

**TANGGUNG JAWAB PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA
DAERAH DITINJAU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8
TAHUN 2015 DI ACEH**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum**



Oleh :

**NAMA : AFRIATI
NPM : 1701110233
PRODI : ILMU HUKUM
BAGIAN : HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH
BANDA ACEH
2022**

Telah disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**TANGGUNG JAWAB PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DITINJAU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 DI ACEH**

Banda Aceh, 11 Agustus 2022
Pembimbing



Muhammad Heikal Daudy, S.H., M.H.

Telah dipertahankan didepan team penguji sidang skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh dan
Telah diterima untuk memenuhi sebagian
Dari persyaratan guna memperoleh
~~Diper tanggapinya~~

Judul :

**TANGGUNG JAWAB PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DITINJAU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 DI ACEH**

Pada Tanggal 1 September 2022
Dan Dinyalakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

DEWAN PENGUJI

- | | | |
|-----------------------------|--|--|
| 1. Ketua | : Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H. | 
(.....) |
| 2. Sekretaris | : Mainita, S.H., M.H.Kes | 
(.....) |
| 3. Pembimbing/
Penguji I | : Muhammad Heikal Daudy, S.H.,MH | 
(.....) |
| 4. Penguji II | : Mainita, S.H., M.H.Kes | 
(.....) |
| 5. Penguji III | : Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H. | 
(.....) |

Banda Aceh, 9 September 2022
Universitas Muhammadiyah Aceh
Dekan Fakultas Hukum




Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H.

ABSTRAK

Afriati,

2022

TANGGUNG JAWAB PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DITINJAU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 DI ACEH

Fakultas Hukum Muhammadiyah Aceh
(iv,70) pp., bibl., tabl.

Muhammad Heikal Daudy, S.H., M.H.

Pasal 22A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Angka (1) menyebutkan bahwa Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota, dan pada Angka (2) menyebutkan “Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi”, namun dalam pelaksanaannya pengawasan Pilkada di Aceh dilaksanakan oleh Panwaslih Aceh.

Tujuan penulisan ini adalah untuk menjelaskan Bawaslu Aceh bertanggungjawab terhadap pengawasan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh, untuk menjelaskan kendala yang diperoleh Bawaslu Aceh dalam tanggungjawab pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh dan untuk menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan Bawaslu Aceh dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini, yang menitik beratkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Hasil penelitian menunjukkan Tanggungjawab Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Ditinjau Menurut Undang-Undang 8 Tahun 2015 di Aceh bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota mempunyai tanggungjawab terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh meskipun dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh juga diatur tentang Pengawas Pemilihan di Aceh yang di bentuk oleh DPRA dan DPRK yang kemudian ditetapkan oleh Bawaslu Republik Indonesia. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Bawaslu adalah Lembaga yang mengawasi seluruh tahapan Pemilu berdasarkan tingkatannya.

Disarankan agar DPR RI, Bawaslu, Kemendagri, Kemenkumham, Bawaslu Provinsi, DPRA dan Stekeholder lainnya untuk berkoordinasi lebih lanjut terkait dualisme pengawas pemilihan di Aceh guna mencari solusi terbaik pengintegrasian kelembagaan pengawas pemilu dan pemilihan (Pilkada) di Aceh secara komprehensif. Sehingga tugas-tugas pengawasan Pemilihan di Aceh dapat terlaksana sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

KATA PENGANTAR



Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT, yang mana telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi dengan judul **“Tanggung Jawab Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Ditinjau Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh”** dapat diselesaikan. Shalawat beriring salam disanjung kepangkuan Nabi Besar Muhammad Saw karena berkat beliau lah yang telah membawa umat manusia dari alam jahiliyah ke alam yang berilmu pengetahuan.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh. Penyusunan skripsi ini tidak mungkin berhasil diselesaikan tanpa kesempatan, bantuan, bimbingan, arahan, serta dorongan semangat dari berbagai pihak. Untuk itu ucapan terimakasih serta penghargaan disampaikan kepada:

1. Muhammad Heikal Daudy, S.H, M.H., Selaku Pembimbing Skripsi yang selalu bijaksana memberikan bimbingan, nasehat serta waktunya selama penelitian dalam penulisan skripsi ini.
2. Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh dan Tenaga Kependidikan yang telah memberi ilmu yang bermanfaat selama perkuliahan sampai dengan akhir penulisan skripsi.

3. Ibu Syukriah, S.H., M.H. selaku Ketua Jurusan HTN Unmuha Aceh dan Bapak Rusnin, S.H., M.H selaku Dosen dan Sekretaris Jurusan HTN yang telah banyak memberikan arahan dan saran kepada penulis.
4. Dan yang sayangi semua teman-teman angkatan 2017 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah banyak memberi dorongan semangat dan masalah dalam menyelesaikan skripsi ini.

Kepada yang terkhusus dan teristimewa kepada Ayahanda Hj. Affan dan Ibunda Hjh. Jauhari, Suami Muhammad Zuhri dan Anak tersayang Aisyah Lathifa Zuhri serta keluarga tercinta yang senantiasa memberikan kasih sayang nasihat dan motivasi baik secara psikis, fisik dan materi. Serta doa yang tidak henti-hentinya diberikan demi keberhasilan dan kesuksesan untuk menyelesaikan pendidikan dengan baik. Disadari bahwa penulisan skripsi ini masih dari kata sempurna, baik dari segi bahasa, maupun dari segi pembahasannya, maka dari itu diharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dan konstruktif untuk perbaikan dimasa yang akan datang. Akhirnya skripsi ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca dan dapat dilanjutkan untuk penulisan selanjutnya. Amin.

Banda Aceh, 10 Agustus 2022

AFRIATI

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i	
KATA PENGANTAR	ii	
DAFTAR ISI	iv	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang Masalah.....	1
	B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian	8
	C. Metode Penelitian.....	11
	D. Sistematika Pembahasan	13
BAB II	TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH	15
	A. Perkembangan Demokrasi	15
	B. Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).....	20
	C. Peran Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.....	32
	D. Sejarah Pembentukan Lembaga Pengawas Pemilu dan Profil Bawaslu (Pengawas Pemilu).....	40
BAB III	TANGGUNG JAWAB PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DITINJAU MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 DI ACEH	50
	A. Tanggung Jawab Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh	50
	B. Kendala yang Diperoleh Bawaslu Aceh Dalam Pengawasan Pilkada di Aceh	56
	C. Upaya yang dilaksanakan oleh Bawaslu Aceh dalam Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh	63
BAB IV	PENUTUP	65
	A. Kesimpulan.....	65
	B. Saran.....	66
DAFTAR PUSTAKA	67	
LAMPIRAN	71	

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pasal 22A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Angka (1) menyebutkan bahwa Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota, dan di Angka (2) menyebutkan “Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi”, serta pada Angka (3) juga menyebutkan bahwa : “Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota”.

Selanjutnya pada Pasal 22D berbunyi “Bawaslu memegang tanggung jawab akhir atas pengawasan penyelenggaraan pemilihan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS. Dalam hal di Provinsi Aceh yang pengawasan pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh Panwaslih Aceh maka tugas Bawaslu Provinsi Aceh menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sesuai dengan Pasal 28 adalah mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan Arsip Nasional Republik Indonesia.

Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan hajatan demokrasi rakyat sebagai konsekuensi sistem politik yang dianut oleh Indonesia. Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cratein* atau *cratos*, yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Gabungan dua kata *demos cratein* atau *demos cratos* (demokrasi) memiliki suatu sistem pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Sedangkan pengertian demokrasi secara terminologi adalah seperti yang dinyatakan oleh Joseph A. Schmeter mengatakan demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa hakikat demokrasi adalah peran utama rakyat dalam proses sosial dan politik yang mengandung tiga hal: pertama, pemerintahan dari rakyat; kedua, pemerintahan oleh rakyat; ketiga, pemerintahan untuk rakyat. Karakteristik utama dari sistem demokrasi adalah kebebasan berbicara (*freedom of speech*), sistem pemilihan yang bebas (*free election*), pemisahan kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif, serta jaminan pemenuhan Hak Asasi Manusia.

Dalam implementasinya rakyat memilih secara langsung pemimpinnya. Pemilihan Umum Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung juga berangkat dari hasil amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yang telah membawa

¹ A. Ubaedillah dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Kencana, Jakarta 2011. Edisi Ketiga, hlm 36.

perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia termasuk dengan jabatan Kepala Daerah. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang dipraktikan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum amandeman Undang-Undang Dasar 1945.²

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah terdahulu membawa perubahan dalam dinamika pemerintahan daerah, perubahan yang paling signifikan adalah mengenai proses pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat.³

Harapan utama adanya pemilihan kepada daerah secara langsung adalah terbentuknya sebuah struktur politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang berjalan efektif sesuai dengan amanat Konstitusi. Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, masyarakat memiliki kesempatan lebih luas untuk menentukan kepala daerah yang dikehendaki agar mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam meningkatkan pertumbuhan demokrasi dan jalannya pemerintah daerah yang bertanggung jawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil

² Suharijal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm 1.

³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, 2011, hlm 55.

kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.⁴

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri, tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Hal ini dapat dilihat pasca pelaksanaan pilkada di tiap-tiap daerah. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme kawal dan imbang (*check and balances*). Demokrasi dalam proses perumusan kebijakan akan terjamin apabila *check and balances* diantara tokoh dan lembaga perumus kebijakan publik (*stakeholders*) berjalan dengan baik.⁵

Pemerintahan daerah yang diselenggarakan menurut prinsip otonomi dan tugas pembantuan, susunan serta tata penyelenggaraan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tugas sesuai dengan wewenang masing-masing dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sebagai daerah otonom. Pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar serta tidak dapat saling menjatuhkan satu sama lain

⁴ Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik lokal*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm 192.

⁵ Suharijal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm 125.

karena mempunyai hubungan yang bersifat kemitraan sesuai dengan fungsinya sebagai institusi penyelenggara pemerintahan daerah.

