P-ISSN: 2615-3416
E-ISSN: 2615-7845

Jurnal Hukum
SAMUDRA KEADILAN

Editorial Office : Jl. Prof. Syarief Thayeb, Meurandeh, Kota Langsa – Aceh
Email : samudrakeadilan.fhus@gmail.com
Website : https://ejurnalunsam.id/index.php/jhsk

ANALISIS PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK PADA TAHUN 2024 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

Eza Aulia,[1] Putri Kemala Sari,[2] Adella Yuana[3]

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Teuku Umar
Jl. Alue Peunyareng, Ujong Tanoh Darat, Meureubo,Kabupaten Aceh Barat, Aceh 23681
[1]ezaaulia@utu.ac.id, [2]putrikemalasari@utu.ac.id, [3]adellayuana@utu.ac.id

Abstract

Article 65 paragraph (1) of Law Number 11 Year 2006 Concerning The Government Of Aceh contains norms that regulate the implementation of local elections in the regions every 5 years, but there are national provisions which are regulated based on Article 201 paragraph (3) and (8) of Law 10/2016 Jo. Law no. 6 of 2020, states that regional heads resulting from the 2017 elections will end their term of office in 2022 and that the regional elections will be held simultaneously and nationally in November 2024. This provision shows contradictory norms when referring to the implementation cycle of the Regional Head General Election in Aceh, which was previously held in 2017. Should be held again in 2022. This research is a normative legal research using a statue approach. The results of the study indicate that juridically, the norm of Article 65 paragraph (1) of the UUPA is a norm that is lex specialist, but can be set aside if it meets the formal legal requirements regulated in Article 8 paragraph (2) of the UUPA. Based on the non-fulfillment of formal legal requirements to carry out the local election simultaneously in 2024, it should be based on the provisions of the lex specialist, the local election in Aceh should be carried out based on the local election cycle determined by the UUPA,that is in 2022.

Keywords: Analysis; Implementation Of Simultaneous Regional Head Elections; Law Number 11 Year 2006 Concerning The Government Of Aceh

Abstrak

Pasal 65 ayat (1) UUPA memuat norma yang mengatur pelaksanaan pilkada di daerah adalah 5 tahun sekali, namun terdapat ketentuan nasional yang diatur berdasarkan Pasal 201 ayat (3) dan

(8) UU 10/2016 Jo. UU No. 6 Tahun 2020, menyatakan kepala daerah hasil pemilihan 2017 akan berakhir masa jabatan di tahun 2022 dan pilkada dilaksanakan secara serentak nasional pada bulan november 2024. Ketentuan tersebut memperlihatkan adanya kontradiktif norma apabila merujuk kepada siklus pelaksanaan Pilkada di Aceh, yang sebelumnya diselenggarakan pada tahun 2017 maka seharusnya diselenggarakan kembali pada tahun 2022. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (statue approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara yuridis, norma pasal 65 ayat (1) UUPA merupakan norma yang sifatnya lex spesialis, namun dapat dikesampingkan apabila memenuhi syarat legal formal yang diatur pada Pasal 8 ayat (2) UUPA. Atas dasar tidak terpenuhinya syarat legal formil untuk melaksanakan pilkada secara serentak pada 2024, seharusnya berdasarkan ketentuan lex spesialis maka pilkada di Aceh hendakanya tetap dilaksanakan berdasarkan siklus pilkada yang ditentuakan oleh UUPA yaitu pada tahun 2022

Kata kunci: Analisis; Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan sarana perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat pada skala daerah. Di mana salah satu wujud partisipasi langsung masyarakat dalam sistem demokrasi di era modern saat ini adalah dapat bebas untuk menentukan pilihan secara langsung kepada tokoh-tokoh atau figur-figur yang dapat merepresentasikan aspirasi masyarakat di daerah dalam kurun waktu 5 tahun, sehingga oleh karenanya penyadaran terhadap hak politik warga negara menjadi agenda yang sangat penting untuk dilakukan.[1] Nilai klasik demokrasi pada umumnya ditakar dari seberapa besar kesadaran rakyat berpartisipasi untuk memberikan suaranya dalam sebuah pemilu.[2] Makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, berbunyi: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis", adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.[3]

Figur-figur yang memenangkan hati masyarakat di daerah melalui mekanisme demokratik yang disebut dengan pemilihan umum kepala daerah akan diberikan kesempatan untuk dapat memimpin pemerintahan di daerahnya masing-masing sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut juga merupakan salah satu dampak dari sistem desentralisasi yang diterapkan. Bahwa daerah diberikan kebebasan untuk menentukan urusan rumah tangganya masing-masing berdasarkan kebutuhan yang nyata dan bertanggungjawab serta sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Berkenaan dengan pelaksanaan Pilkada, dinamika pelaksanaan Pilkada di daerah menjadi hal yang menarik untuk dapat ditinjau dan dianalisis. Dimulai dengan peristiwa disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota atau yang disebut dengan UU 22/2014, pada penghujung masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yodhoyono yang ditandatangani pada tanggal 30 September 2014.

UU 22/2014 merubah konstruksi mekanisme pemilihan kepala daerah dengan mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Perkembangan selanjutnya ketentuan tersebut mendapatkan penolakan luas dari masyarakat sehingga menimbulkan keadaan kegentingan memaksa yang direspon dengan dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan

[1] Agung Djojosoekarto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal* (Jakarta: Konrad-Adenauer-Stifung, 2006).
[2] Sobirin Malian, "Menakar Loyalitas Dan Volatilitas Pemilih Pada Pemilu 2004," *Jurnal UNISIA* 51/XXVII/1 (2004): 79.
[3] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015).

