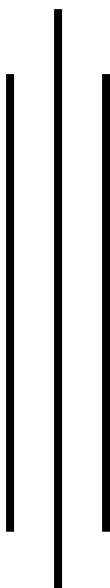




**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2006
TENTANG
PEMERINTAHAN ACEH**



**BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2020**

**SUSUNAN TIM KERJA
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN
UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG
PEMERINTAHAN ACEH**

Penanggung : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

Jawab

Ketua : Dr. Laily Fitriani, S.H., M.H.

Wakil Ketua : Mardisontori, S.Ag., LL.M.

Sekretaris : Noval Ali Muchtar, S.H.

Anggota : 1. Titi Asmara Dewi, S.H., M.H
2. Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si.
3. Achmadudin Rajab, SH., M.H.
4. Apriyani Dewi Azis, S.H.
5. Sumitra Abdi Negara, S.H.
6. Kiki Zakiah, S.E., M.AP
7. Teuku Surya Darma, S.E., AK,
M.Soc.SC
8. Sabari Barus, S.H., M. H.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	6
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik.....	7

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis	9
1. Teori Desentralisasi.....	9
2. Otonomi Khusus Aceh.....	10
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Berkenaan dengan Penyusunan Norma.....	14
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta Permasalahan Yang dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	18
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	42

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	47
B. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.	48
C. Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.	55
D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	58
E. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.	64
F. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan	69

	Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.	
G.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.	73
H.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	76
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A.	Landasan Filosofis	79
B.	Landasan Sosiologis	82
C.	Landasan Yuridis	85
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	88
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan	89
BAB VI	PENUTUP	
A.	Simpulan	92
B.	Saran	103
	DAFTAR PUSTAKA	104
	LAMPIRAN :	
	RANCANGAN UNDANG-UNDANG	

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (RUU tentang Pemerintahan Aceh) dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

RUU tentang Pemerintahan Aceh merupakan RUU yang ditugaskan ke Badan Keahlian DPR RI guna menindaklanjuti hasil Putusan Mahkamah Konstitusi.

Adapun Naskah Akademik RUU ini disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh baik melalui bahan-bahan bacaan (kepustakaan), *website* maupun diskusi yang dilakukan secara komprehensif. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerja samanya.

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, Februari 2020

Ketua Tim

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU tentang Pemerintahan Aceh) telah berlaku selama kurang lebih 14 (empat belas) tahun terhitung sejak diundangkan pada tanggal 1 Agustus 2006 hingga tahun 2020. Perlu diketahui bahwa UU tentang Pemerintahan Aceh berfungsi untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam). Lebih lanjut lagi, sejatinya UU tentang Pemerintahan Aceh merupakan perwujudan dari *Memorandum of Understanding* (MoU) yang telah disepakati antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, oleh karenanya pula MoU ini biasa disebut dengan nama MoU Helsinki.¹

Sekalipun pada pokoknya merupakan menjabaran dari MoU Helsinki, UU tentang Pemerintahan Aceh dibentuk oleh pembentuk undang-undang dengan jalan yang cukup panjang yakni dengan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) DPR RI yang bekerja sejak bulan Februari 2006.² Adapun UU tentang Pemerintahan Aceh ini dijadikan sebagai landasan hukum untuk membangun perdamaian di Aceh sekalipun masih ada banyak faktor lain yang turut pula berperan. Hal ini dikarenakan ternyata proses membangun perdamaian di Aceh melalui MoU Helsinki dan UU tentang Pemerintahan Aceh tidak secara serta merta mengakhiri konflik antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM.

¹ Aguswandi dan Judith Large, *Rekonfigurasi Politik: Proses Perdamaian Aceh*, London: Conciliation Resource, 2008, hal. 9.

² Aleksius Jemadu, *Proses Peacebuilding di Aceh: Dari Mou Helsinki Menuju Implementasi Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh*, dimuat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/39131-EN-proses-peacebuilding-di-aceh-dari-mou-helsinki-menuju-implementasi-undang-undang.pdf>, hal 2, diakses tanggal 12 Januari 2020.

Satu hal yang pasti dan harus disepakati bahwa UU tentang Pemerintah Aceh lahir selaras amandemen konstitusi yang tidak hanya mengubah wajah politik nasional, namun juga merambah hingga tingkat daerah provinsi, kabupaten maupun kota. Lahirnya UU tentang Pemerintahan Aceh merupakan wujud nyata upaya penguatan sistem desentralisasi melalui bingkai otonomi daerah yang diharapkan mampu mengangkat kemandirian daerah provinsi dalam mengatur rumah tangga sendiri. UU tentang Pemerintahan Aceh sejalan dengan norma dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Cita-cita yang tertuang dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B tersebut yaitu menjamin kemandirian daerah provinsi dalam mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi, dan melindungi nilai-nilai tradisional kesatuan masyarakat hukum adat yang terdapat di setiap provinsi.

Adapun terkait dengan konflik di Aceh yang pada akhirnya di akhiri dengan MoU Helsinki telah terjadi selama kurun waktu 30 (tiga puluh) tahun merupakan salah satu konflik berdarah yang berlangsung dalam interval waktu yang relatif lama.³ Dilihat dari sejarah, Aceh sudah terlalu lama dalam keadaan berkonflik dan peperangan selama lebih kurang 125 tahun, yang dimulai dengan gerakan perlawanan rakyat Aceh terhadap kolonial Belanda berlanjut pada perang kemerdekaan RI, perlawanan Teungku Muhammad Daud Beureu'eh pada periode pemerintahan Soekarno sehingga diproklamirkan Gerakan Aceh Merdeka oleh cucu Pahlawan Nasional Tengku Cik Di Tiro yaitu Hasan Tiro, sekaligus menandai puncak kekecewaan atas Jakarta dibawah pemerintahan Soeharto.⁴

UU tentang Pemerintahan Aceh berbeda dengan undang-undang otonomi daerah pada umumnya yang biasanya hanya berisi hal-hal yang

³Moh. Daud Yoesoef et,al , *Sejarah Lahirnya UUPA*, Banda Aceh: Kerjasama Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretaris Dewan Rakyat Aceh, 2009, hal. 13.

⁴*Ibid.*

bersifat umum terkait kedaerahan tersebut. Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh diatur banyak hal yang spesifik misalnya terkait dengan politik daerah dimana terdapat materi muatan undang-undang terkait dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah begitu juga dengan partai lokal, hal ini jelas menjadi sedikit berbeda dengan undang-undang otonomi daerah lainnya yang umumnya menyerahkan hal tersebut kepada undang-undang yang bersifat *lex specialis*.

Pengaturan khusus dalam UU tentang Pemerintahan Aceh tersebut merupakan amanat langsung dari klausa 1.1.2 MoU Helsinki yang menyebutkan bahwa undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:⁵

- a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri. Pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan konstitusi.
- b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif di Aceh.
- c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- d) Kebijakan administratif yang diambil oleh pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan kepala pemerintah Aceh.

Oleh karena itu UU tentang Pemerintahan Aceh terlihat cukup “gemuk” mirip dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebelum akhirnya dipecah saat ini menjadi 3 (tiga) undang-undang yakni undang-undang khusus mengenai Pemerintah

⁵ Ainol Marziah, *Hambatan Pemerintah Aceh Dalam Mengimplementasikan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA)*, Skripsi Prodi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam, Banda Aceh, 2019, hal. 47.

Daerah (Pemda), undang-undang khusus mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan undang-undang khusus mengenai Desa.⁶

Konsekuensi ketika suatu undang-undang seperti halnya UU tentang Pemerintahan Aceh mengatur hal yang berbeda dibandingkan undang-undang *lex specialis* lainnya, misalnya undang-undang mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dan undang-undang mengenai Pemilihan Umum (Pemilu), maka perlu adanya pengaturan yang ada dalam UU tentang Pemerintahan Aceh harus selaras dengan undang-undang tersebut. Hal ini dikarenakan undang-undang mengenai Pilkada dan undang-undang mengenai Pemilu telah mengalami beberapa kali perubahan yang belum diikuti oleh UU tentang Pemerintahan Aceh.

Hal yang perlu di selaraskan misalnya terkait dengan syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 67 ayat (2) huruf e UU tentang Pemerintahan Aceh mengatur bahwa calon harus berumur sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun sedangkan di undang-undang yang bersifat *lex specialist* yakni, di Pasal 7 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU tentang Pilkada) mengatur bahwa calon harus berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Dari konteks umur yang sebetulnya sederhana ini saja jelas terlihat perbedaannya antara UU tentang Pemerintahan Aceh dan UU tentang Pilkada.

⁶ Hukum Online, *Terlalu Gemuk UU Pemda Dipecah Menjadi Tiga*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22210/terlalu-gemuk-uu-pemda-dipecah-menjadi-tiga/>, diakses tanggal 12 Januari 2020.

Lebih lanjut, terkait dengan UU tentang Pemerintahan Aceh juga memiliki 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang amar putusannya mengabulkan permohonan pemohonnya yakni Putusan MK Nomor 35/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016 dan hingga kini belum kunjung ditindaklanjuti. Walaupun kedua putusan MK tersebut substansinya adalah terkait dengan UU tentang Pilkada, namun UU tentang Pemerintahan Aceh tetap harus di revisi. Hal ini sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang P3) *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 maka perlu ada tindak lanjut dari Putusan MK ini dalam bentuk perubahan undang-undang. Tindak lanjut Putusan MK ini selaras dengan sistem hukum Indonesia yakni *civil law* dimana peraturan perundang-undangan menjadi yang utama daripada putusan pengadilan. Dengan demikian, dasar penerapan hukum yang utama adalah peraturan perundang-undangan. Walaupun Putusan MK berlaku sejak dibacakan secara umum dalam sidang pembacaan Putusan MK, namun tetap perlu ada tindak lanjut atas Putusan MK tersebut dalam bentuk revisi undang-undang.

Ada adagium hukum yang mengatakan bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar perubahan zaman, *het recht hink achter de feiten aan*. Beginilah adagium universal hukum, ketika undang-undang sebagai salah satu jenis produk hukum sering tak mampu mengikuti laju dan dinamika kehidupan masyarakat. Undang-undang adalah *moment opname* yakni momentum realitas yang tertangkap saat itu.⁷ Oleh karena itu maka sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR RI maka penting kiranya agar UU tentang Pemerintahan Aceh secara terbatas yakni mengenai tindaklanjut putusan MK dan

⁷Andi Irman Putra Sidin, *Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945*, dimuat dalam http://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf, diakses tanggal 12 Januari 2020, hal. 4.

perkembangan undang-undang kepemiluan baik itu UU tentang Pilkada ataupun UU tentang Pemilu.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh pada saat ini?
2. Bagaimanakah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh pada saat ini?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh pada saat ini.
2. Mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh pada saat ini.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draf RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh.

D. Metode Penyusunan

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah di Aceh, diantaranya yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- c) Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi D.I. Aceh.
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- f) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

- g) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- h) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Desentralisasi

Pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.⁸ Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, sehingga prakarsa, wewenang atau urusan dan tanggung jawab menjadi urusan rumah tangga daerah itu.

Desentralisasi melalui otonomi daerah merujuk hanya kepada masalah tertentu yang menyangkut kepentingan khusus daerah. Selanjutnya lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, bagi daerah (peraturan daerah), namun tetap dalam kerangka (*frame*) undang-undang pusat yang dibuat oleh legislatif.⁹ Dalam hal ini, Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah dengan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah. Selain itu Pemerintah Pusat juga harus selalu memperhatikan kepentingan maupun aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat serta harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya sehingga terlaksana pembangunan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia.¹⁰

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan,

⁸ Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, hal. 59-62.

⁹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, hal. 445.

¹⁰ Djumala, *Op.cit*, hal. 8-9.

35 Faisal Akbar Nasution, 2007, *Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, hal. 23.

sebagaimana UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketingkat pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. Dan, *keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.¹¹

2. Otonomi Khusus Aceh

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah ‘tertentu’ untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah ‘tertentu’ dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya. Pendekatan dan pemberlakuan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus, menurut Hurst Hannum, yang mengistilahkan dengan *territorial autonomy*, paling tidak terdapat dua manfaat, yaitu:

1. Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik fisik lainnya. Contohnya, Hong Kong jelas bagian daerah kedaulatan negara Cina, tetapi memberikan sejumlah kewenangan penting kepada Hong Kong dalam bidang politik, hukum dan ekonomi.

¹¹ Bagir Manan, Op., Cit., hal. 170.

2. Sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan/masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar/kurang diperhatikan.¹²

Otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.¹³ Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat.

Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.¹⁴

Di antara 34 provinsi yang ada saat ini, maka ada empat provinsi yang memiliki kekhususan dan keistimewaan. Keempat provinsi tersebut adalah Provinsi Papua dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; Provinsi Aceh didasarkan pada UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana telah diganti dengan UU tentang Pemerintahan

¹² Ibid, hal. 55.

¹³ Pasal 18 UUDNRI 1945 sebelum Perubahan menyatakan "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

¹⁴ Pasal 18B ayat (1) UUDNRI 1945 menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Aceh, Provinsi D.I. Yogyakarta dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta; dan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan penerapan kekhususan otonomi sebagai bentuk desentralisasi asimetris, daerah (provinsi) yang bersangkutan menjadi menerapkan ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialist*), yang tidak berlaku di daerah yang lain.¹⁵ Adanya pengukuhan daerah dengan status daerah otonomi khusus/daerah istimewa berimplikasi pada kedudukan keempat provinsi tersebut, yaitu sebagai daerah otonom diberikan kewenangan secara simetris melalui otonomi daerah dan asimetris melalui otonomi khusus dan/atau istimewa.

Menurut konsep otonomi daerah, otonomi yang diberikan Pemerintah Pusat kepada satuan Pemerintahan Daerah Aceh adalah otonomi yang seluas-luasnya dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan kekhususan atau keistimewaan yang dimiliki daerah Provinsi Aceh baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya; kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu di bidang agama. Konsep otonomi tersebut didasarkan pada Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945. Secara teoritik, konsep otonomi seperti itu lazim disebut sebagai model *asymmetric decentralization*.¹⁶

Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik berarti tanggung jawab bagi pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis dan mengelola pemerintahan daerah sesuai prinsip

¹⁵ Satya Arinanto, "Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris," 9 Agustus 2012, http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17, diakses pada 8 Maret 2019.

¹⁶ Wignyosoebroto, 2005 hal.562

good governance yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang ekonomi berarti tanggung jawab bagi Pemerintahan Aceh dalam memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam daerah Aceh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Aceh. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang sosial budaya berarti tanggung jawab bagi Pemerintahan Aceh dalam memajukan kesejahteraan masyarakat Aceh.

Provinsi Aceh termasuk provinsi yang bersifat istimewa, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, *kedua* yang kemudian sifat istimewa dari Provinsi Aceh berubah menjadi provinsi yang memiliki otonomi khusus, sebagaimana diatur dalam UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan terakhir diatur dalam UU tentang Pemerintahan Aceh.

Aceh memiliki dua atribut otonomi khusus. Pertama melalui UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan yang Kedua melalui UU tentang Pemerintahan Aceh. Pada kebijakan pertama, pertimbangan pemberian otonomi khusus adalah: (1) bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang; (2) bahwa salah satu karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial, dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) bahwa untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus; (4) bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan

keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh; dan (5) bahwa pelaksanaan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.¹⁷

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain:¹⁸

- a. Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.
- b. Van Eikema Hommes: asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain,

¹⁷ Agung Djojosoekarto & Rudiarto Sumarwono, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia*, dapat diakses di www.kemitraan.or.id.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2005, hal. 34. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum; Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2007, hal. 5.

asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

- c. The Liang Gie: asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.
- d. Paul Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:¹⁹

- a. asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginssel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginssel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:²⁰

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:²¹

¹⁹ I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga, 1984, hal. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta, Kanisius, 2007, hal. 253-254.

²⁰ *Ibid.*, hal. 254.

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga:²²

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamini membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai:²³

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:

²¹*Ibid.*, hal. 254-256.

²²*Ibid.*, hal. 256.

²³*Ibid.*, hal. 256.

1. asas tujuan yang jelas;
 2. asas perlunya pengaturan;
 3. asas organ/ lembaga yang tepat;
 4. asas materi muatan yang tepat;
 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 6. asas dapatnya dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
1. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas Hukum; dan
 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) sebagai berikut:

1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
 - a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan

2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan Yang dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Sejarah Otonomi Khusus Aceh

Pemberian status daerah istimewa pertama kali melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor I/Missi/1959. Keistimewaan yang dimiliki oleh provinsi ini meliputi bidang agama, peradatan, dan pendidikan.

