

## COVER DEPAN

**RINGKASAN HASIL**  
**EVALUASI PENYELENGGARAAN**  
**PILKADA ACEH 2017<sup>1</sup>**

Ditulis oleh: **Mawardi Ismail, S.H., M.Hum.** <sup>2</sup>

Disusun oleh: **Tim Aceh Institute**

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Forum Multi Stakeholder Meeting (MSM) IV, yang dilaksanakan oleh AI di Banda Aceh, 12 Mei 2017

<sup>2</sup> Konsultan Pemilu dan Penasehat Hukum Pemerintah Aceh

**Property Right**

Laporan ini merupakan Executive Report yang akan menjadi inti dalam pembuatan buku komprehensif tentang catatan pilkada 2017 yang sedang disusun. Buku tersebut juga akan diserahkan kepada lembaga penyelenggara pemilu di Aceh dan nasional, serta kepada seluruh instansi dan lembaga, dan CSO terkait.

Mohon tidak mengutip sebagian atau keseluruhan isi laporan ini tanpa menyebutkan nama lembaga, atau mereproduksinya untuk kepentingan bisnis atau kepentingan pribadi tanpa mendapat persetujuan lembaga.

*Terima Kasih*

## KATA SAMBUTAN ACEH INSTITUTE

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh baru saja selesai kita laksanakan dengan sukses. Di tingkat propinsi kita sudah memiliki Gubernur baru dan begitu juga 20 kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada, kita sudah memiliki para pemimpin-pemimpin yang baru secara berturut-turut.<sup>3</sup>

Bagi Aceh, Pilkada kemarin adalah pilkada ketiga –2006, 2012 dan 2017—yang kita selenggarakan setelah perjanjian damai ditanda tangani pada tahun 2005 di Helsinki. Pilkada kali ini juga tergolong sangat sukses. Hal ini terlihat dari jumlah kasus kekerasan yang terjadi hingga menjelang hari pemungutan suara hanya sekitar 29 kasus. Angka ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan Pilkada Aceh tahun 2012 yang berjumlah 108 kasus kekerasan (Aceh Institute, 2012).

Pun begitu, memang masih ada beberapa kekurangan dan masalah-masalah kecil yang membutuhkan perhatian kita semua. Sejak proses-proses awal tahapan pemilihan, Aceh Institute sudah mengantisipasi beberapa titik atau milestone yang berpotensi menciderai kesuksesan pemilu. Mulai dari masalah polemik regulasi, audit DPT, proses pencalonan kandidat, dinamika kampanye terbuka dan tertutup, aplikasi pencoblosan pada hari H, proses tabulasi suara, dan isu-isu terkait sengketa hasil.

Aceh Institute menjawab tantangan di atas dengan melakukan dua hal. *Pertama*, dengan melakukan civic education atau pendidikan pemilih yang semuanya berjumlah 36 paket sepanjang Januari hingga Februari 2017. Seluruh kegiatan terbagi ke dalam 6 seri Talkshow Radio, 6 seri Diskusi Haba Pilkada, 10 seri Multi Stakeholder Meeting/MSM, 11 seri Direct Meeting/Sarasehan Pemilih, dan Pembuatan instrumen kampanye dalam bentuk Kaos serta Lomba Video Pilkada). Seluruh kegiatan ini secara khusus kami laksanakan di 14 Kabupaten/kota.

*Kedua*, secara khusus Aceh Institute melakukan penggalian, penajaman dan mendiskusikan formulasi-formulasi kebijakan yang bermuara pada submisi kebijakan

---

<sup>3</sup> Kecuali Gayo Lues, yang pada saat sambutan ini disusun baru akan melaksanakan Pilkada Ulang dalam beberapa hari ke depan

penyelenggaraan pemilu ke depan. The Aceh Institute sebagai bagian dari masyarakat sipil Aceh sudah ambil bagian dengan menyelenggarakan empat kali rangkaian Multi Stakeholder Meeting (MSM) bersama unsur akademisi, CSO, ulama dan adat. Dari empat kali rangkaian MSM tersebut, kami mendiskusikan beberapa perkembangan terbaru pasca pilkada di Aceh, misalnya, tentang gugatan hasil pilkada, dan beberapa masalah lainnya yang dapat dijadikan sebagai pembelajaran bagi semua pihak, khususnya penyelenggara pemilu. Keempat MSM yang telah dilakukan sebagai berikut:

- a. FGD-1. 26 April 2017 dengan tema Landasan Hukum, Registrasi Pemilih dan Kandidasi dan Kampanye
- b. FGD-2. 2 Mei 2017 dengan tema Pemilihan dan Perhitungan Suara, Tabulasi Hasil dan Pendidikan Pemilih
- c. FGD-3. 4 Mei 2017 dengan tema Sengketa Hasil dan Inklusivitas Pemilih
- d. FGD-4. 12 Mei 2017 yang diarahkan untuk menyusun Joint Recommendation yang saat ini berada di tangan pembaca.

