



**KEDUDUKAN SURAT EDARAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN
UMUM REPUBLIK INDONESIA DI ACEH**

***THE EXISTENCE OF INDONESIA'S ELECTION SUPERVISORY BOARD
DIRECTIVE IN DETERMINING COMMITTEE IN ACEH***

Taqiyuddin Faranis

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111
e-mail: taqiyuddin88@yahoo.com

Husni

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

Mahdi Syahbandir

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

Abstrak - Pasal 60 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dinyatakan bahwa masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan kepala daerah terpilih, sementara dalam regulasi yuridis lainnya khususnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan menegaskan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum selesai. Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilihan Umum Ad Hoc dalam Rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017. Surat Edaran tersebut disimpulkan bahwa masa kerja Panwaslih di Aceh berakhir pada bulan Mei bagi daerah yang terdapat penyelesaian sengketa di Mahkamah Konstitusi dan bulan Juni bagi daerah yang vakum sengketa. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan menimbulkan kegaduhan dalam internal Panwaslih di Aceh. Penelitian ini mengkaji bagaimanakah kedudukan dan kekuatan hukum Surat Edaran Bawaslu, mengkaji kepastian hukum masa kerja Panwaslih di Aceh atas keputusan Bawaslu Republik Indonesia yang telah mengeluarkan Surat Edaran yang dijadikan rujukan Pemerintah Aceh untuk merevisi Peraturan Gubernur sebelumnya mengenai masa kerja Panwaslih di Aceh. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan.

Kata Kunci : Panwaslih, Pengawasan, Surat Edaran, Masa Kerja.

Abstract - The article 60 paragraph (4) of the Act Number 11, 2006 concerning the Government of Aceh stated that the working period of the Election Committee ends 3 (three) months after the inauguration of the elected regional head, while in

other juridical regulations especially the Act Number 15, 2011 concerning the General Election Organizer and the Election stipulates to expire no later than 2 (two) months after all stages of the election are completed. Chairman of the Election Supervisory has issued the Circular Letter Number: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 on the Affirmation of Ad Hoc Election Observer Period of Governor and Deputy Regent, Deputy Regent and Deputy Regent, and or Mayor and Deputy Mayor 2017. Based on the Circular Letter, it states that the working period of the Committee in Aceh ends in May for the area where there is a dispute resolution at the Constitutional Court and in June for the vacuum of the dispute. This has resulted in legal uncertainty for the election organizers and caused frenzy within the internal the Election Advisory in Aceh. This research aims to explore the position and legal power of the Election Supervisory Board Circular Letter, to review the legal certainty of the working period of the Election Committee in Aceh on the decision of General Election Supervisory Board of the Republic Indonesia which has issued a Circular Letter as the reference of the Government of Aceh to revise the previous Governor Regulation concerning the working period of the committee in Aceh. This is doctrinal legal research or library research.

Keywords : *Election Committee Board, Supervisory, Directive, Duration.*

PENDAHULUAN

Sistem hukum dan politik Indonesia dalam pergantian kepala negara dan kepala daerah dilakukan 5 tahun sekali. Pasca Reformasi 1998, proses pergantian tidak diserahkan kepada parlemen, tetapi ditentukan oleh rakyat secara demokratis. Otoritas pemilihan dilakukan oleh lembaga negara yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Independen Pemilihan (KIP) khusus untuk Provinsi Aceh dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) untuk Aceh. Baik KIP maupun Panwaslih tugas dan fungsinya sesungguhnya tidak berbeda dengan KPU atau Bawaslu, hanya nomenklaturnya saja yang berbeda.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 (selanjutnya disebut dengan UU No. 15 Tahun 2011) tentang Penyelenggara Pemilihan menegaskan bahwa yang termasuk penyelenggara pemilu adalah KPU/KIP dan Bawaslu/Panwaslih. Lembaga KPU atau KIP sebagai garda terdepan dalam pelaksanaan pemilu, sementara Bawaslu atau Panwaslih sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mengawasi setiap proses dan tahapan pemilu termasuk mengawasi kinerja KPU/KIP. Terdapat perbedaan aturan antara KPU/KIP dan Bawaslu/Panwaslih mengenai masa kerja. Untuk lembaga KPU/KIP masa kerja 5 (lima) tahun baik

untuk provinsi maupun kabupaten/kota dan sifatnya permanen. Sedangkan untuk Bawaslu Provinsi tetap permanen 5 (lima) tahun masa kerja, sementara untuk Panwaslih Aceh dan Panwaslih kabupaten/kota bersifat Ad hoc, yaitu selesainya tahapan pemilu.