Dalam Penjelasan Umum UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, disebutkan bahwa kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Aceh, antara lain:²⁴

1. bahwa pemberian kesempatan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, termasuk sumber-sumber ekonomi,

²⁴ Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

- menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi;
2. meningkatkan peran serta masyarakat;
 3. menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh;
 4. memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD; dan
 5. mengaplikasikan Syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Meskipun demikian, berbagai kebijakan dalam pengaturan pemerintahan daerah di Provinsi Aceh pada masa lalu telah menyebabkan terjadinya ketidakadilan diberbagai perikehidupan rakyat Aceh, keresahan, pergolakan, dan bahkan menimbulkan perlawanan secara fisik bersenjata melalui GAM terhadap pemerintah pusat. MoU (*Memorandum of Understanding*) atau Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM yang ditandatangani di Helsinki 15 Agustus 2005 lalu oleh Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin dan pimpinan GAM Malik Mahmud menandakan suatu babak baru dalam sejarah Provinsi Aceh dan kehidupan rakyatnya menuju Aceh yang damai, adil, dan sejahtera.²⁵

Dalam nota kesepahaman tersebut telah disetujui beberapa hal sebagai berikut; *Pertama*, Pemerintah Republik Indonesia dan GAM menegaskan komitmen untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua. *Kedua*, Pemerintah Republik Indonesia dan GAM bertekad untuk menciptakan kondisi, sehingga pemerintahan di Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia. *Ketiga*, kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik sangat yakin

²⁵ Naskah Akademik RUU Pemerintahan Aceh, Kementerian Dalam Negeri, 2006

bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh pasca Tsunami tanggal 26 Desember 2004 dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan. Keempat, kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya.

Di dalam nota kesepahaman tersebut dirinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan digunakan untuk memandu proses transformasi. Khusus menyangkut pengaturan pemerintahan di Aceh, telah disepakati untuk memberikan kewenangan khusus kepada Provinsi Aceh melalui suatu Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh yang mulai diberlakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006. Secara khusus dalam hal bidang Politik dan Pemilihan Umum, MoU menekankan adanya pendirian partai politik lokal di Aceh dan Pemilihan lokal yang bebas dan adil untuk memilih kepala pemerintah Aceh dan pejabat terpilih lainnya, serta anggota legislatif Aceh.²⁶

2. Pengaturan Perundang-Undangan bagi Provinsi Aceh²⁷

Dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, ada beberapa kekhususan lainnya yang membuat Provinsi Aceh berbeda dengan daerah lainnya diantaranya²⁸:

- a. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi ke dalam kabupaten/kota, kecamatan, *mukim*, kelurahan dan *gampong*. *Mukim* merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa *gampong*. Sedangkan kelurahan dan *gampong* adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah *mukim*.

²⁶ Naskah Akademik RUU Pemerintahan Aceh, Kementerian Dalam Negeri, 2006

²⁷ Berdasarkan Laporan Kinerja Dan Rekomendasi, Tim Pemantau DPR RI, Mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh 2015 – 2019, DPR RI, Korpolkam DPR RI, 2019

²⁸ Dalam buku Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Op.Cit., Hal: 105-106.

- b. Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Pemerintahan Aceh dapat mengadakan kerjasama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerjasama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya dan olah raga internasional.
- c. Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- d. Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.
- e. Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Wakil Walikota di Aceh.
- f. Di Aceh terdapat pengadilan Syariat Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syarriyah, yang terdiri dari Mahkamah Syariah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syarriyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syarriyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.
- g. Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah Qanun. Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan

bersama dengan DPRA dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, Pemerintahan Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan.

- h. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/ Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten/kota (DPRK). Di Aceh terdapat insitusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK, Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Unit Polisi Wilayah Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai penegak Syariat Islam.

3. Hasil Pengumpulan Data

a. Urgensi

Menurut Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H. dari Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala materi muatan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh banyak yang tumpang tindih baik dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga masalah Pemilihan Umum (Pemilu) seringkali menyebabkan terjadinya konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif. Terutama dalam hal rekrutmen penyelenggara pemilu yang kemudian turut menyebabkan masalah dualisme lembaga pengawasan yaitu Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Oleh sebab itu Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H. dari Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala menilai bahwa UU tentang Pemerintahan Aceh dapat direvisi karena perlu dilakukan penyesuaian pengaturan, sepanjang pengaturan baru tersebut tidak bertentangan dengan MoU Helsinki dan mendukung implementasi MoU Helsinki di Provinsi Aceh.

Syamsul Bahri, S.E, M.M. sebagai Ketua Komisi Independen Pemilihan (KIP) Provinsi Aceh mengatakan bahwa sepanjang pelaksanaan tahapan Pilkada Aceh Tahun 2017, sempat terjadi polemik terkait regulasi penyelenggaraan pilkada. Polemik terjadi karena adanya keterlambatan penyusunan Qanun Penyelenggaraan Pilkada Aceh. Hal ini dikarenakan norma yang terdapat pada Qanun Pilkada sebelumnya yaitu Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 dinilai tidak lagi relevan untuk diterapkan di rezim Pilkada serentak. Oleh karena itu perlu dilakukan revisi atau perubahan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh terkait pelaksanaan Pilkada Aceh sesuai dengan asas *lex specialist* atau kekhususan Aceh dalam hal pelaksanaan Pilkada. Menurut beberapa masalah dari UU tentang Pemerintahan Aceh saat ini antara lain :

Pertama, adanya ketentuan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh yang tidak dapat dilaksanakan atau diterapkan karena terjadi perubahan ketentuan dalam aturan yang berlaku secara nasional. Dalam Pasal 74 UU tentang Pemerintahan Aceh ditentukan bahwa: Peserta pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota berhak mengajukan keberatan terhadap hasil pemilihan yang ditetapkan oleh KIP. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 74 tersebut ialah keberatan yang hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah hasil pemilihan ditetapkan. Sementara itu, kewenangan Mahkamah Agung untuk mengadili sengeketa Pilkada tidak pernah dilakukan karena kewenangannya telah dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kedua, terdapat perbedaan penafsiran ketentuan UU tentang Pemerintahan Aceh karena UU tentang Pemerintahan Aceh tidak mengatur secara rinci suatu pokok persoalan tertentu. Misalnya dalam persoalan pengajuan bakal calon Anggota DPRA/DPRK dalam Pemilu. Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh tidak ditentukan jumlah calon anggota DPRA dan DPRK yang dapat diajukan oleh partai politik dan partai politik lokal. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan

Umum (UU tentang Pemilu) ditentukan bahwa partai politik dan partai politik lokal hanya dapat mengusulkan calon sebanyak 100 persen jumlah kursi DPR dan DPRD. Dalam hal ini KIP Aceh menetapkan bahwa partai politik dan partai politik lokal dapat mengusulkan calon sebanyak 120 persen dari jumlah kursi DPRA dan DPRK. Dasar pemberlakuan kuota 120 persen bagi partai politik lokal adalah Pasal 17 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal. Namun demikian kebijakan tersebut dinilai menciderai asas kesetaraan dan keadilan diantara sesama peserta pemilu yakni, partai politik dan partai politik lokal.

b. Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis

Menurut Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H. secara filosofis, MoU Helsinki adalah *Core of Philosophy* UU tentang Pemerintahan Aceh (dasar filosofis) yang merupakan prinsip dasar fundamental terhadap pengaturan Pemerintahan Aceh. Sedangkan dalam perspektif sosiologis, MoU Helsinki tidak dapat dilaksanakan secara optimal oleh masyarakat akibat terkendala oleh UU tentang Pemerintahan Aceh. Hal ini telah mendorong sosiologis masyarakat menginginkan perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh sesuai kitta MoU Helsinki. Sementara dalam perspektif yuridis, masih ditemuinya kekurangan pada substansi atau materi yang diatur oleh UU tentang Pemerintahan Aceh. Hal ini menyebabkan pengaturan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh menjadi kurang efektif karena tidak sesuai kondisi yang berkembang dan tidak dapat dilaksanakan.

Contohnya terkait masalah pertanahan, Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H mengatakan bahwa dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 tentang Peralihan Badan Pertanahan Nasional Menjadi Perangkat Daerah, menyebabkan pengangkatan Kepala Badan Pertanahan Aceh harus dilakukan oleh Pemerintah Pusat atas usul Gubernur Aceh. Hal ini kemudian menjadi rancu karena lembaga Pertanahan Aceh sebenarnya sudah otonom di bawah Gubernur Aceh. Oleh sebab itu, pelaksanaan pengangkatan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat menyiratkan bahwa Provinsi Aceh tidak memiliki

kekhususan dalam pelaksanaan otonomi di bidang pertanahan. Keadaan seperti ini mendorong perlu adanya RUU tentang Perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh agar terjadi kesesuaian regulasi antara UU kekhususan Aceh, UU Nasional dan MoU Helsinki.

c. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari pembentukan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Menurut Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H ditemukan konflik regulasi terutama terkait pengaturan tentang Panwaslih dan Bawaslu, serta pengaturan tentang Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) Aceh. Hal ini mengisyaratkan bahwa perlu adanya perbaikan pengaturan terhadap Panwaslih dan Bawaslu yang materi muatannya menyesuaikan dengan Keputusan MK. Sementara itu dalam hal Dana Otsus ia menilai perlu ada pengaturan tanpa batas waktu dalam pemberian Dana Otsus bagi Provinsi Aceh. Selain itu perlu juga dibuat pengaturan yang jelas agar Pengawasan pusat terhadap penggunaan Dana Otsus dapat berjalan lebih efektif dan efisien serta tepat sasaran.

Selanjutnya pendapat Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H. yang mengatakan bahwa revisi UU tentang Pemerintahan Aceh diharapkan dapat membawa perubahan yang sesuai dengan MoU Helsinki agar sejalan dengan perkembangan yang terjadi di Provinsi Aceh. Pengaturan tersebut juga diharapkan dapat dilaksanakan dalam dimensi futuristik, komprehensif dan integral. Meskipun demikian Dr. Effendi Hasan, M.A dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Syiah Kuala menyatakan bahwa Revisi UU tentang Pemerintahan Aceh hanya perlu dilakukan secara terbatas, bukan penyempurnaan secara menyeluruh apalagi bila akan menyebabkan pelemahan pasal demi pasal UU tentang Pemerintahan Aceh. Penyempurnaan terbatas ini perlu dilakukan mengingat ada beberapa pasal dari UU tentang Pemerintahan Aceh yang tidak relevan dengan perkembangan saat ini. Seperti Pasal 165 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pemerintahan Aceh dan Pasal 205

UU tentang Pemerintahan Aceh tentang pengangkatan kepala kepolisian dengan persetujuan Gubernur. Menurut A. Hamid Sarong, Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry rencana Revisi UU tentang Pemerintahan Aceh harus lebih fokus kepada sektor ekonomi dan pemberdayaan masyarakat Aceh.

d. Materi muatan yang diperlukan dalam rangka pembentukan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H menilai bahwa Dana Otonomi Khusus Aceh perlu ditinjau kembali batas waktunya. Ia menyarankan agar Dana Otsus Provinsi Aceh tidak dibatasi waktunya. Hal ini mengingat Provinsi Aceh termasuk provinsi termiskin di Sumatera. Meski demikian ia mendukung agar dalam penggunaan Dana Otsus menjadi lebih efektif dan tepat sasaran, maka pemerintah harus ikut terlibat dalam perencanaan sejak awal. Hal ini dimungkinkan karena Dana Otsus merupakan dana hibah Pemerintah Pusat kepada Aceh dan bukan merupakan Pendapatan Asli Daerah/Aceh. Sementara itu terkait pengaturan tentang lembaga yang sudah menjadi perangkat daerah Aceh perlu diatur agar pengangkatan kepala lembaga tersebut menjadi kewenangan Gubernur Aceh bukan oleh Pemerintah Pusat. Demikian pula dengan dualisme lembaga pengawas pemilu di Aceh perlu diakhiri, agar bisa efektif dan efisien.

Selanjutnya Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H. juga berpendapat bahwa materi muatan yang diperlukan dalam rangka revisi UU tentang Pemerintahan Aceh ialah perubahan terhadap kewenangan Aceh. Hal ini sebagaimana yang telah disepakati dalam MoU Helsinki yakni Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik. MoU tersebut telah mengamanatkan agar Pemerintahan Aceh dapat memiliki kewenangan dalam bidang administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang yang merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan konstitusi yakni bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan

nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama.

Dr. Effendi Hasan, M.A. juga berpendapat agar penyempurnaan UU tentang Pemerintahan Aceh dilakukan dengan tujuan UU tentang Pemerintahan Aceh menjadi lebih relevan dengan butir-butir MoU Helsinki dan perkembangan Aceh saat ini dan bukan untuk melemahkan UU tentang Pemerintahan Aceh. Contohnya Pasal 57 dan Pasal 70 UU tentang Pemerintahan Aceh perlu disempurnakan agar sesuai dengan Pasal 551 dan Pasal 557 UU tentang Pemilu. Apabila Perubahan tersebut dilakukan, maka peraturan tersebut berpotensi akan melemahkan UU tentang Pemerintahan Aceh karena tidak sesuai dengan amanat UU tentang Pemerintahan Aceh Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 269 ayat (3). Hal ini karena Pasal tersebut mengatakan bahwa dalam hal adanya rencana perubahan Undang-Undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dengan mendapat pertimbangan DPRA.

Selanjutnya perlu ada perubahan materi muatan terhadap Pasal 96 ayat (1) dan ayat (4), Pasal 97 tentang lembaga Wali Nanggroe serta Pasal 247 tentang Bendera, Lambang dan Hymne yang perlu disesuaikan dan diimplementasi sesuai dengan amanat UU tentang Pemerintahan Aceh. Demikian pula dengan Pasal 57 ayat (1) tentang jumlah anggota KIP dan Pasal 60 ayat (3) UU tentang Pemerintahan Aceh tentang anggota Panwaslih perlu disesuaikan dengan UU tentang Pemilu.

Sedangkan tentang calon perseorangan dalam Pasal 256 UU tentang Pemerintahan Aceh juga perlu disesuaikan dengan Pasal 67 ayat (1) huruf d UU tentang Pilkada tentang calon perseorangan hanya berlaku untuk sekali. Hal ini karena pasal tersebut tidak berlaku lagi di Aceh. Saat ini sudah ada partai politik lokal yang bisa mengusung calon setiap pilkada di Aceh. Demikian pula dengan Pasal 67 ayat (2) huruf g tentang syarat mencalonkan bagi narapidana tidak boleh mencalonkan diri dalam Pilkada. Setelah ada Putusan MK maka pasal tersebut di cabut dan narapidana kemudian diperbolehkan untuk mencalonkan diri dalam setiap pilkada di Aceh. Putusan

MK tersebut bertentangan dengan UU tentang Pemerintahan Aceh dan perlu dikembalikan sesuai dengan pengaturan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh.

e. Tanggapan tentang Putusan MK terkait UU tentang Pemerintahan Aceh dan sasaran konkrit dalam bentuk norma yang tentunya memperhatikan pula UU *lex specialist* misalnya undang-undang mengenai Pilkada dan undang-undang mengenai Pemilihan Umum

Menurut Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H Sejumlah Putusan MK terkait dengan UU tentang Pemerintahan Aceh perlu diatur kembali dengan memperhatikan norma dan UU *lex specialis*. Misalnya UU tentang Pilkada dan UU tentang Pemilu. Dalam sejumlah Putusan MK diantaranya Putusan bernomor 61/PUU-XI/2017 menyatakan bahwa Pasal 57 dan Pasal 60 UU tentang Pemilu dianulir oleh MK. Salah satu pertimbangan MK ialah karena ketentuan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa setiap perubahan UU yang terkait dengan Aceh, harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPRA. Namun pada saat putusan MK dibacakan dalam persidangan, Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) maupun DPR RI tidak mampu menunjukkan bukti-bukti yang kuat telah melakukan konsultasi dengan DPRA. Dengan demikian, kedepan apabila pemerintah dan DPR RI berkehendak melakukan revisi terhadap semua UU yang terkait dengan Aceh wajib mengikuti prosedur yang ditentukan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh.

Menurut Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Ar-Raniry Putusan MK terkait UU tentang Pemerintahan Aceh dapat saja diterima jika Aceh ingin membuat kekhususan yang berbeda dengan wilayah lain. Akan tetapi terkait profesionalisme dan kompetensi terutama rekrutment anggota pansel dan calon anggota KIP sebaiknya Aceh tetap merujuk kepada KPU pusat, dengan tetap mempertimbangkan kekhususan Aceh dan syarat-syarat calon sebagaimana yang diatur secara khusus dalam Qanun nomor 8 Tahun 2016 tentang pemilihan di Aceh.