Laporan ini selain versi singkat yang kami kirimkan kepada penyelenggara pemilu, juga kami buat dalam versi panjang yang lebih deskriptif dalam bentuk Buku Pilkada 2017 yang akan kami launching dalam waktu dekat. Demikianlah laporan ini (executive summary) ini kami susun. Besar harapan penyelenggaraan pemilu di Aceh dalam masa-masa yang akan datang, akan semakin profesional mendekati titik perfeksionisnya seperti yang diinginkan semua pihak dapat terwujud.

Limpok Square, 14 Mei 2017

**Fajran Zain**

Executive Director

*The Aceh Institute*

*Jl. Lingkar kampus Unsyiah, Limpok Shopping Block, Kav. 11-12*

*Darussalam Banda Aceh Phone (+62) 651.755.7212*

## Daftar Isi

Halaman

1. Kata Sambutan The Aceh Institute.....	
2. Pendahuluan.....	
3. Analisis .....	
3.1. Kerangka Hukum .....	
3.2. Pemutakhiran Data Pemilih (Audit DPT)	
3.3. Kampanye.....	
3.4. Pemungutan dan Penghitungan Suara.....	
3.5. Perselisihan Hasil Pemilihan.....	
4. Penyelenggara Pilkada.....	
5. Penutup.....	
6. Rekomendasi .....	
7. Referensi... ..	

# PENDAHULUAN

---

## PENDAHULUAN

Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota tahun 2017<sup>4</sup> di Aceh, yang lebih dikenal dan untuk selanjutnya disebut Pilkada 2017 adalah bagian dari pemilihan kepala daerah 2017 secara nasional, yang pemungutan suaranya berlangsung secara serentak atau bersamaan pada tanggal 15 Februari 2017. Di Aceh, pilkada tersebut meliputi pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Aceh, 16 bupati/wakil bupati dan 4 walikota/wakil walikota. Untuk Aceh, pilkada 2017 adalah pilkada yang ketiga, sejak pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung.<sup>5</sup>

Berdasarkan hasil pemilihan, 11 pasangan calon dapat segera ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih, sementara 10 pasangan calon lainnya (termasuk pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur) baru dapat ditetapkan setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi.

Secara umum diakui bahwa pelaksanaan pilkada 2017 di Aceh sudah lebih baik dibandingkan dengan pilkada 2006 dan pilkada 2012. Baiknya pelaksanaan pilkada 2017 di Aceh, terutama disebabkan keberhasilan negara dalam mewujudkan keamanan dan kenyamanan dalam proses pilkada tersebut.

Walaupun pelaksanaan pilkada 2017 sudah relative lebih baik, namun dari hasil pengamatan, kajian dan diskusi multi stakeholder, masih ditemukan kelemahan atau kekurangan yang memerlukan perbaikan dan penyempurnaan agar pilkada dimasa yang akan datang dapat lebih baik dan sempurna.

Evaluasi yang dilakukan ini meliputi kerangka hukum, penyelenggaraan pilkada 2017 di Aceh dan kinerja penyelenggara.

---

<sup>4</sup> Disebut pilkada 2017 karena pemungutan suara berlangsung tahun 2017, walaupun tahapannya berlangsung 2016 dan 2017,

<sup>5</sup> Pilkada pertama tahun 2006 dan pilkada kedua tahun 2012.

# ANALISIS

---

## ANALISIS

Secara umum penyelenggaraan pilkada 2017 di Aceh sudah lebih baik, dibandingkan dengan pilkada sebelumnya. Dari pendapat yang berkembang dalam Multy Stakeholder Meeting tentang Evaluasi Pilkada di Aceh, baiknya kualitas penyelenggaraan pilkada ( terutama terkait dengan pemungutan dan penghitungan suara ) karena adanya keterlibatan negara dalam menjamin keamanan dan kenyamanan pemilih saat berlangsungnya pemungutan suara dan juga menjamin keamanan proses dan hasil penghitungan suara pada semua tingkat penyelenggara.

Disamping itu, hal menarik lainnya adalah pilkada 2017 di Aceh berlangsung dalam suasa sunyi intervensi dari berbagai pihak, termasuk dari LSM, namun pilihan pemilih menunjukkan bahwa mereka adalah pemilih cerdas, yang tau apa yang harus dipilihnya.<sup>6</sup> Ada beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian dalam proses penyelenggaraan pilkada 2017 di Aceh, diantaranya :

### KERANGKA HUKUM

Berdasarkan pasal 123 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan pasal 199 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada, ketentuan-ketentuan tentang pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang pemerintahan Aceh, tetap berlaku.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat Norma Manalu, PILKADA 2017 CERMINAN KECERDASAN POLITIK MASYARAKAT ACEH (?), paper disampaikan dalam Multy Stakeholder Meeting, dilaksanakan oleh The Aceh Institute, Banda Aceh, tanggal 3 Mei 2017.

