

KAJIAN NORMATIF TERHADAP HARMONISASI PENGATURAN PERGANTIAN ANTAR WAKTU ANGGOTA LEGISLATIF BERDASARKAN QANUN ACEH DAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM

Fuadi¹, Umar Mahdi², Nazaruddin³

^{1, 2, 3} Fakultas Hukum, Universitas Jabal Ghafur

fuadiyusuf1981@gmail.com¹, umarmahdi@unigha.ac.id², nazaruddin@unigha.ac.id³

Abstrak

Indonesia merupakan negara hukum hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam sistem negara hukum, segala bentuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus disusun secara sistematis dan harmonis secara hierarki khususnya pada pemilihan umum meyangkut dengan Pergantian Antar Waktu anggota legislatif. Pergantian Antar Waktu merupakan mekanisme konstitusional untuk mengganti anggota legislatif yang berhenti antar waktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan oleh partai politik. Permasalahan dalam penelitian ini yaitu bagaimana ketentuan hukum mengenai Pergantian Antar Waktu anggota legislatif berdasarkan Qanun Aceh dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, apa saja implikasi dari disharmonisasi pengaturan Pergantian Antar Waktu anggota legislatif antara Qanun Aceh dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dan bagaimana upaya harmonisasi yang dapat dilakukan untuk Pergantian Antar Waktu anggota legislatif antara Qanun Aceh dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Metode penelitian yuridis normative melakukan penelitian keustakaan melalui data sekunder yang terdiri dari bahan primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2019 terdapat perbedaan signifikan dalam pengaturan proses Pergantian Antar Waktu anggota legislatif antara tingkat daerah khusus Aceh dan nasional, namun terdapat disharmonisasi dalam hal pengaturan Pergantian Antar Waktu dalam proses administratif, asas kepastian hukum, efektivitas sistem demokrasi, dan legitimasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Upaya harmonisasi antara Qanun Aceh dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dilakukan melalui revisi Qanun yang melibatkan Komisi Pemilihan Umum. Disarankan penyelenggara pemilihan umum untuk melakukan penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk hierarki, dan melakukan komunikasi antar lembaga terkait secara intens untuk menciptakan sinkronisasi penyelenggaraan pemilihan umum terutama Pergantian Antar Waktu anggota legislatif untuk menghindari gugatan.

Kata Kunci: Pergantian, Legislatif, Pemilihan Umum.

Abstract

Indonesia is a country of law, as stated in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In a legal state system, all forms of policies and laws must be arranged systematically and harmoniously in a hierarchical manner, especially in general elections concerning the Interim Replacement of legislative members. Interim Replacement is a constitutional mechanism to replace legislative members who stop their positions due to death, resignation, or dismissal by political parties. The problem in this research is how the legal provisions regarding Interim Replacement of legislative members are based on the Aceh Qanun and the General Election Commission Regulations, what are the implications of the disharmony of the Interim Replacement of legislative members between the Aceh Qanun and the General Election Commission Regulations and how harmonization efforts can be made for Interim Replacement of legislative members between the Aceh Qanun and the General Election Commission Regulations. The normative juridical research method conducts literature research through secondary data consisting of primary, secondary, and tertiary materials. The results of the study indicate that Aceh Qanun Number 3 of 2008 and General Election Commission Regulation Number 6 of 2019 have significant differences in the regulation of the process of Interim Replacement of legislative members between the special regional level of Aceh and the national level, but there is disharmony in terms of regulating Interim Replacement in the administrative process, the principle of legal certainty, the effectiveness of the democratic system, and the legitimacy of regional government administration. Harmonization efforts between Aceh Qanun and General Election Commission Regulation are carried out through revisions to the Qanun involving the General Election Commission. It is recommended that general election organizers make adjustments to laws and regulations in the form of a hierarchy, and conduct intensive communication between related institutions to create synchronization in the implementation of general elections, especially Interim Replacement of legislative members to avoid lawsuits.

Keywords: Change, Legislature, General Election.

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam sistem negara hukum, segala bentuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus disusun secara sistematis dan harmonis antar berbagai tingkatan regulasi. Salah satu aspek penting dalam praktik ketatanegaraan adalah pengaturan terkait pengisian kekosongan jabatan anggota legislatif, yang dikenal dengan sebutan Pergantian Antar Waktu (PAW).

PAW merupakan mekanisme konstitusional untuk mengganti anggota legislatif yang berhenti antar waktu karena berbagai alasan seperti meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Mekanisme ini diatur dalam peraturan nasional seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) sebagai aturan teknis pelaksanaannya. Di sisi lain, Aceh sebagai daerah dengan status kekhususan dan keistimewaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) memiliki kewenangan untuk mengatur pelaksanaan pemilihan legislatif dan pengisian jabatan legislatif melalui produk hukum daerah yang disebut Qanun. Situasi dualisme hukum ini tidak hanya berdampak pada kelambatan proses administrasi PAW, tetapi juga berimplikasi terhadap legitimasi politik dari anggota legislatif yang diangkat melalui mekanisme yang masih diperdebatkan dasar hukumnya. Ketidakpastian tersebut berdampak langsung terhadap kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif daerah, serta menciptakan ruang konflik kepentingan di antara partai politik, lembaga penyelenggara pemilu, dan pemerintah daerah.