Transisi demokratik memang selalu menghadapi dilemma yang tidak mudah di atasi sebelum pada akhirnya berujung pada rezim otoriter baru atau sebaliknya terbentuknya system demokrasi yang lebih mapan. Dalam transisi, liberalisasi tidak selalu identic dengan demokratisasi. Liberalisasi adalah devolusi kekuasaan dan kedaulatan pada rakyat, suatu unsur transisi demokratik yang lebih banyak berkaitan dengan kualitas demokrasi khususnya dengan derajat persaingan (*competitiveness*) dan keterwakilan (*refresentativeness*) politik sebagaimana seharusnya tercermin dalam institusi-institusi politik pemerintahan. Demokrasi boleh jadi berhenti pada suatu titik ketika rezim memberikan hak-hak politik kepada rakyat untuk berpartisipasi secara bebas dalam memilih perwakilan politik yang akan menentukan atau mempengaruhi kebijakan Negara. Dalam konteks ini tidak terlalu menjadi masalah apakah proses perumusan kebijakan berlangsung dalam suasana kompetitif atau inklusif⁶

Demokrasi yang berarti kekuasaan rakyat, dijabarkan oleh presiden Amerika serikat yaitu Lincoln dengan mengatakan : Pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Unsur rakyat adalah bentuk paling hakiki dari pemerintahan demokratis yang bisa diterapkan untuk semua bangsa yang mengharapkan kehidupan demokratis. Pemelihan umum (kaitannya dengan tulisan

⁶ Kusnanto Anggoro, *Militer dan Transisi Menuju Demokrasi*, dalam Maruto MD, & Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, (Jakarta:LP3S, 2022), hlm. 74-75.

ini adalah pilkada), dianggap demokratis jika pejabat pemerintahannya dipilih secara bebas oleh warga negara dalam cara yang terbuka, langsung dan jujur. Warga mempunyai hak perlindungan terhadap pengaruh-pengaruh luar yang tidak diinginkan saat ia memberikan suara, dan penghitungan yang jujur dan terbuka terhadap hasil pemungutan suara.

Pemerintahan yang bersistem demokrasi, seharusnya bersikap terbuka yang artinya gagasan dan keputusannya harus terbuka bagi pengujian publik secara bersama. Demokrasi bukanlah hanya kehendak mayoritas. Minoritas juga harus menjadi perhatian pemerintah. Problem penyejajaran kedudukan bagi warga harus dilakukan. Tidak ada masyarakat yang menyebut dirinya demokratis jika secara sistematis menyingkirkan kelompok tertentu dari perlindungan hukum. Hak-hak individu dan minoritas harus dihargai, dan mayoritas tidak boleh memakai kekuatannya untuk mencabut kemerdekaan yang menjadi hak asasi manusia. Untuk itu semboyan “Bhineka Tunggal Ika” , perlu dipertahankan.⁷

Salah satu wujud mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pengisian kepala daerah ditingkat provinsi adalah sama dengan pengisian jabatan kepala daerah di Kabupaten Kota, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat. Konstitusi memberi dasar bahwa pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan secara demokratis. Pasal 18 ayat (4) undang-undang dasar tahun 1945

⁷ L. Hendrowibowo, *Demokrasi dan Pengawasan Pilkada*, hlm 1.

menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis, melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Untuk itu Pertanggungjawaban Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh cukup menarik untuk dikaji secara mendalam terkait dengan pertanggungjawaban pengawasannya karena Aceh memiliki kekhususan tersendiri dalam Pemilihan Kepala Daerah yang didasarkan pada Undang-Undang 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh serta Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan di Aceh.

Sebenarnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengintegrasikan lembaga Pengawas Pemilu dan Pilkada di Aceh dengan nama Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan, tugas dan fungsi mengawasi Pemilu dan Pilkada, sama seperti Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota di daerah lain. Dualisme kelembagaan pengawas Pemilu tidak dapat terelakkan kembali setelah diterbitkannya putusan MK Nomor 66/PUU-XV/2017, ketentuan pembentukan Panwaslih Pilkada sebagaimana yang diatur Pasal 60 UUPA kembali berlaku.

RUU Pemilu memiliki dua kebijakan besar yang menjadi benang merah mengapa RUU ini dibentuk, yaitu pertama untuk mewujudkan pemilu yang minimalis dan maksimalis guna terukur proses pemilu yang dirancang, kedua

untuk mewujudkan penyelenggara pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip dan asas-asas pemilu. Dua kebijakan utama tersebut nantinya diharapkan dapat menciptakan pemilu yang jujur, adil dan bersih.

Namun harus diperhatikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara serentak pada tahun 2015 merupakan pemilihan kepala daerah yang pertama sekali diselenggarakan di Indonesia yaitu pada tanggal 09 Desember 2015 yang diikuti oleh 169 Kepala Daerah yang terdiri dari 9 Tingkat Provinsi, 30 Kota dan 224 Kabupaten, hanya 2 (dua) Provinsi yang tidak ikut Pilkada pada Tahun 2015 yaitu DKI. Jakarta dan Naggroe Aceh Darussalam. Naggroe Aceh Darussalam sendiri menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017.

B. RUANG LINGKUP DAN TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan Judul penulisan skripsi ini yaitu Tanggungjawab Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Di Aceh Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, maka ruang lingkup penelitian ini adalah dalam bidang hukum tata negara, khususnya tentang tanggungjawab pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh yang dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi Aceh.

a) Definisi Operasional Variable

Adapun definisi operasional yang dijadikan pedoman di dalam pengumpulan pengolahan dan analisa data penelitian antara lain:

- a. Pemilihan Umum Kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh

penduduk daerah setempat di suatu wilayah yang memenuhi ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Sistem Pemilihan Umum Kepala daerah adalah serangkaian proses pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan oleh penyelenggaran pemilihan umum dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- c. Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 28 angka (1) dan (2) tidak sama dengan tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi Aceh saat pemilu kepala daerah di Aceh berlangsung dikarenakan di Aceh memiliki undang-undang khusus yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang didalam Undang-Undang tersebut juga menyebutkan tentang Lembaga Pengawas Pemilu di Aceh atau dikenal dengan nama Panwaslih Aceh.

b) Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi topik masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Apakah Bawaslu bertanggungjawab terhadap pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh?

- 2) Kendala apasaja yang diperoleh Bawaslu Aceh dalam tanggungjawab pengawasan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh?
- 3) Upaya apasaja yang dapat dilaksanakan oleh Bawaslu Aceh dalam pelaksanaan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh?

Tujuan Penelitian :

Tujuan penelitian juga perlu dirumuskan agar penelitian yang dilakukan lebih tertuju pada sasaran yang hendak dicapai serta berpangkal tolak dari dasar-dasar pemikiran tersebut di atas maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menjelaskan Bawaslu Provinsi Aceh bertanggungjawab terhadap pengawasan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh.
- 2) Untuk menjelaskan Kendala yang diperoleh Bawaslu Aceh dalam tanggungjawab pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh.
- 3) Untuk menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Aceh dalam pelaksanaan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh.

C. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan di dalam penulisan hukum ini adalah penelitian yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif terdiri dari kata “yuridis” yang memiliki arti hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*, hal

ini dikarenakan dalam membahas permasalahan di dalam penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik secara tertulis ataupun tidak tertulis).⁸ Penelitian hukum normatif adalah penelitian bahan pustaka atau data-data sekunder yang mencakup bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder seperti hasil-hasil penelitian, buku-buku, kamus hukum yang berkaitan dengan hasil penelitian ini.

Penelitian yuridis normatif merupakan analisa permasalahan yang dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder sebagai data primer.⁹ Jenis penelitian ini digunakan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada implementasi Peraturan Perundang-Undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya. Penelitian hukum normative berarti penelitian yang melihat hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behavior*) sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu: data yang bersumber dari perundang-undangan, yurisprudensi, dan buku literatur hukum atau bahan hukum tertulis lainnya.¹⁰ yang meliputi:

⁸Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005, hlm 45.

⁹Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 52

¹⁰Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, Hlm. 50

- 1) Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurutkan berdasarkan hierarki.¹¹
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi dan hasil-hasil symposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.¹²
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini dilakukan dengan membaca dan mempelajari literatur-literatur, Peraturan Perundang-Undangan, dan Jurnal hukum serta pendapat para sarjana yang sesuai atau berhubungan (relevan) dengan penulisan skripsi ini. Sedangkan untuk melengkapi data juga dilakukan penelitian lapangan (*field Research*) yang dilakukan dengan mewawancarai informan.

4. Teknik Analisis Data

Semua data yang terkumpul, baik melalui penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang diolah secara sistematis dan selanjutnya diinterpretasikan sehingga dapat memberi analisis yang akan menjadi masukan bagi penulis.

¹¹Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, Hlm. 241

¹²*Ibid.*, Hlm. 242

D. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan ini penulis membagi dalam 4 (empat) bab dengan sistematika sebagai berikut.

Bab pertama sebagai bab pendahuluan merupakan pengantar yang didalamnya terurai mengenai latar belakang masalah, ruang lingkup dan tujuan penelitian, metode penelitian, dan kemudian diakhiri dengan sistematika pembahasan.

Bab kedua merupakan bab yang menjelaskan mengenai tinjauan umum pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum serentak tahun 2024. Bab ketiga merupakan analisis terhadap tanggung jawab pengawasan pemilihan kepala daerah di Aceh ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Bab empat sebagai penutup berisi kesimpulan dari masalah yang telah dibahas dan juga dikemukakan saran-saran yang merupakan solusi dari permasalahan yang telah dibahas.

BAB II

TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Perkembangan Demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat.¹ Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang".

Pada umumnya pengertian demokrasi itu dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi meskipun di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaan (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan, ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama. Adanya berbagai rute atau pengejawantahan tentang demokrasi itu menunjukkan pula beragamnya kapasitas peranan negara maupun peranan rakyat, ada negara yang memberikan peluang yang amat besar terhadap peranan rakyat melalui sistem *pluralisme-liberal*, dan ada juga yang justru sebaliknya negara yang memegang dominasi yang jauh lebih besar.

¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Liberty, 1993, hlm. 3.

Berbagai upaya pemahaman dengan memberikan pijakan teoritis itu telah menunjukkan betapa di negara Indonesia telah terjadi hubungan tolak tarik antara "negara" dan "masyarakat" dalam memainkan peranannya. Indonesia sebagai satu negara yang juga lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah perang dunia ke II telah menjadikan pula demokrasi sebagai salah satu prinsip ketata negaraannya. Terjadinya berberapa kali perubahan konstitusi atau pertukaran rejim dan pimpinan nasional tidak pernah menggeser prinsip demokrasi ini, bahkan tema penting yang selalu dikampanyekan adalah "Menegakkan Kehidupan Demokrasi" yang diyakini sebagai hak politik yang amat penting bagi rakyat.²

Tetapi perjalanan demokrasi di Indonesia belumlah menemukan rute yang pasti artinya, pengejawantahan "peran" masih berlangsung dalam tolak tarik yang tidak seimbang antara "negara" dan "masyarakat", hal inilah yang harus dibuat pembatasan yang jelas antara peranan negara dan masyarakat.

Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hirarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu system politik negara. Artinya akakn terdapat system politik nasional yang didalamnya terdapat sub sistem politik daerah dalam bingkai system negara yang dianutnya. Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Salah satu wujud dari demokrasi adalah Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur. Dan adil dalam Negara Kesatuan

²Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi...*, Op.Cit., hlm. 4.

Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³.

