

Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* terhadap Keistimewaan Aceh

Implementation and Legal Consequences of the Application of the Lex Specialist Legi Generalist Principle on the Privileges of Aceh

Titis Anindyajati, Winda Wijayanti, dan Intan Permata Putri

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110

E-mail: titis.anindya79@gmail.com, stillbest_leo@yahoo.com, intanpermatap@gmail.com

Naskah diterima: 22/03/2021 **revisi:** 21/07/2021 **disetujui:** 17/08/2021

Abstrak

Kontestasi penerapan UU Pilkada secara nasional ataukah asas *lex specialis derogat legi generalis* sebagai permasalahan acuan aturan terkait syarat pengajuan permohonan sengketa Pilkada Aceh. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif terkait UU Pilkada dan Qanun Aceh tentang Pilkada. Permasalahan krusial dalam aturan khusus terkait keistimewaan Aceh yang tidak mengatur syarat ambang batas sehingga asas *lex specialis derogate legi generali* tidak dapat digunakan pada pengajuan permohonan sengketa pilkada akan bertentangan dengan UUD 1945. UU Pilkada tidak dapat dikesampingkan menjadi dasar permohonan sengketa Pilkada ke Mahkamah Konstitusi. Asas itu dapat diterapkan untuk kasus yang memenuhi persyaratan, maka penyusunan hukum yang harmonis menjadi urgensi terbentuknya badan peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa pilkada.

Kata Kunci: Asas, *lex specialis derogat lex generalis*, keistimewaan Aceh.

Abstract

The contestation to National Election Act's implementation or principle of lex specialis derogat legi generalis as rule's problem reference to regional dispute in Aceh. This research is a normative legal related to Aceh Election and Qanun on Election. The crucial problem with existence of special rules of Aceh's privilege are not set by threshold conditions. Lex specialis derogate legi generali's principle cannot be used in election dispute will contradict the 1945 Constitution. The Election Act cannot be ruled as dispute basis to Constitutional Court. The principle can be applied to cases that requirements, so harmonious legal drafting becomes urgency to formalize a special judicial body.

Keywords: *principle, lex specialis derogat legi generalis, privilege of Aceh.*

PENDAHULUAN

Berdasarkan kesepakatan para pendiri negara (*founding fathers*), Aceh termasuk ke dalam daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan sehingga daerah tersebut harus dihormati dan diperbaiki susunan aslinya. Berdasarkan rapat saat itu, daerah kekhususan diletakkan dalam Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Daerah-daerah yang bersifat istimewa, meliputi: (1) daerah kerajaan (*kooti*), baik Jawa maupun luar Jawa, daerah-daerah *zelf besturende landschappen*; (2) daerah-daerah kecil yang memiliki susunan asli (*dorfgemeinschaften*) yakni daerah-daerah kecil yang memiliki susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, dan gampong di Aceh.¹

Merujuk pada ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, suatu pemerintahan daerah dapat diklasifikasikan sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Namun demikian dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh diposisikan sebagai daerah yang bersifat khusus dan istimewa sekaligus karena faktor karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang tinggi.²

¹ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995, h. 271-272.

² Muhklis, "Keistimewaan dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum FH Universitas Riau*, Volume 4 Nomor 1, h. 78.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU Nomor 44 Tahun 1999) telah memberikan keistimewaan tersendiri kepada Pemerintah Aceh dalam hal pendidikan, Adat dan peran ulama dalam pembangunan Aceh. Namun saat itu, Pelaksanaan syari'at Islam yang *kaffah* di Aceh baru dapat terlaksana setelah adanya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ketetapan MPR pada Sidang Umum Tahunan MPR Tahun 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan agar diterbitkan UU Otsus bagi D.I. Aceh yang kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan merupakan kekhususan dalam bidang pelaksanaan Syari'at Islam, diakui Peran *Wali Nanggroe* dan *Tuha Nanggroe* sebagai penyelenggara adat, budaya, dan persatu masyarakat, mendapatkan dana perimbangan keuangan yang besar dari daerah lain dan ditetapkan Qanun sebagai Peraturan Daerah.³

Secara yuridis, UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU Pemerintahan Aceh) telah menjadi hukum positif bagi masyarakat Aceh mengatur bahwa keberlakuan Qanun terkait pelaksanaan syari'at Islam dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung.⁴ Hal Pemilihan Gubernur atau Pemilihan Kepala Daerah Aceh, Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016) disahkan oleh Gubernur atau bupati/walikota setelah disetujui bersama dengan DPRA atau DPRK.⁵ Untuk selanjutnya pada tahun 2017, MK telah menangani 55 (lima puluh lima) perkara PPHU (Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota) dengan amar putusan dikabulkan sebanyak 8 putusan, ditolak sebanyak 4 putusan, tidak dapat diterima sebanyak 43 putusan dan tidak ada perkara yang ditarik kembali dan gugur.⁶ Khusus untuk daerah Aceh, MK telah menerima 9 (sembilan) perkara sebagai berikut.

³ *Ibid.*, h. 83-84.

⁴ Lihat ketentuan Pasal 235 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2006.

⁵ Lihat ketentuan Pasal 232 UU Nomor 11 Tahun 2006.

⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*, <http://www.Mahkamahkonstitusi.Go.Id/Index.Php?Page=Web.Rekapphpud&Menu=5>, diakses 31 Mei 2017.