Komisi Independen Pemilihan (KIP) Provinsi Aceh berpendapat MK melalui putusan Nomor 51/PHP.GUB-XV/2017 menyatakan meskipun Provinsi Aceh memiliki kekhususan, namun kekhususan tersebut tidak berkenaan dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Selain itu, dengan menggunakan dasar pertimbangan putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, MK menyatakan antara UU tentang Pemerintahan Aceh dan UU Pilkada Tahun 2016 tidak terdapat hubungan yang bersifat khusus dan hubungan yang bersifat umum. Alasan MK menilai bahwa Pilkada tidak termasuk dalam keistimewaan Aceh karena diluar dari pada aturan yang ditentukan dalam Pasal 3 UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Adapun keistimewaan Aceh menurut UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh yaitu meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggara kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Pilkada tidak termasuk bagian dari keistimewaan Aceh. Meski regulasi pengaturan Pilkada Aceh berbeda dengan nasional, di mana untuk pelaksanaannya Aceh mengacu kepada Qanun. Namun Qanun ini pun tetap harus berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku. MK menilai bahwa UU Pilkada diberlakukan di Aceh karena Pasal 199 UU pilkada menyatakan bahwa Ketentuan dalam UU Pilkada berlaku juga bagi daerah khusus yaitu Aceh, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat sepanjang tidak diatur lain dalam UU tersendiri.

Dari perspektif legalitas aturan, MK tidak salah dengan bersandar keistimewaan Aceh pada UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh diketahui memang belum dicabut. Selain itu UU tentang Pemerintahan Aceh sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan Aceh memang tidak mengatur secara detail teknis tahapan pemilu. Teknis tersebut diatur dalam Qanun yang berpedoman pada peraturan perundang undangan, artinya UU tentang Pemerintahan Aceh mengkonfirmasi bahwa pelaksanaan teknis pilkada atau pemilu tetap merujuk kepada ketentuan nasional sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU tentang Pemerintahan Aceh. Oleh karena itu UU

tentang Pemerintahan Aceh perlu direvisi, dengan memasukan bagian penyelenggaraan pilkada /pemilu sebagai bagian dari kekhususan Aceh (*Lex Specialist*). Secara yuridis seluruh Putusan MK yang berkaitan dengan Pemilu di Aceh merupakan dasar dibutuhkannya perubahan terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh, perubahan tersebut diperlukan sebagai legitimasi penguatan kekhususan Pemilu di Aceh. Seharusnya sejak berlakunya UU tentang Pemilu maka tugas dan wewenang Panwaslih Aceh juga melakukan pengawasan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017 dan Nomor 66/PUU/XV/2017 telah mengembalikan dua pasal yang dicabut pasca dikeluarkannya UU tentang Pemilu. Dalam sidang Putusan, Hakim Ketua Arief Hidayat memutuskan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. Dalam Putusan bernomor 61/PUU-XV/2017 dan Nomor 66/PUU/XV/2017, menyatakan Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu menyatakan permohonan Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 557 UU tentang Pemilu tidak dapat diterima.

Dengan dikabulkannya gugatan tersebut terhadap UU tentang Pemilu maka wewenang rekrutmen seharusnya ada pada lembaga DPRA dan pasca keluarnya Putusan MK Nomor 61/PUU-XV/2017 dan Nomor 66/PUU/XV/2017 yang isi putusannya penyelenggaraan Pemilu Aceh masih merupakan kewenangan KIP Aceh dan Panwaslih Aceh. Seharusnya Panwaslih Aceh direkrut oleh DPRA, kemudian disahkan oleh Bawaslu RI dan kemudian dilantik oleh Gubernur Aceh. Begitu juga untuk Panwaslih Kabupaten/Kota direkrut oleh DPRK disahkan oleh Bawaslu RI dan kemudian dilantik oleh Bupati atau Walikota di Aceh. Rekrutmen anggota Panwaslih Aceh telah dilakukan oleh Bawaslu RI berdasarkan UU tentang Pemilu yang disamakan dengan provinsi lain, seharusnya ini merupakan wewenang DPRA/DPRK berdasarkan UU tentang Pemerintahan Aceh. Hal-hal seperti diuraikan tersebut seharusnya menjadi dasar yuridis perubahan aturan-aturan yang harus dilakukan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh.

Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) Provinsi Aceh berpendapat bahwa maksud pembentuk undang-undang dalam UU tentang Pemilu adalah agar tidak ada dualisme pengawas di Provinsi Aceh dimana selama ini sebelum adanya UU tentang Pemilu ada pengawas yang dibentuk oleh pusat (Bawaslu RI) dan ada pengawas yang dibentuk oleh DPRA yang bernama Panwaslih Provinsi Aceh. Ketika lahir Putusan MK No. 61/XV/2017 dan Putusan MK No. 66/XV/2017 terjadi kebingungan di kami di pengawas karena kami mengemban nama Panwaslih Provinsi Aceh yang sesuai nomenklatur dalam UU tentang Pemerintahan Aceh namun dibentuk oleh Bawaslu RI. Kami pun khawatir karena takut Putusan MK No. 61/XV/2017 dan Putusan MK No. 66/XV/2017 nantinya akan kembali menjadikan dualisme pengawas terulang kembali dan potensi tersebut sangat besar. Oleh karenanya terkait dengan posisi kami ini bagaimana dan apakah akan tetap dibentuk nantinya pengawas bentukan DPRA yang ad hoc sesuai amanat UU tentang Pemerintahan Aceh, kami akan berkonsultasi dengan Bawaslu RI dan DPRA Provinsi Aceh.

f. Batasan Pengaturan RUU tentang pemerintahan Aceh agar tetap dapat dihasilkan undang-undang yang tidak ketinggalan zaman namun sesuai dengan MoU Helsinki

Menurut Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H sebaiknya pengaturan dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh membuat batasan yang harus dipatuhi agar dapat menghasilkan UU yang tidak ketinggalan zaman namun tetap sesuai dengan MoU Helsinki. Dalam hal ini yang perlu diingat ialah agar konflik regulasi tidak terjadi maka dalam membuat pengaturan RUU perubahan segala prosedur yang telah ada wajib dipatuhi. Prosedur tersebut harus sesuai dengan ketentuan baik dalam UU tentang Pemerintahan Aceh maupun dalam ketentuan 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. Dengan demikian maka keputusan apapun yang diambil harus sesuai hasil yang telah disepakati.

Demikian pula pendapat dari Dr. Effendi Hasan, M.A. yang menilai bahwa pengaturan perlu dikembalikan kepada UU tentang Pemerintahan Aceh terutama pada Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 269 ayat (3) dalam hal adanya rencana perubahan undang-undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA. Sementara itu menurut Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H. karena secara filosofis, MoU Helsinki adalah *Core of Philosophy* UU tentang Pemerintahan Aceh berupa prinsip dasar yang fundamental maka perlu penyesuaian sepanjang tidak bertentangan dengan MoU Helsinki dan mendukung implementasi MoU Helsinki.

DPRA juga berpendapat bahwa ketentuan yang tertuang dalam MoU Helsinki belum semua diakomodir dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, oleh karena itu apabila mau dilakukan revisi maka yang harus dilakukan adalah penguatan dengan cara mengakomodir semua yang ada dalam MoU Helsinki. Misalnya dalam Pasal 8 ayat (2) menyebutkan kata “konsultasi” sedangkan dalam MoU Helsinki “Persetujuan”.

Sementara itu menurut Syamsul Bahri S.E, M.M selaku ketua KIP, ia menilai bahwa rencana perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh harus tetap berpedoman dari MoU Helsinki. Hal ini karena semangat MoU Helsinki yaitu terciptanya perdamaian abadi dan kesejahteraan rakyat Aceh. Dengan demikian, batasan yang harus dipatuhi dan disesuaikan adalah menyangkut hal;

Pertama, penambahan Keistimewaan Aceh. Perlu adanya penambahan terhadap keistimewaan Aceh selain 4 hal (penyelenggaraan kehidupan adat; penyelenggaraan pendidikan; dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah) yaitu dalam hal Tata Kelola Pemilu. Termasuk dalam hal ini penegasan eksistensi lembaga penyelenggara Pemilu di Aceh dan Partai Politik Lokal sebagai bagian dari kekhususan/keistimewaan Aceh.

Kedua, adanya jaminan bahwa Aceh memiliki sistem tata kelola pemilu yang mandiri dan tidak harus sama dengan tata kelola pemilu di tingkat

pusat. Dengan demikian segala perubahan peraturan perundangan di tingkat nasional menyangkut Pemilu dan Pilkada, Aceh tidak harus mengikuti aturan nasional tersebut sebab tunduk pada ketentuan UU tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh.

Fajran Zain, Direktur Ekektif The Aceh Institute mengatakan bahwa *Consultation and Approval* di MoU Helsinki itu penting, bukan sebatas *Consultation and Consideration*. Dengan demikian, ketentuan yang belum selaras jangan dijalankan, demikian pula produk hukum yang sudah dikeluarkan tetapi belum selaras dengan MoU harus ditinjau ulang.

g. Penyelarasan kekhususan yang dimiliki UU tentang Pemerintah Aceh dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia

Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H menyatakan bahwa penyelarasan kekhususan yang dimiliki Pemerintah Aceh dengan perundang-undangan di Indonesia perlu dilakukan dengan hati-hati agar tidak menimbulkan persepsi yang negatif kepada pusat. Dengan kata lain, apapun yang dilakukan harus melalui pendekatan dan musyawarah dengan berbagai pihak di Aceh. Dalam hal ini Dr. Effendi Hasan, M.A. menekankan agar dalam rencana perubahan regulasi setiap pihak terkait harus terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA. Keadaan ini menyebabkan DPRA berpendapat bahwa wacana pilkada serentak oleh Pemerintah Pusat yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 bertentangan dengan pengaturan Pilkada di Aceh yang sudah ditentukan 5 tahun sekali. Oleh karena itu, berdasarkan kekhususan Aceh yang tertuang dalam UU tentang Pemerintahan Aceh maka DPRA meminta pilkada khusus untuk Aceh dilakukan tetap pada tahun 2022.

Menurut Fajran Zain materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh, antara lain keberadaan Wali Nanggroe yang perlu diperkuat dan diakui, penguatan partai lokal dalam konteks politik nasional. Misalnya, partai lokal boleh usulkan calon legisaltif untuk DPR RI, penguatan kandidat independen, bagi yang

maju untuk dua periode maka harus ada jeda (*break*), sehingga petahana tidak bisa menyalahgunakan wewenang untuk memenangkan diri dan perpanjangan waktu pemberian dana otonomi khusus Aceh.

h. Materi muatan lain yang perlu diatur dalam RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H mengatakan bahwa salah satu materi muatan lain yang perlu diatur dalam revisi UU tentang Pemerintahan Aceh adalah tentang Dana Otonomi Khusus yang akan berakhir pada 2028. Karena hingga saat ini Provinsi Aceh masih menyandang sebagai provinsi termiskin di Sumatera. Oleh sebab itu jika Dana Otsus tidak diperpanjang maka Provinsi Aceh dapat menjadi semakin terpuruk. Apabila Pemerintah bersama DPR RI bersepakat untuk melakukan perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh maka khusus bagi pengaturan Dana Otsus perlu diatur secara konkrit. Pengaturan perlu memuat agar dalam pengelolaan Dana Otsus, Pemerintah Pusat perlu dilibatkan terutama dalam pemanfaatannya. Hal ini penting agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaannya.

Sementara itu saran dari Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H. ialah agar perubahan terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh memperhatikan hal-hal berikut:

- 1) Butir 1.1.2 huruf c MoU Helsinki bahwa keputusan-keputusan DPR RI yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- 2) Pasal 8 ayat (2) UU tentang Pemerintahan Aceh bahwa rencana pembentukan undang-undang oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan berkonsultasi dan pertimbangan DPRA.
- 3) Pasal 269 ayat (3) UU tentang Pemerintahan Aceh bahwa dalam hal adanya rencana perubahan undang-undang ini dilakukan

dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA.

Meski demikian, perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh harus berangkat dari Aceh dan tidak terlepas dari prinsip dasar MoU Helsinki. Disamping itu, perundang-undangan nasional yang juga diberlakukan bagi Provinsi Aceh perlu mempertimbangkan MoU dan UU tentang Pemerintahan Aceh atau terdapat klausul “Undang-Undang ini berlaku juga untuk Aceh sepanjang tidak diatur tersendiri dalam UU tentang Pemerintahan Aceh”. Setiap kementerian dalam mengusulkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang turut berlaku untuk Aceh, maka MoU Helsinki dan UU tentang Pemerintahan Aceh menjadi materi muatan yang harus dipertimbangkan. Sama halnya dengan pendapat Dr. Effendi Hasan, M.A. yang mengatakan bahwa UU tentang Pemerintahan Aceh perlu diselaraskan kembali agar sesuai dengan butir-butir MoU Helsinki. Hal ini agar isi yang terkandung dalam UU tentang Pemerintahan Aceh sesuai dengan keinginan dan tuntutan rakyat Aceh.

Terkait dengan hal ini, DPRA meminta kepada Pemerintah Pusat agar *Qanun* untuk tidak dapat dibatalkan oleh Kemendagri melainkan pembatalan *Qanun* harus melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung. Selain itu terkait persoalan Aceh merupakan Provinsi termiskin di Sumatera dan ekonomi aceh tergantung pada APBD maka DPRA berpendapat bahwa Aceh membutuhkan tambahan 20 tahun Dana Otsus untuk membangun ekonomi kerakyatan yang mandiri karena selama ini dana Dana Otsus masih digunakan untuk pembangunan infrastruktur di Aceh.

Pendapat lain dari A. Hamid Sarong yang menilai bahwa pengaturan tentang tugas dan fungsi Wali Nanggroe sebagai pihak yang menjadi mediator untuk semua konflik di Aceh perlu dipertegas agar tidak tumpah tindih dengan Majelis Adat Aceh (MAA). Selain itu pengaturan tentang penggunaan Dana Otsus juga perlu dibuat pengaturan teknisnya sehingga peruntukan Dana Otsus dapat didiskusikan secara terbuka dan digunakan bagi kebutuhan yang tepat sasaran. Pendapat tersebut juga didukung oleh pendapat Ernita

Dewi dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Ar-Raniry yang mengatakan bahwa peran Wali Nanggroe sebagai pihak yang menjadi mediator untuk semua konflik di Aceh perlu dipertegas. Selanjutnya juga perlu adanya revisi terkait dengan Alat Kelengkapan Dewan bagi DPRA, agar semua partai dapat terlibat dalam fraksi dan komisi, bukan hanya partai mayoritas yang berkuasa.

Terkait hal ini Syamsul Bahri S.E., M.M. memberi masukan agar:

1. Dalam hal kebijakan Pilkada dipertegas bahwa KIP Aceh memiliki kewenangan mengatur tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 66 ayat (6) UU tentang Pemerintahan Aceh.
2. KIP Aceh diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan keikutsertaan Partai Politik Lokal dalam Pemilu Nasional dan Penyelenggara Pilkada.
3. Pengaturan Persyaratan pencalonan dan Pengaturan jadwal Pilkada baik Pemilu dan Pilkada dapat dilakukan secara mandiri oleh KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh.
4. Kewenangan Mahkamah Agung untuk mengadili sengketa Pemilu dihapuskan sehingga pelaksanaan Pemilihan Pilkada dilaksanakan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 74 UU tentang Pemerintahan Aceh.

Namun demikian, ia juga mengemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi KIP. Permasalahan tersebut, yaitu:

1. Status KIP yang tidak tetap, sementara Panwaslih bersifat tetap menurut UU tentang Pemilu. Dilain pihak, menurut UU tentang Pemerintahan Aceh dalam Pasal 60 ayat (1) disebutkan bahwa Panitia Pengawas Pemilihan Aceh bersifat *ad hoc*. Hal ini dianggap diskriminatif.
2. Perbedaan perlakuan antara partai politik (nasional) dengan partai politik lokal. Saat ini KIP hanya menerima dana dari APBN (melalui KPU) terkait pelaksanaan pemilu yang melibatkan partai politik nasional. Namun, tidak ada alokasi dana untuk partai politik lokal. Sebagaimana diketahui bahwa di Aceh terdapat 4 partai politik lokal yang ikut dalam Pemilu 2019, yaitu

Partai Aceh (Nomor Urut 15); Partai SIRA (Nomor Urut 16); Partai Daerah Aceh (Nomor Urut 17); dan Partai Nangroe Aceh (Nomor Urut 18). Selama ini KIP membagi alokasi anggaran yang diperuntukkan untuk parpol nasional kepada parpol lokal juga. Akibatnya, anggaran yang diterima parpol nasional lebih kecil. Hal ini telah menimbulkan protes dari parpol nasional. KIP mengharapkan agar Dana Otsus dapat dialokasikan untuk melaksanakan tugas KIP terkait parpol lokal.

