ibadah dan pokok-pokok akhlak, seperti keadilan, kejujuran, larangan syirik, membunuh, mencuri dan lain sebagainya. Di samping itu penetapan *nasakh* dan *mansukh* tidak diperkenankan dengan menggunakan ijtihad atau pendapat dari para ulama tetapi memang murni dari Allah SWT yang terdapat di dalam Alquran. Namun begitu, terdapat dua golongan yang berlawanan yaitu golongan yang mendukung adanya *nasakh* dan *mansukh* di dalam Alquran dan golongan yang menolak adanya *nasakh* dan *mansukh* dalam Alquran. Jalan tengah yang diambil adalah dengan jalan mengkompromikan kedua golongan yang berseberangan dengan meninjau kembali istilah pengertian *nasakh* dan *mansukh*.

Prolog di atas mengantarkan peneliti melihat definisi konsep *nasakh* dan *mansukh* itu sendiri. Secara etimologis, kata *nasakh* yang bentuk isim failnya “*nasakh*”, dan isim maf'ulnya “*mansukh*”, mempunyai arti yang beragam antara lain menghilangkan, menghapuskan, membatalkan. Yang berarti membatalkan

atau memindahkan dari satu wadah ke wadah lain. Atau juga berarti penukilan dan penyalinan, penghapusan/pembatalan (*al-izalah* atau *al-ibhal*), pemindahan (*al-naql*), pengubahan/penggantian (*al-ibad*), dan pengalihan (*al-tahwil* atau *al-intiqal*). Berkaitan dengan itu maka *nasakh* diartikan sesuatu yang membatalkan, menghapus, memindahkan, dan memalingkan. Sedangkan *mansukh* adalah sesuatu yang dibatalkan, dihapus, dipindahkan, diganti, dan dipalingkan.³⁶

Terdapat perbedaan pendapat antara ulama muqaddimin dan mutaakhirin dalam mendefinisikan *nasakh* secara terminologis. Perbedaan tersebut bersumber pada banyaknya pengertian *nasakh* secara etimologi. Misalnya cakupan makna yang ditetapkan ulama mutaaddimin sebagai berikut. *Pertama*, pembatalan hukum yang ditetapkan sebelumnya dengan hukum yang ditetapkan kemudian. *Kedua*, pengecualian atau pengkhususan hukum bersifat umum oleh hukum lebih khusus yang datang setelahnya. *Ketiga*, bayan atau penjelasan yang datang kemudian terhadap hukum yang bersifat samar. *Keempat*, penetapan syarat terhadap hukum terdahulu yang belum bersyarat.³⁷

Di samping itu ada yang berpendapat bahwa istilah tersebut berarti pembatalan ketetapan hukum yang ditetapkan pada suatu kondisi tertentu oleh ketetapan lain yang berbeda akibat munculnya kondisi lain. misalnya perintah agar kaum muslimin pada periode Makkah bersabar karena lemah telah di *nasakh* oleh adanya perintah berperang pada periode Madinah karena kondisi mereka sudah kuat. Bahkan ketetapan hukum Islam yang membatalkan hukum yang

³⁶ Quraish Shihab, *Membumikan Alquran*, (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 143.

³⁷ Moch Noor Ichwan, *Studi Ilmu-Ilmu Alquran*, (Semarang: RaSail Media Group, 2002), hlm. 108.

berlaku pada masa sebelum Islam termasuk dalam pengertian *nasakh*.³⁸ Sementara menurut ulama mutaakhirin, *nasakh* adalah dalil yang datang kemudian, berfungsi untuk menggugurkan dan menghilangkan hukum yang pertama.³⁹

Dengan demikian ulama mutaakhirin mempersempit pengertian yang luas itu. Menurut mereka, *nasakh* adalah ketentuan hukum yang datang kemudian untuk membatalkan masa berlakunya hukum terdahulu. Artinya ketetapan hukum yang terdahulu tidak berlaku lagi dengan adanya ketetapan hukum yang baru. Atas dasar itu, dalil yang datang kemudian disebut *nasakh* (yang menghapus). Sedangkan hukum yang pertama disebut *mansukh* (yang terhapus). Sementara itu penghapusan hukumnya disebut *nasakh*.⁴⁰

Sementara itu, menurut az-Zarqani sebagaimana dikutip oleh Moh. Nur Ichwan yang dimaksud dengan terminologi “menghapuskan” dalam definisi tersebut adalah terputusnya hubungan hukum yang dihapus dari seorang mukallaf dan bukan terhapusnya substansi hukum itu sendiri. Definisi di atas apabila dijelaskan lagi, dapat kita tarik beberapa butiran-butiran makna yang tersirat adalah dipastikan terjadi *nasakh* apabila ada dua hal yaitu *nasakh* dan *mansukh*. *Nasakh* harus turun belakangan dari *mansukh*, menilai suatu ayat sebagai *nasakh* dan yang lain di-*nasakh*-kan, apabila ayat-ayat yang kontradiktif itu tidak dapat dikompromikan dan diamalkan secara bersama. Sedangkan syarat kontradiksi adanya persamaan subjek, objek, waktu, syarat, dan lain-lain. menurut al-Qathan *nasakh* adalah ialah mengangkat (menghapus) hukum syara' dengan

³⁸ Dewan Redaksi, *Ensiklopedia Islam*, (Jakarta: Ictiar Baru Van Hoeve, 1997), hlm. 16

³⁹ Quraish Shihab, *Membumikan Alquran, Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan*, (Bandung: Mizan, 2004), hlm. 143.

⁴⁰ Kahar Mansyur, *Pokok-Pokok Ulumul Qur'an*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 135.

dalil hukum syara' lain. kata hukum di sini menunjukkan bahwa prinsip segala sesuatu hukum asalnya boleh". Kata-kata dengan dalil hukum syara' mengecualikan pengangkatan (penghapusan) hukum disebabkan kematian atau gila, penghapusan dengan ijma' atau qiyas.⁴¹

Kata nasakh (yang menghapus) tercatat dalam Alquran Surah Al-Baqarah ayat 106 sebagai berikut:

﴿ مَا نُنسخ مِنْ آيَةٍ أَوْ نُنسِهَا نَأْتِ بِخَيْرٍ مِنْهَا أَوْ مِثْلَهَا ۗ أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ۝ ﴾

"Ayat yang kami batalkan atau Kami hilangkan dari ingatan, pasti Kami ganti dengan yang lebih baik atau yang sebanding dengannya. Tidaklah kamu tahu bahwa Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu",