Nomor Perkara		Daerah	Kriteria Permasalahan: Qanun dan Ambang Batas	Amar Putusan
1	4/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Aceh Timur	Tidak memenuhi ambang batas	Tidak Dapat Diterima
2	5/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Aceh Singkil	Mendalilkan melebihi ambang batas, tetapi ternyata tidak memenuhi kriteria ambang batas	Tidak Dapat Diterima
3	15/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Pidie	Qanun Tidak memenuhi ambang batas	Tidak Dapat Diterima
4	16/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Bireun	Mendalilkan melebihi dari ambang batas	Tidak Dapat Diterima
5	17/PHP.KOT-XV/2017	Kabupaten Aceh Barat Daya	Syarat administrasi Calon Peserta dalam Qanun	Tidak Dapat Diterima
6	19/PHP.KOT-XV/2017	Kota Langsa	-	Tidak Dapat Diterima
7	23/PHP.KOT-XV/2017	Kabupaten Nagan Raya	Ambang batas tidak tercapai	Tidak Dapat Diterima
8	24/PHP.KOT-XV/2017	Kabupaten Aceh Utara	Qanun, mendalilkan memenuhi ambang batas	Tidak Dapat Diterima
9	31/PHP.GUB-XV/2017	Provinsi Aceh	Qanun terkait penggunaan e-KTP; Qanun tidak harmonis; dan ambang batas.	Tidak Dapat Diterima

Sumber: laman resmi Mahkamah Konstitusi, 2017.

Berdasarkan 23 kabupaten di Aceh setidaknya terdapat 9 (sembilan) daerah yang mengajukan permohonan ke MK, karena permasalahan terkait persyaratan ambang batas dan Peraturan Qanun yang tidak sinkron satu sama lain. Berdasarkan permohonan para Pemohon bahwa keistimewaan dan kekhususannya, Aceh memiliki peraturan tersendiri yaitu UU Pemerintahan Aceh dan Qanun. Berdasarkan

alasan itulah, Aceh berhak untuk menyusun dan menggunakan peraturan daerah sendiri termasuk ambang batas yang tidak diatur dalam UU Pemerintahan Aceh, tetapi diatur dalam Pasal 158 UU Nomor 1 Tahun 2015 *jo.* UU No 8 Tahun 2015 *jo.* UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada (UU Pilkada).

Kontestasi terjadi terkait landasan aturan yang harus digunakan terkait syarat pengajuan permohonan sengketa dalam Pilkada Aceh, yakni apakah menggunakan Pasal 158 UU Pilkada ataukah Pasal 74 UU Pemerintahan Aceh (UUPA). UU Pemerintahan Aceh memang tidak secara jelas mengatur syarat pengajuan permohonan sengketa Pilkada. Hal ini berkebalikan dengan UU Pilkada yang mengatur secara tegas dan jelas syarat pengajuan permohonan pembatalan sengketa pilkada. Masalah keistimewaan dan kekhususan ini bukanlah masalah apabila pelaksanaan Pilkada Aceh tepat penggunaan dalam pijakan hukum sehingga tidak terjadi pengajuan keberatan terkait keberlakuan undang-undang yang saling berbeda sebagaimana adanya kerugian yang dialami beberapa peserta Pilkada di daerah Aceh. Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, di Aceh berlaku UU Pemerintah Aceh. Aturan umum berlaku di Aceh sejauh diatur secara khusus dalam UU Pemerintah Aceh berdasarkan Pasal 269 ayat (1) UUPA Nomor 11 Tahun 2006. UUPA Bab X Pasal 65 sampai dengan Pasal 74 telah mengatur khusus tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Sesuai amanat UUPA, Pemerintah Aceh telah melahirkan Qanun Nomor 12 Tahun 2016 sebagai regulasi pelaksanaan Pilkada Aceh.

Berdasarkan UUPA, Perselisihan Hasil Pilkada Aceh tidak mengenal adanya ambang batas suara pemilihan (Pasal 74 UUPA), tidak sebagaimana sistem nasional yang mengatur ambang batas (Pasal 158 UU Pilkada), maka sudah seharusnya Mahkamah Konstitusi (MK) mengesampingkan Pasal 158 UU Pilkada dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah untuk Provinsi Aceh sesuai asas *lex specialis derogat legi generalis*. Hal ini dapat dilihat dalam Putusan MK Nomor 17/PHP.BUP-XV/2017 tentang Pilkada Aceh Barat Daya menegaskan bahwa ketentuan untuk ambang batas mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak diatur secara khusus dalam UU Pemerintahan Aceh.

Berdasarkan Perbaikan Permohonan Perkara Nomor 15/PHP.BUP-XV/2017 perihal Permohonan Keberatan Hasil Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Pidie Tahun 2017, tanggal 16 Maret 2017, Pemohon menyatakan bahwa bentuk *lex specialis derogat legi generalis* dalam pemilihan Kepala Daerah di Aceh tergambar dalam

proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Aceh, bahwa ketentuan pencalonan mensyaratkan adanya prosentasi dukungan minimal 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Untuk itu, selayaknya MK dalam mengadili perkara tersebut mengacu pada ketentuan UU Pemerintah Aceh dari mulai proses tahapan hingga penyelesaian sebagaimana telah diatur khusus dalam Bagian Kelima Pasal 74 tentang Penyelesaian Sengketa atas Hasil Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.⁷ Hal ini sejalan dengan Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 bertanggal 23 Juli 2007 tentang Pemerintahan Daerah, MK berpendapat, agar terdapat persamaan hak warga negara sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dapat dilakukan dengan mengharuskan UU Pemda menyesuaikan dengan perkembangan baru yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang sendiri yaitu memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui parpol atau gabungan parpol sesuai dengan Pasal 67 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh.