Walikota. Pada tahun 2015, di awal pemerintahan Presiden Joko Widodo, selanjutnya Perpu 1/2014 diterima oleh DPR yang selanjutnya disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang. UU 1/2015 pada hakikatnya mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada model pemilihan langsung (*direct democracy*). Di mana Kepala Daerah kembali dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah. Dilain hal UU 1/2015 mengamanatkan pelaksanaan Pilkada secara serentak. Sebagaimana beberapa tahun sebelumnya Pilkada telah dilaksanakan secara serentak pada tahun yang sama, namun berbeda pada tanggal dan bulan pelaksanaannya antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

Perkembangan selanjutnya UU 1/2015 mengalami 4 (empat) kali perubahan melalui UU 8/2015 sebagai perubahan pertama, kemudian perubahan kedua melalui UU 10/2016. Perubahan ketiga dilakukan melalui Perpu 2/2020 oleh Presiden Jokowi pada tanggal 4 Mei 2020. Di mana terjadinya kegentingan memaksa yang memerlukan pengaturan untuk penundaan pelaksanaan Pilkada serentak dikarenakan terjadinya Pandemi Covid-19 yang melanda Negara Republik Indonesia. Perpu 2/2020 kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu 2 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang. Sehingga UU 6/2020 menjadi landasan penyelenggaraan Pilkada serentak. Pasal 201 ayat (8) UU No. 6 Tahun 2020 berbunyi: "Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024".

Terkait dengan Provinsi Aceh yang dilandasi oleh kekhususan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang bersifat asimetris, memuat norma yang diatur pada Pasal 65 ayat (1) UUPA, berbunyi: "Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/ wakil walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 Tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia, serta dilaksanakan dengan jujur dan adil. Pelaksanaan Pilkada dengan memperbandingkan antara ketentuan Pasal 201 ayat (8) UU 10/2016 Jo. UU No. 6 Tahun 2020 dengan ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA memperlihatkan adanya kontradiktif norma apabila merujuk kepada siklus pelaksanaan Pilkada di Aceh, yang sebelumnya diselenggarakan pada tahun 2017 maka akan diselenggarakan kembali pada tahun 2022.

Sejalan apa yang disampaikan oleh Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (Termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonomi), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "peningkatan". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD 1945) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang di jamin UUD atau Pemerintahan Daerah.[4] Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan *lex specialis* dalam ketentuan pelaksanaan Pilkada serentak di Aceh.

METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini, merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan

[4] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika)* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010).

permasalahan yang diteliti.[5] Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, sehingga dapat diartikan bahwa penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *knowhow* di dalam hukum, untuk mendapatkan preskripsi (petunjuk peraturan) terhadap apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu yang muncul.[6]

Adapun bentuk penelitian yang dilakukan adalah preskriptif, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan guna mengatasi masalah.[7] Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), merupakan pendekatan yang digunakan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan UUD atau antara regulasi dan undang-udang.

PEMBAHASAN

1. Kedudukan UUPA di Dalam Tata Perundang-Undangan RI

Hakekatnya Peraturan Perundang – Undangan merupakan salah satu bentuk kebijaksanaan tertulis yang bersifat pengaturan (*relegen*) yang dibuat oleh aparatur Negara mulai dari MPR sampai dengan Direktur Jenderal/ Pimpinan LPND pada lingkup nasional dan gubernur, kepala daerah tingkat I. Bupati/Walikota Madya kepala daerah tingkat II pada lingkup wilayah/ daerah yang bersangkutan. Disisi lain yang tidak termasuk dalam kelompok peraturan perundangan adalah ketentuan yang sifatnya konkrit, individual, dan final (*beschiking*). Misalnya, pemberian IMB, SIUP, dan sebagainya.

Memperlajari mengenai peraturan perundang-undangan tentunya kita akan mengenal dengan isltilah "peraturan perundang-undangan" yang digunakan oleh A. Hamid, Sri Soemantri dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Istilah tersebut berasal dari istilah *Wattelijke Regels* atau *wattelijke Regeling*, Namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah "Perundang-undangan" saja yang digunakan. Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan hukum, namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-undangan misalnya dalam menyebut teori Perundang-undangan, dasar dasar Perundang-undangan dan sebagainya.[8]

Bagir Manan mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah aturan-aturan tingkah laku yang mengikat secara umum dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan. Lain dari pendapat tersebut, dikemukakan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie bahwa peraturan perundang undangan, adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan eksekutif (pemerintah) ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.[9]

Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 mengatur bahwa NKRI di bagi atas daerah-daerah provinsi dan terhadap daerah provinsi tersebut dilakukan pembagian lagi kepada daerah kabupaten dan kota, di

[5] Soerjono Soekanto and Sri Mamudja, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)* (Jakarta: Rajawali Press, 2001).
[6] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005).
[7] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986).
[8] Rangga Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan* (Jakarta: PT. Mandar Maju, 1998).
[9] Nurul Qamar and Farah Syah Reza, *Ilmu Dan Teknik Peraturan Perundang – Undangan* (Makasar: CV. Sosial Politics Genius, 2020).

mana setiap daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah yang diatur berdasarkan undang-undang dan bagi pemerintah daerah diberi hak otonomi untuk dan mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya masing-masing disertai dengan tugas pembantuan. Pada Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap daerah-daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan suatu undang-undang yang bersifat khusus. Norma pada ketentuan tersebut memberikan ruang dalam ketatanegaraan Indonesia untuk memberikan suatu hak otonom kepada daerah-daerah tertentu yang bersifat asimetris atau dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).[10]

Desentralisasi asismetris yang dimaksud adalah bahwa model otonomi yang diterapkan kepada suatu daerah dalam sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun.[11] Secara principal, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yaitu pertama, persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan kedua, persoalan yang bercorak teknokratis-manejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.[12] Tujuan dari desentralisasi asimetris adalah untuk membuka ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus yang berlaku nasional.