Ketidakadilan tersebut bukan hanya mengganggu kinerja, tetapi tidak maksimalnya pengawasan terhadap suksesnya pemilu di setiap tingkatan termasuk semakin tingginya angka golongan putih (golput). KPU/KIP menjalankan tugasnya selama 5 (lima) tahun, sementara Panwaslih hanya 1 (satu) tahun dan bersifat Ad hoc. Perbedaan masa tugas tersebut secara langsung tidak diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 maupun regulasi yuridis nasional lainnya baik yang bersifat *regelling* maupun *beschikking*. Namun pada Pasal 60 ayat (4) UU No.11 Tahun 2006 (selanjutnya disebut dengan UUPA) tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan “Masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota”.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Bawaslu No.10 Tahun 2012, masa tugas Panwas kabupaten/kota, Panwas Kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan selesai. Namun pada tanggal 10 Maret 2017, Ketua Bawaslu RI Muhammad, mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilu Ad Hoc dalam Rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017. Adapun substansi Surat Edaran tersebut adalah terkait masa tugas komisioner Panwaslu/Panwaslih seluruh Indonesia termasuk Aceh. Bagi daerah yang tidak ada Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) di Mahkamah Konstitusi, maka berakhir masa tugasnya adalah pada bulan April 2017 dan bagi daerah yang terdapat permohonan PHP masa tugas berakhir pada bulan Mei 2017. Merujuk kepada SK Bawaslu RI, pelantikan seluruh komisioner Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota dilakukan pada 24 Mei 2016, maka masa tugas komisioner Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota hanya selama 1 (satu) tahun, dan berakhir bulan April 2017.

Sementara apabila merujuk kepada UUPA, berakhir masa tugas Panwaslih adalah 3 bulan setelah pelantikan kepala daerah yang terpilih.

Surat Edaran dari Bawaslu RI Nomor:0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/ 2017 tersebut selain bertentangan dengan Pasal 60 ayat (4) UUPA juga bertentangan dengan isi Peraturan Gubernur Aceh Nomor 41 Tahun 2016 (selanjutnya disebut dengan Pergub No.41 Tahun 2016) tentang Standar Satuan Harga Kebutuhan Pendanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada. Salah satu poin penting dalam Pergub No.41 Tahun 2016 adalah masalah masa kerja dan penentuan kebutuhan hingga pelantikan kepala daerah terpilih hingga 3 (tiga) bulan setelah pelantikan termasuk untuk persiapan laporan akhir. Dalam Pergub tersebut secara tegas dinyatakan bahwa masa tugas Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota 15 (lima belas) bulan. Artinya, apabila pelantikan Gubernur Aceh terpilih pada 25 Juni 2017, maka berakhir masa tugas Panwaslih adalah pada 25 Agustus 2017, begitu juga dengan masa tugas Panwaslih kabupaten/kota lainnya di Aceh.

Surat Edaran Bawaslu RI tersebut membuat suasana tidak nyaman bagi anggota komisioner termasuk mengganggu kinerja karena laporan akhir belum selesai dibuat dan ditambah lagi Surat Edaran dikeluarkan secara tiba-tiba tanpa musyawarah atau pemberitahuan sebelumnya. Surat Edaran tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi penyelenggara pemilihan di Aceh karena satu sisi masa tugas Panwaslih secara tegas diatur dalam UUPA. Sementara pada sisi lain Bawaslu RI mengeluarkan Surat Edaran yang menegaskan masa tugas/kerja Panwaslih berakhir pada bulan April 2017. Keganjilan lain adalah bahwa untuk provinsi dan kabupaten/kota lain selain Aceh yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah tahun 2017 dilantik pada bulan April 2016. Sementara khusus untuk komisioner Panwaslih Aceh dan kabupaten/kota baru dilantik pada tanggal 24 Mei 2016.¹ Oleh karena itu hal tersebut dapat menimbulkan polemik hukum di kemudian hari.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut dengan UU No. 12 Tahun 2011) tentang Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

¹ Wawancara dengan Sabirin, Ketua Panwaslih Banda Aceh pada 21 Juli 2017.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila diperhatikan kedudukan Surat Edaran dalam sistem hukum Indonesia tidak diatur secara tegas dalam Peraturan Perundang-undangan manapun. Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Pasal 8 ayat (2) UU No.11 Tahun 2012 menyebutkan bahwa seluruh Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Surat Edaran bermakna sebagai naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Pasal 1 butir 43 Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri menjelaskan bahwa naskah dinas berisi pemberitahuan, penjelasan dan /atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Surat Edaran merupakan perintah pejabat tertentu kepada orang di bawahnya yang tidak memerlukan dasar hukum karena dikeluarkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas yang perlu diperhatikan beberapa Factor yaitu hanya diterbitkan karena keadaan mendesak, terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan, substansi tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.² Bagir Manan menyebutkan, Surat

² *Ibid.*

Edaran atau kebijakan pihak terkait bukan Peraturan Perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum.³

Setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibuat baik yang tingkatan yang lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparaturnya dapat melaksanakannya secara konsisten dan tidak membeda-bedakan satu sama lain. Salim dan Erlies Septiana Nurbaini menguraikan bahwa setiap orang harus melaksanakan hukum sesuai bunyi norma hukum. Kemudian mereka menjelaskan sebagaimana dikutip uraian yang disampaikan oleh Anthony Allot bahwa hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan.⁴