A. Perumusan Masalah

Penulisan ini dapat dirumuskan dalam 2 (dua) permasalahan sebagai berikut. *Pertama*, polemik hubungan atau keterkaitan keistimewaan Aceh masih terjadi dalam Permohonan Pengajuan Sengketa Pilkada dalam Pilkada Aceh. Banyaknya pemuka Agama dan anggota DPRD Aceh yang berpendapat bahwa hal-hal yang tidak diatur dalam UU PA dan Qanun Aceh tidak menjadikan penyelesaian sengketa Pilkada Aceh menggunakan aturan nasional yaitu UU Pilkada. Dengan demikian yang menjadi isu masalah yaitu pertimbangan hukum MK dalam mengatasi polemik terkait pemakaian UU yang berlaku nasional, seperti UU Pilkada sebagai dasar acuan permohonan penyelesaian sengketa Pilkada Aceh, karena sifat kekhususan dan keistimewaan Aceh itu sendiri ataukah memberlakukan asas hukum seperti asas *lex specialis derogat legi generalis*. *Kedua*, implementasi asas *Lex Specialis derogat lex generalis* terhadap keistimewaan Aceh dalam Pilkada Aceh. Penulisan ini mengkaji konstitusionalitas syarat permohonan pengajuan sengketa pilkada Aceh dikaitkan dengan keistimewaan Aceh dan implementasi dan akibat hukum dari penerapan asas *lex specialis derogat lex generalis* terhadap keistimewaan Aceh dalam Pilkada Aceh.

⁷ Perbaikan Permohonan Perkara Nomor 15/PHP.BUP-XV/2017 perihal Permohonan Keberatan Hasil Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pidie Tahun 2017, tanggal 16 Maret 2017.

B. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan seperti UU Pemilu, UU Pemerintahan Daerah, UU Pemerintahan Aceh, dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁸

Bahan hukum primer penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari sekumpulan peraturan perundang-undangan mulai dari UUD 1945, Undang-Undang, Putusan MK, Peraturan Pemerintah Daerah sebagai contohnya UU Pemerintahan Aceh dan Qanun dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan, bahan hukum sekunder yaitu bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang berupa buku-buku pegangan, majalah hukum, jurnal hukum dan surat kabar, hasil karya ilmiah penelitian yang ditulis.⁹

PEMBAHASAN

A. Konstitusionalitas Permohonan Pengajuan Sengketa Pilkada Aceh dikaitkan dengan Keistimewaan Aceh

Setelah UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh (D.I. Aceh) sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (UU Nomor 18 Tahun 2001) disahkan pada tanggal 9 Agustus 2001, timbul tantangan untuk merumuskan peraturan pelaksanaan dari UU tersebut. Berbeda dengan UU biasa, dimana ketentuan pelaksanaan ditetapkan melalui PP, dalam UU itu selain dengan adanya peraturan pelaksana yang lain terdapat pula Qanun (Peraturan Daerah) sebagai ketentuan pelaksanaan. Menurut Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa keberadaan qanun dalam peraturan perundang-undangan adalah setingkat dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota. Posisi Qanun sebagai peraturan pelaksanaan terhadap sebuah UU di Indonesia, dilihat dari perspektif Kebijakan Publik (*Public Policy Science*) mempunyai posisi sebagai sebuah kebijakan pelaksanaan (*implementation policy*). Mengacu Pasal 1 Ketentuan Umum angka 2 bahwa "*Provinsi Nangroe Aceh Darussalam adalah Provinsi D.I. Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik*

⁸ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2005, h. 302.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Press, 2003, h. 29.

Indonesia”, dan Penjelasan bagian Umum disebutkan secara tegas, bahwa “UU ini menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi NAD yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proposional”, maka Kabupaten dan Kota adalah instansi yang mempunyai wewenang pelaksanaan atau yang membuat kebijakan pelaksanaan terhadap Qanun yang dibuat oleh DPRD tingkat provinsi.

Perda Syariah atau Qanun sangat berbeda dengan peraturan lainnya, baik proses pembuatannya yang mengikutsertakan ulama-ulama agama, dasar pembentukannya juga berbeda. Hukum-hukum yang umum (*kulliyah*) yang menjadi nas-nas hukum dalam Syariat Islam sebagai “*qawā'id 'āmmah*” (aturan umum) untuk menyusun Undang-Undang Islam. Atas dasar *qawā'id 'āmmah*, Syariat Islam selanjutnya berjalan dengan memberikan mandat sepenuhnya kepada “*Uli al-Amr*” (Raja atau Pemerintah) untuk melaksanakan hukum-hukum dengan cara mengikuti saluran dasar dan nas-nas yang telah ditentukan dalam Syariat Islam melalui *Alquran* dan *Sunnah* yang menjadi sumber utama pembentukan hukum.¹⁰