3. Pendanaan. Terkait pendanaan, selain terkendala mengenai ketiadaan alokasi anggaran untuk parpol lokal, ada beberapa situasi yang mengakibatkan KIP Aceh saat ini telah kehabisan anggaran untuk menyelesaikan tugas rutin lainnya. Hal ini terkait dengan keterlambatan pembentukan KIP di kabupaten. Pada tahun 2019 ini ada 8 kabupaten yang terlambat membentuk KIP dalam rangka melaksanakan tugas pemilu serentak 2019 yaitu Kabupaten Aceh Tenggara; Kabupaten Aceh Selatan; Kabupaten Simeulue; Kabupaten Aceh Timur; Kabupaten Aceh Tengah; Kabupaten Bener Meriah; dan Kabupaten Nagan Raya. Akibatnya, KIP Aceh yang turun menyelenggarakan pemilu di ke-8 kabupaten tersebut. Padahal, tidak ada anggaran yang ditujukan untuk kegiatan tersebut. Dalam kondisi ini, anggaran operasional untuk kegiatan rutin sebesar 600 juta rupiah harus telah dialihkan untuk kegiatan pemilu di 8 kabupaten tersebut.

Sementara itu, terkait hubungan antara UU tentang Pemerintahan Aceh dengan UU nasional, ada masalah yang muncul dalam Pemilu 2019. Persoalan tersebut terkait jumlah kuota calon legislatif dari partai politik lokal. Menurut Pasal 244 UU tentang Pemilu disebutkan bahwa setiap partai hanya bisa mengajukan calon legislatif sebesar 100 persen dari jumlah kursi di parlemen. Namun, berdasarkan UU tentang Pemerintahan Aceh, disebutkan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum di Aceh diselenggarakan berdasarkan Qanun Aceh. Qanun Nomor 3 Tahun 2008 dalam Pasal 17 menyatakan bahwa "Daftar bakal calon sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 15 memuat paling banyak 120 % (seratus dua puluh perseratus) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan”.

Dalam kasus ini, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) menyatakan kebijakan KPU dan KIP Aceh yang mengakomodir kuota calon legislatif dari partai politik lokal di Aceh sebesar 120 persen melanggar kode etik. Putusan DKPP ini dinilai berpotensi merugikan partai politik lokal di Aceh, sebab putusan tersebut dapat mengancam calon legislatif dari partai politik lokal yang telah mengajukan calon legislatif sesuai kuota 120 persen. Kasus ini memperlihatkan bahwa masih terjadi ketika diatur undang-undang di tingkat nasional melupakan kekhususan di Aceh.

Ketua Panwaslih Provinsi Aceh, Faizah dan Anggota Panwaslih Provinsi Aceh, Marini memberi masukan terhadap pasal-pasal yang perlu dipertimbangkan untuk direvisi. Pasal-pasal tersebut ialah Pasal 61 ayat (1) huruf a; Pasal 62 huruf a dan huruf b; Pasal 63; Pasal 64 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 64 ayat (4); serta Pasal 74 ayat (2). Sejumlah pasal tersebut dalam UU tentang Pemerintahan Aceh perlu dikaji untuk dilakukan revisi dikarenakan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh hanya mengatur kewenangan penyelenggara tentang Pilkada, tidak termasuk Pemilu. Selanjutnya, menurut mereka ketika suatu hal merupakan amanat dari MoU Helsinki maka pengaturan bagi KIP dan Panwaslih Provinsi Aceh perlu disesuaikan dengan amanat MoU yaitu perlu untuk berkonsultasi dengan DPRA.

Fajran Zain mengatakan bahwa Status *Consultation and Approval*, bukan sebatas *Consultation and Consideration* saja. *Approval* itu memiliki ketetapan hukum, sedangkan *Consideration* bermakna kurang jelas dan bersifat abu-abu. Misalnya Pasal 269 ayat (3) dalam UU tentang Pemerintahan Aceh cukup dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA, mestinya dengan persetujuan hanya mengatur tentang Pilkada. Selain itu, 70 persen hasil alam untuk Aceh dalam Bahasa MoU Helsinki berbeda dengan UU tentang Pemerintahan Aceh. Oleh sebab itu seharusnya hal ini

merupakan otoritas dan kewenangan Pemerintah Aceh dalam menentukan prosentase besaran pembagian yang semestinya.

4. Perbandingan Negara Lain

Pengaturan desentralisasi asimetris muncul dengan berbagai alasan. Menurut Cornelis Lay²⁹ mengutip dari Ferrazzi dan Mas'udi ada 3 (tiga) model desentralisasi asimetris. Model pertama, model yang menekankan bahwa setiap daerah unik dalam dirinya karenanya harus diperlakukan secara istimewa atau desentralisasi asimetris penuh. Contoh model ini misalnya di India, dimana konstitusinya menempatkan seluruh negara bagiannya dalam status yang berbeda-beda.

Model kedua, desentralisasi asimetris yang dirancang berdasarkan perbedaan baik secara dikotomis dan perkembangan sosio-ekonomi serta kultural masyarakat. Desentralisasi asimetris ini Contohnya seperti yang berlaku pada Hongkong di China. Dalam hal ini Hong Kong mendapat status *special administrative region* pada tahun 1997 dengan desentralisasi dalam bidang ekonomi melalui sektor ekonomi yang menjembatani hubungan antara urban-regional dengan sentralisasi sistem politik dalam kendali partai Komunis. Selain itu desentralisasi asimetris ini seperti juga yang berlaku di Spanyol. Pemerintah pusat Spanyol mengatur level otonomi yang berbeda bagi daerah Catalonia, Basque Country, dan Galicia memiliki derajat otonomi yang cenderung lebih besar dibanding daerah lain. Derajat otonomi yang lebih besar tersebut dengan mempertimbangkan sentimen nasionalis dan hak-hak yang telah dimiliki oleh daerah-daerah tersebut secara historis. Akhirnya desentralisasi fiskal asimetris tersebut berhasil

²⁹ Cornelis Lay, Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia, disampaikan dalam Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah", diselenggarakan oleh Studi Ilmu Politik UGM dan USAID dan DRPS UGM. 2000.

menurunkan ketegangan antardaerah di Spanyol dan menjadi landasan penting dalam transisi negara tersebut menuju demokrasi³⁰.

Model ketiga, desentralisasi asimetris yang menekankan asimetris sebagai pembedaan dengan daerah/kawasan lainnya. Desentralisasi asimetris model ini seperti yang diberlakukan pada negara Norwegia dengan Sami Land, dan Finlandia dengan Aland Island atau Kanada dengan Quebec.

Dalam kasus Sami Land, keunikan budaya dan kepemilikan sumber daya alam yang besar menyebabkan kawasan tersebut mendapat perlakuan istimewa sebagai entitas sosial dan kultural. Demikian pula dalam kasus Aaland, sebuah pulau kecil di kawasan selatan yang berada antara Finlandia dan Swedia. Kawasan ini sepenuhnya berada dalam pengaruh kebudayaan dan bahasa Swedia.³¹ Sedangkan untuk kasus Quebec, Kanada yang secara berulang diancam terpecah melalui referendum pemisahan diri Quebec tahun 1774 menyepakati untuk menempatkan bahasa Prancis sebagai bahasa khas Quebec sebagai bahasa resmi yang disetarakan dengan bahasa Inggris dalam keseluruhan dokumen resmi negara, diikuti kewajiban penggunaannya oleh semua birokrasi pemerintah dan tempat-tempat kerja dengan jumlah pegawai tertentu.

Banyak contoh di dunia bahwa pemberlakuan otonomi khusus akibat adanya desakan dari masyarakat daerahnya. Dalam hal ini ada 3 (tiga) hal besar yang dapat menyebabkan suatu daerah menuntut pemberlakuan otonomi khusus yaitu politik, fiskal dan administrasi dan manajemen daerah. Dalam bidang politik yang dituntut oleh masyarakat ialah adanya regulasi khusus yang dapat memberi kewenangan khusus bagi daerah, adanya pemilihan umum dan pemerintahan lokal yang mandiri, kewenangan membuat aturan khusus bagi daerahnya yang tidak

³⁰ Teresa Gracia-Mila and Therese Mcguire, *Solidarity and Fiscal Decentralization*, Proceedings Annual Conference on Taxation and Minutes of the annual meeting of the National Tax Association, Vol. 96 (2003), hal 152-156.

³¹ *Op.cit*, Lay, 2010.

diintervensi oleh pusat dan terjadi setelah adanya referendum. Contoh negara yang memberlakukan otonomi khusus akibat politik ini ialah negara Canada, Spanyol, India dan United Kingdom.³²

Sementara pemberlakuan otonomi akibat fiskal seperti yang terjadi pada negara Afrika Selatan. Pemberlakuan otonomi khusus dilaksanakan dengan pemberlakuan sistem pajak yang berbeda dari daerah lain, pemberian hibah secara khusus dari pusat, pembentukan peraturan tentang fiskal yang berbeda dengan daerah lain dan pemberian kekhususan bagi suatu daerah untuk mengakses atau memberdayakan pasar uangnya sendiri. Sedangkan pemberlakuan otonomi untuk kekhususan pengelolaan administrasi dan manajemen daerah terjadi akibat kebutuhan daerah yang berbeda dengan daerah lain di suatu negara. Otonomi model ini diberlakukan oleh negara Colombia, Perancis, Italia, Korea, dan Republik Ceko.³³

Seperti yang terjadi pada Perancis pada wilayah Corsica. Penduduk daerah tersebut menuntut untuk mendapat otonomi dan pemerintah pusat akhirnya menyetujui pelaksanaan negosiasi untuk pemberlakuan otonomi kepada daerah tersebut. Demikian pula dengan negara Italia, ada tiga daerah yang meminta pemberlakuan otonomi bagi daerahnya. Daerah tersebut ialah Veneto, Lombardia dan Emilia-Romagna. Tuntutan otonomi yang diajukan oleh wilayah Veneto didukung dengan adanya konsultasi Referendum pada tahun 2017. Konsultasi tersebut disetujui oleh 98% peserta yang memilih untuk pelaksanaan otonomi. Tuntutan dari hasil konsultasi untuk pemberlakuan otonomi khusus tersebut akhirnya disetujui oleh Pengadilan Konstitusi. Sama halnya dengan wilayah Lombardia yang mengadakan konsultasi referendum untuk otonomi pada tahun 2018. Forum tersebut didukung oleh 95% peserta yang memilih untuk pelaksanaan otonomi. Hasil konsultasi tersebut akhirnya juga

³² OECD, *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, OECD: Multi-Level Governance Studies 2019, hal 21.

³³*Ibid.*

disetujui oleh Pengadilan Konstitusi. Sedangkan untuk wilayah Emilia-Romagna, wilayah tersebut sedang mengajukan dan melaksanakan forum konsultasi untuk mendapatkan status otonomi khusus juga.³⁴

Terkait dengan tuntutan dari masyarakat untuk meredam konflik, William Fox³⁵ menyatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi dapat meredakan konflik. Fox berpendapat bahwa otonomi khusus dalam situasi pasca konflik dapat meredakan konflik karena daerah dapat meningkatkan peran dari pemilu lokal, memperbesar belanja daerah, dan meningkatkan pegawai. Meski demikian, desentralisasi ini juga dapat memperburuk konflik apabila otonomi daerah tumbuh terlalu banyak atau suatu daerah dengan otonomi khusus tersebut dikenai pajak yang lebih besar dari daerah lain. Selain itu hal yang dapat memperburuk otonomi model ini ialah bila kontrol pemerintah pusat terhadap keamanan daerah tersebut terbatas atau pusat memiliki ketergantungan yang besar akan sumber daya alam daerah tersebut.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang Atau Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

1. Prinsip-Prinsip Pokok Tata Kelola Pemerintahan

Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta baik dalam merumuskan kebijakan, menetapkan kebijakan, melaksanakan kebijakan, dan mengevaluasi kebijakan Pemerintahan Daerah Aceh. Pemerintah Pusat sendiri berperan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Aceh. Selain

³⁴ Lisa Grazzini, et all, "Asymmetric Decentralization: Some Insights For The Italian Case", *Nota 4* – Maggio 2019, IRPET - Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, hal 2.

³⁵ William F. Fox, 2007. *Fiscal Decentralization in Post-conflict Countries*. Washington DC: US Agency For International Development. Hal 6.

itu, sepanjang yang menyangkut urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah pusat dapat melimpahkannya sebagian kepada kepala pemerintah Aceh selaku wakil pemerintah dan menugaskan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dan/atau pemerintahan desa.

RUU Pemerintahan Aceh ini pada dasarnya bersifat komprehensif yaitu mencoba mengatur segala hal mengenai pemerintahan lokal di Aceh, mulai dari pembagian dan batas daerah, kewenangan, bentuk dan susunan pemerintahan baik lembaga legislatif maupun badan eksekutif serta lembaga-lembaga adat, agama, dan lembaga kemasyarakatan lainnya; pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, partai politik lokal, perangkat dan kepegawaian daerah, pelaksanaan syariat Islam, perekonomian, keuangan daerah, qanun, sampai seluk beluk penyelenggaraan urusan pendidikan, kebudayaan, sosial, kesehatan, pertahanan, pertanahan, dan hak asasi manusia, sampai pembinaan dan pengawasan pemerintahan Aceh.

Selain itu, RUU ini juga bersifat tuntas, di mana berbagai pengaturan dilakukan secara detail dan diupayakan selengkap mungkin, sehingga tidak diperlukan aneka peraturan pelaksanaan yang berlebihan. Namun, apabila tidak terelakkan, mengingat luasnya aspek yang diatur, maka dibuka peluang pengaturan lanjutan melalui qanun atau peraturan gubernur dan peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

2. Prinsip-prinsip Pemberian Kewenangan Khusus

Prinsip-prinsip pemberian kewenangan khusus atau otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintahan Aceh yang dijadikan pedoman dalam RUU Pemerintahan Aceh ini adalah sebagai berikut.

Pertama, penyelenggaraan kewenangan khusus atas otonomi yang seluas-luasnya dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, pengelolaan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), keadilan, pemerataan, kesejahteraan, serta potensi dan keanekaragaman Aceh.

Kedua, pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya didasarkan pada kewenangan khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan Aceh dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya.

Ketiga, pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh diletakkan pada satuan pemerintahan daerah provinsi. Pemerintahan kabupaten/kota dapat menerima penyerahan sebagian kewenangan khusus dari pemerintahan daerah provinsi.

Keempat, pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh harus sesuai dengan konstitusi Negara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah.

Kelima, pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang politik harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, transparan, akuntabel, professional, efisien, dan efektif.

Keenam, pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi lembaga legislatif, badan eksekutif, partai-partai politik, dan lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan lainnya di Aceh.

Prinsip-prinsip pokok tata kelola pemerintahan Aceh harus memperhatikan bahwa:

- 1) Aceh adalah daerah Provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945.
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)/Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Aceh/Kabupaten/Kota yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilu secara langsung.

