

POLITIK HUKUM OTONOMI KHUSUS BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

Jefrie Maulana

Prodi Ketatalaksanaan Pelayaran Niaga dan Kepelayaran, Akademi Maritim Aceh Darussalam
Email : jefrie.maulan4@gmail.com

Abstract

Special autonomy needs to be examined further on the constitution in terms of providing loopholes or justifying the implementation of special autonomy, so that harmonization and synchronization of statutory regulations can be realized. The purpose of this study is to analyze the formation of the Law on Aceh Government in accordance with the mandate of the constitution and to determine the juridical consequences of the enactment of the Law on Governing Aceh. The results showed that the Special Autonomy of Aceh Province is a mandate of the constitution as viewed from the historical approach to the constitution regarding regional governance. The juridical consequence in terms of Indonesian constitutionality is that Aceh as a regional government has broad authority in the administration of autonomy with the broadest possible principle of special autonomy.

Keywords: legal policy, special autonomy, government, Aceh

1. Pendahuluan

Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.¹ Artinya, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945. Hal tersebut sangat dirasakan pada hukum pemerintahan daerah yang hingga saat ini mengalami perubahan-perubahan yang sangat signifikan dan mendasar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah merupakan badan operasional negara di tingkat daerah yang berhubungan langsung dan berhadapan dengan warga negara. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan penyelenggaraan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.

¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-6, Jakarta, 2014, hlm.1.

Ketentuan Pasal 18 juga diperjelas didalam Pasal 18B, dimana Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah merupakan unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang berupa sub sistem dalam sistem pemerintahan negara serta yang membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan pada tingkat nasional.² Oleh sebab itu pemberian otonomi khusus terhadap daerah telah melahirkan harapan dan membuka peluang untuk tumbuhnya kreatifitas, kemandirian dan kebebasan bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta masyarakat pada umumnya untuk menemukan kembali identitas diri dan membangun wilayahnya sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat serta adat istiadat dan kebiasaan yang dipegang teguh oleh masyarakat.

Dinamika politik hukum nasional telah merubah konsep hukum pemerintahan daerah dari waktu ke waktu sesuai dengan kehendak rezim yang berkuasa sebagaimana yang disimpulkan oleh Mahfud MD, yaitu bahwa suatu proses dan konfigurasi politik rezim tertentu akan sangat signifikan pengaruhnya terhadap suatu produk hukum yang kemudian dilahirkan.³

Sejarah mencatat pada tanggal 1 September 1965 terjadi pergeseran kewenangan antara pemerintahan pusat dan daerah, dimana kendali pusat sangat besar terhadap daerah, karena penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pola otonomi yang seluas-luasnya dirasakan oleh pemerintah pusat dapat menimbulkan disintegrasi dan mencederai semangat persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.⁴ Hal tersebut dapat dilihat dari mekanisme pertanggung jawaban ketua DPRD terhadap kepala daerah.

Pada masa selanjutnya yaitu orde baru, pola sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berwatak konservatif dan ortodok masih terpelihara melalui mekanisme penempatan kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah dalam kedudukan penguasa tunggal yang menjadi alat pusat di daerah dengan mekanisme pengawasan preventif dan represif.

Kondisi tersebut memicu pergolakan masyarakat di Aceh dalam bentuk gerakan separatis sebagai ekses dari pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sentralistik yang sangat jauh dari rasa keadilan dan kesejahteraan. Pasca reformasi, setelah kejatuhan rezim orde baru membawa dampak perubahan yang sangat signifikan terhadap dinamika politik, hukum dan pemerintahan negara Indonesia bahkan terhadap sistem hukum di Indonesia.

Pada amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 terjadi perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang membuka peluang penyelenggaraan otonomi bagi pemerintahan daerah dari arah sentralistik ke arah

²Husni Jalil, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm.16.

³Imam Syaukani, A Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.6.