Penerapan Perda Syariah harus tetap menjaga keharmonisan sistem hukum nasional yang berdasar pada Pancasila dan UUD 1945 yakni pembentukan perda syariat, baik secara materil maupun formil tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan nasional. Dengan demikian, Perda syariah mempunyai kedudukan dalam sistem hukum nasional. Pada proses pembentukan perda syariah juga harus selalu memperhatikan perundang-undangan nasional, penerapan asas-asas dalam syariat Islam dapat diterapkan secara eklektis atau pemilahan nilai agar tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan perundang-undangan lainnya. Untuk itu, penerapan perda syariah seyogianya menghindari ketidakteraturan sistem hukum nasional yang dapat menghalangi tercapainya tujuan hukum nasional.

a) Pengaturan Pilkada Aceh dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Sejatinya, UU Pemerintahan Aceh maupun Qanun Aceh merupakan suatu keputusan tertulis yang mengikat secara umum terhadap masyarakat Aceh terkait hak dan kewajiban atau fungsi dalam sistem pemerintahan Aceh. UU Pemerintahan Aceh dapat diklasifikasikan dalam 8 (delapan) substansi pokok, yaitu: (1) pemerintahan Aceh; (2) legislatif Aceh; (3) partai politik lokal; (4) lembaga wali Nanggroe; (5) penyelenggara pemilihan; (6) ekonomi

¹⁰ Husni Jalil, *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr.H. Bagir Manan, S.H., M.C.L.*, Bandung: PSKN FH UNPAD, 2011, h. 398.

dan keuangan; serta (6) Mahkamah Syar'iyah.¹¹ Aceh sebagai salah satu dari daerah yang diberikan keistimewaan atau kekhususan oleh UUD 1945 berhak mendapatkan hak otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance*. Hal itu bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Pemberian otonomi atau desentralisasi dalam bentuk penerapan wilayah khusus yang memiliki "pemerintahan sendiri". Hal itu adalah bentuk baru relasi ketatanegaraan yang diperkenalkan oleh beberapa undang-undang organik yang mengatur soal daerah khusus, muatan yang komprehensif, dan benar-benar memperlihatkan keunikan sistem pemerintahan di Aceh yang mengakar pada budaya masyarakat Aceh.¹²

Kewenangan yang diberikan kepada Aceh dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 adalah kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus. Namun, hak otonomi itu tidak serta-merta menegasikan hal-hal yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2001 dan Pasal 7 UU Pemerintahan Aceh yang berbunyi:

- (1) *Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.*
- (2) *Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.*
- (3) *Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat:*
 - a. melaksanakan sendiri;
 - b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota;
 - c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan
 - d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.

¹¹ Bivitri Susanti, dkk., *Bobot Kurang Janji Masih Terutang: Catatan PSHK Tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, Jakarta: PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan) Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 2007, h. 86-87

¹² Bivitri Susanti, dkk., *loc.cit.*, h. 88.

Menurut Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwasanya pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Pada negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada pemanfaatan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Untuk itulah, pemberlakuan UU Pilkada sebagai bagian dari kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat sejatinya tidak hanya berlaku untuk daerah-daerah tertentu saja tetapi juga termasuk daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, D.I. Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Papua. Pemerintah telah memberikan kewenangan-kewenangan tertentu yang diatur baik dalam konstitusi maupun undang-undang terhadap daerah-daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan namun bersamaan dengan itu terdapat batasan-batasan kewenangan yang diberikan dalam rangka menjaga kesatuan negara Republik Indonesia.

Secara normatif, UU Pilkada merupakan suatu instrumen pilkada yang memberikan sistem penyelesaian sengketa yang berdimensi keadilan elektoral substantif dan memberikan ketertiban dan kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Sejalan dengan asas materi peraturan perundang-undangan-undangan yang baik yakni keadilan, ketertiban dan kepastian hukum.¹³ Untuk itu dalam pelaksanaannya, Pilkada Aceh tetap tunduk pada UU Pilkada yang berlaku nasional tanpa mengesampingkan undang-undang yang terkait keistimewaan dan kekhususan Aceh seperti UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun-qanun Aceh yang mengatur lebih lanjut pelaksanaan Pilkada Aceh.

¹³ Lihat Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf i UU Nomor 12 Tahun 2011.

b) Pemberlakuan Ambang Batas dalam Pengajuan Sengketa Pilkada Aceh

Istilah ambang batas dalam UU Pilkada pada dasarnya hampir bermakna sama dengan istilah *parliamentary threshold*, *electoral threshold*, ataupun *threshold* yaitu ambang batas atau persyaratan minimum yang harus dipenuhi agar perolehan suaranya dapat digunakan sebagai syarat pengajuan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara ke MK. Ketentuan ambang batas dalam Pilkada dimunculkan pertama kali dalam Pasal 158 UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Hal ini sontak menimbulkan polemik bagi berbagai pihak khususnya peserta pemilu. Bahkan sejak UU Nomor 8 Tahun 2015 diterbitkan, pengujian Pasal 158 UU Pilkada ke MK cukup banyak.