Qanun sebagai produk hukum daerah yang bersifat *lex specialis* seharusnya mampu menjawab kebutuhan daerah yang memiliki kekhususan seperti Aceh. Namun, pengaturan dalam Qanun tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di sisi lain.

Peraturan KPU sebagai peraturan teknis nasional juga wajib mempertimbangkan kekhususan dan kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Permasalahan harmonisasi peraturan ini tidak dapat dipandang sebagai masalah administratif semata, melainkan menyangkut prinsip dasar negara hukum, yaitu kejelasan norma, kesesuaian antar sistem hukum, serta kepastian hukum.

Dalam konteks otonomi daerah asimetris, seperti yang dimiliki Aceh, harmonisasi antara hukum nasional dan hukum daerah menjadi sangat penting agar tidak terjadi fragmentasi hukum yang dapat mengganggu tatanan demokrasi dan stabilitas pemerintahan.

Aceh merupakan satu-satunya daerah di Indonesia yang mendapatkan pengakuan kekhususan secara eksplisit dalam bidang politik, pemerintahan, dan hukum. Pengakuan ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), yang memberikan kewenangan khusus bagi Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam dan otonomi khusus.

Salah satu bentuk kekhususan tersebut tercermin dalam kelembagaan pemilihan umum di Aceh, di mana penyelenggaraan pemilu dan pemilihan kepala daerah tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara langsung, melainkan oleh lembaga yang disebut Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh. Komisi Independen Pemilihan (KIP) adalah bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang berwenang menyelenggarakan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPD/ DPR/ DPRA/ DPRK, serta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh.

Dalam pelaksanaan tugasnya, KIP tetap mengacu pada ketentuan nasional, namun juga harus menyesuaikan dengan peraturan daerah yang berlaku, khususnya Qanun Aceh. Dalam kerangka otonomi khusus ini, Aceh memiliki kewenangan untuk membentuk Qanun sebagai bentuk legislasi daerah yang mencerminkan kekhususan dan kebutuhan lokal. Salah satunya adalah pengaturan tentang tata cara Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPRA dan DPRK.

Namun, pada saat yang sama, proses PAW juga berada dalam ranah kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatur melalui Peraturan KPU (PKPU) sebagai turunan dari Undang-Undang Pemilu yang berlaku secara nasional. Ketika terdapat perbedaan pengaturan, misalnya dalam prosedur, jangka waktu, atau dasar pemberhentian dan pengangkatan anggota legislatif antar waktu, maka timbul pertanyaan hukum: peraturan mana yang harus didahulukan, dan bagaimana menafsirkan hierarki hukum dalam konteks daerah dengan otonomi khusus?

Disinilah pentingnya pendekatan kajian normatif, untuk menganalisis hubungan antara Qanun Aceh sebagai hukum daerah yang bersifat khusus dengan PKPU sebagai peraturan teknis nasional. Ketika dua norma hukum berjalan tidak seirama, maka selain menciptakan kebingungan di tingkat implementasi, juga membuka ruang konflik kewenangan antara pemerintah daerah, partai politik, KPU, dan bahkan Mahkamah atau pengadilan.

Ketidakharmonisan ini dapat menciptakan preseden buruk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang menjunjung prinsip persatuan dalam kerangka negara kesatuan. Oleh karena itu, perlu dirumuskan suatu konstruksi hukum yang dapat menjamin bahwa produk hukum di

tingkat daerah, meskipun memiliki kekhususan, tetap sejalan dan tidak bertentangan dengan sistem hukum nasional.

Pertanyaan ini membawa kita pada kompleksitas relasi antara sistem hukum nasional dan sistem hukum daerah yang memiliki kekhususan. Di satu sisi, asas *lex superior derogat legi inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah) menjadi dasar utama dalam memahami hierarki peraturan perundang-undangan.

Melihat keadaan tersebut, kekhususan Aceh sebagai daerah otonomi khusus juga diatur oleh undang-undang yang memiliki kedudukan khusus dalam struktur hukum nasional. Dalam konteks ini, Qanun Aceh tidak dapat secara otomatis diposisikan lebih rendah dari PKPU, mengingat keberadaan Qanun didasarkan langsung pada undang-undang (UUPA) yang bersifat *lex specialis* terhadap daerah Aceh. Kondisi ini menuntut adanya pendekatan hermeneutis dan sistematis dalam menafsirkan hubungan antar norma, bukan sekadar berdasarkan urutan hierarkis formal, tetapi juga memperhatikan fungsi, tujuan pembentukan norma, dan kedudukan khusus suatu peraturan dalam konteks otonomi daerah.