Dalam hal ini Indonesia memberikan kewenangan otonomi asimetris tersebut kepada 4 (empat) daerah dengan berbagai bentuk, baik pemberian gelar daerah istimewa seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) atau daerah khusus seperti Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI) dan Otonomi Khusus seperti Provinsi Aceh dan Papua. Terkait dengan Provinsi Aceh, UUPA adalah wujud dari implementasi Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, di mana Pemerintah Aceh diberikan kekhususan berdasarkan UUPA tersebut. Atas dasar tersebut dapat dikatakan bahwa secara hirarki peraturan perundang-undangan, UUPA adalah suatu kekhususan yang secara konstitusional harus dihormati (*lex spesialis*). Sehingga ketentuan-ketentuan yang berada di dalamnya secara khusus menjadi landasan bagi pemerintah aceh dalam menjalankan kewenangannya untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan daerahnya.[13]

Sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahaan kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif Dalam Naskah perubahan pertama UUD 1945, maka produk legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat Provinsi ataupun Perda tingkat Kabupaten atau Kota telah di tetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan manteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.[14]

Lebih lanjut menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (Termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonomi), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "peningkatan". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD 1945) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan

[10] Debora Sanur L., "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh," *Jurnal Politica* 11, no. 1 (2020): 68.
[11] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asismetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus* (Bandung: Nusa Media, 2014).
[12] Agung Djojosoekarto, *Kebijakan Otonomi Khusus, Pembelajaran Dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, Dan Yogyakarta* (Jakarta: Kemitraan, 2008).
[13] Zaki Ulya, "Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2014): 371.
[14] Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika)*.

perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang di jamin UUD atau Pemerintahan Daerah.[15]

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".[16] 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.[17]

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.

Penegasan dalam pengaturan ketentuan ini mengambarkan bahwa keberadaan UUPA dan Undang – Undang Nomor 44 tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Aceh dan lainnya adalah sebagai penerapan *lex Special.* Sebenarnya prinsip *lex speacialis* dan *generalis* adalah satu kesatuan dan tidak boleh dipisahkan asas dalam pembentukan peraturan perundangundangan, asas tersebut adalah asas *lex specialis derogat legi generalis*, kesesuain asas *lex specialis derogat legi generalis* adalah suatu asas yang menafsirkan hukum yang dinyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus itu *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum legi

[15] Huda.
[16] Zaki Ulya, "Dinamika Penerapan Hukum Jinayat Sebagai Wujud Rekonstruksi Syariât Islam Di Aceh," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 1 (2016): 135–48.
[17] Titis Anindyajati, Winda Wijayanti, and Intan Permata Putri, "Implementasi Dan Akibat Hukum Penerapan Asas Lex Spesialis Derogat Legi Generalis Terhadap Kistimewaan Aceh," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021): 654.

generalis yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis* dalam kesesuaiannya, yaitu:[18]

a. Semua ketentuannya yang bisa dapat di dalam pengaturan hukum umum harus diberlakukan, mengecualikan segala yang mengaturnya itu khusus di dalam aturan yang hukumnya khusus.

b. Semua ketentuannya *lex specialis* sama atau sederajat ketentuannya *lex generalis* undang-undang dengan undang-undangnya yang sudah ada.

c. Semua ketentuannya *lex specialis* harus ada didalam suatu ruang lingkungan hukum atau kompleks yang disama oleh *lex generalis*.

Salah satu daerah asimetris di Indonesia, UUPA ini merupakan *lex specialis derogate lex generalis* dari peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku di Indonesia. Adapun hal-hal mendasar yang menjadi kandungan UUPA tersebut antara lain:[19]

1) Pemerintah Aceh merupakan pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing;

2) Pelaksanaan dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UUPA ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional;

3) Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang diamanatkan dalam UUPA merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut;

4) Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada

5) Implementasi formal penegakkan syariat Islam dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Merujuk pada ketentuan UUPA pula, Aceh mendapatkan keistimewaan dengan diberi kewenangan untuk membentuk Lembaga-lembaga kekhususan, diantaranya; (1) Partai Politik Lokal, (2) Lembaga Wali Naggroe, (3) Majelis Adat Aceh (MAA), (4) Majelis Pendidikan Aceh (MPA), (5) Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), (6) Mahkamah Syar'iyah, (7) Syariat Islam.[20] Kesepakatan untuk mendapatkan keistimewaan dan kekhususan tersebut merupakan opsi yang maksimal diberikan untuk menjadikan Aceh sabagai daerah otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi otonomi khusus juga berpotensi untuk memberdayakan Masyarakat Aceh melalui partisipasi yang lebih aktif dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat memliki kesempatan lebih besar untuk terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan, yang dapat meningkatkan rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap daerah.[21] Otonomi yang diberikan

[18] Darmawan Darmawan and Tawang Tawang, "Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis Terhadap Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik Dalam Tindak Pidana Perjudian Togel Secara Online Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 599/PID.B/2018/PN.JKT UTR," *Jurnal Hukum Adigma* 1, no. 2 (2018): 4.
[19] Abubakar Abubakar and Yoesoef Yoesoef, "Qanun Sebagai Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam," *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 4 (2021): 76.
[20] Dahlan A. Rahman, "Otonomi Daerah Khsuus Aceh: Jembatan Menuju Rekonsiliasi Atau Sumber Ketegangan Baru," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 9, no. 3 (2024): 183–94.
[21] Sanur L., "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh."

memberikan kesempatan bagi Masyarakat Aceh untuk lebih terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik. Pemilihan kepada daerah langsung memungkinkan rakyat Aceh memilih pemimpin yang dianggap mampu mengatasi permasalahan lokal. Hal ini terlihat dari keberadaan Partai Politik Lokal yang memberikan ruang bagi representasi politik yang lebih kuat bagi Masyarakat Aceh.