Terbitnya Surat Edaran Bawaslu RI Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 menentukan masa kerja Panwaslih di Aceh menimbulkan kekacauan dari penyelenggara pilkada (komisioner), karena Aceh memiliki UU khusus yaitu UUPA yang semestinya tidak menerapkan secara seragam dengan daerah-daerah lain di Indonesia. UUPA secara tegas menyebutkan masa kerja tiga bulan setelah pelantikan, sementara Surat Edaran Bawaslu menegaskan lain. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan implementasi hukum di Republik ini dan tentunya merugikan lembaga Panwaslih secara khusus. Oleh karena itu, Penelitian ini penting untuk dikaji dan diteliti oleh peneliti.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penelitian ini ingin menelusuri Bagaimanakah kedudukan hukum Surat Edaran Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia dalam sistem Perundang-undangan? Bagaimanakah kekuatan hukum hukum Surat Edaran Bawaslu dalam pelaksanaannya? serta Bagaimanakah kepastian hukum masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan di Aceh tahun 2017?.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan hukum normatif, yaitu kajian berupa Peraturan Perundang-undangan, asas hukum, norma, dan lain-lain. Penelitian hukum

³ www.bppk.kemenkeu.go.id, diakses tanggal 20 Juni 2017.

⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal. 302.

normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dipandang dari sisi normatifnya.⁵

Pembahasan proposal ini metode yang digunakan adalah deskriptif analisis, yakni menggambarkan dan menganalisis data mengenai legalitas Surat Edaran Bawaslu RI Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilu Ad Hoc dalam Rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.

Teknik Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan melalui penelusuran bahan pustaka, yang meliputi bahan hukum primer berupa ketentuan yang disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku literatur yang berkaitan dengan masalah Surat Edaran Bawaslu RI serta prosedur hukum lainnya menurut konsepsi hukum di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral untuk penelitian. Dengan pendekatan Perundang-undangan maka peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat *Comprehensive, All Inclusive dan Systematic*.⁶

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Surat Edaran Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia Dalam Sistem Perundang-undangan

Surat Edaran merupakan perintah pejabat tertentu kepada orang di bawahnya yang tidak memerlukan dasar hukum karena dikeluarkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas yang perlu diperhatikan beberapa faktor yaitu hanya diterbitkan karena keadaan mendesak, terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan, substansi tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.⁷ Bagir Manan menyebutkan, Surat

⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, Bayu Media Publishing, 2005, hal. 46.

⁶ Johnny Ibrahim. *Op.cit*, hlm.302.

⁷ *Ibid*.

Edaran atau kebijakan pihak terkait bukan Peraturan Perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum.⁸

Berdasarkan pendapat Ni'matul Huda menyatakan bahwa:

“Seringkali bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang bersifat khusus atau independen tersebut tidak dikategorikan sebagai peraturan umum yang tunduk kepada prinsip hierarki hukum berdasarkan tata urutan Peraturan Perundang-undangan yang lazim. Produk hukum pengaturan yang ditetapkan oleh pejabat tertentu, yang secara protokoler sederajat, tidak dapat dikatakan selalu mengikuti tingkatan pejabat yang menetapkan. Misalnya Gubernur Bank Indonesia memang secara protokoler sederajat dengan menteri. Akan tetapi, produk peraturan yang ditetapkannya sama seperti peraturan pemerintah, yaitu menjalankan Undang-Undang. Oleh karena itu, kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut peraturan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus dan independen itu dapat diberlakukan sebagai bentuk peraturan khusus yang tunduk pada prinsip *lex specialis derogat lex generalis*. Termasuk dalam kategori ini adalah peraturan Mahkamah Agung, peraturan Mahkamah Konstitusi, peraturan Bank Indonesia, peraturan Komisi Pemilihan Umum, peraturan Komisi Hak Asasi Manusia, peraturan Komisi Penyiaran Indonesia, peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, dan sebagainya.⁹

Adapun Ni'matul Huda tidak menyebutkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga khusus atau independen namun Institusi Pengawasan Pemilihan ini termasuk sebagai lembaga negara yang khusus dan independen. Berdasarkan Jimly Asshiddie dan Ni'matul Huda di atas dapat disimpulkan bahwa kedua pakar hukum tersebut sepakat dan mendukung bahwa lembaga-lembaga tersebut memiliki kewenangan regulasi yang mengikat jajaran di bawahnya.

Pada Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2012 menyatakan “Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan “kewenangan”.

Pejabat pemerintahan seringkali salah dalam memahami fungsi kewenangan. Sementara kewenangan yang dimiliki oleh pejabat negara sebagai

⁸ www.bppk.kemenkeu.go.id, diakses tanggal 20 Juni 2017.

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2014, hal.56-57.

birokrat pemerintah adalah harus diperoleh melalui tiga cara, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.¹⁰

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintah. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Sedangkan mandat adalah pemberian izin oleh organisasi pemerintahan yang memiliki wewenang untuk dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat menambahkan bahwa pemberi mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris sebagaimana van Wijk menjelaskan:

“Pada mandat kita tidak dapat berbicara tentang pemindahan kekuasaan atau wewenang di dalam arti yuridis, sekarang telah ditangani oleh dan atas nama lembaga pemerintahan yang bersangkutan, penanganannya juga diserahkan kepada lembaga tersebut; berbicara secara yuridis, tetap merupakan keputusan lembaga itu sendiri. Di sini kita berbicara tentang suatu bentuk perwakilan lembaga pemerintahan. Pemberi mandat atau mandats juga tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bila mana ia kehendaki, ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala bentuk yang dianggapnya perlu, ia seluruhnya bertanggung jawab atas segala keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Secara yuridis, perkataan mandataris tidak lain dari perkataan mandat.¹²