Dalam hal ini, penting untuk dilihat apakah PKPU yang bersifat umum tetap berlaku mutlak terhadap semua daerah, atau apakah ia harus menyesuaikan dengan norma-norma lokal yang diakui dalam sistem hukum nasional melalui undang-undang kekhususan.

Apabila tidak dilakukan penafsiran dan harmonisasi secara tepat, maka perbedaan norma tersebut berpotensi melahirkan *dual jurisdiction* (kewenangan ganda) dalam proses PAW di Aceh. Hal ini tidak hanya membingungkan penyelenggara pemilu, tetapi juga membuka celah sengketa antar partai politik, lembaga legislatif, dan bahkan masyarakat pemilih yang meragukan legalitas dari proses penggantian anggota legislatif.

Perlu dilakukan kajian normatif yang dapat menjelaskan bagaimana prinsip-prinsip hukum, seperti kesesuaian antara peraturan, kejelasan norma, dan kepastian hukum, dapat diterapkan secara harmonis dalam kerangka hubungan antara Qanun Aceh dan PKPU. Kajian ini juga menjadi penting untuk memberikan rekomendasi terhadap praktik legislasi dan implementasi hukum yang tidak hanya sesuai dengan struktur hukum nasional, tetapi juga tidak mengabaikan karakteristik dan kekhususan daerah seperti Aceh.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan, maka tepat kiranya jika penelitian mengangkat judul. “Kajian Normatif terhadap Harmonisasi Pengaturan PAW Anggota Legislatif antara Qanun Aceh dan Peraturan KPU”.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan yang melakukan kajian pada peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan

dokument lainnya yang mendukung untuk penelitian ini, namun dalam penelitian ini juga tidak tutup kemungkinan dilakukan penelitian lapangan untuk mendapatkan data akurat terkait pelanggaran hukum yang dilakukan oleh lapas. Data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yaitu menyajikan data yang telah didapat dari hasil wawancara dengan responden dan informan. Penyusunan hasil penelitian dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif, yaitu berusaha memberikan gambaran secara nyata tentang fakta-fakta yang ditemukan dalam praktik di lapangan serta mengaitkan dengan data kepustakaan, berupa bahan-bahan hukum.

Pembahasan

Ketentuan Hukum Mengenai Pergantian Antar Waktu Anggota Legislatif Diatur Dalam Qanun Aceh dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Pergantian Antar Waktu (PAW) merupakan mekanisme penting dalam menjaga keberlangsungan fungsi lembaga legislatif ketika terdapat kekosongan keanggotaan akibat berbagai sebab seperti meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Di Aceh, mekanisme PAW diatur oleh dua rezim hukum yang saling berdampingan, yakni Qanun Aceh sebagai bentuk regulasi daerah yang lahir dari kekhususan Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) sebagai produk hukum nasional yang mengatur teknis penyelenggaraan pemilu.

a. Ketentuan dalam Qanun Aceh

Qanun Aceh tentang Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan DPR Kabupaten/Kota melalui Pergantian Antar Waktu memberikan kewenangan kepada partai politik untuk mengusulkan nama calon pengganti kepada pimpinan DPR Aceh, yang selanjutnya diteruskan kepada Gubernur Aceh untuk mendapatkan pengesahan. Dalam proses ini, partai politik berperan penting sebagai pengusul, dengan memperhatikan urutan perolehan suara terbanyak berikutnya dari hasil Pemilu terakhir.

Qanun ini juga mengatur bahwa calon pengganti harus memenuhi sejumlah persyaratan administratif dan substantif, termasuk tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, serta tidak sedang dicabut hak pilihnya. Penilaian kelayakan administratif dilakukan oleh Sekretariat DPR Aceh atau DPR Kabupaten/Kota sebelum diteruskan ke tingkat yang lebih tinggi.

Dalam pelaksanaannya, mekanisme ini dimaksudkan untuk memastikan adanya legitimasi dari proses PAW yang mengakomodasi sistem multipartai dan semangat otonomi

daerah yang melekat dalam kekhususan Aceh. Namun, muncul tantangan ketika substansi dan mekanisme dalam Qanun ini berbeda atau tidak sepenuhnya selaras dengan Peraturan KPU, terutama dalam aspek teknis verifikasi, waktu proses, dan alur pengesahan.