Arti kata itu juga digunakan untuk ayat atau sesuatu yang dengannya nasakh dapat diketahui dan digunakan pula untuk hukum menghapuskan hukum yang lain. *Mansukh* adalah hukum yang diangkat atau dihapus. Perlu dipahami bahwa terjadinya *nasakh* dan *mansukh* itu bukan berarti dalam Alquran maupun Hadist terdapat kontradiksi, tetapi menunjukkan fleksibilitas ajaran Islam, sehingga bisa disesuaikan dengan situasi dan kondisi sosiokultural penerima ajaran. Oleh sebab itu para ulama ushul menetapkan syarat kemungkinan terjadi *nasakh* dan *mansukh* yaitu nasakh harus terpisah dari *mansukh*, *nasakh* harus lebih kuat atau sama kekuataannya dengan *mansukh*, *nasakh* harus berupa dalil-dalil syara'. *Mansukh* tidak dibatasi dengan waktu, *mansukh* harus berupa hukum syara,

⁴¹ Manna Khalil al-Qattan, *Studi Ilmu-Ilmu Alquran*, terj. Mudzakir, (Yogyakarta: Pustaka Lentera, 2001), hlm. 285.

nasakh wurudnya kemudian setelah *mansukh*. Di samping itu perlu diketahui bahwa ada nash-nash yang sudah pasti yang tidak mungkin dibatalkan.⁴²

Beberapa nash yang tidak bisa dibatalkan antara lain: *Pertama*, nash yang berisi pokok ajaran, baik berupa aqidah atau pokok-pokok ibadah dan pokok-pokok akhlak, seperti keadilan, kejujuran, larangan syirik, membunuh, mencuri, dan lain sebagainya. *Kedua*, nash yang berisi hukum abadi atau selamanya berdasarkan pernyataan nash itu sendiri. *Ketiga*, nash yang berisi pemberitaan satu kejadian baik yang sudah lewat atau yang akan datang.⁴³

Jadi dapat dipahami bahwa konsep pembatalan dalam hukum Islam lebih kepada teori *nasakh* dan *mansukh*, meskipun konsep ini digunakan hanya melihat Alquran saja tetapi pengembangan teorinya bisa diaplikasikan dalam teori pembatalan perundang-undangan ke dalam hukum positif sekarang. Bahkan *nasakh* merupakan membatalkan ayat dengan ayat yang lain karena adanya dalil yang menunjukkannya. *Nasakh* terjadi pada ayat yang berlawanan atau kontradiksi dengan ayat yang lain yang sulit dikompromikan. Kemudian *nasakh* dan *mansukh* hanya berlaku terhadap ayat-ayat yang berkaitan dengan hukum syar'i yaitu terjadi pada perintah dan larangan. *Nasakh* tidak terdapat dalam akhlak, ibadah, akidah, dan juga janji dan ancaman Allah.

⁴² *Ibid.*, hlm. 286.

⁴³ Abdul Wahab Kallaf, *Ilmu Ushul Fiqh* (Tanpa tempat: Dar al-Kuwaitiyyah, 1968), hlm. 226-227.

BAB TIGA

KAJIAN PENCABUTAN PASAL UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

3.1. Mekanisme Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Istilah pencabutan menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* adalah proses, cara, perbuatan mencabut (menarik kembali, membatalkan, mengundi).¹ Pencabutan menurut *Kamus Bahasa Belanda* adalah *intrekking* yang dimaksud dengan penarikan kembali. Secara yuridis, mekanisme pencabutan atau pembatalan suatu undang-undang sudah diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Misalnya istilah batal ditemukan dalam penjelasan Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang antara lain mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.²

Secara umum, pengertian pencabutan peraturan perundang-undangan adalah berbeda dengan pengertian perubahan peraturan perundang-undangan sehingga pencabutan peraturan perundang-undangan tidak merupakan bagian dari perubahan peraturan perundang-undangan. Secara teori, pencabutan peraturan perundang-undangan ini dapat dibedakan menjadi dua, sebagai berikut:

Pertama, pencabutan dengan penggantian. Suatu pencabutan dengan penggantian terjadi apabila suatu peraturan perundang-undangan yang ada

¹Tim Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Baru, (Jakarta: Kepustakaan, 2010), hlm. 144.

²Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Jakarta, Kanisius, 2017), hlm. 29. Lihat Juga Soekartini, *Kamus Bahasa Belanda-Indonesia*, (Surabaya: Sumur Bandung, 1972), hm. 290.

digantikan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang baru. Kerangka dari peraturan perundang-undangan yang baru ini sama seperti lazimnya pada peraturan perundang-undangan lainnya, hanya bedanya peraturan perundang-undangan yang baru ini memuat adanya pencabutan terhadap peraturan perundang-undangan yang lama.³

Dalam pencabutan dengan penggantian ini ketentuan pencabutan tersebut dapat diletakkan di depan (dalam pembukaan), ataupun diletakkan di belakang (dalam ketentuan penutup). Apabila ketentuan pencabutan tersebut diletakkan di depan (dalam pembukaan), maka ketentuan pencabutan ini berakibat bahwa peraturan perundang-undangan yang dinyatakan dicabut tersebut akan tercabut beserta akar-akarnya, dalam arti perundang-undangan tersebut beserta seluruh peraturan pelaksanaannya. Misalnya rumusan pencabutan di dalam pembukaan undang-undang sebagai berikut:

MEMUTUSKAN

Dengan mencabut : Undang-Undang Nomor.....Tahun..... Tentang.....

Menetapkan : Undang-Undang Nomor.....Tahun..... Tentang.....

Misalnya ketentuan pencabutan tersebut diletakkan di belakang (dalam ketentuan penutup), peraturan perundang-undangan yang dicabut tersebut akan dicabut, tetapi tidak beserta akar-akarnya, dalam arti peraturan perundang-undangan tersebut tercabut akan tetapi peraturan pelaksanaannya masih dapat dinyatakan berlaku. Contohnya perumusannya sebagai berikut:

³Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya, Jilid II*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 174-175.

KETENTUAN PENUTUP

Pasal

Dengan berlakunya Undang-Undang ini maka Undang-Undang

Nomor....Tahun....tentang dinyatakan tidak berlaku (dicabut).

Kedua, pencabutan tanpa penggantian. Dalam pencabutan suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan tanpa penggantian, kerangka (*kenvorn*) dari peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kesamaan dengan perubahan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut akan terdiri atas dua pasal dengan yang diberi angka Arab, dimana masing-masing pasal tersebut berisi, misalnya:

- a. Pasal 1: berisi tentang ketentuan pencabutan.
- b. Pasal 2 : berisi tentang ketentuan mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut.