Partai Politik Lokal diatur dalam Pasal 75 ayat (1) UUPA yang menyebutkan "Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal". Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota Masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/ Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.[22] Hal ini mendorong adanya partisipasi besar bagi Masyarakat Aceh dalam mengambil peran pada pemilihan serentak kepala daerah di Aceh. Lebih lanjut, adanya partai politik lokal yang diberikan merupakan hak regional politik khusus bagi Aceh dalam kedudukannya pada UUPA itu sendiri.

Pemilu dinilai sebagai sebuah instrument penting dalam proses demokrasi disebuah Negara Indonesia, barometer inilah yang selalu menjadi dilema setiap berlangsungnya pemilu di Aceh.[23] Dengan demikian, jika dikaitkan demokrasi lokal, maka Masyarakat di daerah juga memiliki hak-hak sipil dan politik salah satunya adalah dengan pembuktian partai politik lokal di Aceh adanya Pilkada sebagai bentuk demokrasi lokal sangat mendorong dinamika dan perubahan kehidupan bermasyarakat yang terbuka di Aceh.[24]

Secara formal maupun institusional partai politik lokal di Aceh sudah memberikan gambaran dasar dalam menjalankan demokrasi lokal di Aceh, hal itu dikarenakan partai politik lokal Aceh dapat menciptakan hubungan emosional antara para kader dan konstituen yang terjalin.

Berbeda pada partai politik pada umumnya, partai politik lokal mempunyai tujuan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan tipe partai politik lokal tersebut. Dilihat dari sisi tujuan, dalam praktek politik di negara-negara yang mengakui keberadaan partai politik lokal, partai jenis ini memiliki tujuan yang berbeda-beda, yang umumnya dikategorikan menjadi tiga:[25]

1) Partai politik lokal yang melindungi dan memajukan hak ekonomi, sosial, budaya, bahasa dan pendidikan dari kelompok minoritas tertentu;
2) Partai politik lokal yang menginginkan otonomi untuk daerahnya atau menegakkan dan meningkatkan hakhak otonomi yang telah dimiliki daerah itu;
3) Partai politik lokal yang secara eksplisit memperjuangkan kemerdekaan wilayahnya dan membentuk negara baru.

Sebagai partai politik, semua fungsi yang dikenal oleh partai politik juga berlaku bagi partai politik lokal. Perbedaannya hanya dalam hal tingkat, jika partai politik nasional melakukan agresasi kepentingan pada tingkat nasional dan rekrutmen politik untuk jabatan politik yang dipilih pada level nasional, maka partai politik lokal hanya melakukan fungsi-fungsi tersebut pada tingkat lokal.[26]

[22] Pasal 1 Angka 14 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh
[23] Muhammad Siddiq Armia, "Democracy through Election: A Study on the Conflict of Norms in Aceh's Election Process," *JSEAHR* 2 (2018): 323.
[24] Asda Rasida, "Partai Politik Lokal Aceh Dalam Sistem Ketatanegaraab Republik Indonesia," *Jurnal Varia Justicia* 12, no. 1 (2016): 1–14.
[25] Muhammad Jafar, "Asas Demokrasi Dan Partai Politik Lokal Di Provinsi Aceh," *Jurnal Ilmu Politik Dan Pemerintahan* 2, no. 1 (2016): 60–82.
[26] Ahmad Farhan Hamid, *Partai Politik Lokal Di Aceh* (Jakarta: Kemitraan, 2008).

Ide dasar partai politik lokal ialah pembagian kerja (*division of labour*) antara partai politik di tataran nasional dan partai politik di tataran daerah, keduanya memiliki hubungan fungsional. Partai lokal, sebagai perwujudan *the party of the ground*, bertugas mengelola konflik kepentingan di tataran masyarkat daerah, sehingga konflik yang ada lebih terstruktur, tidak menimbulkan penimbunan aspirasi yang membingungkan pada tataran nasional. Partai ini beroperasi secara independen, mengontrol kebijakan, program, strategi sesuai limitasi otoritas kewilayahan yang dimiliki.

Mendekati pelaksanaan pemilihan umum nasional, partai- partai lokal melakukan afiliasi mereka ke partai-partai besar yang sudah mapan, dalam arti memiliki jaringan secara nasional, sehingga lokalitas terjamin tanpa keluar dari bingkai nasiona. Afiliasi ini dilakukan secara bebas. Artinya, bisa saja satu partai politik lokal berafiliasi ke satu partai nasional di satu pemilihan umum, lalu berpindah afilisinya ke partai lain di pemilihan umum berikutnya.

Hubungan fungsional demikian mengisyaratkan adanya kemampuan tawar menawar antara masyarakat lokal dan partai nasional. Dengan cara semacam ini, maka penguatan pada akar rumput politik akan berdampak pada penguatan institusi politik secara nasional. Keberadaan partai politik lokal sedemikian sejalan dengan semangat melaksanakan desentralisasi pemerintahan.[27]

2. Pelaksanaan Pilkada Secara Yuridis di Aceh

Secara *historis* pelaksanaan pilkada di Aceh pernah menjadi polemik pada saat Disahkannya Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mencuatkan polemik di Nanggroe Aceh Darussalam yang berkisar pada aturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah. Instrumen pilkada yang termuat dalam Undang – Undang Pemda sebenarnya juga termuat dalam Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kedua undang-undang tersebut dalam beberapa hal mengatur materi yang sedikit banyak berbeda. Perbedaan-perbedaan tersebut misalnya tampak mulai dari masalah penyelenggara pemilu, waktu dimulainya pilkada, hingga soal calon independen.[28]