Kesenjangan normatif ini berpotensi menciptakan kebingungan dalam pelaksanaan, terutama bagi Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh sebagai pelaksana teknis pemilu di daerah, yang juga memiliki kewajiban mematuhi regulasi nasional. Maka dari itu, penting untuk memperkuat koordinasi antar lembaga dan mengedepankan pendekatan harmonisasi hukum agar tidak terjadi stagnasi atau bahkan sengketa dalam proses PAW di Aceh.

b. Ketentuan dalam Peraturan KPU

Secara nasional, PAW diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang Pergantian Antar Waktu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam aturan ini, mekanisme PAW dijelaskan secara teknis dan administratif, dimulai dari pengusulan oleh partai politik kepada pimpinan lembaga legislatif, yang kemudian diteruskan kepada KPU sebagai lembaga yang berwenang memverifikasi dan menetapkan calon pengganti berdasarkan hasil Pemilu terakhir.

PKPU ini menekankan pentingnya integritas dan kepastian hukum dalam proses PAW, dengan menetapkan prosedur yang ketat terkait dokumen pendukung, batas waktu penyampaian, serta kriteria kelayakan calon pengganti. Selain itu, PKPU juga mengatur bahwa proses PAW harus dilakukan berdasarkan daftar calon tetap (DCT) dan suara terbanyak berikutnya, kecuali terdapat ketentuan lain dalam keputusan pengadilan atau kasus khusus yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil wawancara terdapat sejumlah perbedaan antara PKPU dan Qanun Aceh, terutama pada aspek pengesahan akhir calon PAW dan keterlibatan pemerintah daerah. Dalam PKPU, peran pemerintah daerah tidak disebutkan secara eksplisit sebagai pihak yang mengesahkan calon PAW, pengesahan dilakukan oleh KPU setelah melalui proses verifikasi. Namun, Qanun Aceh masih menyebutkan peran Gubernur sebagai pihak yang mengesahkan calon PAW, sehingga menciptakan potensi tumpang tindih wewenang dan prosedur.

Sementara itu, perbedaan tersebut menyebabkan kebingungan dalam pelaksanaan PAW dan seringkali memperlambat proses, karena masing-masing pihak berpegang pada regulasi yang berbeda. Mereka menekankan pentingnya pembaruan atau harmonisasi regulasi yang lebih konsisten antara pusat dan daerah, mengingat Aceh adalah daerah dengan otonomi khusus.

Perbedaan antara Qanun dan PKPU dalam konteks PAW ini menimbulkan implikasi yuridis terhadap kepastian hukum dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, harmonisasi norma antara hukum nasional dan hukum daerah menjadi sangat penting, dalam negara hukum yang menganut prinsip supremasi konstitusi, seluruh peraturan perundang-undangan harus bersumber dan sejalan dengan konstitusi dan tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya.

c. Perbandingan dan Temuan Lapangan

Ketika dilakukan perbandingan antara ketentuan dalam Qanun Aceh dan Peraturan KPU, terdapat perbedaan signifikan pada aspek tahapan verifikasi, alur persetujuan, serta jangka waktu pelaksanaan. Dalam Qanun Aceh, proses PAW menekankan pada peran partai politik dan pimpinan DPR Aceh, yang kemudian mengajukan calon pengganti kepada Gubernur Aceh untuk mendapatkan persetujuan. Setelah disetujui, usulan tersebut baru disampaikan ke KIP Aceh untuk diproses lebih lanjut.

Sebaliknya, dalam PKPU, tahapan PAW lebih sentralistik dan dikendalikan oleh KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Setelah partai politik menyampaikan usulan kepada pimpinan DPR, proses verifikasi dan penetapan calon pengganti dilakukan langsung oleh KPU tanpa melibatkan kepala daerah. Alur dalam PKPU lebih ringkas dan prosedural, dengan tenggat waktu yang ketat untuk setiap tahapannya, yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan efisiensi waktu.

Perbedaan ini juga diperkuat oleh hasil wawancara, yang menyampaikan bahwa kewenangan Gubernur sebagai pemberi pengesahan akhir dalam Qanun Aceh masih dipertahankan sebagai bagian dari kekhususan daerah. Namun, dari perspektif hukum nasional, hal ini dianggap tidak sejalan dengan prinsip bahwa PAW adalah bagian dari kewenangan penyelenggara Pemilu (KPU), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu.

Selain itu, belum adanya revisi Qanun pasca terbitnya PKPU dan UU Pemilu terbaru menyebabkan adanya tumpang tindih dan tarik-menarik kewenangan antara lembaga legislatif, eksekutif daerah, dan penyelenggara pemilu. Hal ini seringkali mengakibatkan keterlambatan dalam proses PAW dan munculnya tafsir yang berbeda di lapangan.

Situasi ini menunjukkan bahwa tanpa adanya harmonisasi antara PKPU dan Qanun Aceh, pelaksanaan PAW di Aceh berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini bertentangan dengan prinsip *legal certainty* dalam negara hukum dan asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu bahwa peraturan yang lebih tinggi harus diutamakan daripada peraturan yang lebih rendah jika terjadi konflik.

d. Analisis Normatif

Jika ditinjau dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan KPU yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Qanun Aceh, yang secara formal adalah Peraturan Daerah. Hal ini merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022, yang menempatkan Peraturan Daerah (termasuk Qanun Aceh) pada urutan di bawah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan peraturan lembaga/kementerian yang ditetapkan untuk melaksanakan undang-undang.