<sup>7</sup> Pasal 23 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 berbunyi: "Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Penyelenggara Pemilu di provinsi yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sepanjang tidak diatur lain dalam undang-undang tersendiri", pasal 199 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 berbunyi: "Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi penyelenggaraan Pemilihan di Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang tersendiri".

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengatur bahwa penyelenggaraan pilkada diatur dengan qanun dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah ketentuan tentang pilkada yang berlaku secara nasional. Oleh karena peraturan perundang-undangan tentang pilkada selalu mengalami perubahan pada setiap menjelang pilkada, maka qanun yang mengatur pilkada di Aceh juga harus diubah untuk menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Sampai dengan dimulainya tahapan pilkada 2017 di Aceh, yang diawali dengan pemberitahuan DPR Aceh kepada KIP Aceh tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur/Wakil Gubernur,<sup>8</sup> Qanun Aceh sebagai pengganti Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 belum terbentuk, karena belum tercapainya kesepakatan antara DPRA dengan Gubernur Aceh, terkait dengan beberapa isu. Oleh karena itu KIP Aceh masih menggunakan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 dengan penyesuaian-penyesuaian berdasarkan asas hukum dan peraturan perundang-undangan tentang pilkada nasional.

Qanun Aceh sebagai pengganti Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 adalah Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 yang disahkan pada tanggal 19 Desember 2016. Qanun ini sebenarnya merupakan susunan dalam satu naskah dari norma-norma tentang pilkada yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, keterlambatan pengesahan qanun ini menimbulkan kontroversi tentang dasar atau kerangka hukum yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pilkada 2017 di Aceh. Namun demikian keterlambatan pengesahan qanun ini, telah diantisipasi oleh KIP Aceh dengan penggunaan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012, yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tentang pilkada yang berlaku. Tindakan KIP Aceh ini dapat dibenarkan, karena disamping Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 masih tetap berlaku (belum dicabut), juga pembentukan qanun baru sebagai penggantinya harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan ( pasal 73 UU Nomor 11 Tahun 2006 ).

---

<sup>8</sup> Pemberitahuan dilakukan dengan surat DPR Aceh Nomor 061/959 tanggal 16 Mei 2016.

Berpedoman pada asas hukum dan kaidah penunjuk yang terdapat dalam pasal 123 UU No.15 Tahun 2011 dan pasal 199 UU Pilkada, kerangka hukum pilkada 2017 di Aceh adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006;
3. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang Undang sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015, sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006;
4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dan Peraturan Bawaslu RI (Perbawaslu) yang relevan, dengan mempertimbangkan ketentuan yang tersebut pada nomor 1, 2 dan 3;
5. Qanun Aceh No. 5 Tahun 2012, sepanjang normanya berasal dari UU No.11 Tahun 2006.<sup>9</sup>
6. Qanun Aceh No.6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh (Dengan berlakunya Qanun Aceh ini, maka Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 dicabut dan tidak berlaku lagi);
7. Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota; dan
8. Keputusan-Keputusan KIP Aceh, yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan dari peraturan perundang-undangan tersebut pada angka 1 sampai dengan 6 diatas.

Beberapa ketentuan dari kerangka hukum, terutama UU Nomor 11 Tahun 2006 dan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 yang disahkan pada tanggal 19 Desember 2016 perlu mendapat perhatian, diantaranya:

---

<sup>9</sup> Qanun Aceh No.5 Tahun 2012 masih berlaku dengan penyesuaian-penyesuaian, karena secara hukum pada saat itu, qanun tersebut belum dicabut dan tidak dibentuk hanya untuk [pilkada](#) tertentu (Pilkada 2012) saja; Qanun ini baru dicabut, dengan berlakunya Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016.

1. Ketentuan tentang syarat bagi partai politik nasional untuk dapat mengusung atau mengajukan pasangan calon tidak ada dalam UU Nomor 11 Tahun 2006<sup>10</sup>. Syarat adanya 15% kursi DPRA atau DPRK, hanya terdapat dalam bab XI tentang Partai Politik Lokal, khususnya pasal 91 ayat (2) yaitu untuk partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal dan partai nasional. Dengan demikian, ketentuan 15% kursi DPRA atau DPRK untuk partai nasional atau gabungan partai nasional didasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 akan bermasalah karena UU ini telah dicabut. Dengan demikian ketentuan untuk partai politik nasional, didasarkan atas analogi dengan ketentuan yang berlaku untuk partai lokal.

Agar tidak menjadi masalah dan untuk adanya kepastian hukum, ketentuan untuk partai politik nasional di Aceh harus diatur secara eksplisit, baik dalam UU pilkada ataupun dengan merevisi UU Nomor 11 Tahun 2006. Pengaturan dalam Qanun Aceh, akan bermasalah karena tidak ada dasarnya dalam UU No.11 Tahun 2006.