Pengujian Pasal 158 UU Pilkada ke MK telah diajukan sebanyak 5 kali yaitu 3 (tiga) putusan amarnya tidak dapat terima (Putusan MK Nomor 26/PUU-XIII/2015; 58/PUU-XIII/2015; dan 73/PUU-XIII/2015), 1 (satu) putusan amarnya ditolak yaitu Putusan MK Nomor 18/PUU-XIV/2016) dan 1 (satu) putusan amarnya mengabulkan sebagian namun untuk Pasal 158 ditolak oleh MK yaitu Putusan MK Nomor 51/PUU-XIII/2015. Menurut Putusan MK Nomor 51/PUU-XIII/2015, MK menegaskan bahwa Pasal 158 UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah kebijakan hukum terbuka pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya sebab pembatasan demikian logis dan dapat diterima secara hukum untuk mengukur signifikansi perolehan suara calon. Tidak semua pembatasan serta merta bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang pembatasan itu untuk menjamin pengakuan, serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Pembatasan demikian dapat dibenarkan menurut konstitusi [Pasal 28] ayat (2) UUD 1945]. Dengan demikian, Pasal 158 UU Pilkada merupakan suatu kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) bahwa norma dalam Undang-Undang dianggap bersesuaian dengan UUD 1945 atau konstitusional.

Menilik politik hukum pembatasan pengajuan permohonan sengketa pilkada di MK, pembentuk UU Pilkada memuat ketentuan syarat selisih perolehan suara dengan prosentase tertentu untuk dapat mengajukan permohonan perselisihan penetapan perolehan suara hasil pilkada, karena

beberapa pertimbangan, yaitu salah satunya mendorong terbangunnya etika dan budaya politik yang makin dewasa dalam proses Pilkada melalui perumusan Pasal 158 UU Pilkada. Seseorang yang turut serta dalam kontestasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak serta merta menggugat suatu hasil pemilihan ke MK dengan perhitungan yang sulit diterima oleh penalaran yang wajar.¹⁴

Mengacu Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, D.I. Aceh merupakan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang tersendiri yaitu UU Pemerintahan Aceh. Namun, kontestasi terjadi manakala terdapat pemahaman berbeda terkait keberadaan UU Pemerintahan Aceh dilihat dari asas *lex specialis* dalam penyelesaian sengketa Pilkada Aceh. Sebagai contoh Pemohon pada Perkara Nomor 17/PHP.BUP-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Aceh Barat Daya Provinsi Aceh menyatakan bahwa UU Pemerintahan Aceh tidak mensyaratkan selisih persentase suara dalam mengajukan gugatan sengketa Pilkada sehingga selayaknya permohonan pengajuan sengketa Pilkada tidak menggunakan persyaratan ambang batas sebagaimana diatur dalam UU Pilkada. Namun pada pertimbangan hukumnya, dengan mengacu pada Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 dan 35/PUU-VIII/2010, yang mengandung 2 (dua) hal pokok, yaitu:¹⁵ (1) pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam keistimewaan Provinsi D.I. Aceh; dan (2) hubungan antara UU Nomor 11 Tahun 2006 dengan UU Pemda bukan merupakan hubungan yang bersifat khusus dan hubungan yang bersifat umum. Apabila dikaitkan dengan perkara itu, maka Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Provinsi Aceh pada umumnya dan Kabupaten Aceh Barat Daya pada khususnya, menurut penilaian MK meskipun Provinsi Aceh memiliki kekhususan, namun kekhususan itu tidak berkenaan dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, termasuk mengenai ambang batas dalam Pasal 158 Pilkada. Kemudian, Pasal 199 UU Pilkada menyatakan, "*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.*"

¹⁴ Bayu Anggono, "Pembatasan Pengajuan Perkara Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Terhadap Jaminan Keamanan Nasional", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 5, Nomor 1, April 2016, h. 86.

¹⁵ Lihat Putusan MK Nomor 17/PHP.BUP-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Aceh Barat Daya Provinsi Aceh, h. 63.

Dengan demikian, ketentuan ambang batas dalam Pasal 158 UU Pilkada tidak diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2006, maka Pasal 158 Pilkada tetap berlaku untuk pemilihan gubernur, bupati, dan walikota serentak Tahun 2017 di Provinsi Aceh.

Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 70/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Mahkamah berpendapat kekhususan Provinsi DKI Jakarta mengenai syarat keterpilihan Gubernur yang mengharuskan perolehan suara lebih dari 50% suara sah, dan apabila tidak ada yang mencapainya maka dilaksanakan pemilihan putaran kedua, adalah kekhususan yang masih dalam ruang lingkup dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Penentuan persyaratan itu merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy* atau *optionally constitutional*) yang tidak bertentangan dengan konstitusi. MK juga menegaskan bahwa ada satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara pengaturan “Kekuasaan pemerintahan negara”, “Pemerintahan Daerah” dan “Pemilihan Umum”. Oleh karenanya, semua daerah istimewa dan daerah khusus yang diatur dalam Bab Pemerintahan Daerah tetap memiliki hubungan atau keterikatan dengan pengaturan pemilihan umum dalam konstitusi. Berdasarkan putusan-putusan MK itu dapat ditarik kesimpulan bahwa terhadap permasalahan pilkada daerah-daerah istimewa dan daerah khusus, bahwa kekhususan dan keistimewaan suatu daerah tidak serta merta berlaku terhadap masalah pilkada karena pilkada berlaku untuk seluruh Indonesia dan berlaku mengikat secara umum kepada semua daerah di Indonesia tanpa terkecuali.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 018/PUU-I/2003 perihal Pengujian UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong (UU Nomor 45 Tahun 1999), diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 1999, MK memberikan secara tegas persyaratan berlakunya asas aturan hukum khusus mengenyampingkan aturan hukum yang bersifat umum (*lex specialis legi generalis*) meliputi: (1) hal yang diatur adalah materi muatan yang sama; (2) adanya kesahihan (validitas) aturan hukum tersebut dengan merujuk kepada

UUD 1945; (3) aturan hukum itu sah dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi; (4) taat asas (konsisten); (5) tidak menimbulkan berbagai macam penafsiran (multi interpretasi) karena aturan hukum itu mengandung kepastian hukum (tidak mendua atau ambivalen); (6) tidak bertentangan dengan amanat yang tercantum dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945; dan (7) aturan hukum itu sudah terlaksana (efektivitas) sebagai salah satu ukuran (kriteria) untuk menentukan berlakunya suatu undang-undang.