Secara teori, asas *lex superior derogat legi inferiori* menyatakan bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah jika terjadi konflik atau pertentangan. Dalam konteks ini, jika ketentuan dalam Qanun Aceh bertentangan dengan Peraturan KPU yang merupakan turunan langsung dari undang-undang, maka secara normatif Qanun Aceh seharusnya disesuaikan atau tidak diberlakukan pada bagian yang bertentangan. Namun, praktik di lapangan tidak sesederhana itu. Dalam beberapa kasus, KIP Aceh harus menyesuaikan diri dengan prosedur yang ditetapkan dalam Qanun Aceh demi menjaga hubungan kelembagaan dan mempertimbangkan kekhususan Aceh. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara formil PKPU lebih tinggi dalam hierarki peraturan, realitas politik dan sosial di Aceh menuntut pendekatan yang lebih kompromistis. Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan menegaskan pentingnya pengakuan terhadap kekhususan daerah dalam kerangka negara kesatuan, selama tidak bertentangan secara substansial dengan prinsip konstitusi dan hukum nasional.

Berdasarkan analisis terhadap ketentuan hukum dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 dan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan signifikan dalam pengaturan proses Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota legislatif antara tingkat daerah khusus Aceh dan nasional. Qanun Aceh menekankan peran dominan partai politik dan DPR Aceh dalam proses pengusulan dan persetujuan PAW, dengan tahapan yang lebih banyak melibatkan mekanisme internal kelembagaan daerah. Di sisi lain, Peraturan KPU sebagai turunan dari Undang-Undang Pemilu mengatur proses PAW secara lebih teknis, terstruktur, dan dalam kerangka waktu tertentu dengan peran KPU yang kuat sebagai lembaga pelaksana.

Dari perspektif hierarki perundang-undangan, Peraturan KPU secara normatif memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Qanun, karena PKPU merupakan peraturan pelaksana dari

undang-undang, sedangkan Qanun berada pada level peraturan daerah. Namun, mengingat kekhususan Aceh yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), maka keberadaan Qanun Aceh memiliki kekuatan hukum tersendiri yang menuntut adanya penyesuaian atau harmonisasi vertikal antara kedua peraturan tersebut.

Implikasi dari Disharmonisasi Pengaturan Antar Waktu Anggota Legislatif Antara Qanun dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Disharmonisasi antara Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 dan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota legislatif menimbulkan beberapa implikasi baik secara normatif, administratif, maupun politis dalam pelaksanaan sistem demokrasi di Aceh.

a. Ketidakpastian Hukum dan Dualisme Prosedur

Perbedaan mendasar terkait mekanisme pengusulan, tahapan verifikasi, dan pelibatan lembaga dalam proses PAW menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Dalam wawancara dengan Biro Hukum Setda Aceh, disampaikan bahwa kondisi ini menyulitkan proses administratif yang seharusnya berjalan cepat dan sederhana.

"Kami sering menerima permintaan klarifikasi dari DPR Aceh atau dari partai politik mengenai mekanisme PAW, karena mereka bingung apakah harus mengikuti Qanun atau PKPU. Ini menciptakan ruang abu-abu yang berbahaya secara hukum,". Ketidakpastian hukum ini, jika dibiarkan terus berlangsung, akan melemahkan fungsi representasi politik di Aceh. Ketidaksesuaian dalam norma juga menimbulkan kerancuan administratif, karena dokumen atau syarat yang dipersyaratkan dalam Qanun seringkali tidak identik dengan yang ada di PKPU.

Contohnya, Qanun Aceh memberikan kewenangan lebih besar kepada partai politik untuk mengajukan calon PAW langsung kepada pimpinan DPR Aceh, sedangkan PKPU menekankan adanya verifikasi oleh KPU terlebih dahulu sebelum diproses lebih lanjut. Hal ini memunculkan konflik tafsir di tingkat implementasi.

Perbedaan alur ini telah menyebabkan penundaan dalam proses PAW di beberapa kasus. "Pernah ada kasus di mana partai sudah mengajukan nama ke DPR Aceh berdasarkan Qanun, tapi kami dari KIP belum melakukan verifikasi karena mengikuti prosedur PKPU. Ini jadi tarik menarik antara pusat dan daerah," Kondisi semacam ini mengindikasikan bahwa tanpa adanya harmonisasi regulasi, Aceh sebagai daerah dengan kekhususan tetap akan

menghadapi tantangan hukum yang besar, khususnya dalam sinkronisasi kewenangan antara pusat dan daerah.