- 3) Pemerintahan Aceh adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Aceh dan DPRA di Daerah Provinsi Aceh.
- 4) Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.
- 5) Partai Politik Lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh kelompok WNI yang berdomisili di Aceh untuk memperjuangkan kepentingan agama, masyarakat, bangsa dan negara.
- 6) Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, yang meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan tertentu dalam bidang agama, dan urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah.
- 7) Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada yang dilakukan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP). Komisi Independen Pemilihan Provinsi Aceh dan Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan kelembagaan yang hirarkis dengan Komisi Pemilihan Umum. Sementara itu Panitia Pengawas Pemilihan Provinsi Aceh dan Panitia Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan kelembagaan yang hirarkis dengan Bawaslu. Dimana dalam pelaksanaannya baik pusat maupun daerah harus memperhatikan pendanaan bagi penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada di Aceh.
- 8) Demikian pula dengan kewenangan KIP. Terutama karena Pasal 557 ayat (2) UU tentang Pemilu menyatakan bahwa kelembagaan penyelenggaraan Pemilu di Aceh wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya berdasarkan undang-undang ini. Pasal 557 ini khususnya ayat (2) secara tidak langsung telah mematikan pasal-pasal UU tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur penyelenggara Pemilu,

yaitu Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2) dan ayat (4) yang secara langsung telah dicabut oleh Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilu, yang menyatakan bahwa pada saat undang-undang ini mulai berlaku Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2) dan serta ayat (4) UU tentang Pemerintahan Aceh dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Adapun Pasal 57 UU tentang Pemerintahan Aceh yang dicabut menyatakan bahwa *pertama*, anggota KIP Aceh berjumlah tujuh orang dan anggota KIP kabupaten/kota berjumlah lima orang yang berasal dari unsur masyarakat dan *kedua*, masa kerja anggota KIP adalah lima tahun dihitung sejak pelantikan. Pencabutan Pasal 57 UU tentang Pemerintahan Aceh berimplikasi pada jumlah komisioner KIP Aceh (Provinsi) dari 7 (tujuh) orang menjadi 5 (lima) orang dan Komisioner KIP Kabupaten/Kota dari 5 (lima) orang menjadi 3 (tiga) orang dan hanya kabupaten Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur Komisionernya dapat berjumlah 5 (lima) orang, sementara kabupaten/kota lainnya hanya berjumlah 3 (tiga) orang.

- 9) Jumlah Komisioner KIP di Provinsi Aceh harus mengikuti acuan UU Pemilu nasional yang menentukan jumlah komisioner KPU/KIP Aceh (Provinsi) berkisar 5 sampai 7 orang dan untuk kabupaten/kota berkisar 3 sampai 5 orang tergantung luas wilayah dan jumlah penduduk. Pencabutan Pasal 57 UU tentang Pemerintahan Aceh telah memperkecil ruang dan hak demokrasi masyarakat Aceh dalam berpartisipasi di pemerintahan, dan telah merusak eksistensi lembaga penyelenggara yang telah eksis sekian lama di Provinsi Aceh.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Pengaturan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh harus mengacu pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Selain itu juga dalam ketentuan Pasal 18A (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam hal ini adalah Provinsi Aceh.

Ketentuan lain yang terkait dengan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh adalah Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan

salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁶

Selanjutnya ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18B ayat (2) mengatur bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Masyarakat Aceh memiliki adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal sebagai jati diri yang mengakar dalam kehidupan masyarakat. Dalam masyarakat Aceh, adat merupakan sesuatu yang tertulis ataupun tak tertulis yang menjadi pedoman didalam bermasyarakat.

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

UU tentang Pemerintahan Aceh diundangkan pada tanggal 1 Agustus 2006. UU tentang Pemerintahan Aceh merupakan pengganti UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang merupakan dasar pemberian otonomi khusus (otsus) kepada Provinsi Aceh.

UU tentang Pemerintahan Aceh terdiri dari 40 Bab dan 273 Pasal. Dalam konsiderans menimbang UU tentang Pemerintahan Aceh dijelaskan bahwa Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang tinggi, serta pandangan hidup yang berlandaskan syariat

³⁶ Ketentuan Menimbang UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

Islam. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik. Bencana alam gempa bumi 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 di Aceh.

Dalam Pasal 7 UU tentang Pemerintahan Aceh mengatur mengenai kewenangan pemerintahan Aceh yaitu Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Pasal 12 UU tentang Pemerintahan Aceh mengatur mengenai urusan pemerintahan Aceh yaitu Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah yaitu meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Pasal 16 UU tentang Pemerintahan Aceh mengatur mengenai urusan pemerintahan Aceh yaitu meliputi urusan wajib, urusan wajib lainnya, dan urusan bersifat pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh yaitu merupakan urusan dalam skala Aceh meliputi:

- a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;

- h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.

Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Urusan Pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.

Pasal 21 UU tentang Pemerintahan Aceh mengatur mengenai penyelenggara Pemerintahan Aceh yang terdiri atas Pemerintahan Aceh dan DPRA sedangkan penyelenggara Pemerintahan kabupaten/kota

terdiri atas Pemerintahan kabupaten/kota DPRK. Nomenklatur lembaga perwakilan rakyat di Aceh tersebut berbeda dengan pemerintahan daerah lainnya yang menggunakan nomenklatur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Bahkan nomenklatur Peraturan Daerah (Perda) di Aceh pun berbeda dengan pemerintahan daerah lainnya yaitu dinamakan Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota, tidak menggunakan nomenklatur Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Qanun merupakan peraturan perundang-undangan sejenis Perda yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

Selain itu, terdapat pula beberapa hal lainnya yang diatur dalam UU tentang Pemerintahan Aceh yang berbeda dengan undang-undang otonomi daerah lainnya yang hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum terkait kedaerahan tersebut. Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh terdapat materi muatan yang diatur secara spesifik berbeda dengan undang-undang otonomi daerah lainnya, misalnya terkait dengan penyelenggara pemilihan umum presiden/wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRA, anggota DPRK maupun pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah terdapat Komisi Independen Pemilihan Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan Aceh. Eksistensi partai lokal di Aceh pun harus menjadi perhatian juga.

Hal lain yang diatur dalam UU tentang Pemerintahan Aceh yaitu adanya Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat yang berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga adat, adat istiadat dan pemberian gelar dan upacara adat. Lembaga ini bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan. Selain itu di Aceh terdapat pelaksanaan syariat Islam dan adanya Mahkamah Syariah yang merupakan peradilan syariat Islam untuk masyarakat beragama Islam di Aceh. Selanjutnya, terdapat pula Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang anggotanya terdiri dari ulama dan cendikiawan muslim yang berkedudukan sebagai mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPRA. MPU

memiliki fungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi. Adapula pengaturan mengenai bendera, lambang dan himne sebagai lambang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Aceh.

UU tentang Pemerintahan Aceh perlu untuk direvisi, hal ini dikarenakan terkait dengan akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Perlu ada tindak lanjut dari Putusan MK dalam bentuk perubahan undang-undang. Terdapat 2 (dua) Putusan MK atas pengujian terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh, yang dikabulkan yaitu Putusan MK No. 35/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016.

1. **Putusan MK Perkara No. 35/PUU-VIII/2010**, amar putusan yaitu membatalkan Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh:

Pasal 256

Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan.

2. **Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016**, amar putusan yaitu Pasal 67 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Aceh dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik yang bersangkutan mantan terpidana.

Pasal 67 ayat (2) huruf g

tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;

Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016 didasarkan atas pengaturan persyaratan Pilkada hasil dari Putusan MK Perkara No. 42/PUU-XIII/2015 yang memutuskan mengenai persyaratan Pilkada mengenai terpidana yang maju sebagai calon dalam Pilkada. Putusan MK mengenai syarat calon terpidana ini pula sudah ada 2 kali putusan MK setelahnya yakni Putusan MK Perkara No. 71/PUU-XIV/2016 dan Putusan MK Perkara No. 56/PUU-XVII/2019. Adapun bunyi norma Putusan MK Perkara No. 56/PUU-XVII/2019 mengenai syarat calon terpidana yang maju sebagai calon dalam pilkada yaitu sebagai berikut:

Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

...

- g. (i) tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; (ii) bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan secara jujur atau terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan (iii) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;*

Oleh karena itu terkait Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016, amar putusan yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan revisi UU tentang Pemerintahan Aceh yaitu amar Putusan MK Perkara No. 56/PUU-XVII/2019. Hal ini dikarenakan Putusan MK Perkara No. 42/PUU-XIII/2015 sudah ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor

1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU tentang Perubahan kedua UU tentang Pilkada).

Terkait dengan Putusan MK Perkara No. 35/PUU-VIII/2010 perlu juga memperhatikan UU tentang Perubahan Kedua UU tentang Pilkada dengan sejumlah putusan MK terkait. Kemudian ketentuan mengenai persyaratan calon pada Pilkada dalam Pasal 67 UU tentang Pemerintahan Aceh perlu disesuaikan dengan perkembangan hukum yang ada dalam UU tentang Pilkada.

Selain Putusan MK terkait UU tentang Pemerintahan Aceh, terdapat pula putusan MK pengujian terhadap UU tentang Pemilu yang terkait dengan UU tentang Pemerintahan Aceh, yakni Putusan MK Perkara No. 61/PUU-XV/2017 dan Putusan MK Perkara No. 66/PUU-XV/2017. Dalam pembentukan UU tentang Pemilu tidak dilakukan konsultasi dan tidak mendapatkan pertimbangan dari DPRA sebagaimana seharusnya yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU tentang Pemerintahan Aceh. Kondisi ini bertolak belakang dengan Putusan MK dalam Perkara No. 42/PUU-XIII/2015 yang justru diakomodasi oleh MK untuk merevisi UU tentang Pemerintahan Aceh meskipun tidak ada konsultasi dan permintaan pertimbangan ke DPRA dalam pembentukan UU tentang Pilkada.

Oleh karena itu penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU Pemerintahan Aceh harus mengakomodasi pengaturan penyelenggaraan pemilu maupun pilkada yang disesuaikan dengan undang-undang yang mengatur mengenai Pemilu dan undang-undang yang mengatur mengenai Pilkada. Selain itu, harmonisasi UU tentang Pemerintahan Aceh dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait serta pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Namun perubahan tersebut perlu memperhatikan batasan penyelenggaraan keistimewaan di Provinsi Aceh yang meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, kehidupan adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

C. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh

Dilihat dari sejarahnya, perjuangan rakyat Aceh hingga mendapatkan kebijakan politik tertentu dari pemerintah pusat, baik dalam bentuk daerah istimewa maupun dalam bentuk otonomi khusus telah melalui perjalanan yang panjang. Jika diuraikan secara singkat, status Aceh sebagai daerah istimewa pertama kali diakomodasi melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959, yang memberikan keistimewaan kepada Aceh dalam hal agama, peradatan, dan pendidikan. Akan tetapi, keistimewaan tersebut justru tidak berjalan sebagaimana mestinya karena pemerintah Orde Baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah terlalu ingin memusatkan kekuasaannya di Jakarta, serta mengeksploitasi kekayaan alam Aceh berupa gas alam dan minyak bumi tanpa memberikan keuntungan yang memadai bagi rakyat Aceh. Akibatnya, menimbulkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi daerah dan menyebabkan munculnya pemberontakan-pemberontakan seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM).³⁷ Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menguatkan kembali isi dari Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959, bahkan menambahkan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Selanjutnya, guna memperkuat kedudukan penyelenggaraan keistimewaan itu, barulah pembentuk undang-undang merasa perlu menyusun penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut ke dalam suatu undang-undang guna memberikan landasan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dalam

³⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI* (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus), Bandung : Nusa Media, 2014, hal. 232-233.

mengatur urusan-urusan yang telah menjadi keistimewaanannya melalui kebijakan daerah.³⁸

Meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU tentang Pemerintahan Aceh) telah resmi berlaku sejak diundangkan pada tanggal 1 Agustus 2006, tetap saja terdapat undang-undang lain, khususnya yang terkait dengan Provinsi Aceh yang dinyatakan masih berlaku. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh). Kendati nomenklatur “Provinsi Aceh” dalam UU Pemerintahan Aceh sudah berbeda dengan UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, akan tetapi eksistensi UU Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh tetap memperoleh legitimasi melalui Pasal 269 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Aceh, yang menyatakan bahwa “peraturan perundang-undangan yang ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”. Apalagi, UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh juga tidak pernah diubah bahkan diuji materiil di Mahkamah Konstitusi.³⁹ Satu-satunya undang-undang yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh UU Pemerintahan Aceh adalah UU tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.⁴⁰

Substansi penting yang diatur dalam UU Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh adalah mengenai ruang lingkup penyelenggaraan keistimewaan itu sendiri. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (1) UU Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, keistimewaan dinyatakan

³⁸ Penjelasan Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

³⁹ Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara, <https://jdih.setneg.go.id/Produk> diakses pada tanggal 29 Januari 2020.

⁴⁰ Pasal 272 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633).

sebagai pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Selanjutnya, Pasal 3 ayat (2) undang-undang yang sama, juga menyatakan ruang lingkup dari penyelenggaraan keistimewaan itu sendiri, yang meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan Pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Penyelenggaraan kehidupan beragama diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat dengan tetap menjaga kerukunan antar umat beragama. Dalam penyelenggaraan kehidupan beragama tersebut, Propinsi Daerah Istimewa Aceh dapat membentuk lembaga agama, tetapi tidak merupakan bagian dari perangkat daerah. Dalam penyelenggaraan kehidupan adat, Propinsi Daerah Istimewa Aceh dapat menetapkan berbagai kebijakan dalam rangka pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat serta lembaga adat di wilayahnya yang dijiwai dan sesuai dengan syariat Islam. Dalam penyelenggaraannya, Propinsi Daerah Istimewa Aceh juga dapat membentuk lembaga adat. Penyelenggaraan pendidikan, dilaksanakan sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional, dengan memberikan kesempatan kepada Propinsi Daerah Istimewa Aceh untuk menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam serta kesempatan untuk mengembangkan dan mengatur Lembaga Pendidikan Agama Islam bagi pemeluknya di berbagai jenis, jalur dan jenjang pendidikan. Sedangkan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah dilaksanakan dalam rangka memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.

Dalam kaitannya dengan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, ruang lingkup tentang penyelenggaraan

keistimewaan diatas, hendaknya menjadi catatan yang harus diperhatikan. Perubahan terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh pada dasarnya sah saja untuk dilakukan, namun hendaknya dilakukan secara hati-hati tanpa mendegradasi berbagai keistimewaan yang telah dimiliki oleh Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebelumnya.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) merupakan Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004). UU tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami perubahan sebanyak 2 (dua) kali yang dilakukan melalui:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang; dan
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan UU tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya bertujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan

masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Selain itu, pembentukan UU tentang Pemerintahan Daerah juga bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

UU tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas 27 (dua puluh tujuh) bab dan 411 (empat ratus sebelas) pasal. UU tentang Pemerintahan Daerah antara lain mengatur mengenai:

1. pembagian wilayah negara;
2. kekuasaan pemerintahan;
3. urusan pemerintahan;
4. penataan daerah;
5. penyelenggara pemerintahan daerah;
6. perangkat daerah;
7. peraturan daerah dan peraturan kepala daerah;
8. keuangan daerah;
9. pelayanan publik;
10. partisipasi masyarakat;
11. pembinaan dan pengawasan; dan
12. inovasi daerah.

Sejak diundangkan sampai dengan sekarang, UU tentang Pemerintahan Daerah telah diajukan permohonan pengujian yudisial (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi sebanyak 13 (tiga belas) kali. Dari tiga belas permohonan tersebut sebanyak 1 (satu) permohonan ditarik kembali, 1 (satu) permohonan dinyatakan gugur, 4 (empat) permohonan tidak dapat diterima, 2 (dua) permohonan tidak dapat diterima dan ditolak sebagian, 3 (tiga) permohonan dikabulkan sebagian, dan 2 (dua) permohonan ditolak seluruhnya.

Permohonan yang ditarik kembali yaitu Permohonan Perkara Nomor 3/PUU-XV/2017, sedangkan permohonan yang gugur yaitu Permohonan Perkara Nomor 87/PUU-XIV/2016. Permohonan yang tidak dapat

diterima terdiri atas Permohonan Perkara No. 87/PUU-XIII/2015, Permohonan Perkara No. 136/PUU-XIII/2015, Permohonan Perkara No. 28/PUU-XIV/2016, dan Permohonan Perkara No. 12/PUU-XVII/2019. Permohonan yang tidak dapat diterima dan ditolak sebagian terdiri atas Permohonan Perkara No. 34/PUU-XV/2017 dan Permohonan Perkara No. 66/PUU-XIV/2016. Permohonan yang ditolak seluruhnya terdiri atas Permohonan Perkara No. 30/PUU-XIV/2016 dan Permohonan Perkara No. 31/PUU-XIV/2016. Adapun, permohonan yang dikabulkan sebagian terdiri atas Permohonan Perkara No. 7/PUU-XIII/2015, Permohonan Perkara No. 137/PUU-XIII/2015, dan Permohonan Perkara No. 56/PUU-XIV/2016.