Hal lain yang juga perlu disoroti adalah mengenai waktu penyelenggaraan pilkada. UU Pemda yang baru menyatakan bahwa pilkadal akan dimulai pada Juni 2005 bagi kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2004 sampai dengan Juni 2005. Kompas mencatat, pada Juni 2005 tersebut setidaknya ada 176 kepala daerah yang akan dipilih secara langsung di seluruh Indonesia, baik untuk jabatan gubernur maupun bupati/ walikota. UU Otsus Aceh mengatur hal berbeda, bahwa pilkadal baru akan dilakukan paling cepat lima tahun setelah UU Otsus NAD diundangkan, yaitu pada Agustus 2006 mengingat UU Otsus NAD diundangkan pada 9 Agustus 2001. Alasannya untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah dan masyarakat mempersiapkan perangkat penyelenggaraan pilkadal, kondisi yang kondusif, dan sosialisasinya. Namun, UU Pemda rupanya mengatur pula khusus mengenai penyelenggaraan pilkadal di Aceh, yaitu kepada daerah yang berakhir jabatannya sampai dengan April 2005 diselenggarakan pemilihan secara langsung paling lambat pada Mei 2005. Ahmad Farhan Hamid, anggota DPR dari Fraksi Partai Amanat Nasional yang berasal dari Aceh, menyatakan pasal tersebut merupakan penyempurnaan dari aturan yang sama yang terdapat dalam UU Otsus Aceh.[29]

Polemik yang terjadi tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan, teradapatnya aturan yang dualisme tersebut, kebijakan mana pula yang dipakai dan bagaimana penyelesaiannya. Sejalan dengan hal tersebut hakim Konstitusi Prof. Mukhtie Fadjar mengemukakan bahwa instrumen pilkadal dalam

[27] Hamid.
[28] Refly Harun, "Pilkada Langsung Di Aceh, Diantara Sengketa Tiga Aturan," *Jurnal Lex Jurnalica* 3, no. 1 (2005): 4.
[29] Harun.

UU Otsus harus disesuaikan dengan ketentuan sejenis di UU Pemda. Kalau tidak disesuaikan, hal itu menurutnya akan menimbulkan kerawanan. Satya Arinanto berpendapat bahwa untuk menghilangkan dualisme aturan tentang pilakda di Aceh maka aturan tentang pilkada perlu menyesuaikan diri dengan ketentuan yang baru yaitu UU Pemda. Baik Mukthie Fadjar maupun Satya Arinanto lebih mengutamakan UU Pemda sebagai instrumen pilkada di Aceh Dalam ilmu hukum dikenal azas *lex posteriori derogat lex priori*, yaitu hukum yang ditetapkan atau berlaku kemudian mengenyampingkan hukum yang ditetapkan atau berlaku terdahulu. Dalam hal ini, karena UU Pemda ditetapkan kemudian maka ia harus didahulukan. Begitulah tentunya jalan pemikiran mereka yang lebih mengutamakan UU Pemda dalam hal pilkadal di Aceh.[30]

Pendapat Refly Harun menyampaikan asas tersebut tidak tepat diterapkan untuk kasus UU Pemda versus UU Otsus NAD. Asas hukum yang lebih tepat adalah *lex specialis derogat lex generalis*, yaitu hukum yang mengatur materi khusus lebih didahulukan ketimbang yang mengatur materi yang umum. Baik UU Pemda maupun UU Otsus Aceh mengatur materi pemerintahan daerah, tidak sekadar pilkadal. Hanya, UU Otsus khusus mengatur pemerintahan daerah di Aceh, tidak di daerah lain. Karena itu, ia menjadi *lex specialis* dari aturan tentang pemerintahan daerah di UU Pemda yang dapat dikatakan sebagai *lex generalis*. Aturan tentang pilkadal di UU Otsus NAD dengan sendirinya kemudian menjadi lex specialis dari aturan sejenis di UU Pemda. Lain ceritanya bila yang ditetapkan DPR pada 29 September 2004 khusus UU tentang Pilkadal maka secara teoretis ia dapat menjadi lex specialis dari UU Otsus.[31]

Secara teoretis, berdasarkan asas hukum *lex specialis derogat lex specialis*, ketentuan UU Otsus NAD-lah yang harus diutamakan. UU Pemda sendiri secara tegas menyatakan bahwa ketentuan dalam UU Pemda hanya berlaku bagi NAD sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undangundang tersendiri. Mengutamakan sebagian ketentuan UU Pemda dengan mengenyampingkan UU Otsus NAD dikhawatirkan akan menjadi pintu masuk *(entry point*) bagi pusat untuk mengenyampingkan seluruh aturan dalam UU Otsus NAD khusus mengenai materi tentang pilkada.

Kekhususan yang dimiliki oleh UUPA bukan hanya kekhususan terkait kewenangan yang bersifat hukum dan administrasi, lebih dari pada itu kekhususan UUPA adalah juga menjangkau ranah politik. Provinsi Aceh berdasarkan UUPA, memiliki pengaturan sendiri yang secara jelas (*expressis verbis*)[32] mengatur tentang pelaksanaan Pilkada. Ketentuan yang dimaksud antara lain ketentuan Bab X dimulai dari Bagian Kesatu hingga Bagian Kelima (Pasal 65 sampai dengan Pasal 75 UUPA) dan ketentuan Bab XI dimulai dari bagian Kesatu hingga Bagian Kesembilan (Pasal 75 sampai dengan Pasal 95 UUPA).