Salah satu ciri negara hukum adalah adanya kesatuan sistem hukum (*legal unity*), yang artinya peraturan di daerah tidak boleh bertentangan secara substantif dengan peraturan nasional. Ketika peraturan daerah menimbulkan multitafsir atau bertentangan dengan ketentuan pusat, maka akan muncul fragmentasi hukum, yang pada akhirnya merugikan kepastian dan keadilan hukum.

Hierarki peraturan perundang-undangan menempatkan Peraturan KPU dalam kategori peraturan pelaksana undang-undang, sedangkan Qanun, meskipun diakui sebagai bentuk otonomi khusus, tetap berada dalam level peraturan daerah. Oleh sebab itu, secara normatif, Qanun tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketika sistem hukum nasional dan hukum daerah tidak terintegrasi dengan baik, maka risiko utama yang muncul adalah terhambatnya fungsi representasi publik, penurunan kepercayaan publik terhadap lembaga penyelenggara pemilu, serta potensi konflik hukum antar institusi.

b. Potensi Konflik Kelembagaan

Implikasi berikutnya adalah potensi konflik kelembagaan antara institusi daerah, seperti DPR Aceh dan KIP Aceh, dengan KPU pusat. Hal ini disebabkan oleh adanya dualitas kepatuhan normatif yang dihadapi oleh KIP Aceh. Di satu sisi, KIP Aceh secara struktural adalah bagian dari KPU sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu di Aceh dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, yang bersifat independen namun juga mengikuti ketentuan nasional.

Dalam praktiknya, beberapa keputusan KIP Aceh yang merujuk pada Qanun seringkali dianggap tidak sejalan oleh KPU pusat yang berpedoman pada PKPU. Pernah terjadi ketegangan antara DPR Aceh dan KPU pusat saat pengajuan calon PAW dianggap tidak sah karena belum melalui verifikasi KPU, padahal telah dinyatakan lengkap menurut ketentuan Qanun Aceh. "Kami merasa kewenangan daerah tidak dihargai. Sudah ada dasar Qanun yang sah, tetapi KPU pusat menolak dengan alasan belum sesuai PKPU. Ini membuat kerja politik kami menjadi terhambat."

Fenomena ini berpotensi menurunkan efektivitas institusi lokal, serta menimbulkan krisis koordinasi antara pusat dan daerah. Hal ini juga menjadi bukti belum optimalnya mekanisme harmonisasi vertikal sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur bahwa

peraturan perundang-undangan di daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Konflik antar lembaga seperti ini juga berpengaruh terhadap persepsi publik mengenai legitimasi hasil PAW. Apabila masyarakat melihat proses PAW penuh tarik-menarik antar lembaga, maka akan timbul krisis kepercayaan terhadap lembaga demokrasi lokal.

Hukum seharusnya menjadi alat untuk menyelesaikan konflik sosial, bukan malah menjadi sumber konflik itu sendiri. Ketika regulasi tidak harmonis, maka hukum kehilangan peran solutifnya dan justru menjadi pemicu disintegrasi administratif dan politik.

c. Hambatan Administratif dan Politik

Ketidaksinkronan aturan PAW juga memperlambat proses pengisian kekosongan jabatan legislatif, yang seharusnya dilakukan secara cepat untuk menjaga efektivitas kerja lembaga legislatif. Dalam beberapa kasus yang ditemukan dalam praktik di Aceh, calon yang diusulkan oleh partai politik melalui mekanisme Qanun ditolak oleh KPU pusat atau tidak segera diproses karena dianggap tidak memenuhi ketentuan dalam Peraturan KPU.

Sebagaimana disampaikan oleh narasumber dari Biro Hukum Setda Aceh, terdapat kejadian di mana seorang calon PAW yang telah diusulkan berdasarkan Qanun Aceh tidak dapat dilantik karena belum mendapatkan persetujuan dari KPU pusat. Hal ini menyebabkan kekosongan jabatan legislatif yang berkepanjangan, sehingga terjadi stagnasi dalam pengambilan keputusan legislatif di DPR Aceh atau DPRK.

“Ada kekosongan jabatan hingga beberapa bulan karena terjadi tarik-ulur antara Qanun Aceh dan Peraturan KPU. Padahal dari sisi daerah, prosesnya sudah sesuai dengan ketentuan daerah,” Kondisi ini bertentangan dengan prinsip hukum administrasi negara yang menekankan pada efisiensi dan kepastian hukum, setiap tindakan administrasi negara harus menjamin kepastian hukum dan tidak menghambat fungsi pelayanan publik.

Selain memperlambat proses, ketidaksinkronan ini juga menyebabkan ketidakpastian bagi calon legislatif pengganti yang telah mengajukan diri, serta berpotensi menimbulkan konflik internal di tubuh partai politik pengusul. Dalam beberapa kasus, terdapat calon yang telah diumumkan oleh DPRK namun kemudian dibatalkan karena tidak memenuhi persyaratan berdasarkan Peraturan KPU.