⁴Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm.332.

desentralisasi. Hal tersebut membuka jalan bagi upaya penyelesaian konflik di Aceh serta menjadi pertimbangan pemerintah pusat memberikan penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999. Akan tetapi, implementasi Undang-Undang tersebut masih belum membawa kehidupan berkeadilan, sehingga belum mampu menyelesaikan pergolakan masyarakat dalam berbagai bentuk reaksi.⁵

Upaya penyelesaian dari pemerintah pusat selanjutnya untuk mengakhiri konflik di Aceh dengan pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggore Aceh Darussalam (NAD) melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Namun, dalam implementasinya, produk hukum tersebut belum mampu menampung aspirasi masyarakat serta tidak mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan politik. Sehingga konflik berkepanjangan yang sangat menyengsarakan masyarakat tersebut tetap berlangsung.

Bencana alam dan gempa bumi yang diikuti dengan gelombang tsunami yang menimpa provinsi aceh telah membuka mata pemerintah Indonesia dengan kelompok separatis untuk mengakhiri konflik dengan menempuh jalan damai melalui nota kesepakatan MoU Helsinki guna membangun kembali Provinsi NAD. Dalam rangka pemenuhan nota kesepahaman tersebut, Pemerintah bersama-sama DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh atau yang lebih dikenal dengan UU Pemerintahan Aceh sebagai bentuk penyelenggaraan otonomi khusus yang seluas-luasnya dalam artian *self government* yang perumusan rancangan undang-undangnya melibatkan seluruh elemen masyarakat Aceh baik Pemerintah Provinsi Aceh, DPR Aceh, akademisi, LSM, Ulama, serta kelompok masyarakat lainnya.

Penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Aceh dengan mekanisme otonomi khusus seluas-luasnya merupakan komitmen dari pemerintahan pusat dalam pemenuhan segala tuntutan masyarakat di Aceh yang terangkum dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh guna memelihara perdamaian yang telah terwujud serta upaya pemerintah pusat dalam memberikan kehidupan berkeadilan bagi masyarakat Aceh dan dalam mengejar percepatan pembangunan. Walaupun demikian, bukan berarti provinsi Aceh dapat bebas menyelenggarakan pemerintahan daerah sebebas-bebasnya.

Penyelenggaraan otonomi khusus seluas-luasnya harus sesuai dengan peraturan peundang-undangan lainnya, baik undang-undang sektoral lainnya maupun undang-undang organiknya yang merupakan turunan dari UU Pemerintahan Aceh tersebut dan sesuai dengan kebijakan resmi negara (*legal policy*) dalam mewujudkan tujuan negara yaitu, memajukan kepentingan masyarakat dalam kerangka keadilan dan solidaritas bangsa serta penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁶ Otonomi khusus seluas-luasnya perlu diteliti lebih jauh terhadap UUD 1945 dalam hal memberi celah atau

⁵Husni Jalil, Op.Cit, hlm.137.

⁶Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, Op.Cit, hlm. 45.

membenarkan pelaksanaan otonomi khusus tersebut, sehingga harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat terwujud.

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang diutarakan sebelumnya, maka timbul suatu rumusan masalah terkait politik hukum otonomi khusus berdasarkan UU Pemerintahan Aceh sebagai berikut :

1. Apakah pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945?
2. Apa konsekuensi yuridis dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh?

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk mengkaji dalam aspek politik hukum otonomi khusus berdasarkan UU Pemerintahan Aceh. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

Pendekatan Perundang-Undangan adalah pendekatan yang mengkaji segala bentuk yang memulai legislasi dan regulasi yang ada.⁷ Sedangkan pendekatan sejarah merupakan penelitian sejarah hukum yang bermaksud dan bertujuan untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti. Dengan penelitian jenis ini, akan terungkap fakta-fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini.⁸

Jenis data pada penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (bahan non hukum). Teknik pengumpulan data berupa data-data kepustakaan yaitu peraturan perundang-undangan, naskah akademik, risalah persidangan, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, dan data-data media elektronik yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1. Amanat Undang-Undang Dasar 1945 Mengenai Otonomi Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa Negara Indonesia dibangun dalam sebuah kerangka negara kesatuan dan bukan berbentuk federasi atau serikat. Hal ini kemudia dipertegas dalam penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu oleh karena negara Indonesia itu sesuatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya bersifat *staat* juga.