2. Ketentuan tentang pemilih yang berhak memilih tetapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih sebagaimana yang diatur dalam pasal 57, pasal 59 dan pasal 61 UU Pilkada, tidak terdapat pengaturannya dalam Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016.
3. Pasal 53 ayat (1) mengatur bahwa dana kampanye dapat diperoleh dari:
  - a. sumbangan Partai Politik, Partai Politik Lokal dan/atau gabungan Partai Politik, Gabungan Partai Politik lokal yang mengusulkan pasangan Calon; dan/atau
  - b. sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Ketentuan tentang dana kampanye tersebut di atas berasal dari ketentuan pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebelum diubah. Setelah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pasal 74 ayat (1) berbunyi sebagai berikut :

Dana kampanye dapat diperoleh dari:

- a. sumbangan Partai Politik dan/atau gabungan Partai Politik yang mengusulkan Calon; dan/atau
- b. sumbangan pasangan calon; dan/atau

---

<sup>10</sup> Syarat itu terdapat dalam pasal 59 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004

c. sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

4. Pasal 53 ayat (5) mengatur bahwa sumbangan dana kampanye dari perseorangan paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ketentuan tersebut berasal dari pasal 74 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebelum diubah, Setelah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pasal 74 ayat (5) berbunyi sebagai berikut:

(5) Sumbangan dana kampanye dari perseorangan paling banyak Rp. 75.000.000,00 (Tujuh puluh lima juta rupiah) dan dari badan hukum swasta paling banyak Rp. 750.000.000,00 (Tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Seharusnya Qanun Aceh Tentang Pilkada yang baru mengakomodasi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 74 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

5. Pasal 89 Qanun mengatur tentang kewajiban DPRA dan DPRK untuk mengusulkan pasangan calon terpilih paling lambat dalam waktu **3 hari kerja**.

Seharusnya kewajiban mengusulkan itu dalam waktu paling lambat **5 hari kerja**. Ini sesuai dengan ketentuan pasal 160 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 setelah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015.

6. Pasal 90 Qanun, mengatur bahwa Presiden dan Menteri Dalam Negeri harus mengesahkan pengakatan pasangan calon terpilih dalam waktu paling lambat 30 hari. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan pasal 160 A Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang seharusnya dipedomani dalam pembentukan Qanun tersebut.

Mengingat betapa pentingnya qanun Aceh yang berfungsi sebagai susunan dalam satu naskah berbagai norma yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pilkada, maka disarankan agar apabila terjadi perubahan dalam perundang-undangan tentang pilkada, maka Qanun Aceh yang baru tentang pilkada harus segera dibentuk. Pembentukan qanun ini harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan

tentang pilkada, sebagaimana diamanahkan oleh pasal 73 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

## **PEMUTAKHIRAN DATA PEMILIH**

Pemutakhiran data pemilih merupakan kegiatan penting dalam rangka menjamin pelaksanaan hak warga negara untuk memberikan suara pada pilkada. Pemutakhiran data pemilih berujung pada lahirnya daftar pemilih, yang meliputi daftar pemilih sementara, daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan. Para pemilih yang memenuhi syarat, dimuat dalam daftar pemilih sementara, yang diumumkan kepada publik dengan menempelkannya di tempat pengumuman yang biasa digunakan di desa. Penduduk yang berhak untuk memilih, diminta untuk melihat daftar pemilih sementara untuk memastikan bahwa namanya tercantum dalam daftar pemilih itu. Dalam hal ini ada keluhan bahwa masyarakat mengalami kesulitan dalam memeriksa namanya, karena penyusunan daftar nama tidak dilakukan menurut abjad atau menurut lokasi tempat tinggal pemilih. Dalam Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016, juga dimuat ketentuan tentang pendaftaran pemilih yang bersifat pasif,<sup>11</sup> namun tidak selengkap yang terdapat dalam Undang-Undang Pilkada, misalnya qanun Aceh tidak mengatur tentang pemilih yang tidak terdaftar sampai dengan hari pemungutan suara.<sup>12</sup>

Adanya peluang bagi pemilih yang tidak terdaftar untuk menggunakan haknya sebagaimana diatur dalam pasal 57, pasal 59 dan pasal 61 UU Pilkada,<sup>13</sup> dapat meningkatkan partisipasi pemilih dalam pemungutan suara. Namun demikian, ketentuan pasal 61 ayat (4) UU Pilkada yang mengatur bahwa pemilih yang tidak terdaftar menggunakan hak pilihnya satu jam sebelum selesainya pemungutan suara, telah menimbulkan rasa perlakuan tidak adil. Ada pemilih yang datang lebih cepat merasa kecewa, karena ditolak oleh penyelenggara dan akhirnya memilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya. Oleh karena itu disamping

---

<sup>11</sup> Lihat juga, Zainal Abidin, Landasan Hukum, Registrasi Pemilih, Kandidat dan Kampanye, paper pada Multi Stakeholder Meeting Evaluasi Pilkada 2017 di Aceh, The Aceh Institute Bnda Aceh, tanggal 26 April 2017 di Banda Aceh.