Permasalahan ini menunjukkan pentingnya mekanisme harmonisasi dan koordinasi antara pusat dan daerah, serta perlunya penyesuaian aturan teknis agar tidak terjadi tumpang tindih atau konflik kewenangan. Harmonisasi ini menjadi penting untuk menjaga stabilitas politik dan tata kelola pemerintahan yang efektif, terutama dalam konteks daerah dengan kekhususan seperti Aceh.

d. Menurunnya Kredibilitas Kelembagaan

Kondisi disharmonisasi ini juga berimplikasi pada menurunnya kredibilitas lembaga legislatif dan penyelenggara pemilu di mata publik. Ketika masyarakat menyaksikan bahwa proses Pergantian Antar Waktu (PAW) berlangsung lambat, tidak seragam, dan sering diwarnai oleh tarik-ulur antara kewenangan pusat dan daerah, maka kepercayaan publik terhadap integritas proses demokrasi menjadi terganggu.

Proses PAW yang berlarut-larut tanpa kepastian waktu telah menimbulkan persepsi negatif dari masyarakat, seolah-olah lembaga legislatif dan penyelenggara pemilu tidak profesional dan terkesan politis. “Masyarakat jadi bertanya-tanya, kenapa orang yang seharusnya menggantikan kursi kosong tidak juga dilantik? Padahal daerah sudah memproses sesuai Qanun. Ini membuat kepercayaan publik menurun.”

Fenomena ini diperkuat oleh teori legitimasi kelembagaan, yang menyatakan bahwa legitimasi suatu institusi sangat bergantung pada transparansi, konsistensi aturan, dan kepastian dalam prosesnya. Bila proses legislasi atau pemilu tampak tidak terkoordinasi atau saling bertentangan, maka hal itu dapat memperlemah legitimasi demokrasi secara keseluruhan. Selain itu, ketidakharmonisan ini juga dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk melakukan politisasi proses PAW, dengan mengacu pada regulasi yang dianggap lebih menguntungkan kepentingannya. Hal ini menimbulkan celah hukum dan memperbesar potensi konflik kepentingan antar pemangku kepentingan.

Kondisi ini menunjukkan pentingnya adanya mekanisme yang jelas dan tegas dalam penyelarasan norma hukum pusat dan daerah, utamanya dalam konteks otonomi khusus seperti Aceh. Tanpa harmonisasi yang menyeluruh, akan terus terjadi tarik-menarik antara legalitas dan kewenangan, yang berdampak langsung pada stabilitas politik, kepercayaan publik, dan efektivitas pemerintahan.

e. Ketidaksesuaian dengan Prinsip Negara Hukum

Dari perspektif teori hukum, disharmonisasi ini mencederai prinsip dasar negara hukum, salah satu ciri utama negara hukum adalah adanya kepastian hukum, di mana norma-norma harus dapat dipahami, ditaati, dan diterapkan secara seragam.

Sementara itu suatu sistem hukum yang baik harus memenuhi asas klaritas, konsistensi, dan kemungkinan untuk dilaksanakan. Ketidaksesuaian antara Qanun Aceh dan Peraturan KPU menciptakan ambiguitas hukum. Misalnya, dalam proses verifikasi calon PAW dan pelibatan institusi yang berwenang, terdapat prosedur berbeda yang berpotensi saling meniadakan satu sama lain. Hal ini menimbulkan ketidakpastian dalam implementasi hukum,

sehingga norma yang seharusnya memberi kejelasan justru menciptakan kebingungan baik di kalangan pejabat penyelenggara, partai politik, maupun masyarakat.

Ketidakkonsistenan norma hukum ini juga mencerminkan lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam merumuskan kebijakan yang selaras, khususnya dalam konteks daerah dengan status otonomi khusus seperti Aceh. Jika kondisi ini dibiarkan tanpa upaya penyelarasan, maka potensi konflik hukum akan terus berulang dan menimbulkan instabilitas tata kelola pemerintahan di tingkat lokal.

Dapat disimpulkan bahwa disharmonisasi antara Qanun Aceh dan Peraturan KPU dalam hal pengaturan PAW tidak hanya berdampak pada proses administratif semata, melainkan juga berimplikasi terhadap asas kepastian hukum, efektivitas sistem demokrasi, dan legitimasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap ketentuan hukum dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 dan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan signifikan dalam pengaturan proses Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota legislatif antara tingkat daerah khusus Aceh dan nasional. Qanun Aceh menekankan peran dominan partai politik dan DPR Aceh dalam proses pengusulan dan persetujuan PAW, dengan tahapan yang lebih banyak melibatkan mekanisme internal kelembagaan daerah. Ketidaksesuaian antara Qanun Aceh dan Peraturan KPU menciptakan ambiguitas hukum. Misalnya, dalam proses verifikasi calon PAW dan pelibatan institusi yang berwenang, terdapat prosedur berbeda yang berpotensi saling meniadakan satu sama lain. Hal ini menimbulkan ketidakpastian dalam implementasi hukum, sehingga norma yang seharusnya memberi kejelasan justru menciptakan kebingungan baik di kalangan pejabat penyelenggara, partai politik, maupun masyarakat, dan Upaya harmonisasi antara Qanun Aceh dan Peraturan KPU dalam pengaturan PAW dapat dilakukan melalui revisi Qanun yang melibatkan KPU sebagai pembina teknis, penyusunan nota kesepahaman (MoU), serta penerbitan peraturan atau surat edaran bersama.