Seperti dalam perubahan suatu peraturan perundang-undangan, pencabutan suatu peraturan perundang-undangan juga dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan pada prosedur yang berlaku, dan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenisnya, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Walaupun secara teori terdapat dua cara pencabutan terhadap peraturan perundang-undangan, namun demikian sebagai contoh dalam lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang hanya dirumuskan satu cara pencabutan, yaitu pencabutan peraturan perundang-undangan yang diletakkan dalam Ketentuan Penutup atau dalam pasal-pasal terakhir dari suatu peraturan perundang-undangan.

Namun yang menjadi persoalan adalah bagaimanakah mekanisme pencabutan undang-undang khusus seperti Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai berikut:

Pasal 57 ayat (1) “Anggota KIP Aceh berjumlah 7 (tujuh) orang dan anggota KIP Kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang yang berasal dari unsur masyarakat”. (2) “Masa kerja anggota KIP adalah 5 (lima) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan”.

Pasal 60 ayat (1) “Panitia Pengawas Pemilihan Aceh dan kabupaten/kota dibentuk oleh panitia pengawas tingkat nasional dan bersifat ad hoc”; (2) “Pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah Undang-Undang ini diundangkan”. (4) “Masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota”.

Pasal di atas dicabut oleh Pasal 571 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sebagai berikut:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924);
- b. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246);
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316);
- d. Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633),

Dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Apabila ditelusuri dan dipahami salah satu alasan Pemerintah Indonesia mencabut Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yakni

untuk menyatupatkan pengaturan terkait pemilu, agar perwujudan kedaulatan rakyat dan perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis, serta diharapkan berintegritas, efektif dan efisien sesuai suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal ini juga didukung oleh Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan “bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Frasa ayat ini menegaskan bahwa rakyat memiliki peran yang sangat besar dan menimbulkan hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat serta wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.⁴

Secara prinsipil dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ada dua landasan pemikiran atas pencabutan Pasal 57 dan 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 diantara lain sebagai berikut. Secara yuridis, pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, sudah diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sesuai dengan penjelasan lampiran II Nomor 158 dan 159 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi peraturan

⁴M. Lukman Edy dkk, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2017), hlm. 28.

perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.⁵

Kemudian dijelaskan kembali pada lampiran II Nomor 221 dan 222 dan 223 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan. Jika materi dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam peraturan perundang-undangan yang lama, di dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh peraturan perundang-undangan yang lama. peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.⁶

Kekhususan Aceh tidak semata-mata diraih dengan kebaikan pemerintah pusat.⁷ Konflik politik dan hukum yang sejak puluhan tahun telah menghantui wilayah teritori menjadi salah satu sebab di antara sebab-sebab lainnya. Musibah tsunami pada tahun 2004 menjadi tonggak awal upaya penyelesaian konflik berdarah. Fakta tersebut termaktup jelas dalam konsideran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 huruf e yang berbunyi bahwa bencana alam gempa bumi

⁵Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid II*, hlm. 35.

⁷Salah satu kekhususan Pasal 241 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang dipahami telah memberi kebolehan bagi Aceh untuk menggunakan serta menuliskan norma dan sanksi yang ada dalam syari'at Islam di bidang jinayat apa adanya, sepanjang hal itu dianggap perlu dan relevan. Lihat Husni Mubarak A. Latief, "Disonansi Qanun Syari'at Islam dalam Bingkai Konstitusi Hukum Indonesia: Aceh Sebagai Studi Kasus", *Proceeding, Annual International Conference on Islamic Studies*, hlm. 2781, Dikutip dari Alyasa Abubakar "Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Daruusalam: Otonomi Khusus di Bidang Hukum, *makalah*, dipresentasikan pada Sharia International Conference di Banda Aceh, 20 Juli 2007, hlm. 13.

dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Karena alasan tersebut, UUPA berbeda dengan undang-undang umum lainnya. Bahkan dikategorikan sebagai undang-undang khusus dan istimewa, misalnya dalam catatan Risalah Rapat RUU Pemerintahan Aceh salah satu Fraksi PKS Nasir Djamil mempertanyakan mengenai kekhususan dan keistimewaan undang-undang otonomi khusus Aceh yang dikerjakan pada saat itu, antara lain sebagai berikut:

Apa sebenarnya yang dimaksud oleh undang-undang tentang satuan pemerintah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, bagaimana sebenarnya yang dimaksud bersifat khusus dan istimewa itu sendiri? Karena kita perlu tahu, karena ini sebenarnya juga langkah dasar kita untuk membahas rancangan undang-undang ini sehingga punya suatu gambaran yang sama apa sebenarnya yang spesial, apa sebenarnya yang khusus itu?⁹

Pertanyaan di atas langsung dijawab oleh salah satu Tim Ahli Perumusan RUU Pemerintahan Aceh Ismail Suny sebagai berikut:

Saudara Nasir Jamal bertanya tentang pemerintah yang khusus dari situ, memang di sini sudah baik saudara sudah membuat ketentuan umum di sini, Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa, ini “dan” “atau”, ini diingat-ingat, dipelajari kembali, sebab di satu tempat disebut “dan” di satu tempat lain disebut “atau”. Ini harus dipilih kalau kedua-duanya, baru diberi definisi, istimewanya apa? Dan khususnya apa? Untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip NKRI.

⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XV/2017; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XV/2017 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XV/2017.

⁹Ferry Mursyid Baldan dkk, *Panitia Khusus Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2006), hlm. 33.

Kekhususan dan keistimewaan tidak sejalan dengan konsepsi ahli Fakultas Hukum Universitas Indonesia, misalnya Hikmahanto Juwana menyatakan sebagai berikut:

“Banyak pihak mengkhawatirkan bahwa implikasi *Memorandum of Understanding* dapat mengakibatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia berubah dari negara kesatuan menjadi negara dalam negara, satu negara dalam dua sistem, semacam RRT dan Hongkong dan negara federal yang sangat dekat dengan negara berdaulat”.¹⁰

Kemudian mengenai kekhususan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Tim Ahli RUU PA yakni Sri Soemantri menjelaskan secara umum sebagai berikut:

“Bahwa penetapan Undang-Undang “Pemerintahan Aceh” itu tergantung dari bagaimana kita mengakomodasi 3 unsur tadi, negara kesatuan. Di dalam MoU itu sendiri GAM itu mengaku negara kesatuan. Oleh karena itu penting kita sikapi masalah ini. Kemudian undang-undang sebagai peraturan dasar, peraturan tertinggi dalam negara, kita tidak bisa mengingkari itu. Dan kemudian bagaimana itu diakomodasi dalam apa yang tercantum didalam MoU itu. Didalam waktu yang singkat ini susah sekali untuk, tadi ditanyakan berbagai macam solusi”.¹¹

Sepanjang penelusuran penulis, ada secara khusus belum ada di dalam Naskah RUU Pemerintahan Aceh membahas atau mendiskusikan bagaimana cara pencabutan undang-undang atau pasal yang dianggap bertentangan. Akan tetapi dalam ketentuan penutup Pasal 269 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Peraturan perundang-undangan yang ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.
- (2) Peraturan perundang-undangan di bahwa undang-undang yang berkaitan secara langsung dengan otonomi khusus bagi daerah Provinsi Aceh dan kabupaten/kota disesuaikan dengan Undang-Undang ini.