Konsekuensi dari ketentuan tersebut ialah konstitusi Negara Indonesia menghendaki adanya pemerintahan Indonesia tingkat daerah sebagaimana diatur

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 10.

⁸ Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 131.

dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kemudian mengenai penelenggaraan pemerintahan daerah lebih lanjut diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 yaitu pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pembahasan mengenai otonomi daerah tidak terlepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan yaitu antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini harus dilihat dari kehendak negara yang tercermin dalam UUD 1945 yang merupakan konstitusi Negara Indonesia. Dalam memahami kehendak tersebut dapat dilihat melalui pendekatan konstitusional dengan melihat kembali perumusan Pasal 18 UUD 1945 hingga pada perubahannya (amandemen).

3.1.1. Pendekatan Konstitusional Otonomi Daerah

Konsekuensi yuridis atas Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tentang bentuk Negara Indonesia maka pengaturan terhadap penyelenggaraan pemerintahan diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 UUD 1945 dengan perumusan BAB Pemerintahan Daerah. Sebelum amandemen, isi pasal tersebut berbunyi sebagai berikut :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang istimewa”

Setelah amandemen, Pasal 18 UUD 1945 terdiri dari tujuh ayat dengan tambahan pasal 18A dan Pasal 18B. Ketentuan yang secara tegas menggambarkan tentang keberadaan lingkungan Pemerintahan Daerah yang merupakan bagian dari Negara Indonesia yaitu Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

Selanjutnya didalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa :

“Daerah-daerah itu bersifat autonom (streek – dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah-daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang”

Klausul sebagai daerah otonom didalam Pasal 18 UUD 1945 dikonsepsikan sebagai pemerintahan daerah yang terdiri atas daerah besar dan kecil, yang saat ini dikenal dengan sebutan propinsi, kabupaten, dan kota.⁹ Kemudian, selain

⁹ Krishna D Damurti, Umbu Rauta, *Otonomi Daerah : Perkembangan Pemikiran, Pengaturan, dan Pelaksanaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.8.

sebagai daerah yang bersifat otonom, daerah-daerah tersebut juga dapat berupa daerah yang bersifat daerah administrasi atau yang bersifat istimewa. Pada bagian lain dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 disebutkan pula bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Melihat ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 baik sebelum amandemen hingga setelah amandemen, tergambar bahwa besaran dan luasnya daerah otonom, hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Daerah dibatasi dengan menghindari daerah otonom menjadi negara didalam negara.¹⁰ Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mensyaratkan ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federasi.
- b) Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah.
- c) Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat lokal sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Berkenaan dengan otonomi bertingkat, Hatta pada tahun 1956 telah mengkonsepsikannya dalam pidato penerimaan gelar doktor kehormatan dari Universitas Gajah Mada. Ia mengemukakan bahwa :

“Untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah titik berat pemerintahan sendiri (otonomi) diletakkan pada kabupaten.”¹¹

Pendapat Hatta tersebut dapat disimpulkan bahwa jika otonomi tidak diberikan pada propinsi dan kabupaten/kota, maka demokrasi akan semakin jauh dari rakyat. Dengan menitikberatkan otonomi otonomi pada propinsi dan kabupaten/kota akan dapat membina perkembangan desa-desa dalam mencapai tingkat kemampuan mengurus rumah tangganya sendiri.

3.1.2. Sejarah Perumusan Pasal 18 UUD 1945

Penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dalam kerangka negara kesatuan dalam pelaksanaannya antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak lepas dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang menitikberatkan pada sentralisasi dan desentralisasi yang kemudian penyelenggaraanya berdasarkan otonomi, otonomi seluas-luasnya hingga otonomi khusus.

Berkenaan dengan penyelenggaraan Pemerintahan berdasarkan otonomi khusus perlu memerhatikan beberapa pembicaraan yang berkembang dalam persidangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang melatarbelakangi rumusan pasal 18 UUD 1945 sebagai dasar peraturan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 9.