Istilah demokrasi diperkenalkan kali pertama oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu suatu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada di tangan banyak orang (rakyat). Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia. Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:

- 1) Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan).
- 2) Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang.
- 3) Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara.

a) Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi. Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara Kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*)⁴, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang

³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1983, hlm. 53.

bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari Kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara Kota). Lagi pula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Seiring dengan lahirnya reformasi, ada sejumlah tuntutan untuk mengubah system pemilu dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi secara langsung dimana rakyat dapat memilih secara langsung presiden, wakil presiden, gubernur, walikota dan bupati. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen local (DPRD), termasuk kekuasaan dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Dengan dikeluarkannya UU nomor 22 Tahun 1999 merupakan sebuah terobosan yang sangat progresif, desentralisasi yang terjadi sangat signifikan. Namun desentralisasi berhenti pada tingkatan pemerintahan yang paling bawah

dan bukan berakhir pada masyarakat. Ini jelas berbeda dengan demokrasi yang secara substansial mengembalikan kekuasaan negara kepada masyarakat⁵.

b) Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi tidak langsung atau perwakilan (*indirect democracy*) yang dilaksanakan pada jaman modern selama ini hampir seluruh negara dalam konstitusinya menganut azas kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan tidak terkecuali negara Indonesia. Hal ini dilaksanakan merupakan tuntutan jaman seiring dengan berkembangnya negara-negara di dunia yang semakin besar dan jumlah penduduknya yang semakin banyak sehingga demokrasi tidak langsung (perwakilan) menjadi pilihan yang tepat baik ditinjau dari efektifitas maupun efisiensi walaupun disadari juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan tentunya. Berdasarkan alasan diatas, sejak perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 yang pertama kali dilakukan tahun 1999 sampai dengan yang keempat tahun 2002 yang lalu, seiring dengan tuntutan rakyat dan perkembangan jaman, maka Negara Indonesia yang menganut azas demokrasi tidak langsung (perwakilan) berangsur beralih ke demokrasi langsung. Hal ini dapat kita lihat setelah Pemilihan Umum Tahun 2004, yaitu pemilihan anggota Legislatif dan disusul dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang secara langsung oleh rakyat.

B. Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)

⁵ Tommi A. Legowo, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal", dalam Agus Djojosoekarto dan Rudi Hauter, (ED)., *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Kerjasama ADEKSI dan Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006) hlm. 54-55.

1. Pengertian Pilkada

Pemilihan Kepala Daerah berhubungan erat dengan demokrasi. Demokrasi yang memberikan kedaulatan berada ditangan rakyat. Istilah demokrasi sendiri berasal dari Bahasa Yunani (*demokratia*) “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata (*demos*) “rakyat” dan (*Kratos*) “kekuasaan”. Demokrasi muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di negara kota Yunani Kuno, khususnya Athena, menyusul revolusi rakyat pada tahun 508 SM.

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau sering disebut Pilkada merupakan perkara wajib yang harus dilaksanakan setelah periode untuk menjabat habis sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pilkada sendiri adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Sebelum dilaksanakannya Pilkada tersebut calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat untuk ditentukan pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam hal ini yang disebut sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :

- 1) Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi
- 2) Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten
- 3) Walikota dan wakil walikota untuk kota

Pada awalnya pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dalam undang-undang ini Pilkada belum ditetapkan dilakukan dengan pemilihan umum (Pemilu) hingga Pilkada pertama sekali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Hingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No. 22 tahun 2007) diundangkan pada tahun 2007 berlaku. Pilkada diberlakukan yang kemudian disebut “pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Setelah UU No. 22 tahun 2007 diundangkan, Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Namun dalam penyelenggaraannya terdapat spesialisasi dalam Pilkada. Khusus di Provinsi Aceh, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Penyelenggaraan Pilkada dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pilkada diselenggarakan dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Keanggotaan dari Panwaslu terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 57 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004.

Keanggotaan tersebut diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD sesuai Pasal 57 ayat (5) UU No. 32 tahun 2004.

Peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini sesuai dengan Pasal 56 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004. Namun ketentuan ini diubah dengan UU No. 12 tahun 2008 yang menyatakan bahwa “peserta Pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang”. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan spesialisasi kembali terjadi di Provinsi Aceh, peserta Pilkada juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan pasal 18 ayat 4 UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam UU NO.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol. Sedangkan didalam perubahan UU No.32 Tahun 2004, yakni UU No.12 Tahun 2008, Pasal 59 ayat 1b, calon kepala daerah dapat juga diajukan dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Secara ideal tujuan dari dilakukannya pilkada adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi di Republik ini. Selain itu juga untuk

mempercepat terjadinya good governance karena rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini merupakan salah satu bukti dari telah berjalannya program desentralisasi. Daerah telah memiliki otonomi untuk mengatur dirinya sendiri, bahkan otonomi ini telah sampai pada taraf otonomi individu.

Sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pilkada adalah: Pertama, dengan Pilkada dimungkinkan untuk mendapatkan kepala daerah yang memiliki kualitas dan akuntabilitas. Kedua, Pilkada perlu dilakukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. Ketiga, dengan Pilkada terbuka kemungkinan untuk meningkatkan kualitas kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.

Sejak diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004, mengenai Pilkada yang dipilih langsung oleh rakyat, telah banyak menimbulkan persoalan, diantaranya waktu yang sangat panjang, sehingga sangat menguras tenaga dan pikiran, belum lagi biaya yang begitu besar, baik dari segi politik (issue perpecahan internal parpol, issue tentang money politik, issue kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara yang melibatkan instansi resmi), sosial (issue tentang disintegrasi social walaupun sementara, black campaign dll.) maupun financial. Hal ini kita lihat pada waktu pemilihan kepala daerah di sejumlah daerah seperti di Sulawesi Selatan dan Jawa

Timur. Di Sulsel, pemilihan gubernur langsung diselenggarakan sebanyak dua putaran karena ketidakpuasan salah satu calon atas hasil penghitungan suara akhir.

Masalah pemenangan Pilkada mengandung latar belakang multidimensional. Ada yang bermotif harga diri pribadi (adu popularitas); Ada pula yang bermotif mengejar kekuasaan dan kehormatan; Terkait juga kehormatan Parpol pengusung; Harga diri Ketua Partai Daerah yang sering memaksakan diri untuk maju. Di samping tentu saja ada yang mempunyai niat luhur untuk memajukan daerah, sebagai putra daerah. Dalam kerangka motif kekuasaan bisa difahami, karena “politics is the struggle over allocation of values in society”. (Politik merupakan perjuangan untuk memperoleh alokasi kekuasaan di dalam masyarakat). Pemenangan perjuangan politik seperti pemilu legislative atau pilkada eksekutif sangat penting untuk mendominasi fungsi-fungsi legislasi, pengawasan budget dan kebijakan dalam proses pemerintahan (the process of government) . Dalam kerangka ini cara-cara “lobbying, pressure, threat, bargaining and compromise” seringkali terkandung di dalamnya. Namun dalam Undang-undang tentang Partai Politik UU No. 2/2008, yang telah dirubah dengan UU No.2 Tahun 2011, selalu dimunculkan persoalan budaya dan etika politik. Masalah lainnya sistem perekrutan calon KDH (Bupati, Wali kota, Gubernur) bersifat transaksional, dan hanya orang-orang yang mempunyai modal finansial besar, serta popularitas tinggi, yang dilirik oleh partai

politik, serta beban biaya yang sangat besar untuk memenangkan pilkada/pemilukada, akibatnya tidak dapat dielakan maraknya korupsi di daerah, untuk mengembalikan modal politik sang calon,serta banyak Perda-Perda yang bermasalah,dan memberatkan masyarakat dan iklim investasi.

2. Azas-Azas Pemilukada

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara Demokratis”. Kata Demokratis tersebut dapat diartikan sebagai Pemilikada langsung ataupun Pemilukada secara tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD. Dalam ketentuan Pemilukada juga mempertimbangkan pelaksanaan Pemilukada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa⁶. Namun urgensi Pemilukada secara langsung tersebut disebabkan pengalaman buruk dengan Pemilukada yang dilakukan oleh DPRD, sehingga argumentasi yang mengatakan bahwa keterbukaan ruang public mellaui reformasi konstitusional adalah juga berkaitan dengan mekanisme Pemilukada itu sendiri⁷. Inilah yang menjadi dasar konseptual mengapa terjadi pergeseran konstitusi demokrasi perwakilan menuju pada demokrasi langsung⁸.

Meskipun perubahan UUD tersebut tidak disertai dengan *grand design* yang matang namun reformasi tersebut tetap bergulir terus, yaitu dengan

⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta:Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 119.

⁷ Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, (Malang: Averroes Press, 2005), hlm 26.

⁸ Ibid.

dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang tidak lagi memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah juga diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Daerah yang mengatur hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang bersifat vertical dan koordinatif.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga mengatur hubungan kewenangan antara Kepala daerah dengan DPRD pada posisi setara sebagai konsekuensi pemilihan langsung yang mengakibatkan terjadinya pemisahan kekuasaan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD, sehingga Kepala Daerah tidak perlu takut lagi dengan ancaman mosi tidak percaya dari DPRD dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.

Ciri utama dari pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang sekaligus merupakan keunggulan dari semua system pemilihan Kepala Daerah yang pernah dijalankan adalah terletak pada pergeseran pola pemilihan, dari model elite vote ke model popular vote yang berarti menggeser medan permainan politik dari yang semula ada diruang tertutup ke ruang terbuka, yang dulu dipilih di ruang DPRD oleh elit politik menjadi dipilih diruang publik secara terbuka⁹.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ternyata memunculkan optimism dan pesimisme demokrasi dari berbagai kalangan. Sikap pesimisme tersebut diantaranya mengenai pertimbangan biaya pemilihan yang besar, disintegratif daerah yang disebabkan sikap primordialisme para pemilih terhadap calon Kepala Dearah yang berasal dari suku atau daerah yang sama, nepotisme dan perlakuan diskriminasi yang dilakukan oleh Kepala Daerah terhadap daerah basis perolehan suaranya dengan daerah yang perolehan suaranya sedikit, selain itu akan muncul pemimpin-pemimpin yang populis dimasyarakat tetapi tidak berualitas, serta potensi arogansi dari Kepala Daerah, karena suit untuk dijatuhkan¹⁰.

Optimisme dalam menyambut Pemilukada langsung juga tampak dikalangan masyarakat daerah. Pemilukada langsung berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, dimana rekrutmen Kepala Daerah dan Wakil

⁹ Amiruddin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 25.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, "Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung, Perspektif Politik dan Hukum Tata Negara", dalam Jurnal UNISIA, No. 51/XXVII/I/2004, hlm 23-24.