<sup>12</sup> Hanya pasal 61 ayat (4) Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 yang mengatur ketentuan mengenai pemilih berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

<sup>13</sup> Ketentuan seperti ini tidak terdapat dalam Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016.

sosialisasi yang lebih intensif kepada masyarakat, juga perlu dipertimbangkan mekanisme tertentu bagi pemilih yang tidak terdaftar yang datang lebih cepat.

## **KAMPANYE**

Sering terjadi kericuhan dalam pelaksanaan kampanye karena kurang jelasnya atau adanya multi tafsir terhadap ketentuan kampanye. Sebagai contoh, kasus kericuhan dalam debat pasangan calon Bupati/Wakil Bupati Pidie, Kericuhan itu dipicu oleh perbedaan pendapat antara penyelenggara dengan salah satu pasangan calon (paslon) tentang atribut kampanye dan atribut pasangan calon.<sup>14</sup> Untuk ini harus ada regulasi yang lebih rinci, disamping sosialisasi regulasi kampanye yang lebih intensif.

## **PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA**

Secara umum diakui bahwa pemungutan dan penghitungan suara dalam pilkada 2017 di Aceh lebih baik dibandingkan dengan pilkada sebelumnya, namun ada beberapa hal yang patut menjadi catatan:

- a. Pemungutan suara penyandang disabilitas. Persoalan teknis (tidak adanya pendamping), kurangnya sosialisasi masih menjadi faktor utama bagi tidak-ikut-sertaan penyandang disabilitas. Di Kabupaten Bireuen, dari 1.076 yang terdaftar dalam DPT, hanya 153 penyandang disabilitas yang menggunakan hak pilihnya. Disamping itu juga perlu adanya perhatian terhadap tingkat partisipasi yang kurang masuk akal, misalnya yang terjadi di Kabupaten Aceh Utara, dimana penyandang disabilitas yang terdaftar dalam DPT sebanyak 249, sementara yang memberikan suara 22.047 orang.<sup>15</sup> Pemungutan suara di tempat pemilih yang tidak menjamin kerahasiaan pilihan, sepatutnya menjadi perhatian. Untuk ini disarankan agar dalam pemungutan suara di tempat bagi pemilih penyandang disabilitas, hanya boleh didampingi oleh orang yang dipercayainya, tidak harus penyelenggara.

---

<sup>14</sup> Hal ini juga disampaikan Saifuddin Bantasyam (Panelis Debat Pasangan Calon Bupati/Wakil Bupati Pidie) dalam Multi Stakeholder Meeting Evaluasi Pilkada 2017 di Aceh, yang dilaksanakan oleh The Aceh Institute, di Banda Aceh tanggal 4 Mei 2017.

<sup>15</sup> Lihat Forum LSM Aceh, Menuju Pilkada yang Adil, paper disampaikan pada Multi Stakeholder Meeting Evaluasi Pilkada 2017 di Aceh, dilaksanakan oleh The Aceh Institute Tanggal 4 Mei 2017 di Banda Aceh.

- b. Walaupun hasil penghitungan suara dalam form C1 adalah hasil sementara, namun upload form C1 tersebut ke Website KPU sangat menolong bagi percepatan informasi hasil dan juga dapat mencegah upaya manipulasi. Oleh karena cara yang baik dan efektif ini, hendaknya dapat diatur secara lebih baik dan lebih pasti.
- c. Jangka waktu pemungutan suara dan penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara untuk menentukan pasangan calon terpilih masih lama. Dengan mempertimbangkan kemajuan komunikasi dan transportasi, maka waktu 3 hari untuk penyampaian hasil dari PPS kepada PPK dan dari PPK kepada KIP Kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam pasal 103 dan pasal 104 UU Pilkada, masih dapat diperpendek. Ini dapat dilakukan melalui perubahan UU Pilkada.

Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara yang lebih baik ini, antara lain disebabkan oleh intensifnya kehadiran negara dalam menjamin keamanan dan kenyamanan pemilih, dan juga dalam mengawal proses penghitungan suara pada semua tingkat penyelenggara.

### **PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN**

Ketentuan tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan adalah ketentuan dari Undang-Undang Pilkada, bukan UU Nomor 11 Tahun 2006.<sup>16</sup> Mahkamah Agung dalam putusannya Nomor 03 P/PAP/2017, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa ketentuan yang berlaku untuk penyelesaian perselisihan hasil Pilkada 2017 adalah UU Pilkada, bukan UU Nomor 11 Tahun 2006. Pertimbangan ini didasarkan pada asas **Lex posterior derogate lex priory**. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 31/PHP.GUB-XV/2017, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa hubungan UU 11/2006 dengan UU 10/2016 bukanlah hubungan “lex specialis” dengan “lex generalis”. Keadaan demikian semata-mata berlaku (maksudnya berlaku ketentuan UU 11/2006) karena adanya ketentuan pasal 199 UU/2016.