¹¹ *Ibid*, hlm. 10.

perundang-undangan pemerintahan daerah. Dengan demikian, dapat diketahui apakah UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia mengamanatkan penyerenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan otonomi khusus atau otonomi seluas-luasnya.

Semula Panitia Perancang UUD 1945 sebagai Panitia Kerja BPUPKI menempatkan ketentuan mengenai pemerintahan daerah dalam Pasal 17 yang berbunyi :

“Pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Yang dimaksud daerah-daerah istimewa disini bukan hanya Aceh, Yogyakarta, dan Jakarta, akan tetapi meliputi semua daerah di Indonesia. Setiap daerah di Indonesia memiliki keistimewaan masing-masing dengan hak-hak asal usulnya masing-masing. Kemudian, bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara memberi pesan bahwa adanya posisi tawar antar masing-masing pemerintah daerah.

Pada kenyataannya pemerintah Indonesia hanya memberlakukan satu undang-undang untuk setiap daerah di Indonesia dan menginginkan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa tersebut. Kemudian dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara mengisaratkan bahwa setiap Undang-Undang yang dibuat harus ada hubungan dengan masing-masing daerah. Dengan demikian, jika melihat pada ketentuan ini, maka cenderung merujuk pada otonomi khusus.

Pada sidang panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 Amir (anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menyatakan :

“[...] supaya pemerintahan kita disusun dengan sedemikian rupa sehingga diadakan deconcentration sebesar-besarnya. Pulau-pulau diluar Jawa supaya diberi pemerintahan disana supaya rakyat disana berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya[...]¹²”

Dari kutipan di atas, Amir menginginkan agar daerah-daerah di Pulau Jawa diberikan dekonsentrasi di bawah Pemerintah Pusat, jadi diberikan pelimpahan wewenang dan menjadikannya daerah-daerah administrasi karena mampu dijangkau oleh Pemerintah Pusat. Akan tetapi untuk di luar pulau Jawa diberikan otonomi seluas-luasnya agar daerah-daerah di luar pulau Jawa memiliki hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Amir tidak menyebutkan desentralisasi, ia hanya menyebutkan pulau Jawa dijadikan daerah dekonsentrasi untuk di luar pulau Jawa apakah diberikan desentralisasi atau desentralisasi

¹² *Ibid*, hlm.13.

asimetris. Kemudian pada hal yang sama, anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia lainnya yaitu Ratulangie mengatakan :

“Selain dari itu, Paduka, saya setuju dengan ucapan Wakil dari Sumatera Dr. Amir. Saya tidak akan mengucapkan perkataan deconcentratie dan decentralitatie, tetapi artinya, Paduka Tuan Ketua, yaitu supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai pikirannya persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah daripada Indonesia, dari suatu negara”.

Ratulangie memberikan pendapat bahwa terhadap daerah-daerah yang merupakan pulau-pulau besar agar diterapkan desentralisasi asimetris atau kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri seperti halnya pada negara federasi. Dari sini dapat dilihat bahwa Ratulangie mengacu pada otonomi khusus. Dari beberapa pendapat diatas terlihat bahwa perumusan pasal mengenai pemerintahan daerah mengamanahkan desentralisasi asimetris dengan penyelenggaraan otonomi khusus.

Kemudian Supomo mengambil alih pembicaraan tersebut. Supomo mengatakan :

“badan kita harus menerima sebagai dasar, bahwa urusan rumah tangga pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah. [...], kemudian jikalau kita membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah, harus dihormati keinginan rapat, bahwa pada dasarnya kepada pemerintahan daerah. Ada beberapa pengecualian, tetapi pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah”.

Supomo dalam pendapatnya di atas bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara tidak mengarah kepada negara federasi, namun tetap pada kerangka negara kesatuan. Kemudian dalam membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah harus dengan permusyawaratan bahwa urusan rumah tangga harus diserahkan kepada pemerintahan daerah. Artinya, Supomo yang mengkonsepsikannya setuju dengan keinginan rapat tersebut bahwa setiap daerah memiliki porsi tawar dengan pusat melalui hubungan khusus dengan pusat.