Berdasarkan ketentuan yang dimaksud tersebut, dapat dipahami bahwa berdasarkan UUPA terdapat pengaturan tentang tata cara penyelenggaraan Pilkada di Aceh yang diatur baik secara prinsip maupun secara teknis. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Aceh disebutkan: Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil. Dalam perspektif hukum tata negara berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA apabila merujuk kepada siklus pelaksanaan Pilkada di Aceh yang sebelumnya diselenggarakan pada tahun 2017, maka pelaksanaan Pilkada berikutnya adalah pada tahun 2022. Dalam perspektif ilmu perundang-undangan dapat dijelaskan bahwa norma

[30] Harun.
[31] Harun.
[32] M. Laica Marzuki, "Penggunaan Upaya Administratif Dalam Sengekta Tata Usaha Negara," in *Memantapkan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Rangka Lebih Mewujudkan Kedudukan Masyarakat Menurut Hukum* (Seminar, Ujung Pandang, 1992), 9.

yang diatur dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA merupakan norma yang masih berlaku sampai dengan saat ini dan tidak pernah dilakukan perubahan, sehingga tentunya dengan menjunjung prinsip supremasi hukum tentunya norma pada ketentuan tersebut harus tetap dihormati sesuai dengan asas *presumption of constitutionality*.[33]

Aspek lain yang paling penting dalam penyelenggaraan Pilkada adalah terkait dengan anggaran. Ketentuan Pasal 65 ayat (3) dan (4) UUPA, menyebutkan: "(3) Biaya untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dibebankan pada APBA. (4) Biaya untuk pemilihan bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dibebankan pada APBK dan APBA". Berdasarkan ketetuan tersebut sangat jelas dan meyakinkan dapat dilihat secara gramatikal bahwa Provinsi Aceh memiliki kewenangan penganggaran sendiri terkait dengan pelaksanaan Pilkada. Sehingga pelaksanaan keberlangsungan siklus Pilkada 5 (lima) tahun sekali pendapatkan jaminan secara penganggaran berdasarkan UUPA sendiri.

Selain dari pada itu UUPA sebagai landasan bagi Pemerintah Aceh dalam menjalankan roda pemerintahannya juga mengatur bahwa penyelengaraan Pilkada di Aceh akan dijabarkan secara teknis berdasarkan Qanun Aceh. Atas dasar yang demikian lahir ketentuan Qanun Aceh No. 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Pasal 3 Ayat (1) Qanun No. 12 Tahun 2016 menyebutkan bahwa pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di Aceh. Penormaan yang demikian merupakan penormaan yang serupa dengan pengaturan norma yang dimaksud pada ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA. Namun pengaturan berdasarkan Qanun No 12 Tahun 2016 secara spesifik mengatur tentang pemilihan dilakukan secara serentak diwilayah teritorial Aceh. Di mana dijelaskan berdasarkan Pasal 3 ayat (2) dan (3) bahwa pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dilakukan di daerah masing-masing sebagai satu kesatuan daerah pemilihan. Dalam perspektif ketentuan peraturan perundang-undangan nasional, Pasal 199 UU Pilkada Nasional yang telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir dirubah berdarkan UU No. 6 Tahun 2020, menyebutkan: "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".

Regulasi terkait pelaksanaan Pilkada secara nasional memberikan pengakuan terhadap eksistensi kekhususan yag dimiliki oleh Provinsi Aceh melalui frasa "sepanjang tidak diatur lain dalam undang-undang tersendiri". Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa UUPA mengatur secara jelas tentang pelaksanaan Pilkada, sehingga siklus penyelenggaraan Pilkada di Aceh, seharusnya merujuk kepada ketentuan UUPA dan mengikuti siklus penyelenggaraan Pilkada terakhir di Aceh.

Ketentuan lain yang juga mengatur dan mengikat yang memberikan pengakuan terhadap kekhususan yang terdapat pada penormaan yang terkandung di dalam UUPA adalah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XV/2017 dan Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 66/PUU-XV/2017, dalam putusan tersebut, disebutkan: "Karena UUPA adalah Undang-Undang yang berlaku khusus bagi daerah istimewa maka apa yang diatur didalamnya tidak serta merta dapat diubah sebagaimana hal demikian dapat dilakukan dalam pembentukan atau perubahan undang-undang lainnya.

Proses pembentukan undang-undang yang berhubungan dengan Pemerintahan Aceh maupun rencana perubahan UUPA yang ada saat ini melalui prosedur konsultasi dan pertimbangan dari DPRA. jika prosedur demikian tidak ditempuh maka norma undang-undang yang substansinya berhubungan

[33] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

langsung dengan kekhususan atau keistimewaan yang diatur dalam UUPA maupun yang mengubah ketentuan UUPA akan berdampak pada terjadinya ketidakpastian hukum bagi pemerintahan Aceh maupun rakyat Aceh secara keseluruhan yang berarti dengan sendirinya bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945"; Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan pengakuan yang jelas tentang kekhususan atau sifat sismetris yang dimiliki oleh UUPA melalui tafsir resmi (*judicial interpretation*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap beberapa pasal dalam ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Di mana UU tersebut memuat beberapa pasal yang kontradiktif dengan pengaturan pemilu yang ada berdasarkan UUPA.

3. Analisis Pelaksanaan Pilkada di Aceh

Ketentuan Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016, menyebutkan bahwa Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada 2022 akan diadakan pemilihan pada bulan November tahun 2024 merupakan suatu hal yang bertentangan dengan Pasal 65 ayat (1), sehingga merubah siklus penyelengaraan Pilkada di Aceh yang dilakukan 5 tahun sekali, berakhir pada tahun 2022, seharusnya dilaksanakan kembali pada pada tahun 2022 menjadi 2024 adalah perubahan siklus 5 tahun menjadi 7 tahun apabila dilaksanakan pada 2024. Tentunya hal tersebut merupakan pelanggaran yang dilakukan terhadap UUPA yang merupakan dasar kekhususan Aceh dalam menjalankan roda pemerintahannya.