Dari putusan Mahkamah tersebut, dapat disimpulkan bahwa asas *lex specialis derogate lex generalis* terkalahkan oleh asas *lex posterior derogate lex priory*, sedangkan

---

<sup>16</sup> Lihat juga, M. Jafar, Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada 2017, paper pada Multi Stakeholder Meeting, Dillaksanakan oleh The Aceh Institute Banda Aceh, tanggal 4 Mei 2017.

berlakunya ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2006 untuk substansi sama yang telah diatur dalam UU baru adalah karena adanya ketentuan dari UU baru tersebut.<sup>17</sup>

Dari 10 (sepuluh) permohonan perselisihan hasil pemilihan, hanya satu yang berlanjut karena memenuhi syarat legal standing, sementara 9 (Sembilan) lainnya gugur pada putusan dismissal karena tidak memenuhi syarat legal standing. Dari pengalaman ini, untuk masa yang akan datang, Qanun Aceh tentang Pilkada harus memuat regulasi tentang penyelesaian hasil pemilihan, dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, termasuk putusan MA dan putusan MK.

---

<sup>17</sup> Misalnya pasal 123 UU No.15 Tahun 2011 dan pasal 199 UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU No.10 Tahun 2016.

# **PENYELENGGARA PILKADA**

---

## PENYELENGGARA PILKADA

### Komisi Independen Pemilihan (KIP)

Penyelenggara pilkada 2017 di Aceh adalah Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan KIP kabupaten/kota untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Keberadaan KIP sebagai penyelenggara Pilkada di Aceh, diakui oleh Pasal 123 UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Anggota KIP Aceh sebanyak 7 orang, diusulkan oleh DPRA kepada KPURI untuk ditetapkan, dan peresmiannya dilakukan oleh Gubernur, sedangkan anggota KIP Kabupaten/Kota yang berjumlah 5 orang diusulkan oleh DPR Kabupaten/Kota kepada KPURI untuk ditetapkan, dan peresmiannya dilakukan oleh bupati/walikota (Pasal 56 ayat (4) dan (5) dan Pasal 57 ayat (1)).<sup>18</sup> Untuk melakukan rekrutmen calon anggota KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota, DPRA dan DPRK membentuk tim independen, sedangkan penentuan akhir dilakukan oleh DPRA dan DPRK melalui uji kepatutan dan kelayakan (Pasal 10 dan Pasal 12 Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016).

Pembentukan KIP yang sepenuhnya berada dalam kontrol DPRA/DPRK, menyebabkan adanya pengaruh kekuatan politik yang ada di DPRA/DPRK. Pengaturan yang demikian dapat dimengerti, karena ketentuan ini berasal dari UU Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Aceh, yang pada saat pembentukannya, suasana politik sangat dipengaruhi oleh tingginya kepercayaan kepada lembaga legislative.

Walaupun dalam pembentukannya ada masalah yuridis filosofis dan sosiologis, namun dalam pilkada 2017 di Aceh, kinerja KIP sudah lebih baik.<sup>19</sup> Sudah saatnya dipertimbangkan revisi ketentuan tentang pembentukan KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Revisi ini dapat dilakukan

---

<sup>18</sup> Bandingkan dengan ketentuan UU Nomor 15 Tahun 2011, dimana KPUD Provinsi 5 orang dan KPUD Kabupaten/Kota 3 orang, yang direkrut langsung oleh KPU RI.

<sup>19</sup> Lihat juga, Arios Nivada, Evaluasi Kinerja Penyelenggara Pilkada Aceh 2017, paper disampaikan pada Multi Stakeholder Meeting Evaluasi Pilkada 2017 di Aceh, dilaksanakan oleh The Aceh Institute Tanggal 4 Mei 2017 di Banda Aceh.

melalui UU Pemilu nasional, dengan ketentuan bahwa ketentuan yang mengatur tentang penyelenggara Pemilu, termasuk pilkada di Aceh diatur khusus, dan dalam pembahasannya dilakukan konsultasi dan dengan pertimbangan dari DPR Aceh.

Pembentukan KIP Aceh dan KIP Kabupaten/kota di Aceh dilakukan dengan melibatkan Eksekutif dan legislative, dengan mengikuti mekanisme pembentukan KPU RI.