Permohonan Perkara No. 7/PUU-XIII/2015 merupakan permohonan perkara pengujian konstiusionalitas Pasal 158 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pasal 158 ayat (1) huruf c UU tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“penentuan bilangan pembagi pemilih dilakukan dengan cara berdasarkan pada hasil pemilihan umum di daerah pemilihan kabupaten/kota induk dan kabupaten/kota yang dibentuk sebelum pemilihan umum.”*

Permohonan Perkara No. 137/PUU-XIII/2015 merupakan permohonan perkara pengujian konstiusionalitas beberapa pasal dalam UU tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pasal-pasal tersebut terdiri atas:

1. Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5);
2. Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (3);
3. Pasal 12 ayat (1) sampai dengan ayat (3);
4. Pasal 13 ayat (1) sampai dengan ayat (4);
5. Pasal 14 ayat (1) sampai dengan ayat (4);
6. Pasal 15 ayat (1) sampai dengan ayat (5);
7. Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2);

8. Pasal 17 ayat (1) sampai dengan ayat (3);
9. Pasal 21;
10. Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2);
11. Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2); dan
12. Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) sepanjang frasa *“pembatalan perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”*.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) sepanjang frasa *“... pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubenur sebagai wakil Pemerintah Pusat”*, frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan”* dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa *“Perda Kabupaten/Kota dan/atau”* dalam Pasal 251 ayat (3), frasa *“penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda kabupaten/Kota dan”*, dan frasa *“Perda Kabupaten/Kota atau”* dalam Pasal 251 ayat (8) UU tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Permohonan Perkara No. 56/PUU-XIV/2016 merupakan permohonan perkara pengujian konstiusionalitas Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan frasa *“Perda Provinsi dan”* dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) dan frasa *“Perda Provinsi dan”* dalam Pasal 251 ayat (7) serta Pasal 251 ayat (5) UU tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Keterkaitan antara UU tentang Pemerintahan Daerah dengan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh terdapat dalam klasifikasi urusan pemerintahan dan sumber pendapatan daerah.

Klasifikasi urusan pemerintahan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.⁴¹ Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.⁴² Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.⁴³ Adapun, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁴⁴ Klasifikasi urusan pemerintahan tersebut tidak terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004. UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 hanya mengatur bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.⁴⁵ Adapun, urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat menurut UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.⁴⁶ Ketentuan mengenai klasifikasi urusan pemerintahan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 ini kemudian diadopsi oleh UU tentang Pemerintahan Aceh. Oleh karena itu, dalam RUU tentang Pemerintahan Aceh, ketentuan mengenai klasifikasi urusan pemerintahan perlu disesuaikan dengan UU tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, sumber pendapatan daerah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas:⁴⁷

⁴¹Pasal 9 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Daerah.

⁴²Pasal 9 ayat (2) UU tentang Pemerintahan Daerah.

⁴³Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴Pasal 9 ayat (5) UU tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁵Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁷Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. pendapatan asli daerah yang meliputi:
 - a. pajak daerah;
 - b. retribusi daerah;
 - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. pendapatan transfer; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Adapun, sumber pendapatan daerah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 terdiri atas:⁴⁸

1. pendapatan asli daerah yang meliputi:
 - a. hasil pajak daerah;
 - b. hasil retribusi daerah;
 - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. dana perimbangan; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Sama halnya dengan ketentuan mengenai klasifikasi urusan pemerintahan, ketentuan mengenai sumber pendapatan daerah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 juga diadopsi oleh UU tentang Pemerintahan Aceh. Oleh karena itu, dalam RUU tentang Pemerintahan Aceh, ketentuan mengenai sumber pendapatan daerah juga perlu disesuaikan dengan UU tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah harus menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Pemerintahan Aceh.

⁴⁸Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

E. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum (Pemilu) berulang kali diucapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu metode untuk memilih pejabat negara yang dipilih. Hal ini tak terkecuali bagi metode pemilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terkait dengan Pemilu, dalam BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara lugas menyatakan bahwa *“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”* dan selanjutnya hal ini diperkuat dengan BAB VIIB PEMILIHAN UMUM Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*. Oleh karena itu, ketika kita akan membahas mengenai DPR tidak mungkin terpisahkan dari keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu).

Pemilu merupakan sebuah keniscayaan bagi sebuah negara yang mengaku dirinya demokratis. Melalui Pemilu sebuah pemerintahan ditentukan dan dipilih secara langsung oleh rakyat untuk mendapatkan mandat mengurus bangsa dan negara ini demi kesejahteraan bersama. Hal ini pula sejalan dengan kata “demokrasi” yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.⁴⁹

Pembentukan UU tentang Pemilu yang juga merupakan kodifikasi undang-undang terkait dengan kepemiluan ini didasari atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 (Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013) tentang perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU tentang Pilpres) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Putusan MK No 14/PUU-

⁴⁹Miriam budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, hal. 105.

XI/2013⁵⁰ ini diajukan oleh Effendi Gazali, Ph.D., M.P.S.I.D, M.Si dan Mahkamah Konstitusi (MK) telah membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU tentang Pilpres. Dengan dibatalkan sejumlah pasal tersebut, maka pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) serta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pileg) yang semula terpisah kemudian penyelenggaraannya⁵¹. Adapun pelaksanaan Pemilu dengan metoda yang baru ini pula berlaku mulai sejak tahun 2019 dan seterusnya.

Bahwa munculnya perintah Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 pada akhirnya menjadi angin segar dan momentum yang begitu tepat bagi pembentuk undang-undang untuk mengkodifikasikan berbagai undang-undang yang terkait dengan pemilihan kedalam 1 (satu) naskah undang-undang. Kodifikasi ini pun diperlukan karena sebelum adanya UU tentang Pemilu ini, pengaturan Pemilu itu masih tersebar dalam sejumlah undang-undang. Mulai dari undang-undang yang mengatur penyelenggara dari Pemilu yakni pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU tentang Penyelenggara Pemilu), kemudian undang-undang mengenai Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang Pileg), dan terakhir Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU tentang Pilpres). Ketiga undang-undang lahir di tahun yang berbeda-beda dan tentunya dari ketiganya pasti memiliki sedikit banyak perbedaan karena hukum selalu berkembang, sebagai contoh UU tentang Pilpres sudah barang tentu ketinggalan dengan undang-undang yang terbaru diantara ketiganya yakni UU tentang Pileg, sehingga ketika MK memerintahkan

⁵⁰ Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 ini telah dibacakan pada hari Kamis tanggal 23 Januari 2014.

⁵¹Lihat amar putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.

untuk menyatukan dua jenis Pemilu tersebut (Pileg dan Pilpres) maka undang-undangnya pun penting untuk diselaraskan pengaturannya.

Adapun perintah untuk melakukan kodifikasi itu pula secara implisit dinyatakan dalam Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 yakni tepatnya dalam pertimbangan mahkamah angka [3.20] huruf b Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa:

Selain itu, dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif.

Oleh karena itu, Pemerintah mengusulkan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu (RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu) demi pelaksanaan Pemilu 2019 yang kemudian menjadi UU tentang Pemilu.

Terkait dengan rencana pembentukan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, perlu diketahui bahwa UU tentang Pemilu mengatur hal yang juga terkait dengan UU tentang Pemerintahan Aceh yakni dalam hal ini mengenai Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) yang dalam hal ini diatur dalam Pasal 557 dan Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilu.

Munculnya pengaturan tentang KIP dan Panwaslih dalam UU tentang Pemilu berangkat dari landasan ide yang dibangun di UU tentang Pemilu yakni mengenai perbaikan pengaturan dan kewenangan bagi penyelenggara Pemilu. Beberapa hal baru di UU tentang Pemilu ini adalah seperti pengawas pemilu di tingkat Kabupaten/Kota diberikan status yang

baru yakni menjadi permanen dan karenanya berubah nama menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota, begitu juga dengan jumlahnya di tiap kabupaten/kota dan, dan juga kewenangannya (saat ini ada kewenangan untuk mengeluarkan putusan yang wajib dilaksanakan oleh KPU) sebelumnya tidak ada. Bahwa penguatan kelembagaan dan kewenangan yang ada ini memiliki alasan yang sangat penting karena kedepannya ada Pemilu 2019 dan perlu penyelenggara yang lebih kuat.

Penguatan lembaga penyelenggara Pemilu ini menjadi alasan mengapa munculnya norma Pasal 557 dan Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilu. Hal ini dikarenakan pengaturan UU tentang Pemerintahan Aceh telah tertinggal jauh. Bagaimanapun para Pemohon perlu memahami bahwa yang namanya hukum selalu berkembang (tidaklah statis), dan oleh karena itu perlu diatur kembali mengenai hal tersebut dalam UU tentang Pemilu ini karena norma yang ada tidak sinkron dengan pengaturan lama di UU tentang Pemerintahan Aceh. Sebagai contoh, dalam Pasal 60 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Aceh diatur bahwa Panwaslih baik di tingkatan provinsi yakni Panwaslih Aceh maupun Panwaslih di tingkatan kabupaten/kota yakni Panwaslih Kabupaten/Kota bersifat *ad hoc* atau tidak tetap/permanen. Hal ini jelas menjadi bertentangan dengan kondisi yang coba digagas di UU tentang Pemilu karena baik itu Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota semuanya bersifat permanen/tetap. Bahkan sejatinya bilamana melihat perkembangan hukum sebelum-sebelumnya dapat diketahui bahwa Bawaslu Provinsi telah memiliki status yang bersifat permanen sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU tentang Penyelenggara Pemilu). Kondisi ini jelas menunjukkan perbedaan sangat signifikan dengan UU tentang Pemerintahan Aceh. Oleh karena itu demi menjaga kepastian hukum dan mencegah dualisme pengaturan yang saling tumpang tindih maka munculah pengaturan Pasal 557 serta Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilu tersebut, yang mana dalam Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilu mencabut pengaturan di UU tentang Pemerintahan

Aceh yang mengatur sifat Panwaslih yang *ad hoc* tersebut, hal ini semata-mata demi menegakkan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilu tersebut.

Namun demikian, terkait dengan pengaturan KIP dan Panwaslih di UU tentang Pemilu tersebut, telah muncul Putusan MK No. 61/XV/2017 dan Putusan MK No. 66/XV/2017. Lahirnya putusan MK tersebut telah menjadikan pengaturan KIP dan Panwaslih yang terkait dengan status, jumlah, maupun perekrutan dalam UU tentang Pemilu yang sejatinya penting karena ide besarnya adalah penguatan penyelenggara Pemilu menjadi tidak berlaku karena dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Alasan MK dalam putusannya adalah dikarenakan DPR dan Pemerintah ketika membentuk pengaturan KIP dan Panwaslih tersebut dalam UU tentang Pemilu tidak ditempuh melalui proses konsultasi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU tentang Pemerintahan Aceh. Walaupun sejatinya pasal-pasal tersebut dibatalkan dan terkait KIP dan Panwaslih kembali mengacu ke UU tentang Pemerintahan Aceh, namun dari sisi kepastian hukum hal ini menjadi problematika baru, bagaimana tidak efek dari ini misalnya dari sisi Panwaslih menjadikan Panwaslih berstatus *ad hoc* kembali. Hal ini jelas menjadi kemunduran bagi penyelenggara Pemilu padahal UU tentang Pemilu telah memperkuat status, jumlah, maupun kewenangan yang mereka miliki.

Dengan demikian, dalam rangka penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, maka materi muatan mengenai KIP dan Panwaslih yang terkait dengan UU tentang Pemilu ini penting untuk menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan UU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, karena jika dibiarkan kondisi ini berlanjut maka hal ini akan menimbulkan disharmoni dari sisi pengaturan dan juga guna memberikan kepastian hukum bagi sisi Panwaslih karena pasca UU tentang Pemilu ini lahir dan dilakukan perekrutan Bawaslu/Panwaslih di tingkatan Provinsi maupun Kabupaten/Kota, semua posisi telah terisi dan telah dilantik untuk

jabatan yang permanen yakni mengisi masa jabatan 5 (lima) tahun dan bukan *ad hoc* lagi. Hal ini menjadi kontraproduktif ketika MK mengeluarkan Putusan MK No. 61/XV/2017 dan Putusan MK No. 66/XV/2017 yang justru menghapus norma di UU tentang Pemilu terkait KIP dan Panwaslih tersebut.

F. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Bahwa Pilkada dilaksanakan berdasarkan perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Frase “dipilih secara demokratis” selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga tidak jarang terdapat perubahan metode pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang dapat dilaksanakan baik dengan metode secara langsung maupun tidak langsung. Adapun Pilkada secara langsung merupakan pemilihan pemimpin suatu daerah yang melibatkan publik atau rakyat secara berkedaulatan. Pilkada juga merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang memiliki *output* yakni pejabat politik (*elected official*) bukan memilih pejabat administratif (*appointed official*).⁵²

Saat ini undang-undang terakhir yang mengatur mengenai Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua

⁵²Ari pradhanawati, *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2005), hal. 144.

atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada). Adapun baik itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU tentang Penetapan Perppu Pilkada), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU tentang Perubahan atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada), UU tentang Perubahan Kedua Atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada, merupakan undang-undang yang mengatur mengenai pilkada yang masih berlaku dan menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan pilkada serentak (UU tentang Pilkada).

Terkait dengan rencana pembentukan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, perlu diketahui bahwa terdapat 2 (dua) Putusan MK yang menjadi dasar yakni Putusan MK Nomor 35/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016. Keduanya mengatur terkait dengan Pilkada. Putusan MK Nomor 35/PUU-VIII/2010 membatalkan Pasal 256 UU No. 11 Tahun 2006 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 256

Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Sedangkan dan Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016 memiliki amar putusan yakni Pasal 67 ayat (2) huruf g UU tentang Pemerintahan Aceh dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat

sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik yang bersangkutan mantan terpidana. Adapun Pasal 67 ayat (2) huruf g UU tentang Pemerintahan Aceh berbunyi sebagai berikut:

Pasal 67 ayat (2) huruf g

tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;

Perlu diketahui bahwa Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016 didasarkan atas pengaturan persyaratan Pilkada hasil dari Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015. Adapun Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 adalah Putusan MK terkait dengan UU Pilkada yang memutus mengenai persyaratan Pilkada mengenai terpidana yang maju sebagai calon dalam Pilkada. Putusan MK mengenai syarat calon terpidana ini pula sudah ada 2 (dua) kali putusan MK setelahnya yakni Putusan MK No. 71/PUU-XIV/2016 dan terakhir Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019. Adapun bunyi norma yang terakhir dalam Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019 mengenai syarat calon terpidana yang maju sebagai calon dalam pilkada terakhir menjadi sebagai berikut:

Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

...

g. (i) tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan

rezim yang sedang berkuasa; (ii) bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan secara jujur atau terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan (iii) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang;

Sehingga, dalam hal menindaklanjuti Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016 dalam kaitannya dengan rencana revisi UU tentang Pemerintahan Aceh maka sepatutnya yang menjadi pegangan bukanlah lagi Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 melainkan Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019. Hal ini dikarenakan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 sudah ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang menjadi UU No. 10 Tahun 2016 (perubahan kedua UU Pilkada) dan pasal tersebut pun untuk mengenai syarat calon yang mantan terpidana sudah ada 2 kali putusan MK setelahnya.

Melihat kondisi itu pula bahwa terkait dengan Putusan MK Nomor 35/PUU-VIII/2010 perlu juga didasakan dengan uu terbaru mengenai pilkada yakni UU No. 10 Tahun 2016 dengan sejumlah putusan MK nya juga begitu pula dengan persyaratan calon dalam Pilkada yang ada di Pasal 67 UU tentang Pemerintahan Aceh. Karena banyak kalusula syarat yang sudah ketinggalan jaman dan perlu disesuaikan dengan perkembangan hukum yang terkait yang ada di uu *lex specialist* nya dalam hal ini UU tentang Pilkada.

Dengan demikian, dalam rangka penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, maka materi muatan mengenai persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam UU tentang Pilkada penting untuk menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan UU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh, dikarenakan perlunya adanya harmonisasi terkait pengaturan tersebut. Hal ini sesuai dengan perintah Putusan MK Nomor 51/PUU-

XIV/2016 dimana MK menggunakan pengaturan dalam UU tentang Pilkada terkait dengan syarat calon yang berasal dari mantan teridana untuk dipergunakan juga sebagai persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Aceh dalam hal Pilkada.

G. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU tentang Partai Politik) telah mengalami perubahan yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Perubahan Atas UU tentang Partai Politik). UU tentang Partai Politik merupakan penggantian dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU No.31 Tahun 2002). Penggantian UU No.31 Tahun 2002 dilakukan karena keberlakuan UU tersebut dianggap belum optimal mengakomodasi dinamika dan perkembangan masyarakat yang menuntut peran partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, Partai Politik juga dituntut untuk mewujudkan dirinya sebagai organisasi yang bersifat nasional dan modern.