Sebagaimana ketentuan di atas dengan jelas dapat dipahami bahwa Surat Edaran tidak disebutkan secara tegas sebagai bagian hirarki yuridis. Namun faktanya dalam badan atau komisi tertentu hal ini sulit dihindari. Pejabat-pejabat negara seringkali berkilah bahwa mereka memiliki *diskretion rights* (hak diskresi), *beleidsregel* (peraturan kebijakan), dan *policy rule* (aturan kebijakan). Produksi para pejabat negara tersebut tidak terlepas akibat salah memahami *Freies Ermessen*.¹³

Sumber utama hukum positif di Indonesia adalah Peraturan Perundang-undangan, maka kedudukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sangat kuat. Surat Edaran tidak termasuk ke dalam bagian Peraturan Perundang-

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hal.70-73.

¹¹ *Ibid.*, hal. 102.

¹² Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuasan, 2012, hal.139-140.

¹³ *Freies ermessen* adalah tindakan pemerintah atau administrasi negara yang memerlukan kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persoalan yang memerlukan penanganan segera, tetapi peraturan untuk penyelesaian persoalan itu belum ada karena belum dibuat oleh badan yang disertai tugas (legislatif).

undangan di Indonesia berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, namun masuk ke dalam lingkup aturan kebijakan/*fries ernessen* pejabat Pemerintah. Meskipun demikian, bukan berarti Surat Edaran tidaklah penting. Kebutuhan dan kepentingan manusia berkembang secara dinamis dan cepat, sehingga Peraturan Perundang-undangan seringkali tidak bisa mengakomodasinya secara tuntas.

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-undangan dan Surat Edaran, maka Peraturan Perundang-undangan memiliki kedudukan yang lebih kuat daripada Surat Edaran tersebut. Menurut pakar hukum Undip Yos Johan Utama, untuk mengetahui apakah suatu Surat Edaran bertentangan dengan Undang-Undang, Surat Edaran tersebut dapat diuji materi (*judicial review*) di Mahkamah Agung Republik Indonesia.¹⁴ Pengujian Surat Edaran oleh Mahkamah Agung dinamakan pengujian oleh badan peradilan (yudikatif). Selain pengujian oleh badan yudikatif masih terdapat cara lain yang bisa ditempuh yaitu Pengujian oleh badan yang sifatnya politik atau *Legislatif Review* dan pengujian oleh badan administrasi negara atau *Administrative Review*.¹⁵

Legislatif dapat melakukan *Legislatif Review* dengan cara meminta keterangan, sekaligus memberikan saran kepada pejabat Pemerintah mengenai Surat Edarannya berkaitan dengan Surat Edaran yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang. Pemerintah atau Pejabat TUN juga dapat melakukan *Administrative Review*, yaitu dengan cara mengevaluasi dan memperbaiki Surat Edaran yang diduga menyalahi Peraturan Perundang-undangan. Hal ini berarti Pejabat TUN melakukan perbaikan internal.¹⁶

Uraian dan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan Surat Edaran Bawaslu RI Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilu Ad Hoc dalam Rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 dalam jenjang norma hukum di Indonesia tidak sah dan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan.

Surat Edaran Bawaslu RI tersebut hanya bersifat pengumuman yang tidak berimplikasi hukum. Surat Edara Bawaslu RI dikonsepsikan untuk memperjelas

¹⁴ Suara Merdeka, "Surat Edaran Mendagri Timbul Masalah Baru" edisi 8 Maret 2016.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 73.

¹⁶ *Ibid.*

atau memberi petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak yang belum ada atau belum jelas aturannya di Peraturan Perundang-undangan. Sementara terkait masa kerja komisioner Panwaslih di Aceh secara tegas dan tidak dapat ditafsirkan lain oleh siapapun bahwa masa kerja Panwaslih berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan kepala daerah terpilih. Akan tetapi Surat Edaran tersebut pun tidak dapat dikesampingkan sama sekali apabila secara normatif disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang sifatnya umum (*lex generalis*), bukan aturan hukum yang khusus (*lex speciaist*).

Pihak Panwaslih Aceh maupun kabupaten/kota tidak melakukan langkah hukum terkait keluarnya Surat Edaran Bawaslu RI Nomor:0240/K.Bawaslu/TU.0001/ III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilu Ad Hoc dalam Rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017, kecuali yang dilakukan adalah melakukan konsolidasi internal seluruh ketua Panwaslih kabupaten/kota untuk bersikap menolak atau menerima SE tersebut. Dalam pertemuan yang digelar di Kantor Panwaslih Aceh disimpulkan bahwa Panwaslih Aceh dan kabupaten/kota tidak menerima SE tersebut dan sepakat masa tugas Panwaslih kabupaten/kota berakhir 3 setelah kepala daerah terpilih dilantik. Bahkan dalam pertemuan tersebut disepakati kendati dalam UUPA diatur masa tugas Panwaslih 3 bulan berakhir setelah pelantikan kepala daerah terpilih, namun mereka memutuskan 31 Agustus 2017 seluruh aktivitas komisioner dan sekretariat Panwaslih berakhir dengan alasan agar dokumen yang tersimpan tidak hilang atau rusak serta dapat memikirkan hal-hal lain.¹⁷