Referensi

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hans Kelsen dan Penerapannya dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 2018
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. 2014.

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Tata Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers. 2020.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. Yale University Press. 1964
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2008
- Harkrisnowo, Harkristuti. *Harmonisasi Hukum dalam Sistem Negara Kesatuan*. Jurnal Konstitusi, 2021.
- Harijanti, S. D. *Hukum Pemilu dan Penguatan Demokrasi Konstitusional*. Bandung: Pustaka Setia. 2014
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni (Pure Theory of Law)*. Bandung: Nuansa. 2006
- Lestari, R. A. "Qanun dan Dinamika Pembentukan Hukum Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan." *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Malikussaleh*, 2023.
- Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2020
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, Edisi Revisi, 2021.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Pre 2005
- Marwan Mas, Jimmy Z. Usfunan. *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media. 2020
- Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES. 2009
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media. 2021
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- MoU Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, 15 Agustus 2005.
- Nurjihad, M. *Otonomi Khusus Aceh dalam Perspektif Hukum Tata Negara*. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, 2020.
- Nadirsyah Hosen. *Constitutional Theocracy in Indonesia: An Analysis of Legal Pluralism*. Journal of Legal Pluralism, 2021.
- Nurhayati, A. "Implementasi Kewenangan KIP Aceh dalam Perspektif Otonomi Khusus." *Jurnal Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry*, 2022.
- Nurjannah, L. "Harmonisasi Hukum antara UU Pemerintahan Aceh dan Hukum Nasional." *Jurnal Otonomi Daerah*, 2022.
- Nurjihad, M. *Kewenangan Hukum Daerah dalam Otonomi Khusus Aceh dan Potensi Tumpang Tindih dengan Regulasi Nasional*. Jurnal Legislasi Indonesia, 2020.
- Nurjannah, S.H., M.H. *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus Aceh*. Yogyakarta: FH UII Press. 2021
- Simanjuntak, Hotma P. *Harmonisasi Hukum Nasional dan Hukum Daerah dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: FHUI Press. 2016
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 106/PUU-XIII/2015.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Putusan Nomor 128/PUU-VII/2009. 2010.
- Putra, I. M. Y. "Asas Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Otonomi Khusus Aceh." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2021.

- Prasetyo, T. *Hukum Tata Negara Indonesia: Konstitusionalisme dan Desentralisasi Asimetris*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2023
- Putra, S. A. *Harmonisasi Hukum Nasional dan Hukum Lokal dalam Negara Kesatuan: Studi pada Implementasi Qanun Aceh*. Jurnal Hukum Otonomi Daerah, 2023.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2020.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*. Jakarta: Kompas. 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2020
- Radbruch, Gustav. *Legal Philosophy. Translated by Kurt Wilk*. Oxford: Oxford University Press. 2006
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2009
- Suwandi Sumarto. *Negara Hukum dan Peradaban Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media. 2022
- Subekti, R. *Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: Intermasa. 2009
- Supriyanto, Eko. *Otonomi Khusus Aceh: Evaluasi Implementasi UU No. 11 Tahun 2006*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2020
- Syahrizal Abbas. *Kekhususan Aceh dalam Bingkai NKRI*. Banda Aceh: Ar-Raniry Press. 2011
- Suchman, Mark C. *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. Academy of Management Review, 1995.
- Simanjuntak, R. *Harmonisasi Hukum Pusat dan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Kepastian Hukum*. Jurnal Rechts Vinding, 2016.
- Simandjuntak, D. "Penguatan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu dalam Bingkai Otonomi Khusus Aceh." Jurnal Konstitusi, 2020.
- Scharpf, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.1997
- Simanjuntak, B. *Teori dan Praktik Judicial Review di Indonesia*. Yogyakarta: FH UGM Press. 2023
- Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.1992
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2019.
- Soedikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 2010
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, Edisi Revisi, 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-Undang Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, dan Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2016
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009.

Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2019 tentang PAW Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perubahan atas PKPU Nomor 6 Tahun 2017.

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengisian Keanggotaan DPR Aceh dan DPR Kabupaten/Kota melalui PAW.

Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pergantian Antar Waktu Anggota DPRA dan DPRK