Kepala Daerah cenderung diatur oleh elit politik tingkat atas, sehingga pejabat yang terpilih lebih berorientasi pada elit politik dan birokrasi tingkat atas. Dengan system Pemilukada langsung ini tidak ada pilihan lain bagi pejabat politis untuk tidak memperhatikan aspirasi dan tuntutan masyarakat padapemilihan berikutnya yang hal itu jelas merugikan karier politik yang bersangkutan¹¹.

Polemik lainnya terkait Pemilukada langsung yaitu mengenai pencalonan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Partai Politik. Ketentuan ini dianggap paling rawan untuk menghadirkan kembali scenario politik uang antara sang calon dengan partai yang mencalonkan. Berikutnya calon yang dicalonkan oleh Parpol bisa jadi adalah orang-orang yang tidak dikenal baik oleh masyarakat setempat. Jika hal itu terjadi, maka masyarakat akan disuguhkan kandidat Kepala Daerah yang tidak kalah ‘buruk’ dibandingkan masa lalu. Maka, angan-angan untuk menghadirkan pemerintah daerah yang demokratis yaitu pemerintahan daerah yang menempatkan rakyat sebagai parameter kerjanya menjadi utopis¹².

Sebagai tolak ukur atau parameter suatu Pemilukada demokratis atau tidak adalah asas-asas Pemilu. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata

¹¹ Saharundajang, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005), hlm. 6.

¹² Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung....*, Op.Cit, hlm. 31.

hubungan atau kondisi yang dikehendaki¹³. Selama asas-asas pemilu tidak dijunjung tinggi dalam pelaksanaan Pemilu atau Pemilukada sekalipun Pemilukada dilaksanakan secara langsung maupun dengan calon perseorangan, maka Pemilukada tersebut belum dapat dikatakan Pemilukada yang demokratis. Sebaliknya, sekalipun Pemilukada dilaksanakan secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan, asalkan asas-asas tersebut ditaati dan diterapkan secara konsisten oleh para *stakeholder* Pemilukada, maka Pemilukada tersebut dapatlah dikatakan Pemilukada yang Demokratis.

Asas-Asas yang dimaksud adalah Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil.

a. Asas Langsung

Yaitu rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara.

b. Asas Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama,

¹³ Sobirin Malian, *Menakar Loyalitas dan Volatilitas Pemilih Pada Pemilu 2004*, dalam Jurnal UNISIA No. 51/XXVII/1/2004, (Januari-Maret 2004), hlm. 79.

ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status social.

c. Asas Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya.

d. Asas Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan.

e. Asas Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Pasangan Calon, Partai Politik, Tim kampanye, Pengawas Pemilu, Pemilih, Peserta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Asas Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan Pasangan Calon harus mendapat perlakuan yang adil serta bebas dari dari kalangan pihak manapun.

Rumusan asas langsung, umum, bebar dan rahasia sudah atau dapat dipandang sempurna bila dilandasi pada asumsi bahwa Pemilih mempunyai kemadirian politik yang memadai dan pelaksanaan Pemilu berlangsung secara netral dalam artian bahwa pelaksanaan Pemilu mampu menjamin keberlakuan itu secara formal dan materil¹⁴.

Terlepas dari asas-asas tersebut di atas, yang tidak kalah penting dalam penegakan demokrasi adalah perlunya memperhatikan kaidah efektifitas dan efisien, artinya Pemilu kada dilaksanakan dapat menjamin kepraktisan dalam semua tahapan –tahapannya dan menekan seminim mungkin *cost politics* yang dikeuarkan.

C. Peran Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

1) Menyediakan ketersediaan anggaran Pemilihan

Faktor penting lainnya yang memiliki dampak serius terhadap pelaksanaan Pilkada adalah masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan Pilkada berasal dari dana APBN dan APBD, dukungan dana yang diberikan oleh APBD ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD etelah

¹⁴ Titi Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), hlm. 39-40.

mempertimbangkan pengajuan dana pembiayaan pilkada yang diajukan oleh KPUD.

Peran pemerintah terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang sangat penting adalah menjamin ketersediaan anggaran Pemilihan baik pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di setiap daerah yang akan melakukan pemilihan. Sejak diberlakukannya Undnag-Undnag Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pilkada yang dipilih langsung oleh rakyat, telah banyak menimbulkan persoalan, diantaranya waktu yang sangat panjang, sehingga sangat menguras tenaga dan pikiran belum lagi biaya yang begitu besar, baik dari segi politik (issue perpecahan internal parpol, issue tentang money politik, *issue* kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara yang melibatkan instansi resmi) , sosial (issue tentang disintegrasi social walaupun sementara, black campaign dll.) maupun financial. Hal ini kita lihat pada waktu pemilihan kepala daerah di sejumlah daerah seperti di Sulawesi Selatan dan Jawa Timur. Di Sulsel, pemilihan gubernur langsung diselenggarakan sebanyak dua putaran karena ketidakpuasan salah satu calon atas hasil penghitungan suara akhir. Hal ini sangat penting diperhatikan terkait ketersediaan anggaran apalagi Pilkada tersebut dilaksanakan sebanyak 2 (dua) kali putaran.

2) Memberikan Data Penduduk Potensial Pemilu (DP4) kepada KPU

Permasalahan daftar pemilih yang tidak akurat dalam Pilkada, sering dijadikan oleh para pasangan calon yang kalah untuk melakukan gugatan.

Berdasarkan Pasal 47 UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkan bahwa PPS mempunyai tugas dan wewenang antara lain mengangkat petugas pemutakhiran data pemilih dan membantu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK melakukan pemutakhiran data pemilih, daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap. Melalui pengaturan ini jika dalam pemutakhiran data pemilih, melibatkan RT/RW sebagai petugas pemutakhiran, maka permasalahan data pemilih yang tidak akurat akan dapat diminimalisir, karena RT/RW adalah lembaga yang paling mengetahui penduduknya.

Memberikan data penduduk potensial pemilu (DP\$) kepada KPU merupakan tugas dari pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri Bidang Kependudukan.

Dari segi regulasi, pengaturan data pemilih yang ada dalam Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 sebetulnya sudah cukup memadai. Kunci penyelesaian dari daftar pemilih yang kurang akurat adalah pelibatan RT/RW secara resmi dan intensif baik dalam updating data penduduk maupun perbaikan data pemilih.

3) Menjaga Stabilitas Politik dan keamanan

Perkembangan demokrasi di tanah air menunjukkan bahwa di masyarakat, antusiasme berpolitik melalui partai politik cukup tinggi meskipun masih terlihat adanya ancaman terhadap kebebasan berekspresi dan partisipasi serta meluasnya praktik politik uang, terutama dalam pemilihan

pimpinan elite politik. Sedangkan di pihak pemerintah Nampak adanya konsensus yang cukup tinggi untuk terus membenahi dan memberdayakan lembaga-lembaga penting demokrasi pada semua tingkat meskipun tetap menghadapi hambatan berupa masih longgarnya kepatuhan pada peraturan perundang-undangan serta lemahnya tradisi dalam berdemokrasi.

Berkenaan dengan hubungan kelembagaan pusat dan daerah, masalah yang muncul adalah pelaksanaan otonomi daerah menghadapi kendala yang diakibatkan oleh distorsi dan inkosistensi peraturan perundang-undangan serta masih belum dapat menghilangkan dampak buruk sentralisasi kekuasaan, padahal konsolidasi demokrasi mensyaratkan pentingnya persatuan nasional. Stabilitas politik sangat diperlukan untuk menjaga konsolidasi demokrasi. Persatuan nasional perlu didasarkan pada aspek keanekaragaman, desentralisasi dan keadilan social. Akan tetapi perkembangan politik menunjukkan masih banyak permasalahan politik yang berpotensi konflik dan mengganggu persatuan nasional dan kejahatan politik yang dilakukan dengan mengatasnamakan negara, yang pada gilirannya berpotensi mengganggu stabilitas nasional yang sangat diperlukan dalam menggalang kesatuan dan persatuan bangsa dalam melaksanakan konsolidasi demokrasi.

Pelaksanaan Pilkada diantisipasi akan berpotensi konflik, mengganggu stabilitas politik di daerah. Mobilisasi massa melalui penggunaan politik uang (money politics) akan menjadi factor pemicu konflik di dalam

pelaksanaan Pilkada. Dalam konteks kesatuan dan persatuan, pelaksanaan Pilkada, pelaksanaan Pilkada yang jujur, adil adalah sasaran utama yang akan dicapai dalam proses demokratisasi. Pada satu sisi Pilkada memberikan warna demokrasi, akan tetapi pada sisi lain memunculkan sejumlah ironi. Polarisasi antar kelompok masyarakat dan merenggangnya hubungan interaksi social menjadi salah satu dampak nyata dan tidak dapat dikesampingkan sebagai eksekusi Pilkada, misalnya konflik yang muncul pada pemilihan Bupati Sampang.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia selalu dibayangi oleh konflik. Konflik ini bukan saja antara peserta dan para pendukungnya, tetapi juga antara peserta dengan penyelenggara, bahkan dengan institusi-institusi yang lain, seperti pemerintah local (daerah), aparat keamanan dan dengan masyarakat¹⁵.

Untuk hal tersebut sangat diharapkan peran pemerintah dalam menjaga stabilitas keamanan demi terwujudnya Pilkada yang aman demi terciptanya demokrasi yang damai.

4) Menjaga netralitas Aparatus Sipil Negara (ASN)

Bersikap netral dalam perhelatan politik, baik local maupun nasional, sangat jelas tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Netral merupakan salah satu prinsip Pemilu

¹⁵ Juri Ardiantoro “Potensi Konflik Pilkada dan Antisipasinya” dalam makalah, Tak Diterbitkan, 2006.

yang paling mendasar yang dituntut kepada petugas penyelenggara Pemilu dan aparatur sipil negara (ASN), maupun kepada tentara dan kepolisian. Karena mereka mengemban amanat sebagai pelayan public dari semua lapisan dan golongan.

Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia menjadi Tim Sukses salah satu pasangan calon kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah masih kerap terjadi, keterlibatan itu berupa ketidaknetralan dan pengerahan sumber daya keuangan guna memenangkan pasangan tertentu. Bahkan di beberapa daerah ada ASN yang mengakui sudah diiming-imingi jabatan tertentu. Sudah ada cabinet banyangan di proses pencalonan, siapa yang akan jadi Sekda, siapa yang akan menjadi Kepala Dinas dan lain sebagainya.

Larangan ASN berpolitik praktis sangat jelas tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pelanggar dapat dikenai sanksi berupa teguran hingga pemecatan. Tetapi, dalam praktek masih ada celah yang bias diakali, ASN banyak masuk sebagai tim relawan yang tidak terdaftar sebagai anggota tim sukses atau tim kampanye. Ketja mereka mendistribusikan atribut kampanye dan mengerahkan massa. Selain keinginan sendiri untuk menjadi bagian dari pihak yang bertarung dalam Pilkada, banyak juga ASN yang diintimidasi agar berpihak kepada calon tertentu. Di daerah petahana yang kembali

mencalonkan diri, posisi ASN dilematis. ASN yang tak membatu kerap mendapat ancaman, apabila petahana menag mereka akan dimutasi¹⁶.