Secara lebih spesifik ketentuan UU Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 yang apabila dilihat merupakan UU yang bersifat spesialis mengatur tentang Pilkada, di mana norma pada pasal tersebut memuat suatu perintah (*mandatory*) terkait dengan pelaksanaan Pilkada serentak pada bulan November Tahun 2024, ketentuan UU Pilkada secara hirariki merujuk kepada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun disisi lain UUPA merupakan UU kekhususan Aceh yang merupakan amanat dari ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Sehingga atas fenomena tersebut dapat dilihat bahwa ke dua norma yang dipertentangkan baik pada ketentuan UU Pilkada yaitu Pasal 201 ayat (3) dan (8) dan ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA adalah sama-sama merupakan norma pada UU yang berstatus lex spesialis. Maka untuk menengahi pertentangan antara kedua norma pada masing-masing UU perlu dilakukan suatu penafsiran yang bersifat sistematis terkait dengan norma dasar yang melahirkan norma pada masing-masing UU terkait dengan Pilkada di Aceh yang pada faktanya mengikut ketentuan UU Pilkada.

Secara hirarki norma Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 merujuk kepada Pasal 18 ayat (4) yang mengamanatkan bahwa pemilihan kepada daerah pada semua tingkatan baik provinsi maupun kabupaten/kota dilaksanakan secara demokratis. Arti demokratis yang dimaksud adalah merujuk kepada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UU. Dengan demikian maka makna demokratis dilekatkan pada Prinsip kedaulatan rakyat, di mana secara teoritik kedaulatan rakyat sebagai gagasan pokok mengandung 2 prinsip yaitu prinsip esensial dan prinsip prosedural, prinsip esensial dibagi menjadi 2, diantaranya yaitu prinsip kebebasan, dan prinsip kesamaan/kesetaraan. Prinsip posedural dibagi menjadi 2 prinsip yaitu suara mayoritas dan prinsip pertanggungjawaban.[34]

Terkait dengan prosedural pelaksanaan pemilihan, maka idelanya prinsip prosedural merupakan prinsip yang relevan untuk digunakan sebagai rujukan penafsiran demokratis pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Namun prosedural yang dimaksud bukan untuk menilai bagaimana prosedur

[34] Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Pada Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 130.

pelaksanaan Pilkada serentak, melainkan prosedur penormaan pada Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang pelaksanaan pemilu secara serentak pada bulan November Tahun 2024.

Ketetuan UU Pilkada merupakan ketentuan yang berasal dari kesepakatan politik antara Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang menyeragamkan pelaksanaan Pilkada di Daerah dengan beberapa alasan atau pertimbangan yang mendasarinya diantara lain pertimbangan efesiensi anggaran pelaksanaan Pilkada, efektifitas pemerintahan, harmonisasi siklus pemilu dan peningkatan stabilitas politik. Tentunya secara kasat mata hal tersebut telah memenuhi prinsip suara mayoritas sebagai prinsip prosedural dari gagasan kedaulatan rakyat, di mana prinsip suara mayoritas ini pun biasa dikenal dengan istilah *volonte generale*.

Perlu diperhatikan secara lebih seksama bahwa dalam konteks bagi daerah khusus yang diamanatkan melalui ketentuan Pasal 18B UUD 1945, suara mayoritas ini tidak hanya serta merta diwujukan melalui kesepakatan berdasarkan suara mayoritas di tingkat pemerintahan pusat. Namun juga harus memperhatikan kepentingan dari daerah, di mana dikatakan oleh Muhammad Yamin dalam pembahasan usul rancangan preambule hukum dasar negara hasil perumusan Panitia 9 pada tanggal 10 Juli 1945, menyatakan : “tetapi pada ketika kita membentuk Negara Indonesia, maka kedaulatan rakyat Indonesia dengan beberapa hal menjadi kedaulatan Negara republik Indonesia, dan kedaulatan ini tidak hanya tertuju kepada bangda Indonesia, tetapi juga tertuju kepada daerahnya”.[35]

Secara tegas suara mayoritas berdasarkan pemaparan dari Muhammad Yamin seharusnya mendahulukan kepentingan daerah, yang di mana dalam hal ini Provinsi Aceh merupakan daerah yang memiliki status khusus dan juga istimewa. Suara mayoritas dalam penormaan ketentuan Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 bukan hanya mengakomodir kepentingan pemilihan serentak berdasarkan keinginan yang dilandasi oleh alasan pertimbangan efesiensi anggaran pelaksanaan Pilkada, efektifitas pemerintahan, harmonisasi siklus pemilu dan peningkatan stabilitas politik, namun juga harus mengutamakan kepentingan daerah.

Berkenaan dengan hakikat dari pelaksanaan demokrasi sendiri, idealnya demokrasi yang baik adalah demokrasi yang tumbuh dari bawah ke atas (*buttom to up*), bukan model demokrasi yang dipaksanakan dari kehendak pemerintah pada level atas kepada pemerintah di daerah (*top to down*), hal tersebut sekiranya tidak lebih dari suatu model intervensi atas nama demokrasi yang merupakan bentuk sentralistik tanpa menghiraukan kehendak dari daerah dan bahkan melenggar ketentuan khusus yang mengatur suatu daerah seperti Provinsi Aceh.

Dilain hal, perlu dicermati bahwa untuk melakukan suatu perubahan atau penyimpangan terahadap UUPA dapat dilakukan dengan suatu pengecualian atas syarat tertentu yang diatur berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UUPA, menyebutkan: ”Rencana pembentukan UU oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA”. Ketentuan Pasal 23 ayat (1) huruf I UUPA menguatkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) UUPA, menyebutkan: “DPRA mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan terhadap rencana bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh”.