Putusan MK itu menguraikan adanya perbedaan materi muatan kedua undang-undang yang dipertentangkan oleh Pemohon yakni antara UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 dikaitkan dengan diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2001. UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 mengatur Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong, sedangkan UU Nomor 21 Tahun 2001 berisi ketentuan tentang segala hal yang terkait pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua. UU Nomor 21 Tahun 2001 juga tidak taat asas (*inkonsisten*) dan bersifat mendua (*ambivalen*) terlihat pada Penjelasan Umum yang mengakui wilayah Provinsi Papua terdiri atas 12 (dua belas) kabupaten dan 2 (dua) kota, termasuk Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong yang dibentuk dengan UU Nomor 45 Tahun 1999. Sementara itu, UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak menyinggung sedikitpun keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, padahal kedua provinsi itu pun dibentuk dengan UU Nomor 45 Tahun 1999.

Berdasarkan penjelasan para ahli dan Putusan MK dapat disimpulkan yaitu pijakan dasar (*basic rule*) dalam menerapkan asas *lex specialis* adalah apabila antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya mengatur muatan/ substansi ataupun berada dalam ruang lingkup yang sama/sejenis. Selain itu, persyaratan lainnya adalah kedudukan antara undang-undang tersebut sejajar, adanya konflik antara satu norma dalam satu undang-undang dengan norma dalam undang-undang lainnya, norma itu tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, serta aturan-aturan itu telah berlaku. Oleh karena itu, UU Pemerintahan Aceh tidak dapat disebut sebagai *lex specialis* terhadap UU Pilkada karena tidak memenuhi persyaratan-persyaratan di atas. Hal ini jelas karena UU Pemerintahan Aceh mengatur tentang Pemerintahan

Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dan tidak ada pembahasan atau pengaturan terkait syarat pengajuan permohonan sengketa Pilkada dimana dalam UU Pilkada diatur secara jelas dan tegas pengaturan tentang syarat pengajuan permohonan sengketa Pilkada. Walaupun qanun Aceh mengatur lebih teknis pelaksanaan pilkada Aceh namun tetap tidak dapat dipertentangkan dengan UU Pilkada mengingat baik hukum yang diatur maupun kedudukannya yang tidak sejajar. Dengan demikian, baik UU Pemerintahan Aceh maupun Qanun Aceh bukan merupakan *lex specialis* dari UU Pilkada.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang. Istilah “dibagi atas” dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal. Terkait hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 bahwa hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. “Kekhususan daerah” didefinisikan sebagai kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan keragaman daerah adalah keragaman antar daerah yang satu dengan daerah lain yang masing-masing berbeda-beda satu sama lain. Demikian pula dengan kekhususan Aceh, kekhususan yang tetap dalam bingkai NKRI yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan bahwa Pilkada aceh bukan merupakan termasuk dalam kekhususan Aceh, tetapi tetap merupakan termasuk dalam agenda NKRI.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 018/PUU-I/2003 perihal Pengujian UU Nomor 45 Tahun 1999, yang diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, bertentangan dengan Pasal 18B UUD 1945. Berdasarkan Pertimbangan Putusan MK Nomor 018/PUU-I/2003 bahwa:

“Untuk mengakhiri ketidakpastian hukum serta mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat, Mahkamah berpendapat bahwa perbedaan penafsiran timbul karena terjadinya perubahan atas UUD 1945, yang mengakibatkan sebagian materi muatan UU No. 45 Tahun 1999 tidak sesuai lagi dengan UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU”. Namun demikian, sebagaimana telah diutarakan di atas pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya Anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasikan.”

Menurut putusan itu, MK berpendapat bahwa aturan hukum khusus mengenyampingkan aturan hukum yang bersifat umum (asas *lex specialis legi generalis*) dengan tujuan, antara lain: (1) untuk mengakhiri ketidakpastian hukum; (2) mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat karena adanya perbedaan penafsiran berdasarkan UUD 1945; (3) materi muatan dari aturan hukum itu tidak sesuai dengan amanat dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945; dan (4) ketentuan yang secara khusus itu secara faktual berjalan efektif, sedangkan yang secara umum tidak atau belum dapat teralisasi.¹⁶

MK menyatakan keberadaan provinsi dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU Nomor 45 Tahun 1999 adalah sah adanya kecuali MK menyatakan lain. Akibat hukum dari asas *lex specialis legi generalis* terkait pemberlakuan kekhususan Provinsi Papua UU Nomor 45 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menelisik Pendapat Berbeda dari hakim Maruarar Siahaan bahwa:

“... Akibat hukum yang timbul dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, seharusnya dengan sendirinya mengakibatkan batalnya pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dengan segala ikutan struktur yang terlanjur terbentuk atas dasar UU a quo, yang dinyatakan inkonstitusional, karena proses pembentukan satu provinsi baru adalah merupakan satu awal yang tidak serta merta merupakan perbuatan

¹⁶ Putusan MK Nomor 018/PUU-I/2003, h. 134 dan 135.

yang telah selesai dengan dikeluarkannya Undang-undang Pembentukan Provisi tersebut, melainkan baru selesai dengan terbentuknya organ yang melaksanakan kewenangan pemerintah di provinsi yang baru dibentuk. Jika kemudian terjadi perubahan hukum dan perundang-undangan berbeda dengan undang-undang yang membentuk provinsi dimaksud, harus ditafsirkan sebagai perubahan pendirian dari Pembuat Undang-undang yang menyebabkan proses pembentukan provinsi yang belum selesai secara juridis tersebut dengan sendirinya juga berpengaruh, dan harus dilakukan melalui mekanisme baru dalam undang- undang baru.

Putusan Mahkamah dalam hal demikian sesungguhnya hanya menegaskan secara declaratoir bekerjanya prinsip hukum dengan berlakunya undang-undang baru yaitu Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian Otonomi khusus bagi Propinsi Papua yang merupakan penyelesaian secara sosial, politik, ekonomi dan kultural telah menjadi hukum yang berlaku dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, dan Pemerintah harus tunduk pada hukum yang berlaku, sehingga pemekaran lebih lanjut Propinsi Papua akan dilakukan melalui prosedur dan mekanisme yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut. Putusan Mahkamah dalam hal ini seharusnya hanya menegaskan bekerjanya prinsip hukum yang diakui oleh konstitusi bahwa dengan berlakunya undang-undang yang baru, undang-undang yang lama tidak berlaku lagi, karena meskipun tidak secara tegas dinyatakan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi, tetapi sepanjang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut dengan sendirinya tidak berlaku lagi.”

Menilik Putusan MK Nomor 17/PHP.BUP-XV/2017 yang mengutip putusan terdahulu yakni Putusan MK Nomor 35/PUU-VIII/2010 bahwa pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam keistimewaan Provinsi D.I. Aceh. Keistimewaan Provinsi D.I. Aceh pada Pasal 3 UU Nomor 44 Tahun 1999 berbunyi:

“(1) Keistimewaan merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan;

(2) Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi:

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama;*
- b. penyelenggaraan kehidupan adat;*
- c. penyelenggaraan pendidikan; dan*
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.”*

Selain itu, Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007, yakni:

"... antara Pasal 56 Ayat (2) juncto Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Penda dan Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh keduanya bersumber pada dasar hukum yang sama yaitu Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Hubungan antara pasal yang terdapat dalam UU Pemerintahan Aceh dan yang terdapat dalam UU Penda tersebut tidaklah dapat diposisikan sebagai hubungan antara hukum yang khusus di satu pihak, yaitu Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh, dan hukum yang umum di pihak lain, yaitu Pasal 56 Ayat (2), juncto Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (2), karena ketentuan Pasal 67 Ayat (2) bukan termasuk dalam keistimewaan Pemerintahan Aceh menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999. Oleh karena tidak dalam posisi hubungan antara hukum yang khusus dengan hukum yang umum, adanya Pasal 67 Ayat (2) harus dimaknai sebagai penafsiran baru oleh pembentuk undang-undang terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Apabila kedua ketentuan tersebut berlaku bersama-sama tetapi untuk daerah yang berbeda maka akan menimbulkan akibat adanya dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Dualisme tersebut dapat mengakibatkan ketiadaan kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan yang bertempat tinggal di wilayah provinsi Indonesia ...".

Sesuai dengan argumentasi dalam kedua Putusan MK, maka: (1) pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam keistimewaan Provinsi D.I. Aceh; dan (2) hubungan antara UU 11/2006 dengan UU Penda bukan merupakan hubungan yang bersifat khusus dan hubungan yang bersifat umum. Atau dengan kata lain, provinsi Aceh memiliki kekhususan, namun kekhususan itu tidak berkenaan dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, termasuk mengenai ambang batas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 158 UU Pilkada. Tidak adanya hubungan yang bersifat umum dan khusus dalam hal ini pilkada di daerah yang memiliki kekhususan itu tidak perlu dikecualikan dalam pelaksanaan pilkada secara umum. Dengan demikian, asas *lex specialis derogat legi generalis* adalah asas yang dapat digunakan atas aturan hukum yang pengaturannya bersifat khusus sebagai pengecualian dari pengaturan yang bersifat umum yang dapat dibenarkan oleh sistem hukum karena sifat-sifat yang khusus dari aturan yang bersifat umum. Pengaturan secara khusus harus didasarkan pada satu ukuran yang masuk akal, wajar, dan obyektif berdasarkan maksud dan tujuan pengaturan dari aturan hukum itu, serta konsisten dengan tujuan

yang hendak dicapai dan proporsional berdasarkan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, ketertiban umum serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain yang juga perlu dilindungi dan dihormati sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Penghormatan atas kekhususan sebagai wujud dari asas *bhinneka tunggal ika* yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f dan Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* UU Nomor 15 Tahun 2019 bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan diantaranya harus memperhatikan kondisi khusus daerah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal itu penting mengingat negara Indonesia menghormati kebhinnekaan termasuk kekhususan daerah. Kedepannya untuk memenuhi dinamika kebutuhan masyarakat akan hukum, maka perlu perubahan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 untuk menghadapi Pilkada Aceh 2022 yang akan mengubah hampir 70 persen dari batang tubuh mulai dari penyelenggara dan pengawasan pemilihan dan beberapa penafsiran yang kurang jelas.¹⁷ Terhadap perkembangan itu, perubahan Qanun Aceh tidak boleh bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya diantaranya UU Pemerintahan Aceh, serta beberapa Putusan MK terkait Pilkada Aceh.