Berbagai hal di atas sebenarnya sudah diawasi secara ketat pelaksanaannya. Seperti melalui Surat Edara Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang menjaga kenetralan Aparatur Sipil Negara merupakan penegasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undnag-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN secara jelas mengatakan “dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Larangan yang sama juga tercantum pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang melarang ASN memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut ASN, atau mengerahkan ASN lain sebagai peserta kampanye.

¹⁶ Otda.kemendagri.go.id.

Pelanggaran ASN pada aturan PP tersebut di atas, akan dikenai hukuman disiplin, seperti yang dijelaskan sebagai berikut, tingkat hukuman disiplin terdiri dari ¹⁷:

- a. hukuman disiplin ringan berupa teguran lisan, teguran tertulis atau pernyataan tidak puas tertulis;
- b. hukuman disiplin sedang berupa penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun selama satu tahun, penundaan kenaikan gaji berkala selama satu tahun, atau penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun;
- c. hukuman disiplin berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian tidak dengan hormat sebagai ASN.

Menurut Komisi ASN, sepanjang tahun 2016 telah berhasil diselesaikan 7 kasus terhadap ketidaknetralan aparatur sipil negara berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Untuk tahun 2017, 5 kasus telah selesai. Beberapa kasus dan daerah sebagai contoh : Kabupaten Pali (Sumatera Selatan) Kabupaten Karang Asem (Bali), Nagan Raya (Aceh), dan Kalimantan Barat. Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat) telah ditindak aparatur sipil negara yang terlibat dalam kampanye Pilkada¹⁸.

¹⁷ Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

¹⁸ Nurhafni, Asisten Komisioner KASN “*Pengawasan Netralitas ASN Menjelang Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024*” yang disampaikan dalam kunjungan ke Kantor Bawaslu Provinsi Aceh pada tanggal 21 Oktober 2021.

Kendala Komisi ASN sejauh ini dalam penegakan peraturan masih terbentur kepada kurang efektifnya rekomendasi yang diberikan kepada pejabat Pembina kepegawaian yang notabene dijabat oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota yang juga sekaligus adalah pihak yang sedang berlaga dalam pemilihan kepala daerah. Selain itu, keputusan-keputusan pemberhentian atau pemecatan pejabat birokrasi daerah dapat menysar kepada banyak posisi pejabat daerah, seperti misalnya di Kabupaten Sarmi yang telah memecat 30 pejabat SKPD.

ASN sebagai warga negara yang memiliki hak pilih dalam Pemilu, memiliki hak untuk mengikuti kampanye serta dapat menyuarakan ide serta pendapatnya terkait politik, baik di masyarakat maupun di media social. Akan tetapi ASN dilarang menjadi pelaksana kampanye termasuk dilarang mengajak dan mengimbau siapapun untuk memilih calon tertentu. Sanksi dari pelanggaran aturan ini, berupa sanksi disiplin mulai dari tingkat ringan, sedang hingga berat sesuai dengan penilaian dari atasan yang berhak melakukan penilaian.

D. Sejarah Pembentukan Lembaga Pengawas Pemilu dan Profil Bawaslu (Pengawas Pemilu).

Lembaga pengawas dalam sejarah kepemiluan sangat penting kehadirannya. Tujuannya agar mengawasi seluruh proses tahapan pelaksanaan

Pemilu sehingga berjalan sesuai ketentuan demokrasi¹⁹. Dalam sejarah kepemiluan di Indonesia, istilah lembaga pengawas Pemilu baru muncul pada tahun 1980-an. Ketika pelaksanaan Pemilu pertama di Indonesia Tahun 1955, belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut masih terbangun kepercayaan di antara seluruh peserta dan warga negara terkait penyelenggaraan Pemilu untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut Konstituante. Meskipun pertentangan ideology cukup kuat pada saat itu, dapat dikatakan sangat minim terjadinya kecurangan dalam tahapan Pemilu tersebut. Kalaupun ada gesekan, itu terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu sebagai konsekuensi logis dari pertarungan ideologis. Makanya sampai saat ini muncul keyakinan bahwa Pemilu tahun 1955 adalah Pemilu yang paling ideal di Indonesia²⁰.

Kehadiran lembaga pengawas Pemilu dalam pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia berawal dari adanya ketidakpuasan atas pelaksanaan Pemilu tahun 1971 dan 1977. Pada Pemilu tahun 1971, muncul pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara oleh petugas Pemilu. Sementara pada tahun 1977, pelanggaran tersebut disebut lebih massif. Kondisi ini memunculkan protes dari berbagai kalangan mengenai penyelenggaraan Pemilu dan pelanggaran tersebut. Pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI merespons protes ini yang kemudian muncul gagasan untuk memperbaiki undang-undang dengan harapan akan ada perubahan dan peningkatan kualitas pada

¹⁹ Longgina Novadona Bayu, Purwo Santoso, Willy Purna Samadhi (ed), *Rezim Lokal di Indonesia, Memaknai Ulang Demokrasi Kita*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor, PolGov Fisipol Universitas Gajah Mada dan Universitas Of Oslo, 2018.

²⁰ Kompas.com, "Perjalanan Terbentuknya Pengawas Pemilu, dari Panwaslak pada 1982 hingga kini Bawaslu."

Pemilu 1982. Menjelang pelaksanaan Pemilu 1982 dibentuk sebuah lembaga yang dikenal sebagai Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu. Lembaga ini bertugas untuk mengawasi jalannya Pemilu dan meminimalisasi kecurangan saat Pemilu. Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) untuk Pemilu 1982 merupakan usaha untuk menyempurnakan pelaksanaan Pemilu²¹.

Akhirnya lembaga Panwaslak terbentuk dan diketuai oleh Jaksa Agung RI. Mereka pengawasan pelaksanaan pemilu Anggota DPR, DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II pada wilayah kerja masing-masing . pembedaan panwaslak tersebut hanya menampung permasalahan yang disampaikan oleh masyarakat dan kontestan pemilu, bukan menangani masalah kriminal dan pidana terkait pemilu. Setelah dibentuk Panwaslak , seluruh protes partai politik (parpol) bias diselesaikan melalui mekanisme musyawarah. Pada era reformasi, lembaga pengawas Pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu)²².

Pemilu 1999, adalah pemilu pertama di Indonesia pasca-kejatuhan rezim otoriter Suharto. Pemilu di era reformasi ini tergolong istimewa, sebab untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu di Indonesia, tugas pengawasan pemilu diserahkan kepada Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan dibawahnya. Pemilu tahun 1999 memposisikan tanggung jawab pengawasan formal pada yudikatif, dalam wawenangnya untuk membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwas) sebagaimana diamanatkan Pasal 24 UU No. 3/1999.

²¹ Kompas, 13 Agustus 1981.

²² Kompas.com, *op cit*.

Panwas adalah institusi yuridis yang diberi tanggung jawab dan kewenangan oleh undang-undang untuk mengawasi dan memonitor proses pelaksanaan pada setiap tahapan pemilu guna menjamin terselenggaranya pemilu jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia. Mahkamah Agung (MA) dan jajarannya di bawahnya yaitu Pengadilan Tinggi (PT) dan Pengadilan Negeri (PN), sangat berperan sangat berperan dalam proses pelaksanaan pemilu 1999 lalu, karena disamping membentuk panwas, lembaga tersebut juga menempatkan personelnya dalam kepengurusan Panwas.

Perkembangan selanjutnya menghadapi pemilu 2004 dibentuk melalui UU No. 12 Tahun 2003. UU tersebut melakukan perubahan mendasar terkait kelembagaan Pengawas Pemilu. UU itu mengatur bahwa pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk melalui sebuah lembaga pengawas umum yang bersifat *ad hoc*, mandiri, independen dan terlepas dari struktur KPU. Lembaga ini terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/ Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk tingkat Pusat. Pada Tahun 2011, diterbitkan Undang-undang nomor 15 tahun 2011 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilu dan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi) dengan adanya undang-undang tersebut, tugas Bawaslu menjadi lebih kompleks

untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran Administrasi, menyelesaikan sengketa Pemilu, pelanggaran pidana Pemilu serta kode etik dalam Pemilu²³.

Terkait lembaga pengawas di Aceh dan sejarah kehadirannya, lembaga pengawas sudah tercantum jauh sebelum hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA), yaitu dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, tetapi khusus untuk pelaksanaan Pilkada²⁴.

Dalam Undang-Undangan ini, terkait dengan lembaga pengawasan disebutkan dalam Pasal 13 ayat (3) : *“Anggota Komisi Pengawas Pemilihan terdiri atas unsur anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, unsur pengawas pemilu nasional, dan anggota masyarakat yang independen”*. Kemudian pasal 114 ayat (5) menyebutkan : *“Pengawasan proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14, dilakukan oleh Komisi Pengawas Pemilihan”*.

Undang-undang ini lahir sebagai konsekuensi dari kejatuhan rezim Orde Baru dengan pola sentralisasinya. Tumbangnya rezim Orba ini telah mengubah pola hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah dari sentralisasi kepada desentralisasi, sehingga daerah-daerah menjadi otonom dan untuk daerah

²³ Ibid.

²⁴ Mawardi Ismail, SH., M.Hum., Pakar Hukum Unsyiah, Mantan Dekan Fakultas Hukum Unsyiah Periode 2005-2009.

tertentu seperti Aceh menjadi daerah otonomi khusus. Namun dalam perjalanannya kondisi social dan politik terus berubah, konflik Aceh semakin mmeuncak sehingga Aceh ditetapkan sebagai daerah dengan status darurat militer. Kemudian tsunami menghantam Aceh dan kedua pihak sepakat berdamai karena ada persoalan kemanusiaan besar yang harus diselesaikan di Aceh. Kedua pihak sepakat berdamai pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia (perjanjian damai Helsinki), yang tertuang dalam Nota Kesepahaman, Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki yang telah melahirkan kondisi sosial politik baru di Aceh.

Perjanjian Helsinki ini telah membawa dampak mulai dari penyelenggaraan pemerintah sampai kepada persoalan reintegrasi. Implementasi Nota Kesepahaman ini adalah lahirnya UUPA. Undang-Undang ini juga mengatur tentang pembentukan penyelenggara dan Pengawas Pemilu yang berbeda dengan undang-undang tentang penyelenggara pemilu di nasional.

Dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung, Aceh adalah provinsi yang masuk dalam daftar melaksanakan Pilkada langsung pertama. Namun karena konflik, hajatan tersebut tidak bias terlaksanadan baru bias terlaksana pada Pilkada tahun 2006. Ketika pertama kali menyelenggaran Pilkada secara langsung, Provinsi Aceh memberlakukan kekhususan dalam pelaksanaan Pilkada tersebut. Pilkada Aceh berlangsung tanggal 11 Desember tahun 2006 adalah Pilkada pertama pascadamai Aceh. Pilkada ini, dalam perspektif nasional, adalah Pilkada pertama yang mampu “memecahkan rekor” sebagai Pilkada

terbesar ditingkat Provinsi karena memilih 20 kepala daerah sekaligus, yaitu gubernur/wakil gubernur dan pemilihan 19 bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota²⁵.

Pilkada besar ini tentu memerlukan adanya lembaga pengawas pemilihan sesuai dengan amanah UUPA yang memerintahkan bahwa harus adanya Panitia Pengawas untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang disebut dengan panitia pengawas pemilihan (Panwaslih). Kekhususan Aceh ini, bagaimanapun berdampak terhadap eksistensi lembaga pengawas Pemilu. Sehingga keberadaan lembaga pengawas Pemilu di Aceh mengajak kita untuk melihat beberapa aspek yang sangat penting yaitu aspek sejarah, aspek sumber hukum dan aspek organisasi.

Sebenarnya terkait polemic Panwaslih, sudah diselesaikan dengan UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, namanya adlah Panwaslih, baik untuk rezim Pemilu maupun Pilkada. Karena kalau dikembalikan kepada UUPA sifatnya adalah adhoc. Namun jika dikembalikan kepada keputusan Mahkamah Konstitusi maka statusnya adalah permanen undang-undang Pemilu telah menyelesaikan permasalahan ini.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengamanatkan menghentikan dualisme pengawas Pemilu di Aceh, sedangkan teknis pelaksanaannya dirinci dalam Qanun dan Peraturan Bawaslu. Undnag-Undang ini tujuannya hendak mengakhiri dualisme. Kedepan Aceh Aceh akan kembali berada dalam dua

²⁵ Fahmi Wibawa, "Good Governance Pilkada Aceh", dalam buku Topo Santoso (ed), *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Jakarta : Kemitraan Partnership, 2006.

pilihan untuk Pemilu yaitu Pilkada dan Pemilu Tahun 2024 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017²⁶.

Selanjutnya terkait profil Pengawas Pemilu di Aceh baik Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan masa Jabatan 2018 sampai dengan 2023 dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 1.1 Data Pengawas Pemilu di Aceh.

No	Provinsi/Kabupaten /Kota	Nama Pengawas Pemilu	Jenis Kelamin	Jabatan
1	Aceh	Faizah, S.P.	Perempuan	Ketua
		Fahrul Rizha Yusuf, S, Hi	Laki-Laki	Anggota
		Marini, S. Pt	Perempuan	Anggota
		Naidi Faisal, M. Si.	Laki-Laki	Anggota
		Nyak Arief Fadhillah Syah, M.H.	Laki-Laki	Anggota
2	Aceh Barat	Romi Juliansyah, S.E.	Laki-Laki	Ketua
		Marzalita, M. Si.	Perempuan	Anggota
		Bakhtiar, S. Pd.	Laki-Laki	Anggota
3	Aceh Barat Daya	Ilman Sahputra, S.E., M. Si.	Laki-Laki	Ketua
		Rahmah Rusli, S. Ag.	Perempuan	Anggota
		Rismanidar, S. Pd.I., M.A.	Perempuan	Anggota
4	Aceh Besar	Hafidh HS	Laki-Laki	Ketua
		Nurhidayati, S. Si.	Perempuan	Anggota
		Marhami. RA, S.HI., M.H.	Perempuan	Anggota
5	Aceh Jaya	Kamaruzzaman, S.HI.	Laki-Laki	Ketua
		Nurhayati, S. Kom.	Perempuan	Anggota
		Zahrah Masudah, S. Si.	Perempuan	Anggota
6	Aceh Selatan	Baiman Fadhli, S.H.	Laki-Laki	Ketua
		Zarli Yanto, S.T.	Laki-Laki	Anggota
		Azhari, S. Pd.I.	Laki-Laki	Anggota
7	Aceh Singkil	Salman, S.T.	Laki-Laki	Ketua
		Azwar Ramnur, M.A.	Laki-Laki	Anggota
		Deva Susanti	Perempuan	Anggota
8	Aceh Tamiang	Imran, S.E.	Laki-Laki	Ketua
		Lindawati, M. Pd.	Perempuan	Anggota
		Ferry Irawan Nasution	Laki-Laki	Anggota

²⁶ Dr. Sulaiman Tripa, Teuku Kemal Fasya (ed), Langan Pemilu di Aceh : “*Dialektika, Sketsa, Sejarah*”, Bandar Publishing 2019. hlm. 223.

No	Provinsi/Kabupaten /Kota	Nama Pengawas Pemilu	Jenis Kelamin	Jabatan
9	Aceh Tengah	Vendio Ellafdi, S.E., Ak.	Laki-Laki	Ketua
		Maryeni, S. Hut.	Perempuan	Anggota
		Darmawan Putra	Laki-Laki	Anggota
10	Aceh Tenggara	Hendra Muhada, S. Sos.	Laki-Laki	Ketua
		Surya Diansyah, S.EI., M.M.	Laki-Laki	Anggota
		Riduan Efendi, S. Pd.	Laki-Laki	Anggota
11	Aceh Timur	Maimun, S. Pd.	Laki-Laki	Ketua
		Saifullah, S.T.	Laki-Laki	Anggota
		Musliadi, S. Pd.	Laki-Laki	Anggota
		Iskandar A Gani, S.E.	Laki-Laki	Anggota
12	Aceh Utara	Rita Fahria, S.E.	Perempuan	Anggota
		Yusriadi, M. M.	Laki-Laki	Ketua
		Muhammad Nur Furqan	Laki-Laki	Anggota
		T. Yuherli Basri, S.T	Laki-Laki	Anggota
		Safwani, S.H.	Perempuan	Anggota
13	Bener Meriah	Zulkarnaini, S.E.	Laki-Laki	Anggota
		Yusrin, S. Pd.I.	Laki-Laki	Ketua
		Surahman, S. Pd.I.	Laki-Laki	Anggota
		Ramdoni, S.H.	Laki-Laki	Anggota
14	Bireuen	Wildan Zacky El Ahmadi, S.T.	Laki-Laki	Ketua
		Desi Safnita, M. Sos.	Perempuan	Anggota
		Abdullah, S. Pd.	Laki-Laki	Anggota
15	Gayo Lues	Sulaiman, S. Sos.	Laki-Laki	Ketua
		Ali Nurdin, S. Kom	Laki-Laki	Anggota
		Hazijah Ritonga, S.H., M. Kn.	Perempuan	Anggota
16	Nagan Raya	Muhammad Arbi, S. Pd.I.	Laki-Laki	Ketua
		Said Sahrul Rahmad, S.H.	Laki-Laki	Anggota
		Usman, S. Pd.	Laki-Laki	Anggota
17	Pidie	Junaidi, S.H.	Laki-Laki	Ketua
		Ismalianto, S. Pd.I.	Laki-Laki	Anggota
		Faisal, M.A.	Laki-Laki	Anggota
		Junaidi, S. Ag., M.H.	Laki-Laki	Anggota
18	Pidie Jaya	Mukhtar, S.E.	Laki-Laki	Anggota
		Fajri M. Kasem	Laki-Laki	Ketua
		Muzakkir, S.H., M.H.	Laki-Laki	Anggota
19	Simeulue	M. Agmar Media, S. HI., M.H.	Laki-Laki	Anggota
		Achyar Yulius, S.H.	Laki-Laki	Ketua
		Rajumin, S. IP.	Laki-Laki	Anggota
20	Banda Aceh	Adidy S	Laki-Laki	Anggota
		Afrida, S.E.	Perempuan	Ketua
		Ely Safrida, S.E.	Laki-Laki	Anggota

No	Provinsi/Kabupaten /Kota	Nama Pengawas Pemilu	Jenis Kelamin	Jabatan
		M. Yusuf Al Qardhawy, S.HI., M.H.	Laki-Laki	Anggota
21	Subulussalam	Muhammad Syahrianto Lembeng, S. Pd.I.	Laki-Laki	Ketua
		Tepat Silalahi, S. Pd.I.	Laki-Laki	Anggota
		Sumardi		Anggota
22	Langsa	Muhammad Khoiri, M. Pem	Laki-Laki	Ketua
		Riswandar, S.E.	Laki-Laki	Anggota
		Agus Syahputra, S. Sos.I.	Laki-Laki	Anggota
23	Lhokseumawe	Teuku Zulkarnaini, Ph.D.	Laki-Laki	Ketua
		Sofhia Annisa, M. Pd.	Perempuan	Anggota
		Dedi Sahputra,	Laki-Laki	Anggota
24	Sabang	Dasrul Rinaldi, S.E.	Laki-Laki	Ketua
		Afriq, S. Kom	Laki-Laki	Anggota
		Sinarno, S. Pd.I.	Laki-Laki	Anggota
	Jumlah	80 (delapan puluh) Pengawas Pemilu.		

Sumber : Dokumentasi Sekretariat Panwaslih Provinsi Aceh Tahun 2022.

Selain Pengawas Pemilu yang berjumlah 80 (delapan puluh) orang diseluruh Aceh, Panwaslih Provinsi Aceh dan Kabupaten/Kota di Aceh juga didukung oleh Sekretariat Panwaslih yang dikoordinator oleh Para Kepala Sekretariat pada Kantor Panwaslih Provinsi Aceh dan 23 Kabupaten/Kota se Aceh.

BAB III
TANGGUNGJAWAB PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DITINJAU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 DI ACEH

A. Tanggung Jawab Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di Aceh.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22A angka (1) menyatakan bahwa :
“Pengawasan penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota.” Selanjutnya pada angka (2) berbunyi : “Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi”. Dan pada angka (3) menyatakan : “Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota”.

Pada Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terkait Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi meliputi :

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi :
 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur;

3. proses penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
 4. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
 5. pelaksanaan kampanye;
 6. pengadaan logistik Pemilihan dan pendistribusian;
 7. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 8. pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
 9. proses rekapitulasi suara dari seluruh Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan pemilihan susula; dan
 11. proses penetapan hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan Arsip Nasional Republik Indonesia;
 - c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;

- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh Penyelenggara Pemilihan di tingkat Provinsi;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan tanggungjawab pengawasan pemilihan kepala daerah di Aceh terlebih dahulu perlu memahami kedudukan UUPA Nomor 11 tahun 2006 yang mengatur tentang Pilkada di Aceh dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada secara nasional.