¹⁰*Ibid.* hlm. 33.

¹¹*Ibid.*, hlm. 38.

- (3) Dalam hal adanya rencana perubahan Undang-Undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA.

Artinya ada mekanisme tersendiri dalam proses perubahan atau pencabutan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 bahkan dalam konsep desentralisasi asimetris, ketidaklaziman pengaturan karena adanya kekhususan itu sangat dimungkinkan. Merujuk pada pandangan Tarlton yang kemudian menyatakan bahwa subyek utamanya dari pada “pembedaan” antara daerah sehingga terdapat daerah istimewa/daerah khusus dan pola hubungan tak lazim adalah perihal soal kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus/istimewa mempresentasikan alasan-alasan unik. Subyek kewenangan inilah yang nantinya menentukan bangunan relasi daerah khusus/istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola pemerintahannya.¹²

Dalam teori desentralisasi asimetris, tipe model kekhususan dan keistimewaan Aceh masuk dalam kategori model desentralisasi asimetris penuh. Derajat daerah yang didefinisikan sebagai daerah khusus ini tentu memiliki resiko secara teoritis, yaitu berpotensi menghasilkan anarkisme dalam hubungan pusat daerah. Prasyarat pengembangan model ini adalah kapasitas pemerintah pusat yang sangat kuat dalam pelaksanaan desentralisasi.¹³

Ketentuan Pasal 557 ayat (1) huruf a dan b dan ayat (2) UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) berbunyi: ayat (1) kelembagaan

¹² Jaweng, Robert Endi, “Anomali Desentralisasi Asimetris”, *Suara Pembaruan*, Selasa, 21 Desember 2010, hlm. 5

¹³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus* (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 237.

Penyelenggaraan Pemilu di Aceh terdiri atas: a. Komisi Independen Pemilihan Provinsi dan Komisi Independen Pemilihan kabupaten/kota merupakan satu kesatuan kelembagaan yang hirarkis dengan KPU; b. Panitia Pengawasan Pemilihan kabupaten/kota merupakan satu kesatuan kelembagaan yang hirarkis dengan Bawaslu. Ayat (2) berbunyi kelembagaan Penyelenggaraan Pemilu di Aceh sebagaimana dimaksud ayat (1) wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya berdasarkan dengan Undang-undang ini. Selanjutnya Pasal 571 UU Pemilu huruf d tersebut berbunyi Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dengan adanya Pasal 557 ayat (1) huruf a, b dan ayat (2) serta Pasal 571 huruf d UU Pemilu menurut penulis bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut sangat merugikan Aceh dan dirasa ketentuan tersebut sangat tidak adil dan telah mengenyampingkan kekhususan dan keistimewaan Aceh sebagaimana yang telah diperjuangkan selama ini dalam proses upaya mewujudkan perdamaian dan mewujudkan konsep *self government* di Aceh. Ketentuan tersebut pula mengkhianati kehendak rakyat Aceh dikarenakan menghapus ketentuan kekhususan Aceh dalam UUPA. Seperti dipahami bersama bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 merupakan manifestasi kongkrit dari MoU Helsinki.

3.2. Kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Kedudukan hukum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjadikan Aceh sebagai daerah yang tergolong dalam desentralisasi asimetris dikuatkan dengan Pasal 18B UUD. Oleh karena itu menurut hemat penulis perlu perlakuan khusus dan berbeda dengan daerah desentralisasi lainnya. Jika merujuk pada sejarahnya, sebelum lahirnya UUPA Aceh telah terlebih dahulu dikuatkan status desentralisasi asimetrisnya dengan adanya tiga peraturan penting yang pernah diberlakukan bagi keistimewaan dan kekhususan Aceh, yaitu Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan terakhir Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Sebelum melihat kedudukan hukum UUPA dan UU Pemilu, akan diuraikan catatan sejarah mengenai kedudukan daerah Aceh yang telah beberapa kali mengalami status perubahan secara struktur pemerintahan. Di awal kemerdekaan, Aceh merupakan salah satu kresidenan dalam Provinsi Sumatera dengan Teuku Nyak Arief sebagai Residen. Pada 5 April 1948 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 Kresidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara, bersama-sama Keresidenan Sumatera Timur dan Karesidenan

Tapanuli Selatan.¹⁴

Pada saat kunjungan Soekarno yang pertama ke Aceh pada 15 Juni 1948 dalam pertemuannya dengan Soekarno, Daud Beureueh meminta kepada Soekarno agar kelak Aceh diberi kebebasan untuk menjalankan syari'at Islam. Atas permintaan tersebut Soekarno berjanji bahwa “kepada daerah Aceh nanti akan diberikan hak menyusun rumahtangganya sendiri sesuai dengan syariat Islam”.¹⁵

Pasca janji Soekarno pada 1949 beberapa tokoh Aceh menghadap Wakil Perdana Menteri Syafruddin Prawinegara yang saat itu juga menjadi Kepala Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) dan sedang mengungsi ke Aceh dari Bukit Tinggi untuk mendesak Pemerintah Pusat membentuk Provinsi Aceh yang otonomi dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Permintaan tersebut dimaksudkan agar memberikan stimulus kepada rakyat Aceh agar tetap mempertahankan wilayah Aceh sebagai daerah modal dalam mempertahankan kemerdekaan. Permintaan tersebut dilakukan oleh Syafaruddin Prawiranegara dengan mengeluarkan Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 8/Des/WKPM tahun 1949.¹⁶

Pada masa Indonesia berbentuk negara federasi, Aceh memilih berada dalam naungan Republik Indonesia, sebagai salah satu provinsi yaitu Provinsi Aceh namun RIS yang berbentuk negara federasi tersebut tidak berumur panjang karena pada 17 Agustus 1960 RIS dibubarkan (27 Desember 1949-17 Agustus

¹⁴ Soetandyo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute for Local Development dengan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 564.