2. Kekuatan Hukum Hukum Surat Edaran Bawaslu Dalam Pelaksanaannya

Salah satu asas hukum Perundang-undangan adalah *Lex superior derogat lex inferior*. Asas ini dapat dimaknai sebagai ketentuan hukum/aturan yang kedudukannya lebih tinggi mengalahkan ketentuan hukum yang lebih rendah. Regulasi yang lebih tinggi misalnya UUD, sementara di bawah UUD adalah UU atau Perpu. Maka, *grundnorm* yang paling tinggi (UUD) menjadi acuan/referensi dalam pembuatan hukum di bawahnya. Aturan yang lebih rendah tidak boleh

¹⁷ Wawancara dengan Yusuf Al-Qardhawy, anggota Panwaslih Banda Aceh pada 17 Juni 2017.

melawan atau bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Dalam hukum Islam, Hadis Nabi tidak boleh bertentangan dengan ayat suci Alquran, atau pendapat para ulama tidak boleh bertentangan dengan bunyi Hadis Nabi. Apabila Hadis bertentangan dengan Alquran, maka yang harus dijalankan/diutamakan adalah perintah Alquran.

Berdasarkan perspektif hukum positif di Indonesia, setiap regulasi yang dilahirkan oleh legislatif tidak boleh menyimpang dengan amanah UUD 1945 sebagai *grundnorm* tertinggi di Indonesia. Hirarki Perundang-undangan yang diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 sebagaimana disebutkan pada Pasal 7 UU tersebut yang terdiri dari UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota tidak boleh bertentangan satu sama lain. Keberadaan Mahkamah Konstitusi yang dibentuk pada tahun 2003 sesungguhnya untuk menguji setiap aturan hukum yang dilahirkan di Indonesia agar tidak ada yang kontradiksi dengan UUD 1945.

Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 di atas tidak menyebutkan terdapat regulasi lain di bawahnya seperti Surat Edaran, keputusan, dan lain-lain. Berdasarkan ranah hukum, diskresi tidak diakui sebagai hirarki Perundang-undangan. Diskresi hanya dibolehkan ketika pejabat yang bersangkutan atau kondisi pada saat itu dalam keadaan emergensi, seperti anggaran untuk penanggulangan bencana sudah tidak tersedia lagi, namun bencana menimpa suatu daerah, maka kepala daerah dapat menggunakan kekuasaan diskresi mengumpulkan atau menswit biaya dari instansi-instansi lain untuk menganggulangi kondisi emergensi tersebut.

Kedudukan keputusan salah satu lembaga negara yang tidak diatur secara tegas dalam regulasi, maka tidak dibenarkan secara *abuse of power* menafsirkan suatu ketentuan secara bebas apalagi menganulir ketentuan hukum yang lebih tinggi. Pilkada di Aceh tahun 2017, selain Undang-Undang yang menyangkut pilkada dapat diterapkan apabila dalam aturan khusus tidak diatur. Namun apabila secara tegas dapat dimaknai hal tersebut diatur, maka UU umum yang setara saja tidak dapat digunakan apalagi Undang-Undang yang berlaku umum.

Amiroeddin Syarif mengatakan, suatu Perundang-undangan tidak boleh bertentangan isinya satu sama lain apalagi dengan yang lebih tinggi. Selanjutnya ditegaskan:

“Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Tetapi yang sebaliknya dapat. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan Perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan-ketentuan Perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh Perundang-undangan yang lebih rendah. Materi yang seharusnya diatur oleh Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak diatur oleh Perundang-undangan yang lebih rendah. Tetapi hal yang sebaliknya dapat. Namun demikian, tidaklah baik apabila Perundang-undangan yang lebih tinggi mengambil fungsi Perundang-undangan yang lebih rendah. Apabila terjadi hal yang demikian itu maka menjadi kaburlah pembagian wewenang mengatur di dalam suatu negara. Di samping itu, badan pembentuk Perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut akan teramat sibuk dengan persoalan-persoalan yang selayaknya diatur oleh badan pembentuk Perundang-undangan yang lebih rendah.”¹⁸

Ungkapan Amiroeddin Syarif di atas dapat dipahami bahwa dalam sebuah negara hukum, piramida Perundang-undangan harus jelas difungsikan. Aturan yang lebih tinggi tidak dapat dicabut, diubah apalagi diganti dengan aturan hirarki yang lebih rendah tingkatannya. Namun, aturan yang lebih tinggi tingkatannya pun tidak serta-merta dapat mengambil fungsi aturan yang lebih rendah karena hal tersebut bukan suatu sikap yang baik dalam negara hukum.