Berkenaan dengan hal tersebut sebenarnya UUPA sendiri memberikan persyaratan tertentu kepada suatu UU Nasional yang hendak mengatur persoalan berkaitan dengan Aceh harus dilakukan

[35] Anonimous Anonimous, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang Dari Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Tanggal 29 Mei 1945-16 Juli 1945 Dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18 Dan 19 Agustus 1945 Yang Berhubungan Dengan Penyusunan Undnag-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, tt).

dengan syarat konsultasi dengan DPRA, sehingga atas dasar tersebut dapat dilakukan pengecualian terhadap keberlakukan norma tertentu yang diatur dalam UUPA. Pada kenyatannya ketentuan Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 yang merubah siklus Pilkada di Aceh tidak memenuhi syarat yang diatur berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UUPA. Sehingga dapat dikatakan mustahil ketentuan tersebut dapat mengenyampingkan norma yang secara tegas diatur dalam UUPA terkait pelaksanaan Pilkada di Aceh. Sehingga secara yuridis dikatakan bahwa ketentuan Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 tidak memenuhi syarat legal formil untuk dapat diberlakukan guna mengenyampingkan ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA. Untuk itu dapat ditafsirkan bahwa secara yuridis siklus Pilkada berdasarkan UUPA adalah pada 2022 untuk menjaga konsistensi penyelengaraan Pilkada di aceh yaitu 5 tahun sekali berdasarkan Pasal 65 ayat (1) UUPA

PENUTUP

Adapun kesimpulan yang dapat diambil berdasarkan pembahasan dan analisa terkait penyelenggaraan Pilkada di Aceh berdasarkan UUPA adalah sebagai berikut:

Penyelengaraan Pilkada berdasarkan UUPA merujuk kepada siklus 5 tahun sekali yang diatur dalam Pasal 65 ayat (1) diselenggarakan pada tahun 2022. Ketentuan Pasal 201 ayat (3) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016, menyebutkan bahwa Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada 2022 akan diadakan pemilihan pada bulan November tahun 2024 merupakan suatu hal yang bertentangan dengan Pasal 65 ayat (1), karena regulasi tersebut tidak memenuhi syarat formil untuk dapat mengecualikan norma yang diatur Pasal 8 ayat (2) UUPA, menyebutkan:"Rencana pembentukan UU oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.

Adapun saran yang dapat diberikan berdasarkan pembahasan dan analisa terkait penyelenggaraan Pilkada di Aceh berdasarkan UUPA adalah sebagai berikut:

Hendaknya Pilkada di Aceh tetap merujuk pada ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPA, sehingga siklus pelaksaan Pilkada 5 tahun sekali berdasarkan UUPA diselenggarakan tetap pada tahun 2022, sebagai bentuk penghormatan kepada kekhususan Aceh sesuai dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945. Adapun regulasi nasional yang dibentuk oleh DPR RI yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh, harus dilakukan konsultasi sebagai syarat formil untuk dapat mengeyampinkan norma khusus yang diatur berdasarkan UUPA sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UUPA.

DAFTAR PUSTAKA

Abubakar, Abubakar, and Yoesoef Yoesoef. "Qanun Sebagai Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam." *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 4 (2021): 76.

Anindyajati, Titis, Winda Wijayanti, and Intan Permata Putri. "Implementasi Dan Akibat Hukum Penerapan Asas Lex Spesialis Derogat Legi Generalis Terhadap Kistimewaan Aceh." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021): 654.

Anonimous, Anonimous. *Himpunan Risalah Sidang-Sidang Dari Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Tanggal 29 Mei 1945-16 Juli 1945 Dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18 Dan 19 Agustus 1945 Yang Berhubungan Dengan Penyusunan Undnag-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, tt.

Armia, Muhammad Siddiq. "Democracy through Election: A Study on the Conflict of Norms in Aceh's Election Process." *JSEAHR* 2 (2018): 323.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Darmawan, Darmawan, and Tawang Tawang. "Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis Terhadap Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik Dalam Tindak Pidana Perjudian Togel Secara Online Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 599/PID.B/2018/PN.JKT UTR." *Jurnal Hukum Adigma* 1, no. 2 (2018): 4.

Djojosoekarto, Agung. *Kebijakan Otonomi Khusus, Pembelajaran Dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, Dan Yogyakarta*. Jakarta: Kemitraan, 2008.

———. *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*. Jakarta: Konrad-Adenauer-Stifung, 2006.

Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Pada Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 130.

Hamid, Ahmad Farhan. *Partai Politik Lokal Di Aceh*. Jakarta: Kemitraan, 2008.

Harun, Refly. "Pilkada Langsung Di Aceh, Diantara Sengketa Tiga Aturan." *Jurnal Lex Jurnalica* 3, no. 1 (2005): 4.

Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asismetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, 2014.

———. *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika)*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Jafar, Muhammad. "Asas Demokrasi Dan Partai Politik Lokal Di Provinsi Aceh." *Jurnal Ilmu Politik Dan Pemerintahan* 2, no. 1 (2016): 60–82.

Malian, Sobirin. "Menakar Loyalitas Dan Volatilitas Pemilih Pada Pemilu 2004." *Jurnal UNISIA* 51/XXVII/1 (2004): 79.

Marzuki, M. Laica. "Penggunaan Upaya Administratif Dalam Sengekta Tata Usaha Negara." In *Memantapkan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Rangka Lebih Mewujudkan Kedudukan Masyarakat Menurut Hukum*, 9. Ujung Pandang, 1992.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

Qamar, Nurul, and Farah Syah Reza. *Ilmu Dan Teknik Peraturan Perundang – Undangan*. Makasar: CV. Sosial Politics Genius, 2020.

Rahman, Dahlan A. "Otonomi Daerah Khsuus Aceh: Jembatan Menuju Rekonsiliasi Atau Sumber Ketegangan Baru." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 9, no. 3 (2024): 183–94.

Ranggawidjaja, Rangga. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: PT. Mandar Maju, 1998.

Rasida, Asda. "Partai Politik Lokal Aceh Dalam Sistem Ketatanegaraab Republik Indonesia." *Jurnal Varia Justicia* 12, no. 1 (2016): 1–14.

Sanur L., Debora. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh." *Jurnal Politica* 11, no. 1 (2020): 68.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.

Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudja. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Press, 2001.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Ulya, Zaki. "Dinamika Penerapan Hukum Jinayat Sebagai Wujud Rekonstruksi Syariât Islam Di Aceh." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 1 (2016): 135–48.

———. "Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2014): 371.