UUPA bukan *Lex Specialis* dari UU Pilkada Nasional sebagaimana yang selama ini dipahami. Penggunaan Pasal 65 ayat (1) UUPA sebagai landasan

Pilkada Aceh bukanlah didasari prinsip preferensi derogasi "*Lex specialis derogate legi generalis*" melainkan bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana diamankan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yaitu *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang*.

Hal ini juga diperkuat dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PHP.Gub-XV/2017, dimana dalam pertimbangan hukumnya terdapat dalil pemohon yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai *lex generalis*, Mahkamah berpendapat tidak terdapat hubungan *lex specialis* dan *lex generalis* diantara kedua Undang-Undang tersebut. Sehingga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 sebagai *lex specialis* dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai *lex generalis* tidak beralasan menurut hukum¹.

Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi di atas juga diuraikan bahwa tidak semua hal yang diatur dalam UUPA berarti khusus sekaligus merupakan kekhususan Aceh. Karena sangat mungkin apa yang ada dalam UUPA juga terdapat dalam undang-undang yang berkenaan atau berkaitan dengan Pemerintahan Daerah yang secara umum juga berlaku di provinsi lain, atau sebaliknya. Kendatipun tidak semua hal yang diatur dalam UUPA merupakan kekhususan bagi Aceh, namun UUPA itu sendiri merupakan undang-undang yang

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PHP.Gub-XV/2017

bersifat khusus. Khusus di sini bukan dalam pengertian bahwa UUPA lebih khusus dibandingkan undang-undang lain yang mengatur materi muatan yang berhimpitan dengan materi muatan yang diatur dalam UUPA, melainkan khusus dalam pengertian bahwa UUPA hanya berlaku secara khusus untuk Aceh. Karena sifat undang-undang yang berlaku khusus bagi daerah istimewa, maka apa yang diatur di dalamnya tidak serta merta dapat diubah seperti perubahan undang-undang lainnya.

Dari konstruksi hukum yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi tentang kekhususan Aceh, maka tidak tepat bila dikatakan ketika Pilkada Aceh berdasarkan UUPA "*vis a vis*" UU Pilkada nasional harus dijawab dengan asas *lex specialis derogate legi generalis*. Melainkan dasar pemberlakuan UUPA dalam Pilkada Aceh, karena UUPA adalah undang-undang yang bersifat khusus yang secara khusus berlaku untuk daerah Aceh, sekaligus sebagai *territorial right* yang lahir dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Dalam teori *Ruim tegebeid* atau *territorial spere* yang dikemukakan oleh Kelsen menyatakan adanya kaidah penunjuk berlakunya hukum atau peraturan perundang-undangan didasarkan atas seluruh wilayah negara atau hanya untuk sebagian wilayah negara berupa Provinsi/Kabupaten/Kota tertentu. Maka dalam konteks ini, UUPA merupakan undang-undang yang masuk dalam kategori lingkungan kuasa ruang atau tempat (*territorial sphere* atau *spere of space*) yang

menunjukkan tempat atau ruang berlakunya undang-undang tersebut yaitu di Aceh.

Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie menjelaskan suatu undang-undang dapat dilihat dari segi isinya (materiil) atau dari segi bentuknya (formil). Dari segi isinya terdapat undang-undang yang mengatur; (1) hal-hal yang mengikat umum, (2) hanya mengikat untuk daerah tertentu, (3) hanya mengikat untuk subyek tertentu, (4) bersifat publik, dan (5) bersifat perdata. Dari segi bentuknya; (1) undang-undang yang bersifat umum, (2) undang-undang bersifat khusus karena berkaitan dengan lokalitas wilayah atau daerah tertentu, (3) undang-undang yang bersifat khusus karena berkaitan dengan subyeknya, (4) undang-undang bersifat khusus karena lembaga pembentuknya, dan (5) undang-undang bersifat khusus karena prosedur pembentukannya bersifat khusus².

Jimly Asshiddiqie mencontohkan Undang-undang Otonomi khusus Aceh merupakan undang-undang yang bersifat khusus karena berkaitan dengan ruang lingkup keberlakuan/implementasinya bersifat lokal/wilayah atau daerah. Berdasarkan kerangka pikir itu, maka bangunan postulatnya dapat diterima bahwa UUPA merupakan undang-undang yang bersifat khusus dan khusus berlaku di Aceh. Sehingga implikasi normatif bagi pelaksanaan Pilkada Aceh tidak boleh tidak, melainkan wajib mendasarkan diri pada UUPA, dan sebagai suatu satu sistem perundang-undangan kekurangan UUPA dapat dilengkapi dengan undang-undang Pilkada nasional.

² Jimly Asshiddiqie “*Perihal Undang-Undang*” 2006, hlm. 39-40.

Adapun yang dapat disampaikan bahwa diperlukan koordinasi intensif semua pihak/pemangku kepentingan untuk menyamakan persepsi terhadap lembaga apa yang akan melakukan pengawasan Pilkada di Aceh baik untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan walikota/Wakil Walikota di Aceh. sehingga tidak ada tumpang tindih pelaksanaan pengawasan tersebut, dan Panwaslih Provinsi Aceh mempunyai tanggungjawab sepenuhnya terhadap semua tahapan pengawasan Pilkada.

B. Kendala yang Diperoleh Bawaslu Aceh Dalam Pengawasan Pilkada di Aceh.

Demokrasi selalu diartikan sebagai bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi adalah kekuasaan kerakyatan³. Istilah demokratia mulai dipakai di Athena sekitar pertengahan abad ke-5 M. Demokrasi dalam sejarah peradaban dianggap sudah mulai muncul sejak zaman Yunani kuno. Capaian praktis dari sejak demokrasi Yunani adalah munculnya apa yang disebut “negara kota(polis)”. Polis adalah bentuk demokrasi pertama. Pericles dalam bukunya yang terkenal, Funeral Oration, menyatakan bahwa pemerintahan Athena disebut demokrasi karena administrasinya berada di tangan banyak pihak. Demikian pula ahli drama Aeschylus menyimpulkan bahwa tidak ada pemerintahan di Athena karena rakyat adalah pemerintah⁴. Pada abad ke-7 dan ke-6 SM, demos tidak

³ Soesilo Prajogo, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, Wipress, Jakarta, 2007 halaman 123.

⁴ Henry J. Schmandt, Baidlowi, dkk, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2002 hlm 37.

mencakup massa rakyat. Baru setelah pertengahan abad ke-5 SM, demokrata dipahami sebagai “pemerintahan oleh rakyat”⁵.

Sebagai suatu sistem politik, Pemilu merupakan instrument demokrasi untuk memfasiliasi proses pemilihan jabatan-jabatan politik. Dalam proses ini rakyat selaku pemegang kedaulatan atas Negara terlibat aktif secara langsung⁶. Penyelenggara Pemilu merupakan elemen yang sangat berperan secara signifikan dalam mengimplementasikan gagasan demokrasi procedural dan substantif. Secara normative, penyelenggara Pemilu adalah lembaga-lembaga yang disebut dalam peraturan perundang-undangan untuk menyelenggarakan Pemilu⁷.

Adapun kendala yang di peroleh Bawaslu Aceh dalam pengawasan Pilkada di Aceh diantaranya adalah :

1. Dualisme Lembaga Pengawas Pemilu di Aceh

Penyelenggara Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu, lazim apabila sebageian pakar hokum tata negara menyebut penyelenggara Pemilu merupakan nahkoda dari Pemilu yang menentukan bagaimana dan kearah mana Pemilu akan berlabuh. Undang-Undang yang digunakan sebagai landasan penyelenggaraan Pemilu adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, aturan ini merupakan penggabungan dari 3

⁵ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992 hlm. 158.

⁶ Daniel Zuchron, Bernard Dermawan Sutrisno dan Rikson H. Nababan, “*Membangun Demokrasi Melalui Pengawasan Pemilu*” (Laporan Kinerja Devisi Pengawasan Bawaslu RI Dalam Pengawasan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2015), Jakarta, 2017, hlm. 2.

⁷ Pasal 22 E ayat 5 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang sebelumnya yang mengatur tentang Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Penyelenggara Pemilu. Kodifikasi (penggabungan) ketiga Undang-Undang tersebut bertujuan untuk menyederhanakan sistem pemilu agar efektif dan efisien serta menjamin konsistensi dan kepastian hukum dalam pengaturan penyelenggaraan pemilu Indonesia.

Lembaga Pengawas Pemilu adalah merupakan amanah di dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Pasal 22 E ayat 5 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pemaknaan komisi tersebut termasuk di dalamnya Pengawas Pemilu.

Lembaga Pengawas Pemilu sebagaimana dimandatkan oleh Undang-Undang, secara hirarkis terbagi dalam Badan Pengawas Pemilu, Bawaslu Provinsi/Panwaslih Provinsi, Bawaslu/Panwaslih Kabupaten/Kota, Pengawas Pemilu Kecamatan, Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS.

Keberadaan lembaga pengawas Pemilu menjadi sangat penting dan strategis untuk memastikan terbangunnya supremasi hukum serta mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil. Disisi yang lain, eksistensi kelembagaan ini tidak lain dimaksudkan untuk menjamin agar Pemilihan

Umum benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan dan peraturan perundang-undangan.

Terkait kelembagaan pengawas Pemilu di Aceh, sejak pembentukan periode tahun 2009, periode tahun 2011, periode tahun 2014 dan periode tahun 2016 selalu mengalami permasalahan dan konflik antara DPRA dengan Bawaslu Republik Indonesia terkait kewenangan pembentukannya. Hal ini disebabkan adanya perbedaan dalam menafsirkan ketentuan, khususnya aturan teknis dalam Qanun Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh sebagai bentuk penjabaran dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Jika diperhatikan secara cermat bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh hanya mengatur dalam satu pasal yaitu Pasal 60 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4), adapun pasal 61 dan 62 mengatur tentang tugas dan wewenang Panitia Pengawas Pemilihan, dan Pasal 63 menyebutkan tentang hal-hal yang belum di atur dalam Undang-Undang ini mengenai pengawasan pemilihan berpedoman kepada ketentuan perundang-undangan.

Di sisi lain, pengaturan tentang kelembagaan pengawasan Pemilu di Aceh yang di atur dalam pasal 557 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah di *yudisial reviuw*. Menurut Keputusan MK Nomor 261 terhadap *Yudisial Reviuw: Pertama, Mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian; Kedua, menyatakan Pasal 557 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 (UU*

Pemilu) bertentangan dengan Konstitusi (UUD 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Ketiga, Menyatakan permohonan pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 571 huruf d UU Pemilu tidak dapat diterima; Keempat, Menolak permohonan pemohon untuk selain dan selebihnya; dan kelima, Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara RI sebagaimana mestinya⁸.