Termuat dalam ketentuan umum UU tentang Partai Politik yang menyatakan bahwa UU ini mengatur sejumlah pembaruan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan Partai Politik. Penguatan sistem dan kelembagaan Partai Politik tersebut menyangkut demokratisasi internal Partai Politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan Partai Politik, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan Partai Politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara. Selain itu, dalam UU ini juga diamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan

gender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif warga negara, serta meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam melaksanakan tujuan tersebut, pendidikan politik terus ditingkatkan agar terbangun karakter bangsa yang merupakan watak atau kepribadian bangsa Indonesia yang terbentuk atas dasar kesepahaman bersama terhadap nilai-nilai kebangsaan yang lahir dan tumbuh dalam kehidupan bangsa, antara lain untuk kesadaran kebangsaan, cinta tanah air, kebersamaan, keluhuran budi pekerti, dan keikhlasan untuk berkorban bagi kepentingan bangsa.

Keterkaitan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh dengan UU tentang Partai Politik adalah tentang Pembentukan dan Keuangan Partai Politik. Pembentukan dan Keuangan Partai Politik perlu untuk dilakukan evaluasi dan analisis karena dalam UU tentang Pemerintahan Aceh selain terdapat Partai Politik Nasional juga terdapat Partai Politik lokal yang merupakan salah satu bentuk kekhususan dan hanya berada di Pemerintah Aceh.⁵³ Pembentukan dan keuangan Partai Politik lokal juga harus didasarkan pada ketentuan dalam UU tentang Partai Politik dan perubahannya dengan tidak menghilangkan kekhususan Pemerintah Aceh.

Pembentukan Partai Politik sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 UU tentang Perubahan Atas UU tentang Partai Politik yaitu:

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
- (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
- (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.

⁵³Lihat Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. asas dan ciri Partai Politik;
 - b. visi dan misi Partai Politik;
 - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
 - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. kepengurusan Partai Politik;
 - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
 - h. sistem kaderisasi;
 - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
 - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - k. pendidikan politik;
 - l. keuangan Partai Politik; dan
 - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.”

Berkaitan dengan keuangan Partai Politik, diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UU tentang Perubahan Atas UU tentang Partai Politik, menyebutkan bahwa Keuangan Partai Politik bersumber dari: a. iuran anggota; b. sumbangan yang sah menurut hukum; dan c. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diberikan secara proporsional kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang

penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.⁵⁴ Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat.⁵⁵

Ketentuan mengenai pembentukan dan keuangan Partai Politik dalam UU tentang Pemerintahan Aceh perlu dilakukan pembaharuan dan penyesuaian karena berdasarkan penjabaran diatas, ada perubahan ketentuan dalam pembentukan dan keuangan Partai Politik yang diatur dalam UU tentang Partai Politik dan uu perubahannya.

H. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Definisi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Adapun definisi peraturan perundang-undangan

⁵⁴Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁵⁵Pasal 34 ayat (3a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Hierarki dan Nomenklatur

Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa 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.

Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dinyatakan bahwa yang termasuk dalam peraturan daerah provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Kemudian dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g dinyatakan bahwa yang termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Keterkaitan antara UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan UU tentang Pemerintahan Aceh adalah bahwa Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengakui adanya nomenklatur/istilah Qanun yang digunakan secara khusus di Provinsi Aceh. Hal ini disebabkan karena Aceh sebagaimana termaktub dalam UU tentang Pemerintahan Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi

kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah Qanun di digunakan dalam ketentuan umum UU tentang Pemerintahan Aceh dimana definisi Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Di tingkat kabupaten /kota disebut Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa nomenklatur Perda Provinsi yang berlaku secara umum di provinsi lain di Indonesia, untuk Provinsi Aceh di sebut Qanun Aceh. Adapun penyebutan peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota yang secara umum disebut Perda kabupaten/kota, untuk kabupaten/kota Aceh disebut Qanun kabupaten/kota yang tingkatan/hierarkinya sama dengan Perda kabupaten/kota.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pancasila sebagai falsafah berbangsa dan bernegara Indonesia, sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Nilai-nilai kemanusiaan itu berwujud dalam berbagai dimensi yang bersifat universal seperti saling menghargai, persamaan hak dan kedudukan, kemerdekaan, keanekaragaman, kebenaran, keadilan, dan lain-lain. Nilai-nilai kemanusiaan tersebut diabstraksikan dalam konstitusi tertulis (*written constitution*) Republik Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945. Nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila menjadi roh dalam konstruksi kenegaraan Republik Indonesia yang dituangkan atau dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Hal ini tercermin baik dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa sehingga penjajahan itu harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. Oleh karena itu, dengan kemerdekaan yang dicapai bangsa Indonesia, maka dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus “...*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...*”.

Konstruksi bernegara Indonesia dalam mencapai visi Indonesia tersebut diatur dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan “Negara Indonesia ialah Negara

Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Selanjutnya dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 diatur mengenai pembagian Negara Kesatuan dan pemerintahan daerah, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 tersebut diamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom yaitu daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota memiliki otonomi dengan menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Selain mengatur mengenai eksistensi daerah otonom dengan otonomi seluas-luasnya, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur mengenai hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal ini diatur dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan “*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi,*

kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Konstruksi hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah malah tidak dilihat sekadar memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, melainkan (UUD NRI Tahun 1945) juga mewajibkan Negara untuk mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Dalam Pasal 18B ayat (2) juga mewajibkan agar Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Semua hal yang berkaitan dengan daerah otonom, termasuk perihal kekhususan atau keistimewaan daerah, harus dituangkan atau diatur dengan undang-undang, termasuk dalam konteks eksistensi daerah otonom Aceh yang bersifat khusus dan istimewa. Artinya, bagaimana kekhususan dan keistimewaan Aceh harus sepenuhnya diatur dengan undang-undang.

Sehubungan dengan itu, sejarah telah mencatat bahwa dalam perjalanan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah otonom yang bersifat khusus atau istimewa. Kekhususan Aceh terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi terhadap perjuangan bangsa dan Negara Republik Indonesia.

Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, maka undang-undang yang mengatur Aceh beserta kekhususan dan keistimewaannya, harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagaimana diutarakan di atas serta harus sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang dirumuskan dalam

UUD NRI Tahun 1945. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah undang-undang yang mengatur Aceh beserta kekhususan dan keistimewaannya juga harus mampu menjawab persoalan yang ada di Aceh, yakni bagaimana agar mampu menjadi landasan hukum dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat Aceh. Dengan kata lain, undang-undang yang mengatur Aceh harus mampu mewujudkan visi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Sebagaimana diketahui bahwa saat ini undang-undang yang mengatur Aceh adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Secara sosiologis kehadiran UU tentang Pemerintahan Aceh dilatarbelakangi oleh keadaan sosiologis dimana di Aceh berlangsung konflik yang telah berlangsung relatif lama, khususnya konflik antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berhadapan dengan pemerintah Republik Indonesia. Konflik yang berkepanjangan ini pada akhirnya berakhir dengan kesepakatan damai antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia di Helsinki pada 15 Agustus 2005. Kesepakatan ini tertuang dalam naskah *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan GAM.

MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dengan GAM merupakan sebuah dokumen legal yang menjelaskan persetujuan antara dua belah pihak. Harus diakui juga bahwa konflik yang telah berlangsung lama ditambah dengan terjadinya bencana gempa tektonik yang disusul gelombang tsunami yang menerjang pantai Aceh tanggal 26 Desember 2004 yang mengakibatkan 200.000 orang tewas, mendorong pemerintah sepakat untuk menyelesaikan konflik Aceh di meja perundingan. MoU Helsinki terdiri dari 6 (enam) poin yang sudah disepakati antara kedua belah pihak, dimana salah satu diantaranya adalah tentang

penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dengan membentuk UU tentang Pemerintahan Aceh.⁵⁶

Dalam konsiderans pembentukan UU tentang Pemerintahan Aceh juga tergambar kondisi sosiologis yang menjadi landasan sosiologis di Aceh saat itu. Secara garis besar ada dua kondisi sosiologis yang melatarbelakanginya. Pertama, penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh hingga pada saat itu belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Kedua, bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh saat itu (26 Desember 2004) 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.

Kini, UU tentang Pemerintahan Aceh telah mencapai 14 (empat belas) tahun masa berlakunya. Walaupun tidak ada suatu patokan kurun waktu yang mengharuskan dilakukannya perubahan terhadap suatu undang-undang, namun UU tentang Pemerintahan Aceh dipandang perlu untuk dilakukan perubahan. Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh paling tidak untuk mengetahui apakah UU ini telah mampu mewujudkan apa yang ingin dicapai pada saat pembentukannya.

Memang secara yuridis terdapat suatu fakta yang menghendaki UU tentang Pemerintahan Aceh perlu dilakukan perubahan, yakni akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi terkait UU Pilkada yakni Putusan No. 35/PUU-VII/2010 dan Putusan No. 51/PUU-XIV/2016. Akan tetapi, dalam melakukan perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh

⁵⁶ Qonita Royani Salpina, Prof. Dr. Rusjdi Ali Muhammad, SH., Yenny Sriwahyuni, SH, MH, *Kedudukan Memorandum Of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*, Petita, Volume 1, Nomor 1, Januari-Juni 2018, hal. 55.

dimaksud perlu juga sekaligus diperhatikan kondisi sosiologis terkini di Aceh agar ketika UU tentang Pemerintahan Aceh benar-benar dilakukan maka materi perubahan tidak sekadar menyangkut Pilkada tetapi harus dilihat dalam perspektif yang lebih luas. Dalam hal ini bagaimana sesungguhnya perspektif (sosiologis) masyarakat Aceh saat ini perlu diperhitungkan agar ke depan menjadi lebih baik dalam menentukan politik hukumnya bagi masyarakat Aceh. Dengan demikian maka perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh akan menjadi sebuah gagasan yang komprehensif dan memberi manfaat secara berkesinambungan baik bagi masyarakat Aceh maupun bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan itu, beberapa kondisi sosiologis di Aceh saat ini perlu dijadikan sebagai landasan penting dalam perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh. Kamaruddin, Staf Ahli Gubernur Aceh Bidang Politik, menjelaskan bahwa gagasan perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh harus dilihat dalam kerangka menjaga perdamaian di Aceh. Dengan kata lain, perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh ke depan, tidak boleh menimbulkan konflik vertikal lagi di Aceh tetapi harus tetap menjaga perdamaian secara berkesinambungan.

Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana untuk meningkatkan kesejahteraan Aceh. Sebab hingga saat ini Aceh masih tergolong tinggi kemiskinannya 40,2% (empat puluh koma dua persen). Harus diakui bahwa pasca adanya Dana Otsus Aceh, angka kemiskinan di Aceh turun jadi 32,60% (tiga puluh dua koma enam puluh persen), dan saat ini menjadi 15,01% (lima belas koma nol satu persen) tetapi masih nomor 3 (tiga) di tingkat nasional. Oleh karena itu Dana Otsus Aceh perlu dipermanenkan.⁵⁷

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa poin penting yang menjadi landasan sosiologis dalam rangka perubahan atas UU

⁵⁷ Disampaikan dalam pertemuan dengan Tim Pengumpulan Data Badan Keahlian DPR di Kantor Gubernur Aceh, Banda Aceh, pada tanggal 13 Februari 2020.

tentang Pemerintahan Aceh adalah pertama, melanjutkan atau tetap memelihara perdamaian di Aceh yang telah disepakati dan dituangkan dalam MoU Helsinki. Hal ini tentu didasari juga dengan suatu pemahaman bahwa materi yang tercantum dalam MoU Helsinki itu senantiasa diimplementasikan dengan sebaik-baiknya. Kedua, tetap mendorong upaya-upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat Aceh melalui langkah-langkah yang elegan termasuk dalam kaitan dengan Dana Otsus Aceh yang harus tetap dilanjutkan. Upaya ini penting mengingat Aceh begitu terpuruk akibat konflik yang berkepanjangan ditambah lagi dengan peristiwa yang amat menyedihkan yaitu gempa tektonik yang disertai tsunami yang maha dahsyat.

C. Landasan Yuridis

Berdasarkan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan pada Bab III, terdapat berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terkait yang diadopsi oleh UU tentang Pemerintahan Aceh. Padahal, ketentuan-ketentuan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum yang terjadi. Bahkan ketentuan-ketentuan tersebut sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru. Adapun, ketentuan-ketentuan tersebut antara lain:

1. ketentuan mengenai definisi partai politik dalam Pasal 1 angka 13 UU tentang Pemerintahan Aceh yang berasal dari definisi Partai Politik dalam Pasal 1 UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU tentang Partai Politik Tahun 2002). UU tentang Partai Politik Tahun 2002 sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;

2. ketentuan mengenai klasifikasi urusan pemerintahan dan sumber pendapatan daerah dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 179 ayat (2) UU tentang Pemerintahan Aceh yang berasal dari Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 157 UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004. UU tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan UU tentang Pemerintahan Daerah;
3. ketentuan mengenai dasar hukum pembentukan UU tentang Pemerintahan Aceh yang masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tahun 2004). UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tahun 2004 sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, RUU tentang Pemerintahan Aceh juga dibentuk untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-VIII/2010 yang membatalkan keberlakuan Pasal 256 UU tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur mengenai calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51/PUU-XIV/2016 yang membatalkan secara bersyarat keberlakuan Pasal 67 ayat (2) huruf g UU tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur mengenai persyaratan calon kepala daerah.

Kemudian RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh juga dibentuk dengan mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 61/PUU-XV/2017 dan Putusan MK No. 66/PUU-XV/2017 yang membatalkan keberlakuan Pasal 557 ayat (2) dan Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilihan Umum. Pasal 557 ayat (2) UU tentang Pemilihan Umum mengatur mengenai kelembagaan penyelenggara pemilu di Aceh wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan UU tentang Pemilihan Umum. Adapun, Pasal

571 huruf d UU tentang Pemilihan Umum mengatur mengenai Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) UU tentang Pemerintahan Aceh dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,
DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah perubahan beberapa ketentuan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh. Beberapa ketentuan dalam UU tentang Pemerintah Aceh perlu disesuaikan dan menindaklanjuti akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas pengujian terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh yaitu Perkara MK No. 35/PUU-VIII/2010 dan Perkara MK No. 51/PUU-XIV/2016, serta Putusan MK Perkara MK No. 56/PUU-XVII/2019 yaitu pengujian terhadap UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Tahun 2016. Perubahan tersebut dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah di Aceh perlu dilakukan penyesuaian dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Perubahan tersebut tetap memperhatikan batasan penyelenggaraan keistimewaan di Provinsi Aceh yang meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, kehidupan adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Arah pengaturan undang-undang ini adalah tindak lanjut Putusan MK dalam bentuk perubahan undang-undang. Pengaturan tersebut berupa ketentuan terkait pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu persyaratan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota yang bukan merupakan terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan

politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan secara jujur atau terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. Disamping itu menghapus pembatasan calon perseorangan dalam pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota yang hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak UU tentang Pemerintahan Aceh diundangkan.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan perubahan UU tentang Pemerintahan Aceh, maka beberapa ketentuan yang perlu dilakukan perubahan dalam RUU tentang Perubahan Atas UU tentang Pemerintahan Aceh yaitu sebagai berikut.

1. Pencalonan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota

Pasangan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota diajukan oleh:

- a. partai politik atau gabungan partai politik;
- b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal;
- c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau
- d. perseorangan.

Calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. menjalankan syari'at agamanya;
- c. taat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat;
- e. berumur sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- f. sehat jasmani, rohani, dan bebas narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan secara jujur atau terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- l. tidak dalam status sebagai pejabat Gubernur/bupati/walikota; dan
- m. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.

2. Penghapusan Pembatasan Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota

Ketentuan mengenai pembatasan calon perseorangan dalam pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota yang hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak UU tentang Pemerintahan Aceh diundangkan tersebut dihapus.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. landasan teoretis/kerangka konsepsional, asas/prinsip, praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat, serta implikasinya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara sebagai berikut:

- a. landasan teoretis/kerangka konsepsional

Dalam mengkaji materi muatan RUU ini digunakan konsep negara kesatuan, desentralisasi, otonomi khusus, dan otonomi khusus Aceh. Konsep negara kesatuan (*unitary state*) adalah konsep suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan.⁵⁸ Desentralisasi adalah penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Pemberlakuan otonomi khusus dimaksudkan sebagai:⁵⁹

- 1) solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik fisik lainnya; dan

⁵⁸Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, hlm. 4.

⁵⁹ Hurst Hannum dalam Jacobus Perviddy Solossa, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, hlm. 55.