Aturan manapun baik yang paling tinggi yang paling rendah tingkatannya harus (wajib) memperhatikan ketentuan-ketentuan tertentu sebelum suatu peraturan dibuat apalagi untuk Peraturan Perundang-undangan yang menjadi hirarki dalam suatu negara. setidaknya terdapat syarat-syarat harus terpenuhi dalam membuat suatu ketentuan hukum khususnya untuk level Undang-Undang. *Pertama*, Undang-Undang harus mengandung nilai filsafat. *Kedua*, tidak menafikan nilai-nilai estetika. *Ketiga*, berdasarkan kajian ilmiah berdasarkan ilmu pengetahuan. *Keempat*, bernilai ekonomi (hemat kata-kata) yang dirumuskan dengan istilah-istilah pilihan yang sederhana dan tidak berbelit-belit. *Kelima*, memiliki misi pengawasa sosial sekaligus sebagai alat pengarah atau penggerak

¹⁸ Amiroeddin Syarif, *Op.Cit.*, hal. 78-79.

sosial. *Keenam*, Undang-Undang (aturan) dibuat secara transparan.¹⁹ Selanjutnya dalam merumuskan suatu ketentuan hukum (Peraturan Perundang-undangan), landasan-landasan lain juga tidak dinafikan, seperti landasan filosofis, sosiologi, dan yuridis. Landasan filosofis maksudnya, dalam membuat suatu regulasi harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup suatu bangsa yang mengandung nilai-nilai kebenaran, keadilan, dan kesusilaan.²⁰ Landasan sosiologis yaitu membuat suatu aturan harus memperhatikan kesesuaian kehendak masyarakat. Selanjutnya landasan yuridis, yaitu dalam membuat suatu aturan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi atau amanah aturan di atasnya.²¹

Apabila mengacu kepada prosedur dan sistem pembuatan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tertera dalam Pasal 6 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka dalam membuat suatu Peraturan Perundang-undangan harus mengandung:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhinneka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Salah satu materi yang harus diperhatikan dalam menciptakan aturan adalah “asas pengayoman”. Artinya setiap muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Selanjutnya “asas kemanusiaan” yaitu setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk

¹⁹ *Ibid.*, hal. 85-86.

²⁰ *Ibid.*, hal. 91.

²¹ *Ibid.*, hal. 94.

Indonesia secara proporsional.²² “Asas kebangsaan” yaitu bahwa setiap materi regulasi harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk (pluralitas) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selanjutnya “asas kekeluargaan” yaitu bahwa dalam menciptakan aturan bagi komponen bangsa harus berpijak pada hasil musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.²³ Selain itu “asas kenusantaraan” yaitu sikap setiap yang tidak sombong dengan menafikan kepentingan wilayah-wilayah yang terdapat di Indonesia. Selanjutnya “asas bhinneka tunggal ika” yaitu dalam melahirkan setiap regulasi yuridis harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²⁴

Asas-asas lain yang harus diperhatikan dalam materi pembuatan regulasi yuridis adalah asas keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, asas ketertiban dan kepastian hukum serta asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Menyangkut pilkada di Aceh terdapat beberapa Undang-Undang menyebutkan mengenai pelaksanaan pilkada, bahkan sebagian besar digunakan dalam pilkada di Aceh tahun 2017. *Pertama*, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. *Kedua*, UU Nomor 10 Tahun 2016 dan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada. *Ketiga*, UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang terdapat hirarki yang paling rendah dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia, yaitu Peraturan Daerah (Perda) atau di Aceh dinamakan Qanun. Terdapat dua Qanun yang mengatur pelaksanaan pilkada di Aceh sekaligus diatur tugas, fungsi, dan wewenang Panwaslih dalam mengawasi proses dan tahapan pilkada. Dua regulasi tersebut adalah Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Aceh dan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Selain itu, terdapat beberapa Peraturan Bawaslu RI mengenai aktivitas Bawaslu atau

²² Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No.12/2011.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

Panwaslih di seluruh Indonesia. Peraturan Bawaslu RI apalagi Surat Edaran yang berlaku untuk internal di bawahnya tetap mengacu kepada aturan yang lebih tinggi khususnya terhadap Undang-Undang tentang Pilkada. Aturan yang lebih rendah tidak dapat mengesampingkan aturan yang lebih tinggi. Asas Perundang-undangan, *lex superior derogat lex inferior* tetap berlaku dalam norma hukum Indonesia.

Tidak ada satu pun klausul yang menjustifikasi atau melegitimasi bahwa Bawaslu dapat mengeluarkan peraturan ataupun Surat Edaran yang dapat menderogasi UU yang lebih tinggi. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang menjadi rujukan utama penyelenggara pemilu atau pilkada tidak pernah menyebutkan secara implisit maupun eksplisit kebolehan mengeluarkan surat keputusan maupun Surat Edaran yang menabrak aturan di atasnya. Bawaslu hanya berwenang mengatur secara teknis pelaksanaan pemilu, bukan menetapkan aturan yang bertentangan dengan aturan hirarki Perundang-undangan.

Setelah Surat Edaran Bawaslu RI Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilu Ad Hoc dalam Rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 dikeluarkan hingga kesepakatan seluruh ketua Panwaslih se-Aceh tidak menerima Surat Edaran tersebut tidak ada sanksi dalam bentuk apapun terhadap lembaga atau komisioner/ketua Panwaslih se-Aceh.