Berdasarkan Keputusan MK Nomor 261 *Yudicial Reviuw* terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 terkait Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2), dan (4) UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang mengatur mengenai kelembagaan KIP dan Panwaslih di Aceh kembali existing alias berlaku kembali.

Maka apabila dilakukan analisis komparatif terhadap keberadaan lembaga pengawas pemilu di Aceh berdasarkan UU Nomor 11 tahun 2006 dan UU 7 tahun 2017 akan tampak beberapa perbedaan yang signifikan dalam hal bentuk dan sifatnya, masa tugas dan tugas dan wewenangnya, Menurut UU 11 tahun 2006 Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota bersifat ad.hoc, dibentuk satu bulan sebelum tahapan dan berakhir 3 bulan setelah tahapan serta hanya bertugas dan memiliki wewenang dalam mengawasi pemilihan kepala daerah.

⁸ Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 261 *Yudicial Reviuw* terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Berikut matrik analisis kelebihan dan kekurangan kelembagaan Panwaslih Provinsi Aceh berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006 dan UU Nomor 7 Tahun 2017.

Tabel 1.2. Matrik Kekurangan dan Kelebihan Kelembagaan Pengawas Pemilu di Aceh

UU Nomor 7 Tahun 2017			UU Nomor 11 Tahun 2006		
Kelebihan	Kekurangan	Masalah	Kelebihan	Kekurangan	Masalah
Sistem Rekrutmen		Dualisme kelembagaan Pengawas	Penerimaan DPRA/Dukungan Politis	Sistem Rekrutmen	Dualisme kelembagaan Pengawas
Hierarkis			Hirarkis		
Pemanen				Adhoc	
Anggaran APBN					Aset data dan sumber daya kelembagaan tidak dikelola dengan baik dan berkesinambungan
					Pengalaman pelaksanaan Pilkada 3 Kab/Kota : Subulussalam, Aceh Selatan dan Pidie Jaya tahun 2008, 2013 dan 2018 tidak mendapat supervisi dari Panwaslih Aceh karena masa tugasnya telah berakhir.
Bertugas dan				Bertugas dan	

berwenang mengawasi seluruh jenis Pemilu				berwenang hanya mengawasi Pilkada	
--	--	--	--	-----------------------------------	--

Sumber : Panwaslih Provinsi Aceh Tahun 2022.

Berdasarkan matrik di atas, dalam menentukan kebijakan dan pembuatan aturan sangat penting untuk mempertimbangkan dan mempertahankan prinsip-prinsip pengembangan kelembagaan Pemilu, yaitu adanya kepastian, transparansi, akuntabilitas, keberlanjutan, efektif, efisien, nilai strategis dan harmonisasi ketentuan/aturan. Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum diharapkan dapat menjembatani berbagai benturan regulatif dan beban bagi pengembangan pemilu di Aceh. Tidak ada kesepakatan antara elite politik terkait kirus lembaga pengawas di Aceh

Dalam beberapa kali pertemuan antara Bawaslu Republik Indonesia dengan DPRA yang didampingi oleh Bawaslu Aceh beserta Sekretariat Jenderal Bawaslu di Kantor Bawaslu Republik Indonesia di Jakarta dan di Bogor, sama sekali tidak ada kesepakatan terkait pengakhiran dari kirus dualisme kelembagaan pengawas Pemilu di Aceh untuk Pemilu dan Pemilihan, ini berakibat pada pengawasan terhadap seluruh tahapan pemilu di Aceh yang tidak efektif dan efisien.

Ada satu semangat dari nasional yang sangat penting disini yaitu, segala dinamika sosial politik Aceh pasca konflik, maka dengan Pemilu menjadi bagian dari integrasi politik Aceh dan meredam segala semangat

disintegrasikan yang sebenarnya mustahil muncul lagi, namun bias saja muncul jika kejadian seperti UU Nomor 7 Tahun 2017 ini terjadi lagi. Semangat utamanya adalah apapun yang terkait dengan kekhususan Aceh maka sedapat mungkin harus dicari ruang-ruang komprominya.

C. Upaya yang dilaksanakan oleh Bawaslu Aceh dalam Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh.

Bawaslu dapat dinilai sebagai komisi negara independen yang unik. Pasalnya Bawaslu menjadi satu-satunya komisi negara independen yang fungsinya ditujukan untuk mengawasi atau melakukan monitoring dan menunjang kerja-kerja KPU, sebuah komisi negara independen lainnya.

Terkait upaya yang dilaksanakan Bawaslu Aceh dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan kepala daerah di Aceh terdapat perbedaan dengan lembaga pengawas pemilu di daerah lain di Indonesia, karena fungsi Bawaslu Aceh terbatas hanya untuk mengawasi Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Lembaga ini tidak berwenang mengawasi Pilkada di Aceh. Hal ini karena pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh hanya memberi mandate pengawasan pilkada pada lembaga pengawas Pemilu yang bersifat adhoc bentukan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Sementara secara hirarkis kelembagaan Panwaslih Aceh segaris dengan Bawaslu Pusat, maka tugas dan wewenang yang dimiliki Panwaslih Aceh tidak jauh berbeda dengan lembaga pengawas di berbagai daerah lainnya.

Upaya lainnya yang dilakukan Bawaslu Aceh terhadap pelaksanaan pengawasan Pilkada di Aceh adalah dengan melakukan kerjasama-kerjasama

dengan Universitas-Universitas dan Sekolah-Sekola untuk pengawasan Pemilu bagi pemilih pemula. Selain itu tugas yang dibebankan kepada Bawaslu Aceh adalah berkoordinasi dengan Panwaslih Aceh untuk penataan arsip-arsip Pilkada dikarenakan Panwaslih Aceh merupakan lembaga adhoc yang arsip dan dokumen-dokumen terkait Pilkada tidak tersimpan dengan baik yang sewaktu-waktu dokumen-dokumen tersebut diperlukan untuk sengketa pemilihan. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

BAB IV PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka di dalam bab ini saya akan mengambil kesimpulan dan saran sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Bawaslu Aceh dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh mempunyai tugas dan tanggung jawab terhadap pengawasan namun dikarenakan di Aceh memiliki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 maka tugas dan tanggungjawab Bawaslu hanya menjaga dan merawat arsip pengawasan Pilkada yang dituangkan dalam Undang-Undang 8 Tahun 2015.
2. Kendala yang diperoleh Bawaslu dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan pemilihan kepala daerah adalah terkait dengan dualisme lembaga pengawas pemilu di Aceh yang direkrut oleh DPRA ditingkat Provinsi dan DPRK ditingkat Kabupaten/Kota. Dualisme Kelembagaan Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota akan terjadi pada Tahun 2024, sehingga kelembagaan Pengawas Pemilihan (Pilkada) di Aceh tidak efektif dan efisien serta dapat membingungkan masyarakat.
3. Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Aceh dalam pelaksanaan pengawasan Pilkada di Aceh sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5

Tahun 2015 adalah melakukan koordinasi dan audiensi-audiensi dengan stakeholder dan pihak-pihak terkait dengan tugas-tugas pengawasan Pilkada di Aceh yang sampai saat ini belum ada kejelasannya.

B. Saran

1. Agar Bawaslu Aceh terus melakukan audiensi-audiensi dengan pihak terkait terkait pelaksanaan tugas-tugas pengawasan sehingga sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Disarankan kepada DPR agar dilakukan berbagai penyempurnaan untuk memperbaiki beberapa kekurangan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada terutama terkait regulasi dalam pelaksanaan Pemiluakada dan regulasi penyelenggara dan pengawas pemilu dalam pemilihan kepala daerah.
3. Perlu mempertimbangkan untuk melakukan langkah-langkah strategis, koordinasi dan komunikasi dengan DPRA, Pemerintah Aceh, Kemendagri, Kemenkopolhukam, dan DPR RI guna mencari solusi terbaik pengintegrasian kelembagaan pengawas pemilu dan pemilihan (Pilkada) di Aceh secara komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-Buku

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004.
- A.Ubaedillah dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Kencana, Jakarta 2011. Edisi Ketiga.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan kedua, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002.
- Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government Theory and Practice*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, hlm: 14, telah dikutip kembali oleh Wahyudi Kumorotomo, *Etika administrasi Negara*, Cetakan Ke-2, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005.
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1983.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan ke 9, Raja Gravindo Persada, Jakarta, 2013.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, 2011.
- Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik lokal*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.

- Suharijal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011.
- Nurman Akhmad, *Pelanggaran Pemilu Legislatif di Kota Makassar Tahun 2014* (Analisis Yuridis UU. No. 8 Tahun 2012), Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alaudin Makassar, 2015.
- Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992 hlm. 158.
- Daniel Zuchron, Bernard Dermawan Sutrisno dan Rikson H. Nababan, “*Membangun Demokrasi Melalui Pengawasan Pemilu*” (Laporan Kinerja Devisi Pengawasan Bawaslu RI Dalam Pengawasan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2015), Jakarta, 2017, hlm. 2.
- Soesilo Prajogo, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, Wipress, Jakarta, 2007 halaman 123.
- Henry J. Schmandt, Baidlowi, dkk, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2002 hlm 37.
- Jimly Asshiddiqie “*Perihal Undang-Undang*” 2006, hlm. 39-40.
- Dr. Sulaiman Tripa, Teuku Kemal Fasya (ed), *Langgan Pemilu di Aceh : “Dialektika, Sketsa, Sejarah”*, Bandar Publishing 2019. hlm. 223.
- Fahmi Wibawa, “*Good Governance Pilkada Aceh*”, dalam buku Topo Santoso (ed), *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Jakarta : Kemitraan Partnership, 2006.
- Kompas.com, “*Perjalanan Terbentuknya Pengawas Pemilu, dari Panwaslak pada 1982 hingga kini Bawaslu*.”

Longgina Novadona Bayu, Purwo Santoso, Willy Purna Samadhi (ed), *Rezim Lokal di Indonesia, Memaknai Ulang Demokrasi Kita*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor, PolGov Fisipol Universitas Gajah Mada dan Universitas Of Olso, 2018.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

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

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Pola Hubungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara.

3. Sumber lain

a. Jurnal

Alan Bayu Aji, *Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kinerja Kepala Daerah Pasca Reformasi*, Jurnal UII No.2 Vol.2, Yogyakarta, 2017.

Muhammad Syarif Nuh, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal MMH, Vol. 41, 12 Januari 2012.

L. Hendrowibowo, *Demokrasi dan Pengawasan Pilkada*.

b. Materi Bimbingan Teknis

Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, *Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, Cisarua, 2017.

Nurhafni, Asisten Komisioner KASN “*Pengawasan Netralitas ASN Menjelang Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024*” yang disampaikan dalam kunjungan ke Kantor Bawaslu Provinsi Aceh pada tanggal 21 Oktober 2021.