KESIMPULAN

UU Pilkada dalam penyelesaian sengketa Pilkada Aceh sepanjang aturan yang diterapkan tidak diatur secara khusus dalam UU Pemerintahan Aceh maupun Qanun Aceh tentang Pilkada. Peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur keistimewaan Aceh tidak mengatur hal-hal terkait syarat pengajuan permohonan sengketa pemilukada seperti masalah syarat ambang batas. Asas *lex specialis derogate legi generali* tidak dapat digunakan, sehingga UU Pilkada tidak dapat dikesampingkan dalam penerapan syarat tersebut. Hal ini juga yang menjadi dasar permohonan sengketa Pilkada diajukan ke MK dan bukan Mahkamah Agung.

Penerapan asas *lex specialis derogat legi generali* dapat dilakukan untuk kasus-kasus yang memenuhi persyaratan, antara lain kedua undang-undang memiliki muatan materi atau substansi yang sama, antara ketentuan *lex specialis* (undang-undang) memiliki kedudukan yang sejajar atau setingkat dengan ketentuan *lex generalis* (undang-undang). Contohnya, Pasal 158 UU Pilkada yang terkait syarat

¹⁷ Redaksi AcehSatu, "DPRA akan Revisi Qanun Pilkada Aceh", <https://acehsatu.com/dpra-akan-revisi-qanun-pilkada-aceh/>, diakses 18 Maret 2021.

pengajuan permohonan ke MK, meskipun Pasal 74 UU Pemerintahan Aceh tentang pencalonan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, tetapi aturan penyelesaiannya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum yang baru, sehingga berlaku adanya keadaan hukum baru meniadakan hukum lama.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Avila, Humberto, 2007, *Theory of Legal Principles: Law and Philosophy Library 81*. The Netherlands: Springer.
- Hariyono, dkk., 2013, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.
- Hayek, F.A., 2011, *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Ibrahim, Johny, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- I.C. van der Vlies (Linus Doludjawa (Terj.), 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill. Co.
- Kelsen, Hans, 2006, *Hukum dan Logika (Essays in Legal and Moral Philosophy)* (Arief Sidharta (Terj.), Bandung: PT. Alumni.
- Manan, Bagir, 2010, *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Mufti, Muslim dan Hj. Didah Durrotun Naafisah, 2013, *Teori-teori Demokrasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Natabaya, H.A.S., 2006, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Jakarta: UKI Press.

_____, 1991, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Press.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (1): Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.

Susanti, Bivitri, dkk., 2007, *Bobot Kurang Janji Masih Terutang: Catatan PSHK Tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, Jakarta: PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan) Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Wade, E.C.S dan A.W. Bradley, 1989, *Constitutional and Administrative Law*. Essex. Longman.

Jurnal/Majalah/Prosiding

Anggriani, Jum, 2011, "Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18.3.

Azhari, Aidul Fitriadi, 2016, "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 19.4.

Basri, Hasan, 2011, "Kedudukan Syariat Islam di Aceh dalam Sistem Hukum Indonesia." *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*. 13.3.

Fauzi, Moh, 2012, "Problematisa Yuridis Legislasi Syariat Islam Di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam". *Jurnal Al-Ahkam* Volume 22. Nomor 1 April.

Jalil, dkk., 2010, "Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006", *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 12.2.

Jum, Anggriani, 2011, "Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18.3. 2011.

Latief, Husni Mubarrak A., 2012, "Disonansi Qanun Syariat Islam dalam Bingkai Konstitusi Hukum Indonesia: Aceh sebagai Studi Kasus".

Lestari, Sulistyani Eka, 2014, "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi", *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10 Nomor 19 Februari.

Muhklis, 2014, "Keistimewaan dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum FH Universitas Riau*, Volume 4. Nomor 1.

Nuryanti, Sri, 2015, "Intervensi Penyelenggaraan Pemilukada: Regulasi, Sumberdaya dan Eksekusi". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 19. Nomor 2 November.

Rosidah, Zaidah Nur, 2013, "Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Perkawinan Beda Agama". *Jurnal Al-Ahkam*, Volume 23 Nomor 1. April.

Disertasi

Wibowo, Mardian, 2017, *Makna "Kebijakan Hukum Terbuka" Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi*. Disertasi. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Internet

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*. <http://www.Mahkamahkonstitusi.Go.Id/Index.Php?Page=Web.Rekapphpud&Menu=5>. Diakses 31 Mei 2017.

Redaksi AcehSatu, "DPRA akan Revisi Qanun Pilkada Aceh", <https://acehsatu.com/dpra-akan-revisi-qanun-pilkada-aceh/>. Diakses 18 Maret 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 018/PUU-I/2003 perihal Pengujian UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong terhadap UUD 1945.

Putusan MK Nomor 17/PHP.BUP-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Aceh Barat Daya Provinsi Aceh, tanggal 3 April 2017.