Panwaslih menolak Surat Edaran Bawaslu RI karena dianggap Surat Edaran tersebut bertentangan dengan UUPA yang menegaskan bahwa masa kerja Panwaslih di Aceh adalah 1 bulan sebelum masa tahapan dimulai dan 3 bulan setelah pelantikan kepala daerah terpilih. Sebagaimana telah diuraikan bahwa Surat Edaran selain tidak termasuk ke dalam hirarki Perundang-undangan di Indonesia, kekuatannya hukumnya pun tidak kuat karena bertentangan dengan Undang-Undang khusus Aceh.

2. Kepastian Hukum Masa Kerja Panitia Pengawas Pemilihan Di Aceh Tahun 2017.

Pengertian kepastian hukum secara umum dapat dipahami bahwa setiap keputusan maupun kebijakan penyelenggara negara harus mengutamakan

landasan-landasan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan dan tidak menafikan kepatutan dan keadilan.

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa terdapat empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, sebagai berikut:

1. Hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah Perundang-undangan (*gesetzliches recht*);
2. Hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”;
3. Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.²⁵

Kepastian hukum sangat diperlukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum dibuat untuk adanya kejelasan dan kepastian terhadap suatu persoalan yang sedang terjadi. Hukum bukan hanya sekedar mampu memenuhi rasa keadilan dan penghormatan atas hak asasi manusia, tetapi yang lebih penting hukum hadir dengan tidak menafikan hal-hal yang telah disebutkan, juga harus dipastikan bahwa penghukuman atau penyelesaian terhadap sebuah persoalan masyarakat harus segera nyata dan tentunya tidak mengabaikan moral. Yahya Harahap mengemukakan:

“Kepastian hukum tersebut dalam masyarakat dibutuhkan demi tegaknya ketertiban dan keadilan. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keberadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana kekacauan sosial.”²⁶

Indonesia menganut sistem hukum *civil law*, dan salah satu cirinya adalah setiap sesuatu harus tertulis terutama lembaran hukum. Sebagai negara yang beraliran hukum legisme, tentunya persoalan dan jawaban hukum harus dimiliki dan siap menjawab persoalan masyarakat. Hukum bukan dijawab oleh individu-individu sebagai komponen bangsa, meskipun ia dikenal sebagai *expert* di bidangnya.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2006, hal. 135-136.

²⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Edisi Kedua*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hal. 76.

Hukum bukan milik satu kelompok apalagi satu individu, hukum harus dipersepsikan sebagai milik negara, milik bersama, bukan diserahkan kepada ahli hukum sebagai doktrin yang sifatnya orientasi semata. Apabila ini terjadi, semua akan mengaku mereka memiliki kemampuan yang tidak berbeda, antara pakar hukum yang satu akan saling mengklaim mereka yang paling menguasai bidang tersebut.

Pasal 60 ayat (4) UUPA menyatakan, “Masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.”

Pasal 70 UU No. 15 Tahun 2011 menyatakan, “Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.”

Pasal 36 ayat (3) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan dan Pemilihan Umum menyatakan, “Panwaslih Aceh, Panwaslih Kabupaten/Kota, Panwaslih Kecamatan dan PPL sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilihan dimulai dan berakhir paling lambat 3 (tiga) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan selesai.”

Pasal 60 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006 sebagai regulasi *lex specialist* menyatakan bahwa masa kerja Panwaslih berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. Sementara UU No.15/2011 menegaskan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai. Kemudian dalam Qanun Aceh No.6/2016 tugas Panwaslih berakhir paling lambat 3 (tiga) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan selesai.

Peraturan Perundang-undangan tersebut disahkan yaitu UUPA pada 1 Agustus 2006 dan UU No.15 Tahun 2011 pada 16 Oktober 2011. Kemudian UU No.10 Tahun 2016 disahkan pada 1 Juli 2016. Lalu Ketua Bawaslu RI mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 0240/K.Bawaslu/TU.0001/III/2017 tentang Penegasan Masa Tugas Lembaga Pengawas Pemilu Ad Hoc dalam Rangka

Pemilihan Gubernur dan Wakil, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017. Artinya, antara regulasi yuridis (UU No.11 Tahun 2006 dan UU No.15 Tahun 2011) disahkan jauh hari (sudah 11 dan 6 tahun) berlaku sebelum Surat Edaran Bawaslu dikeluarkan.

Salah satu poin penting isi Surat Edaran Ketua Bawaslu adalah terkait masa kerja Panwaslih yang hanya berlaku selama 1(satu) tahun sejak dilantik. Panwaslih Aceh dan kabupaten/kota dilantik serentak pada 24 Mei 2016. Maka artinya masa tugas Panswaslih berakhir pada bulan Mei 2017. Sedangkan dalam Pasal 60 ayat (4) UUPA sebagai ketentuan khusus (*lex specialist*) untuk Aceh dan Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2016 serta Peraturan Gubernur Nomor 41 Tahun 2016 tentang Standar Satuan Harga Kebutuhan Pendanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada. Dalam Pergub tersebut secara tegas dinyatakan bahwa masa tugas/kerja Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota 15 (lima belas) bulan.

Pasal 60 ayat (4) UUPA secara tegas menyebutkan bahwa masa kerja Panwaslih berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. Kemudian dalam aturan pelaksana yaitu Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan dan Pemilihan Umum memperkuat kembali (*taukid*) bahwa Panwaslih baik tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan maupun tingkat gampong/desa (PPL) berakhir paling lambat 3 (tiga) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan selesai.