- 2) sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan/masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar/kurang diperhatikan.

Otonomi khusus Aceh merupakan otonomi khusus yang diberikan kepada Pemerintah Aceh untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kekhususan atau keistimewaan yang dimiliki oleh Aceh berdasarkan UU tentang Pemerintahan Aceh.

b. asas/prinsip

Penyusunan RUU ini didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Selain itu, materi muatan RUU ini didasarkan pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain meliputi asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

c. praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat

Dalam bagian ini diuraikan mengenai sejarah keistimewaan Aceh, sejarah Pemerintahan Aceh, Nota Kesepahaman Helsinki, undang-undang bagi Aceh, kekhususan Aceh berdasarkan undang-undang, hasil pengumpulan data, hasil penelitian, dan perbandingan negara lain.

Dalam sejarah keistimewaan Aceh diuraikan bahwa Aceh diberikan status sebagai daerah istimewa pertama kali oleh Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor I/Missi/1959. Selanjutnya, Aceh juga diberikan kekhususan oleh UU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan UU tentang Pemerintahan Aceh. Sejarah Pemerintahan Aceh dibedakan atas masa pra-kemerdekaan, awal kemerdekaan, dan reformasi pemerintahan.

Dalam bagian Nota Kesepahaman Helsinki diuraikan bahwa berbagai kebijakan dalam pengaturan pemerintahan daerah di Provinsi Aceh pada masa lalu telah menyebabkan terjadinya ketidakadilan di berbagai perikehidupan rakyat Aceh, keresahan, pergolakan, dan bahkan menimbulkan perlawanan secara fisik bersenjata melalui GAM terhadap pemerintah pusat. Penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki merupakan suatu babak baru dalam sejarah Provinsi Aceh dan kehidupan rakyatnya menuju Aceh yang damai, adil, dan sejahtera. Dalam Nota Kesepahaman Helsinki tersebut dirinci isi persetujuan dan prinsip-prinsip yang akan digunakan untuk memandu proses transformasi. Khusus menyangkut pengaturan pemerintahan di Aceh, telah disepakati untuk memberikan kewenangan khusus kepada Provinsi Aceh melalui suatu undang-undang baru tentang penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh yang mulai diberlakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.

Uraian mengenai undang-undang bagi aceh memuat keistimewaan Aceh menurut UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, otonomi khusus menurut UU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan otonomi khusus menurut UU tentang Pemerintahan Aceh.

Kekhususan Aceh berdasarkan undang-undang antara lain meliputi:

- 1) pembagian daerah di Aceh yang dibagi ke dalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan, dan gampong;
- 2) rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA;
- 3) rencana pembentukan undang-undang oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA;
- 4) kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur;
- 5) penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal;
- 6) Aceh memiliki pengadilan Syariat Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syariahyah;
- 7) produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah Qanun; dan
- 8) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK.

Hasil pengumpulan data dikelompokkan berdasarkan pokok-pokok pikiran yang meliputi urgensi; landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan UU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh; Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan UU tentang Pemerintahan Aceh dan undang-undang yang berkaitan dengan UU tentang Pemerintahan Aceh; batasan pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh agar tidak ketinggalan zaman dan sesuai dengan MoU Helsinki; penyelarasan kekhususan yang dimiliki oleh

UU tentang Pemerintah Aceh dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia; dan materi muatan lain yang perlu diatur dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh.

Hasil penelitian juga dikelompokkan berdasarkan pokok-pokok pikiran yang meliputi implementasi UU tentang Pemerintahan Aceh dan peraturan pelaksanaannya, pelaksanaan syariat Islam, bidang perekonomian, mekanisme pengalokasian dan pencairan Dana Otsus, pengadilan Hak Asasi Manusia dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh, bidang politik dan pemerintahan, dan bidang sosial.

Dalam bagian perbandingan dengan negara lain diuraikan mengenai 3 (tiga) model desentralisasi asimetris menurut Cornelis Lay yang mengutip dari Ferrazzi dan Mas'udi dan negara-negara yang memberlakukannya. Pertama, model desentralisasi asimetris yang menekankan bahwa setiap daerah mempunyai keunikan dalam dirinya sehingga harus diperlakukan secara istimewa atau desentralisasi asimetris penuh. Model desentralisasi asimetris ini diberlakukan di India. Kedua, model desentralisasi asimetris yang dirancang berdasarkan perbedaan baik secara dikotomis dan perkembangan sosio-ekonomi serta kultural masyarakat. Model desentralisasi asimetris ini diberlakukan di China dan Spanyol. Ketiga, model desentralisasi asimetris yang menekankan asimetris sebagai perbedaan dengan daerah/kawasan lainnya. Model desentralisasi asimetris ini diberlakukan di Norwegia, Finlandia, dan Canada.⁶⁰

⁶⁰ Cornelis Lay, Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia, disampaikan dalam Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah" yang diselenggarakan oleh Studi Ilmu Politik UGM, USAID, dan DRPS UGM 2000.

Selain itu, dalam bagian perbandingan dengan negara lain, juga diuraikan mengenai 3 (tiga) hal yang menyebabkan suatu daerah menuntut pemberlakuan otonomi khusus yaitu politik, fiskal, serta pengelolaan administrasi dan manajemen daerah. Pemberlakuan otonomi khusus yang disebabkan oleh politik dilaksanakan melalui regulasi khusus yang dapat memberi kewenangan khusus bagi daerah, pemilihan umum dan pemerintahan lokal yang mandiri, dan kewenangan membuat aturan khusus bagi daerahnya yang tidak diintervensi oleh pusat dan terjadi setelah adanya referendum. Otonomi khusus ini diberlakukan di negara Canada, Spanyol, India, dan United Kingdom.⁶¹ Pemberlakuan otonomi khusus yang disebabkan oleh fiskal dilaksanakan melalui pemberlakuan sistem pajak yang berbeda dari daerah lain, pemberian hibah secara khusus dari pusat, pembentukan peraturan mengenai fiskal yang berbeda dengan daerah lain, dan pemberian kekhususan bagi suatu daerah untuk mengakses atau memberdayakan pasar uangnya sendiri. Otonomi khusus ini diberlakukan di negara Afrika Selatan. Pemberlakuan otonomi khusus yang disebabkan oleh pengelolaan administrasi dan manajemen daerah terjadi akibat kebutuhan daerah yang berbeda dengan daerah lain di suatu negara. Otonomi khusus ini diberlakukan di negara Colombia, Perancis, Italia, Korea, dan Republik Ceko.⁶²

- d. implikasi materi muatan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara

Dalam bagian ini diuraikan mengenai prinsip-prinsip pokok tata kelola pemerintahan, prinsip-prinsip pemberian kewenangan khusus, dan dana otonomi khusus. Dalam prinsip-prinsip pokok

⁶¹OECD, *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, OECD: Multi-Level Governance Studies 2019, hal 21.

⁶²*Ibid.*

tata kelola pemerintahan diuraikan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran baik dalam merumuskan kebijakan, menetapkan kebijakan, melaksanakan kebijakan, maupun dalam mengevaluasi kebijakan Pemerintahan Aceh. Adapun, Pemerintah Pusat berperan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Aceh. Prinsip-prinsip pemberian kewenangan khusus kepada Pemerintahan Aceh meliputi:

- 1) penyelenggaraan kewenangan khusus atas otonomi yang seluas-luasnya dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, pengelolaan pemerintahan daerah yang baik (good local governance), keadilan, pemerataan, kesejahteraan, serta potensi dan keanekaragaman Aceh;
- 2) pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya didasarkan pada kewenangan khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan Aceh dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya;
- 3) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh diletakkan pada satuan pemerintahan daerah provinsi. Pemerintahan kabupaten/kota dapat menerima penyerahan sebagian kewenangan khusus dari pemerintahan daerah provinsi;
- 4) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh harus sesuai dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah;
- 5) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang politik harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif;

- 6) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang ekonomi harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh dalam memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam daerah Aceh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Aceh;
- 7) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang sosial budaya harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh dalam memajukan pelaksanaan syariat Islam dan kesejahteraan masyarakat Aceh; dan
- 8) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi lembaga legislatif, badan eksekutif, partai-partai politik, dan lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan lainnya di Aceh.

Dalam uraian mengenai dana otonomi khusus diuraikan bahwa pemerintah pusat perlu mempertimbangkan agar alokasi dana otonomi khusus diperpanjang. Terutama karena Aceh merupakan daerah yang pernah mengalami konflik dan memiliki beberapa lembaga khusus sebagai pelaksanaan UU tentang Pemerintahan Aceh di antaranya, Lembaga Wali Nanggroe, Dinas Pendidikan Dayah, Badan Reintegrasi Aceh, Majelis Adat Aceh, dan Dinas Syariat Islam yang eksistensi lembaga-lembaga khusus tersebut akan sangat riskan jika dana otonomi khusus tidak diperpanjang. Lembaga-lembaga khusus tersebut merupakan bagian penting dari resolusi konflik Aceh dan mengakar pada kultur Aceh serta sangat menentukan bagi keberlanjutan perdamaian Aceh. Meskipun demikian, harus dibuat pengaturan yang jelas mulai dari penyusunan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan terhadap setiap program dan kegiatan yang akan didanai oleh dana otonomi khusus tersebut. Kegiatan dan program tersebut harus merupakan program dan kegiatan pembangunan yang strategis, mempunyai daya dorong yang kuat, dan berpengaruh signifikan terhadap pencapaian kesejahteraan masyarakat Aceh yang lebih baik, nyata,

dan adil, agar dapat memberikan kesejahteraan pada masyarakat Aceh secara menyeluruh. Selain itu, penyusunan program tersebut juga harus memenuhi kriteria pemilihan program yang melibatkan masyarakat Aceh.

2. Peraturan perundang-perundangan yang berkaitan dengan materi muatan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh

Dalam bagian ini diuraikan mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi muatan RUU ini yang meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh;
- 3) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
- 7) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; dan

- 8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu, dalam bagian ini juga diuraikan beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi seperti Putusan No. 35/PUU-VIII/2010, Putusan No. 51/PUU-XIV/2016, Putusan No. 61/PUU-XV/2017, dan Putusan No. 66/PUU-XV/2017. Putusan No. 35/PUU-VIII/2010 membatalkan keberlakuan Pasal 256 UU tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur mengenai pemberlakuan dan pelaksanaan ketentuan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah. Putusan No. 51/PUU-XIV/2016 membatalkan keberlakuan Pasal 67 ayat (2) huruf g UU tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur mengenai persyaratan bagi calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota berupa tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara 5 (lima) tahun atau lebih secara inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Putusan No. 61/PUU-XV/2017 membatalkan keberlakuan Pasal 557 ayat (2) UU tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai kewajiban bagi penyelenggara pemilihan umum di Aceh untuk mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan UU tentang Pemilihan Umum. Putusan No. 66/PUU-XV/2017 membatalkan keberlakuan Pasal 571 huruf d UU tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai pencabutan Pasal 57, dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) UU tentang Pemerintahan Aceh.

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh

a. landasan filosofis

Pembentukan RUU ini dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 (keempat) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial melalui pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

b. landasan sosiologis

Pembentukan RUU ini dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat atas suatu undang-undang yang dapat melanjutkan dan memelihara perdamaian di Aceh sesuai kesepakatan yang dituangkan dalam *MoU* Helsinki serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh melalui upaya-upaya yang strategis termasuk perpanjangan pemberian dana otonomi khusus.

c. landasan yuridis

Pembentukan RUU ini dilakukan dalam rangka mengatasi permasalahan hukum dan mengisi kekosongan hukum sehingga dapat menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Permasalahan hukum tersebut terjadi karena terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terkait yang diadopsi oleh UU tentang Pemerintahan Aceh yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum yang terjadi. Bahkan ketentuan-ketentuan tersebut sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru. Adapun, kekosongan hukum terjadi karena beberapa ketentuan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh dan undang-undang terkait dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

4. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh

Jangkauan yang diatur dalam RUU ini adalah yang mengatur mengenai beberapa ketentuan dalam UU tentang Pemerintah Aceh yang perlu disesuaikan dan menindaklanjuti akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut tetap memperhatikan batasan penyelenggaraan keistimewaan di Provinsi Aceh yang meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, kehidupan adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Arah pengaturan RUU ini adalah pengaturan secara komprehensif mengenai Pemerintahan Aceh sesuai dengan dinamika perkembangan hukum di masyarakat dan tindak lanjut beberapa putusan Mahkamah Konstitusi.

Materi muatan RUU tentang Pemerintahan Aceh mengatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu persyaratan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dan menghapus pembatasan calon perseorangan dalam pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota yang hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak UU tentang Pemerintahan Aceh diundangkan.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Aceh yang menyempurnakan pengaturan dalam UU tentang Pemerintahan Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU DAN JURNAL

- Djojosoekarto, Agung, dkk. 2008, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua*, Jakarta, dan Yogyakarta, Kemitraan, Jakarta.
- Djumala, Darmansjah. 2013, *Soft Power Untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hadenius, Axel. 2003, *Decentralization and Democratic Governance Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Sweden: Almqvist & Wiksell International.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Jafar, M. (2015). Legitimasi Hukum Pemberlakuan Syari'at Islam Di Aceh: Tinjauan Yuridis, Sosiologis dan Filosofis. *Ulumuna*. 19. 59. 10.20414/Ujis.V19i1.1250.
- Kelsen, Hans 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Nusamedia & Nuansa, Bandung.
- Kurniawan. (2016). Pelaksanaan Kewenangan Khusus Pemerintahan Menurut UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (Suatu Penelitian Di Kabupaten Aceh Barat). *Yustisia Jurnal Hukum*. 95. 10.20961/yustisia.v95i0.2802.
- Malahayati, *Otonomi Khusus Aceh Dan Papua Antara Teori Dan Praktik Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia | Otonomi Khusus dalam Sistem Pemerintahan Indonesia | December 19, 2015*
- Manan, Bagir. 1990, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung.

- Mukhlis. 2014, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.
- Nanda Kesuma, Cut & Suriani, Suriani. (2015). Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Dasar Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia. *Ecosains: Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Pembangunan*. 4. 1-18.
- Nasution, Faisal Akbar. 2007, *Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Pine, Neta. S. 2001. *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka*. Jakarta: Grasindo.
- Prang J, Amrizal. 2015, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Bina Edukasi, Lhokseumawe.
- Ramanathan, K. 2003, *Asas sains politik*, Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia.
- Ranadireksa, Hendarmin. 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia.
- Riyanto, Astim. 2010, *Teori Negara Kesatuan*, Yapemdo, Bandung.
- Solossa, Jacobus Perviddya. 2006, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Strong, CF. 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Sukardja, Ahmad. 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sukwika, Tatan. 2018. Peran Pembangunan Infrastruktur terhadap Ketimpangan Ekonomi Antarwilayah di Indonesia. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*. 6. 115-130. 10.14710/jwl.6.2.115-130.

B. WEBSITE

Agung Djojosoekarto & Rudiarto Sumarwono, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia*, dapat diakses di www.kemitraan.or.id.

Satya Arinanto, “Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris,” 9 Agustus 2012, http://id.ilunifhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17, diakses pada 8 Maret 2019.

C. LAPORAN DAN MAKALAH

BPS dan Bappeda Provinsi NAD. 2002. Aceh dalam Angka 2001

Hasil kunjungan Tim Pemantau DPR RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Terkait Otonomi Khusus Aceh, Papua, dan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, ke Lhokseumawe dan Aceh Utara, 9-11 Desember 2018.

Laporan Kinerja Dan Rekomendasi, Tim Pemantau DPR RI, Mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh 2015 – 2019, DPR RI, Korpolkam DPR RI, 2019

Laporan Tim Pemantau DPR RI Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Terkait Otonomi Khusus Aceh, Papua, dan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017.

D. WAWANCARA

Wawancara dengan Hakim MS Kota Subulussalam, Fikri, 11 Juli 2019.

Wawancara dengan Kasubag Hukum Lembaga Wali Nanggroe, Syaiful dilakukan pada tanggal 26 Juni 2019 pukul 14.00 di ruang kerja kantor Wali Nanggroe Aceh.

Wawancara dengan Ranisa, Anggota KIP, dalam wawancara tanggal 26 Juni 2019 pukul 09.30 di ruang kerja kantor KIP Banda Aceh.

Wawancara dengan Syamsul Bahri, Anggota KIP, dalam wawancara tanggal 26 Juni 2019 pukul 09.30 di ruang kerja kantor KIP Banda Aceh.

PUSAT PUU BK DPR RI