¹⁵ Darmansyah Djumala, *Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 25.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

1950). Pembubaran RIS didorong oleh keinginan yang kuat dari para tokoh pejuang kemerdekaan saat itu untuk menetapkan Indonesia kembali sebagai negara kesatuan. Sebelum pembubaran RIS, pada 19 Mei 1950 telah dicapai kesepakatan antara RI dan RIS untuk membentuk NKRI yang akan terdiri dari 10 Provinsi, sehingga dengan demikian mengubah bentuk negara Indonesia dari federasi menjadi negara kesatuan. Pembentukan 10 Provinsi ini kemudian ditetapkan pada 14 Agustus 1950 melalui Peraturan Pemerintah R.I.S Nomor 21 Tahun 1950 merupakan provinsi-provinsi administratif, diantaranya ada 7 buah yang telah dibentuk sebagai provinsi otonom atas dasar-dasar yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah-Daerah Otonom yaitu 1). Provinsi Jawa Timur, 2). Provinsi Jawa Tengah, 3). Provinsi Jawa Barat, 4). Provinsi Sumatera Selatan, 5). Provinsi Sumatera Tengah, 6). Provinsi Sumatera Utara, dan 7). Provinsi Kalimantan, sedangkan tiga buah lainnya, 1). Provinsi Maluku, 2). Provinsi Sulawesi, 3). Provinsi Sunda Kecil.¹⁷

Pasca penyatuan beberapa provinsi tersebut, kondisi politik pada saat itu masih labil dan eksistensi RI yang sangat rapuh itu dapat dimengerti jika para pemimpin RI lebih mengedepankan upaya konsolidasi nasional dan memperkuat kesatuan wilayah Indonesia ke dalam suatu sisten kenegaraan yang solid. Namun, dalam perspektif rakyat Aceh justeru semangat kesatuan dan persatuan saat itu haru dibayar mahal dengan hilangnya Provinsi Aceh yang dinilai sebagai representasi identitas keislaman mereka.

¹⁷Lihat Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimteris*, hlm. 228.

Kemudian Pemerintah Pusat pada saat itu diwakili oleh Perdana Menteri Mohammad Natsir pada 23 Januari 1951, membubarkan Provinsi Aceh dan digabungkan ke dalam Provinsi Sumatera Utara dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 yang telah diubah dengan Undang-Undang Darurat Nomor 16 Tahun 1950 (Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 52). Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera Utara bersama-sama Sumatera Timur dan Tapanuli, hal ini ditafsirkan bahwa sesungguhnya inilah bibit ketidakpercayaan rakyat Aceh (Daud Beureueh) kepada pemerintah pusat di Jakarta.¹⁸

Hal ini yang mengindikasikan kekecewaan Daud Beureueh terhadap Pemerintah Pusat mencapai puncaknya ketika Presiden Soekarno pada 27 Januari 1953 berpidato di Amuntai, Kalimantan Selatan yang menegaskan bahwa Indonesia tidak mungkin menggunakan Islam sebagai dasar negara. Dengan pidato Soekarno yang seperti itu semakin jelas bagi para tokoh Aceh bahwa Indonesia tidak memberi peluang bagi negara untuk Islam sebagai dasar negara pupus juga harapan rakyat Aceh untuk menerapkan syari'at Islam di Aceh. Hal itu membuat Daud Beureueh kecewa sehingga pada 21 September 1953 menyatakan bergabung dengan dan menjadi dari Negara Islam Indonesia/NII yang sebelumnya telah diproklamasikan oleh Kartosuwiryo pada 7 Agustus 1949.¹⁹

¹⁸Dalam salah satu karya Mr Hardi menjelaskan penyebab bubarnya Provinsi Aceh dan digabungkannya ke dalam Provinsi Sumatera Utara adalah antara lain karena jiwa demokratis yang belum tumbuh di kalangan aparat pemerintah pusat dan karena pemerintah tidak mempunyai wawasan strategis yang luas dan futuristik serta tidak menyadari perbedaan struktur masyarakat Aceh dengan Sumatera Utara. Lihat Hardi, *Daerah Istimewa Aceh: Latar Belakang Politik dan Masa Depan*, (Jakarta: Cita Panca Serangkai, 1993), hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*, hlm. 229.

¹⁹Darmansyah Djumala, *Soft Power Aceh*, hlm. 27.

Artinya, kekhususan dan keistimewaan Aceh bukan pemberian serta merta oleh Pemerintah Pusat namun adanya upaya dari para leluhur rakyat Aceh untuk menjadi Aceh menjadi spesial dimata Indonesia. Setelah pemberontakan oleh Daud Beureueh, Pemerintah Pusat memenuhi kembali tuntutan aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, Presiden Soekarno mengubah kembali status Karesidenan Aceh menjadi daerah Otonomi Provinsi Aceh pada tanggal 29 November 1956. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara yang diundangkan tanggal 7 Desember 1956.²⁰ Komando Resimen TNI di Koetardja ditingkatkan statusnya menjadi Komando Daerah Militer Aceh (KDMA) yang kemudian dikukuhkan menjadi Kodam Iskandar Muda, namun yang menjadi dilema adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 sama sekali tidak menyebut pemberian otonomi untuk Aceh dalam pemberlakuan syari'at Islam.

Setelah Orde Lama berakhir dan Orde Baru kembali membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah terlalu ingin memusatkan keinginannya di Jakarta, serta mengeksploitasi kekayaan alam Aceh berupa gas alam dan minyak bumi tanpa memberikan keuntungan yang memadai bagi rakyat Aceh, sementara penyelenggaraan Aceh tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Kemudian melahirkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi daerah menyebabkan munculnya gerakan perlawanan seperti Gerakan Aceh Merdeka yang dipimpin oleh Dr. Hasan Tiro yang menuntut pemisahan diri dari

²⁰Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 148.

Republik Indonesia. Pendekatan militer menyebabkan terjadinya kekerasan pada periode Daerah Operasi Militer (DOM) 1989-1995 di Aceh.²¹

Masa Soeharto, GAM dipandang sebagai gerakan pengacau liar, sehingga harus dibasmi. Karena itu, tidak ada referensi pada masa pemerintah Soeharto untuk melakukan upaya integrasi politik bagi kelompok ini. Setelah orde baru jatuh, muncul gerakan massa terbuka yang menyuarakan sikap anti militer dan anti-Jakarta. Di tengah situasi politik yang berpihak pada TNI dan di tengah derasnya tuntutan pengungkapan tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI di Aceh selama era Soeharto, Panglima ABRI Jendera Wiranto berusaha untuk meraih kembali kepercayaan publik dengan mencabut status DOM di Aceh pada 7 Agustus 1998.²²

Untuk memulihkan kondisi di Aceh, Pemerintah Presiden BJ Habibie mengundang Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh yang diprakarsai oleh DPR yang ditetapkan pada 4 Oktober 1999. Dengan undang-undang ini masyarakat Aceh memperoleh kekuasaan yang luas untuk mengurus rumah sendiri kehidupan keagamaan, pendidikan, dan adat istiadat yang sesungguhnya sudah lama didambakan oleh masyarakat Aceh. Di samping itu, dengan adanya otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, masyarakat Aceh juga memiliki peluang

²¹Lihat salah satu permasalahan pengaturan mengenai pemerintah daerah yang menyebabkan beberapa daerah melakukan perlawanan. M. Makhfudz, "Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum Adil*, Volume 3 Nomor 2, hlm. 382.