Daerah yang tidak ada Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) di Mahkamah Konstitusi, maka berakhir masa tugasnya adalah pada bulan April 2017, dan bagi daerah yang terdapat permohonan PHP masa tugas berakhir pada bulan Mei 2017. Merujuk kepada SK Bawaslu RI, di mana pelantikan seluruh komisioner Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota dilakukan pada 24 Mei 2016, maka masa tugas komisioner Panwaslih di Aceh hanya selama 1 (satu) tahun, dan berakhir bulan April 2017, kecuali untuk Provinsi Aceh, Gayo Lues, Bireuen, Aceh Singkil, Aceh Utara, Pidie, Langsa, dan Aceh Timur. Untuk daerah-daerah yang telah disebutkan berakhir pada bulan Juni 2017.²⁷

²⁷ Wawancara dengan Sabirin, Ketua Panwaslih Kota Banda Aceh pada tanggal 17 Juni 2017.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas serta dikaitkan dengan Teori Stufenbau bahwa dalam hukum berlaku norma hirarki seperti piramida dan berdasarkan argumen hukum berkenaan asas *lex specialist derogat legis generalis* dan asas *lex superior derogat legi inferior* serta pendapat para sarjana hukum terhadap kedudukan hukum Surat Edaran dalam tata dan hirarki hukum yang diakui dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam penentuan masa kerja Panwaslih di Aceh mengacu kepada Pasal 60 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang mengatur bahwa masa kerja Panwaslih di Aceh (provinsi dan kabupaten/kota) berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan kepala daerah terpilih. Apabila Gubernur Aceh/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dilantik pada bulan Juli 2017, maka masa kerja Panwaslih di Aceh berakhir bulan Oktober 2017, bukan bulan Juni 2017. UU No. 15 Tahun 2011 tidak berlaku untuk Aceh sepanjang dalam UUPA sudah dinyatakan/diatur secara tegas. Apabila dalam UUPA tidak diatur mengenai persoalan di atas, maka Undang-Undang Nasional (UU No.15 Tahun 2011) menjadi acuan yang tidak dapat dikesampingkan.

KESIMPULAN

Kedudukan Surat Edaran dalam jenjang norma hukum di Indonesia hanya bersifat pengumuman yang tidak berimplikasi hukum. Surat Edaran Bawaslu RI dikonsepsikan untuk memperjelas atau memberi petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak yang belum ada atau belum jelas aturannya di Peraturan Perundang-undangan.

Pelaksanaan pilkada di Aceh terdapat beberapa aturan hukum yang digunakan seperti UU No.11 Tahun 2006 tentang UUPA, UU No.1 Tahun 2015 tentang Pilkada, UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan, dan UU No.10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Selain regulasi yuridis di atas terdapat beberapa ketentuan lain seperti Qanun Aceh No.6 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh, Qanun No.12 Tahun 2016 tentang Pilkada dan beberapa peraturan Bawaslu RI dan Permendagri, Peraturan Gubernur Aceh serta Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Bawaslu RI. Bahkan yang disebutkan terakhir meminta agar masa kerja Panwaslih

Aceh berakhir pada bulan April 2017 apabila tidak terdapat Perselisihan Hasil Pilkada (PHP), namun bagi daerah yang terdapat PHP berakhir bulan Juni 2017. Sementara menurut UUPA dan Pergub Aceh No.6 Tahun 2016 masa kerja Panwaslih Aceh paling lambat 15 bulan sejak pelantikan, dan dikuatkan dengan SK yang dikeluarkan oleh Ketua Bawaslu RI yang menyatakan masa kerja Panwaslih Aceh berakhir 3 bulan setelah pelantikan kepala daerah terpilih. Sesuai sistem dan norma hukum yang berlaku di Indonesia yang menganut asas Perundang-undangan *lex superior derogat legi inferior* dan *lex specialis derogat legi generalis* bahwa aturan yang lebih tinggi apalagi yang khusus tidak dapat dikesampingkan oleh aturan di bawahnya seperti Peraturan Bawaslu RI apalagi Surat Edaran, karena keduanya tidak termasuk ke dalam hirarki sistem Perundang-undangan di Indonesia sesuai amanah UU No.11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas Peraturan Perundang-undangan wajib dilaksanakan misalnya asas *lex specialist derogat legis generalis* dan asas *lex superior derogat legi inferior*. Selain itu, pendapat para sarjana hukum juga merupakan sumber hukum yang diakui, maka dalam penentuan masa kerja Panwaslih di Aceh mengacu kepada Pasal 60 ayat (4) UUPA yang mengatur bahwa masa kerja Panwaslih di Aceh (provinsi dan kabupaten/kota) berakhir 3 (tiga) bulan setelah pelantikan kepala daerah terpilih. Apabila Gubernur Aceh/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dilantik pada bulan Juli 2017, maka masa kerja Panwaslih di Aceh berakhir bulan Oktober 2017.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Surabaya, 2005.

Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuasan, 2012.

M. Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Edisi Kedua*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2014.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2006.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan kepala Daerah.

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pemilihan kepala Daerah.

Internet

www.bppk.kemenkeu.go.id, diakses tanggal 20 Juni 2017.