### **Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih)**

Pengawasan Pilkada 2017 di Aceh dilaksanakan oleh Bawaslu dan panitia pengawas pemilihan. Untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, pengawasan dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh) dan panitia pengawas pemilihan kabupaten/kota, sedangkan untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dilaksanakan oleh panitia pengawas kabupaten/kota (Panwaslih kabupaten/kota) yang bersifat Adhoc. Dalam pelaksanaan tugasnya, Panwaslih dibantu oleh panitia pengawas pemilihan kecamatan (panwaslih kecamatan), pengawas pemilihan lapangan (ppl) dan pengawas tempat pemungutan suara (pengawas TPS). Semua panitia pengawas pemilihan ini bersifat Adhoc.<sup>20</sup>

Berdasarkan pasal 60 ayat (2), UU Nomor 11 Tahun 2006, anggota Panwaslih Aceh dan panwaslih kabupaten/kota masing masing berjumlah 5 orang.<sup>21</sup> Pembentukan Panwaslih Aceh dan kabupaten/kota dilakukan oleh panitia pengawas tingkat nasional<sup>22</sup> dari calon yang diusulkan oleh DPRA untuk Panwaslih Aceh, dan oleh DPRK untuk panwaslih kabupaten/kota.

Untuk mengawasi pilkada 2017 di Aceh, Bawaslu RI menetapkan tata cara pembentukan panwaslih dengan Peraturan Bawaslu RI Nomor 2 Tahun 2016, sedangkan Tata kerja dan Pola hubungan Bawaslu, Bawaslu Aceh, Panwaslih Aceh, panwaslih kabupaten/kota, panwaslih kecamatan, PPL dan pengawas TPS, diatur dengan Peraturan Bawaslu RI Nomor 3 Tahun 2016. Peraturan Bawaslu RI Nomor 2 Tahun 2016. Pembentukan

---

<sup>20</sup> Pasal 60 UU Nomor 11 Tahun 2006, Pasal 2 Peraturan Bawaslu RI Nomor 2 Tahun 2016, dan Pasal 36 Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016.

<sup>21</sup> Bandingkan dengan Pasal 72 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011, dimana Bawaslu provinsi anggotanya 3 orang dan panwaslu kabupaten/kota 3 orang.

<sup>22</sup> Pada waktu Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 dibentuk, belum ada Bawaslu RI.

Peraturan Bawaslu RI Nomor 2 dan Nomor 3 Tahun 2016 ini dilakukan setelah drafnya dibahas bersama dengan DPRA dan pemerintah Aceh.

Proses rekrutmen anggota panitia pengawas pemilihan yang sepenuhnya berada dalam control DPRA dan DPRK, menyebabkan adanya pengaruh kekuatan politik yang ada di lembaga legislative. Hal ini menimbulkan keraguan akan independensi dan dapat melemahkan kinerja panwaslih tersebut.

Sifat adhoc, dan proses rekrutmen panwaslih yang ada sekarang ditengarai sebagai salah satu faktor penyebab lemahnya kinerja panwaslih. Hal ini berkembang dalam diskusi multy stakeholder meeting yang dilaksanakan oleh The Aceh Institute tanggal 26 April 2017, 2 dan 4 Mei 2017.<sup>23</sup>

Perbedaan lembaga pengawas pemilihan kepala daerah dengan pengawas pemilu legislative dan pemilu presiden/wakil presiden, dibahas pada saat draf Peraturan Bawaslu RI Nomor 2 Tahun 2016 dan Nomor 3 Tahun 2016 dibahas bersama Bawaslu, DPRA dan Pemerintah Aceh. Saat itu muncul gagasan agar pengawasan pemilu dan pilkada di Aceh dilakukan oleh satu lembaga pengawas yang permanen. Gagasan ini dapat diwujudkan melalui pembentukan Undang-Undang Pemilu baru, yang RUU nya sedang dibahas di DPRRI. Dalam RUU tersebut juga diatur tentang pengawasan. Hanya saja, khusus untuk penyatuan lembaga pengawas pemilu dan pemilihan di Aceh perlu dilakukan konsultasi dan pertimbangan DPR Aceh, karena hal tersebut berakibat pada berubahnya Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Lihat juga Arios Nivada, Op.Cit, halaman 14.

<sup>24</sup> Lihat pasal 8 ayat (2) dan pasal 269 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 2006.

## **PENUTUP**

---

## PENUTUP

Pelaksanaan Pilkada 2017 di Aceh telah berlangsung dengan baik dan telah menghasilkan Gubernur/Wakil Gubernur Aceh, 16 bupati/wakil bupati dan 4 walikota/wakil walikota untuk periode 2017-2022. Namun demikian, masih juga ditemukan beberapa kelemahan atau kekurangan, baik yang terkait dengan kerangka hukum (regulasi), penyelenggara dan penyelenggaraannya.

Perbaikan dan penyempurnaan regulasi, baik tingkat daerah maupun nasional diperlukan untuk perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pilkada yang akan datang.

Regulasi daerah atau qanun Aceh yang baru diperlukan setiap ada perubahan yang signifikan dari perundang-undangan pilkada tingkat nasional. Qanun Aceh tentang pilkada harus berpedoman pada perundang-undangan nasional, dan menjadi susunan dalam satu naskah dari norma yang tersebar dalam berbagai perundang-undangan nasional.