²²Pemerintah Soeharto tidak pernah ada keinginan untuk menyelesaikan konflik Aceh melalui cara-cara negosiasi atau *soft power*. Jakarta juga berusaha mencari simpatisan rakyat Aceh, program ini salah satu bentuk kebijakan *soft power* orde baru tetapi tidak berhasil. Suadi Zainal, "Tranformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial Politik di Era Desentralisasi", *Jurnal Masyarakat Sosiologi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Juli 2016, hlm. 82-83.

yang sangat besar untuk mengembangkan kehidupan politik secara lebih otonom dan mengelola sumber perekonomiannya secara lebih mandiri.²³ Namun dalam catatan, bahwa pemberian undang-undang tidak menyelesaikan konflik di Aceh secara martabat, bahkan menimbulkan konflik yang semakin rumit, bahkan kekerasan masih berlangsung dan keamanan tidak kondusif dan operasi militer masih kembali digelar.

Setelah pergantian kepemimpinan nasional, Presiden Abdurhman Wahid, mengatakan Aceh bisa saja diberi kesempatan untuk referendum, seperti diberikan kepada Timor Timur. Sontak, pandangan Gus dur tersebut menimbulkan kebingungan elite nasional. Gus Dur kemudian mengklarifikasi bahwa yang dimaksud dengan referendum adalah mencakup tiga opsi, yaitu otonomi total, pembagian pendapat 75% dan 25% antara Aceh dan Jakarta, dan status provinsi istimewa bukan tuntutan merdeka.²⁴

Namun kondisi di lapangan di Aceh terus bergejolak, hingga Pemerintah Abdurrahman Wahid dilakukan upaya dialog damai dengan GAM yang menghasilkan penandatanganan jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*). Kesepakatan ini tidak berhasil, sehingga pada saat kepemimpinan nasional berganti, Presiden Megawati memadukan dua operasi yakni operasi kemanusiaan, dan operasi keamanan. Dikeluarkanlah Intruksi

²³Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI dan GAM dalam Perundingan Helsinki*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 28.

²⁴ Lihat Sidang Umum MPR 1999 telah mengamanahkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 antara lain memberikan Otonomi Khusus Kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh; Sidang Umum Tahunan 2000 telah dilakukan Perubahan Pasal 18B ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang; Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001.

Presiden Nomor 4 Tahun 2001 tentang Langkah-Langkah Komprehensif Penyelesaian Konflik Aceh. Sehingga diawal kepresidenanya pada 9 Agustus 2001, Megawati menambah status baru lagi kepada Provinsi Aceh dengan otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 berlaku beberapa saat, masyarakat menilai pelaksanaan undang-undang tersebut belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Selanjutnya dikeluarkan pula Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2002 tentang Peningkatan Langkah Komprehensif dalam Rangka Percepatan Penyelesaian Masalah Aceh. Inpres ini mengamanahkan Gubernur NAD berkerjasama dengan Panglima Kodam Iskandar Muda diberikan wewenang untuk berdialog dengan semua unsur masyarakat Aceh termasuk GAM. GAM menginginkan dialog diadakan diluar negeri, perundingan dilakukan Februari 2002 di Swiss diwakili oleh Duta Besar S. Wiryono, disepakati CoHA (*Cession of Hostilities Agreement*) salah satu isinya adalah mengatur tentang desentralisasi kedua belah pihak, penyaluran bantuan kemanusiaan, dan pembangunan kembali fasilitas yang rusak akibat perang.²⁵

Kesepakatan RI dan GAM gagal, pada tahun 2004 kepemimpinan Indonesia beralih kepada Susilo Bambang Yudhoyono selaku Presiden dan Jusuf Kalla selaku Wakil Presiden secara langsung mengubah Darurat Militer menjadi

²⁵Namun kesepakatan ini gagal sebelum dieksekusi karena menurut GAM, CoHA memiliki makna hanyalah bagian dari proses untuk mengubah atau mengkaji kembali (*review*) isi dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

Darurat Sipil dan Tertib Sipil hingga lahirnya MoU Helsinki antara Pemerintah Indonesia dan GAM serta menghasilkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Artinya semua kekhususan dan keistimewaan rakyat Aceh merupakan perjuangan rakyat Aceh yang ingin menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka NKRI.

Fakta sejarah hukum di atas menjadikan Aceh sangat khusus dan istimewa namun secara yuridis kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 sama dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 akan tetapi secara teoritis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjadi *lex specialis* sedangkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menjadi *lex generalis*. Dapat dipahami bahwa UU Pemilu tersebut tidak bisa mencabut UUPA, karena ketentuan ini sudah diamanahkan oleh Pasal 269 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

3.3. Konsekuensi Yuridis dari Pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

Seperti penjelasan yang telah dijelaskan di atas terkait berlakunya norma Pasal 571 huruf d UU Pemilu, penulis menganalisis bahwa terdapat konsekuensi yuridis yang sangat merugikan bagi pemerintahan Aceh. Khususnya bagi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Kerugian tersebut bukan semata-mata merugikan DPRA secara kelembagaan, melainkan merugikan Aceh secara keseluruhan. Melihat DPRA dari aspek politis semata yang konon diinterpretasikan dalam bentuk untung dan atau rugi setiap anggota adalah kekeliruan akademis. Kerugian yang nyata timbul akibat berlakunya Pasal 571 huruf d UU Pemilu ini adalah

berdampak sistemik bagi status kekhususan dan keistimewaan Aceh. Salah satu kerugian yang nyata adalah hilangnya hak konstitusional DPRA.

Secara teoritik, DPRA merupakan satu-satunya lembaga parlemen perwakilan rakyat Aceh. Rakyat secara periodik setiap lima tahun sekali melaksanakan pesta demokrasi untuk menempatkan wakil-wakilnya di parlemen. Pemilu menjadi satu-satunya alat dan cara bagi rakyat untuk menentukan nasibnya untuk lima tahun yang akan datang. Dalam pemilu juga rakyat menentukan siapa dan kepada partai mana nasibnya dititipkan. Penyelenggaraan pemilihan umum merupakan ranah hukum tata negara. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan adanya pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPD, dan DPRD.