Untuk mengantisipasi berlakunya asas *lex posterior derogate lex priory* terhadap UU Nomor 11 Tahun 2006, dalam perubahan setiap peraturan perundang-undangan, harus dipastikan adanya pasal atau ketentuan yang menjamin tetap berlakunya ketentuan-ketentuan yang telah diatur secara berbeda dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

## **REKOMENDASI**

---

## REKOMENDASI

### PERBAIKAN DAN PENYEMPURNAAN PILKADA DI ACEH

1. Terlambatnya pengesahan Qanun Aceh untuk pengganti Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012, telah menimbulkan kontroversi tentang payung hukum pilkada 2017 di Aceh. Disamping itu adanya perubahan perundang-undangan nasional tentang pilkada yang signifikan mengharuskan adanya perubahan atau penggantian Qanun Aceh tentang Pilkada, segera setelah terjadinya perubahan perundang-undangan nasional;
2. Qanun Aceh tentang pilkada sebagai tindak lanjut dari ketentuan pasal 73 UU No.11 Tahun 2006, harus benar-benar disesuaikan dengan peraturan-perundang-undangan nasional yang berlaku.
3. Harus ada ketentuan khusus dalam peraturan-perundang-undangan nasional tentang pilkada, yang menjamin berlakunya ketentuan tentang pilkada dalam UU Nomor 11 Tahun 2006. Ketentuan ini sebagai antisipasi dari berlakunya asas *lex posterior derogate lex priory*.
4. Pembentukan KIP Aceh dan KIP Kab/Kota di Aceh, yang sepenuhnya berada dalam kontrol DPRA/K dapat berpotensi adanya intervensi dari kekuatan politik yang ada di DPRA/K dan ini berpotensi mengganggu independensi dan kinerja KIP. Pembentukan KIP Aceh dan KIP kab/kota dapat mengikuti pola atau tatacara pembentukan KPURI, dimana calonnya diajukan oleh eksekutif dan dipilih oleh DPRA/K.
5. Panwaslih yang bersifat adhoc, dan proses rekrutmen yang sepenuhnya dalam kontrol DPRA/K, berpengaruh terhadap kemandirian lembaga dan kinerja pengawasan pilkada, oleh karena itu harus diubah. Pengawasan Pilkada harus dilakukan oleh lembaga yang sama untuk pengawasan pemilu legislative dan pemilu Presiden/Wakil Presiden. Lembaga pengasa ini dibentuk dengan mengikuti pola/tatacara pembentukan Bawaslu RI, dimana calon disiapkan oleh Eksekutif dan dipilih oleh DPRA/K.

6. Penyusunan DPS harus mempertimbangkan kemudahan bagi pemilih yang berhak untuk menemukan namanya dalam DPS tersebut, misalnya dengan penyusunan berdasarkan abjad dan lokasi TPS.
7. Perlu dipertimbangkan keleluasaan waktu menggunakan hak pilih bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT atau DPTb (Ketentuan yang ada waktu untuk pemilih tersebut adalah satu jam menjelang pemungutan suara berakhir).
8. Ketentuan tentang kampanye perlu diatur lebih rinci dan jelas, untuk menghindari multi tafsir, termasuk juga ketentuan tentang tata tertib debat pasangan calon.
9. Pemungutan suara untuk pemilih penyandang disabilitas harus diatur lebih rinci, termasuk untuk penyandang disabilitas yang tidak dapat hadir ke TPS.
10. Jangka waktu untuk penghitungan dan penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara untuk penetapan pasangan calon terpilih harus dipersingkat.
11. Dalam rangka menjamin transparansi dan mempercepat informasi untuk public, perlu diatur, dipertegas dan disosialisasikan dengan baik ketentuan tentang pengumuman form C1 dan pengunggahannya di Website KPURI.
12. Qanun Aceh tentang Pilkada harus mengatur juga ketentuan tentang penyelesaian perselisihan hasil pilkada, dengan mengikuti atau berpedoman pada peraturan perundang-undangan pilkada nasional, termasuk putusan Mahkamah Agung dan putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan pilkada.

## REFERENSI

---

## REFERENSI

1. Syamsuddin Haris, dkk. EVALUASI PEMILU LEGISLATIVE 2014, Electoral Reseach Institute dan LIPI, Jakarta 2015.
2. Sigit Pamungkas, PERIHAL PEMILU, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009.
3. Topo Santoso, dkk, PENEGAKAN HUKUM PEMILU, Perludem, Jakarta, 2006.
4. Titi Angraini, dkk, MENATA KEMBALI PENGATURAN PEMILUKADA, Perludem, Jakarta, 2011.
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh;
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang Undang sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016;
8. PKPU Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota di Wilayah Aceh, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Papua dan Papua Barat, sebagaimana diubah dengan PKPU Nomor 10 Tahun 2016;
9. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota;
10. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh;
11. Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

COVER BELAKANG