Dalam rangka melaksanakan pemilihan umum dibentuklah sebuah komisi pemilihan umum yang independen untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang oleh Pasal 22E ayat (1) dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum juga ikut dilaksanakan di provinsi dan kabupaten/kota yang terdapat diseluruh wilayah NKRI. Tidak terkecuali Aceh sebagai daerah khusus. Peletakan Aceh sebagai daerah khusus menimbulkan konsekuensi yuridis bahwasanya bagi Aceh pelaksanaan pemilihan umum dapat diatur secara berbeda. Perbedaan pengaturan tersebut dibuktikan dengan Pasal 56 UUPA yang memberikan mandat dan atau kewenangan kepada DPRA untuk memilih dan mengusulkan anggota KIP untuk selanjutnya ditetapkan oleh KPU pusat dan disahkan oleh Gubernur.

Meskipun secara eksplisit tidak disebutkan bahwa Pasal 56 ini dicabut,

tetapi bunyi Pasal 557 ayat (2) yang berbunyi Kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya berdasarkan Undang-Undang ini. Konsekuensi yuridis dari ketentuan norma Pasal 557 ayat (2) tersebut membuat seluruh pengaturan terkait KIP dan Panwaslu yang ada di Aceh yang selama ini pengaturannya merujuk pada UUPA sebagai payung hukum utama setelah konstitusi kini harus beralih ke UU Pemilu tersebut. Perubahan-perubahan yang ada sangat signifikan, bukan hanya terkait jumlah anggota, namun juga terkait mekanisme administrasi kelembagaan dan rekrutmen setiap anggota KIP dan Panwaslu.

Dalam hukum tata negara, kewenangan merupakan materi dasar dan juga pokok. Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki maka badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.

Menurut Donner ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan “yakni fungsi pembuatan kebijakan yaitu kekuasaan yang menentukan tugas dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara dan fungsi pelaksanaan kebijakan yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan

politik negara yang telah ditentukan.”²⁶ Kekuasaan dalam Negara demokrasi seperti Indonesia diperoleh melalui penyerahan mandat oleh rakyat kepada wakil-wakilnya, kewenangan lahir dari kekuasaan yang diperolehnya tersebut. Dengan demikian mekanisme mengusulkan anggota KIP dan Panwaslu oleh DPRA secara tidak langsung merupakan pemilihan untuk KIP yang dipilih oleh rakyat. Secara politik dan hukum setiap keputusan yang diambil oleh wakil rakyat akan dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Oleh karena itu pencabutan kewenangan DPRA ini dapat dimaknai sebagai pengkhianatan negara dalam arti pemerintah pusat terhadap rakyat Aceh. Pencabutan kewenangan ini juga merupakan upaya sistematis yang dilakukan secara perlahan-lahan dalam rangka pelemahan demokratisasi rakyat Aceh. Hilangnya kewenangan DPRA dan DPRK untuk kabupaten/kota secara langsung ikut menggugurkan hak rakyat Aceh untuk menitipkan aspirasinya dalam arti ikut serta menentukan anggota KIP dan Panwaslu yang kredibel dan berkapasitas serta memahami nilai-nilai keacehan.²⁷

Duduknya seseorang sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat melalui pemilihan umum dengan sendirinya mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, sehingga hubungan antara wakil dengan yang

²⁶ Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1989), hlm. 30.

²⁷ Pernyataan merupakan adopsi dari pendapat anggota DPRA Fraksi Partai Aceh yakni Kautsar Muhammad Yus. Lihat Masrizal bin Zairi, “Ini Tujuan Kautsar dan Giyong Gugat UU Pemilu ke MK”, <http://aceh.tribunnews.com/2017/08/22/ini-tujuan-kautsar-dan-tiong-gugat-uu-pemilu-ke-mk>, diakses 1-01-2019.

diwakilinya merujuk kepada teori-teori berikut:²⁸

- a. Teori mandat; dimana si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapatkan mandat dari si rakyat sehingga disebut sebagai mandataris.
Artinya setiap anggota DPRA mendapatkan mandat dan atau perintah dari rakyat Aceh.
- b. Teori organ; dimana negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapan seperti eksekutif, parlemen dan rakyat yang semuanya memiliki suatu fungsi dan saling ketergantungan satu sama lainnya.
Relasi antara setiap anggota DPRA dengan rakyat adalah causalitas. Hubungan sebab akibat terjadi dalam teori organ ini. Artinya ketergantungan antara eksekutif, legislative dan rakyat terikat satu sama lainnya dalam UUPA.
- c. Teori sosiologi; dimana lembaga perwakilan bukanlah merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Masyarakat akan memilih wakil-wakilnya yang akan benar-benar membela kepentingannya sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan masyarakat.

Artinya, teori di atas menunjukkan bahwa wakil rakyat tidak dilihat secara sendiri-sendiri, melainkan harus dilihat sebagai satu kesatuan dengan rakyatnya. Artinya dalam konteks Aceh DPRA dan rakyat Aceh adalah satu kesatuan itu sendiri. Berarti menghilangkan kewenangan DPRA sama dengan melemahkan rakyat Aceh.

²⁸M. Busrizialti, *Hukum Pemerintahan Daerah Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta, Total Media, 2009), hlm. 79.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Abdul Wahab Kallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Tanpa tempat: Dar al-Kuwaitiyyah, 1968.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2008.
- Antje Misbah, *Politik Jarak Jauh Diaspora Aceh: Suatu Gambaran tentang Konflik Separatis di Indonesia*, Terj. Windu Wahyudi Yusuf, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012.
- Brian Smith, *Decentralization*, George Allen and Unwin, London, UK, 1985.
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Terj, SPA Teamwork, Jakarta: Nusa Media, 2008.
- Darmansyah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dewan Redaksi, *Ensiklopedia Islam*, Jakarta: Ictiar Baru Van Hoeve, 1997.
- F.A.M. Stroink, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Hadardi Nawawi dan Martini Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel dan Russel, 1945.
- Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Zurich: Bensiger, 1948.
- Hardi, *Daerah Istimewa Aceh: Latar Belakang Politik dan Masa Depan*, Jakarta: Cita Panca Serangkai, 1993.
- Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, London: Asia Publishing House, 1966.

- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principle of Morals and Legislation*, Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: RajaGrafindo, 2010.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke 3, Jakarta: Percetakan Grafindo Persada, 2011.
- K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, 1966.
- Kahar Mansykur, *Pokok-Pokok Ulumul Qur'an*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujian*, Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Konrad Huber, *The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation Implementation, Policy Studies*, USA: The East-West Center Washington, 2004.
- M. Busrizialti, *Hukum Pemerintahan Daerah Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta, Total Media, 2009.
- Manna Khalil al-Qattan, *Studi Ilmu-Ilmu Alquran*, terj. Mudzakir, Yogyakarta: Pustaka Lentera, 2001.
- Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik, Pembentukannya*, Jakarta: PT. Kanisius, 2017.
- _____, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: PT. Kanisius, 2017.
- Maria S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2014.
- Moch Noor Ichwan, *Studi Ilmu-Ilmu Alquran*, Semarang: RaSail Media Group, 2002.
- Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI dan GAM dalam Perundingan Helsinki*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

- Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimteris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media, 2014.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Paul Van'T Veer, *Perang Aceh: Kisah Kegagalan Snouck Hurgronje*, Jakarta: Grafiti Perss, 1985.
- Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, Bandung: Laboratorium Hukum Universitas Parahiayangan, 2001.
- Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, Chicester UK: John Wisley and Sons, 1983.
- Plato, *The Law*, Tranlated, Trevor J. Saunders, (New York: Penguin Books, 2005.
- Quraish Shihab, *Membumikan Alquran*, Bandung: Mizan, 1994.
- _____, *Membumikan Alquran, Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan*, Bandung: Mizan, 2004.
- Raul P. De Guzman dan Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democratization and Development*, Eropa: Sekretariat 1993.
- RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Binacipta: 1979.
- Sadu Wasistiono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Bandung: Fokusmedia, 2006.
- Shabbir Chema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, London: Baverly Hils, 1983.
- Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: CV Rajawali, 2004.
- Soetandyo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute for Local Development dengan Yayasan Tifa, 2005.
- Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1988.

Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007.

Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1989.

2. Penelitian, Skripsi, Tesis, Disertasi, Jurnal, dan Makalah

Alyasa Abubakar “Syari’at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Daruusalam: Otonomi Khusus di Bidang Hukum, *makalah*, dipresentasikan pada Sharia International Conference di Banda Aceh, 20 Juli 2007.

Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelegaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita IV”, *Disertasi Doktor* Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Husni Mubarak A. Latief, “Disonansi Qanun Syari’at Islam dalam Bingkai Konstitusi Hukum Indonesia: Aceh Sebagai Studi Kasus”, *Proceeding, Annual International Conference on Islamic Studies*.

Moh Fauzi, “Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia pada Era Otonomi Daerah (Studi atas Otonomi Hukum Provinsi Aceh)”, *Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman*, Volume 24 Nomor 1, (2016), diakses ejournal.stainpamekasan.ac.id/index.php/karsa/article/download/1006/791, tanggal 20-5-2018.

Suadi Zainal, “Tranformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial Politik di Era Desentralisasi”, *Jurnal Masyarakat Sosiologi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Juli 2016.

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*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Ferry Mursyid Baldan dkk, *Panitia Khusus Risalah Rapat Rancangan Undang- Undang tentang Pemerintahan Aceh*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2006.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001.

M. Lukman Edy dkk, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2017.

Naskah Tertulis Risalah Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Putusan Nomor 66/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Putusan Nomor 75/PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Sidang Umum Tahunan 2000 telah dilakukan Perubahan Pasal 18B ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Sidang Umum MPR 1999 telah mengamanahkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 antara lain memberikan Otonomi Khusus Kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, (Lembaran Negara Republik Inonesia Tahun 2006 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

4. Media dan Majalah

Eka Nam Sihombing, “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015”, *Jurnal Yudisial*, Volume 10

Nomor 2, (2017). diakses melalui <http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf>, tanggal 22-05-2018. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Pencabutan>, diakses tanggal 29 Oktober 2018.

Jaweng, Robert Endi, “Anomali Desentralisasi Asimetris”, *Suara Pembaruan*, Selasa, 21 Desember 2010.

Kata Pecabutan, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Pencabutan>, diakses tanggal 29 Oktober 2018.

M. Makhfudz, “Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah”, *Jurnal Hukum Adil*, Volume 3 Nomor 2.

M. Naufal Fileindi, “Aturan Pencabutan dan Tidak Berlakunya Undang-Undang”, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f8e7835a3286/aturan-pencabutan-dan-tidak-berlakunya-undang-undang>, diakses tanggal 22-05-2018.

Masrijal, “Ini Tujuan Kautsar dan Tiong Gugat UU Pemilu ke MK”, <http://aceh.tribunnews.com/2017/08/22/ini-tujuan-kautsar-dan-tiong-gugat-uu-pemilu-ke-mk>, diakses tanggal 27-03-2018.

Sukarjido, “UU Pemilu Baru jadi Polemik bagi Aceh”, <http://rilis.id/uu-pemilu-baru-jadi-polemik-bagi-aceh.html>, Afif, “Kekhususan Aceh terancam, pasal 557 dalam UU Pemilu digugat ke MK”, <https://www.merdeka.com/politik/kekhususan-aceh-terancam-pasal-557->





KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
Nomor : 2829/Un.08/FSH/PP.00.9/8/2018

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

Menimbang : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;
b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.

Mengingat : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri ;
7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dilingkungan Departemen Agama RI;
8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry;
10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

M E M U T U S K A N

Menetapkan

Pertama : Menunjuk Saudara (i) :
a. Dr.Khairuddin.MA
b. Dr.Husni Mubarak, Lc., MA
Sebagai Pembimbing I
Sebagai Pembimbing II

untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :

N a m a : Dina Mawaddah
N I M : 140105053
Prodi : Hukum Tata Negara/Siyasah
J u d u l : Analisis Yuridis Pencabutan Pasal 57 Dan 60 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Kedua : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Ketiga : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2018;

Keempat : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.



Ditetapkan di : Banda Aceh
Pada tanggal : 1 Agustus 2018

Dekan:

Muhammad Siddiq

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Identitas Diri

Nama : Dina Mawaddah
Tempat / Tanggal Lahir : Takengon/ 2 April 1996
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Kebangsaan : Indonesia
Status Perkawinan : Belum Kawin
Email : dinamawaddah95@gmail.com
Kewarganegaraan/ Suku : Indonesia/Gayo
Pekerjaan : ex Mahasiswa
No Hp : 085297074619
Alamat : Wih Ilang, Kecamatan Pegasing, Kabupaten Aceh Tengah

Riwayat Pendidikan

SD : SDN 6 Pegasing Tahun Lulus 2008
SMP : SMP Negeri 31 Takengon Tahun Lulus 2011
SMA : MAN Pegasing Tahun Lulus 2014
Perguruan Tinggi : UIN Ar-Raniry Fakultas Syari'ah dan Hukum

Orang Tua/ Wali

Ayah : Mahyudin
Ibu : Wardah
Pekerjaan : Tani
Alamat : Wih Ilang, Kecamatan Pegasing, Kabupaten Aceh Tengah

جامعة الرانيري

AR - RANIRY

Banda Aceh, 2 Januari 2019
Penulis,

Dina Mawaddah