Berdasarkan suasana kebatinan rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kerangka Negara Kesatuan Indonesia pelaksanaan pemerintahan negara dilangsungkan dengan otonomi khusus, mendekati seperti negara federasi yang kekuasaan sisa itu berada pada negara bagian, dalam hal ini berarti pada pemerintahan daerah. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh merupakan amanah dari Undang-Undang Dasar 1945.

3.1.3.Landasan Pemikiran Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Pada tanggal 1 Agustus 2006 disahkannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan prinsip yang termuat dalam MoU Helsinki yaitu pemerintah Indonesia dan GAM bertekad untuk menciptakan kondisi pemerintahan Aceh melalui proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia.¹³ Dengan demikian MoU Helsinki dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh sangat jelas tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai instrumen yuridis dalam rangka pemenuhan pelaksanaan MoU Helsinki telah disepakati antara pemerintah Indonesia melalui utusannya bersama GAM, sehingga kesepakatan yang dihasilkan diselaraskan dengan ketentuan dasar Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga Undang-Undang Pemerintahan Aceh juga merupakan sarana penyelesaian konflik berkepanjangan antara pemerintah Indonesia dan GAM.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh juga mencakup substansi peraturan perundang-undangan terkait dengan Aceh yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Undang-Undang Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Ketiga undang-undang tersebut merupakan hasil perjuangan masyarakat Aceh dalam menghadapi konflik berkepanjangan. Namun, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah termuat secara utuh dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dicabut.¹⁴

Dari uraian diatas, dapat dilihat bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh merupakan integrasi dari peraturan perundang-undangan terkait dengan Aceh yang memuat substansi ketiga peraturan perundang-undangan yang diperuntukkan sebagai upaya penyelesaian konflik di Aceh. Melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh penyelesaian konflik berkepanjangan dapat diselesaikan secara menyeluruh meliputi masalah keadilan, ketertinggalan pembangunan, kemiskinan, dan hak asasi manusia.

Dilihat dari proses penyusunan Draft Rancangan Undang-Undang, pemerintah Indonesia memberikan peluang kepada seluruh masyarakat Aceh yang terdiri dari berbagai kelompok masyarakat secara proaktif yang difasilitasi dan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (sekarang Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) untuk merumuskan Draft Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dengan cara-cara yang sangat partisipatif dan hasilnya sangat aspiratif.¹⁵ Dukungan publik baik dari kalangan masyarakat Aceh, masyarakat Nasional maupun komunitas Internasional terhadap

¹³ Lihat alenia kedua pembukaan MoU Helsinki

¹⁴ Lihat Ketentuan Penutup Pasal 272 Undang-Undang Pemerintahan Aceh

¹⁵ Ade Arif Firmansyah, dkk, *Bukan Undang-Undang Biasa*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2016, hlm. 18.

prosesi penyusunan draft tersebut oleh DPR RI dan DPD RI diakui sebagai daft rakyat Aceh.

3.2. KONSEKUENSI YURIDIS LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh menimbulkan konsekuensi yuridis baik dari segi ketatanegaraan Indonesia, pembagian urusan antara Pemerintahan Pusat maupun Aceh, pembangunan hukum nasional. Aceh juga mendapatkan tujuh kekhususan dalam mengurus urusan pemerintahannya sendiri diantaranya, dalam hal pembentukan Undang-Undang yang berkenaan dengan daerah Aceh, dalam hal pembuatan persetujuan internasional dan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Aceh, kewenangan dalam hal kerja sama internasional, kewenangan dalam pembentukan berbagai badan, lembaga atau komisi, lembaga daerah yang khusus seperti Wali Nanggroe, MPU, MPD, MAA, KKR, dan pengadilan HAM, Kewenangan Gubernur memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Kapolda dan Kajati, serta proses seleksi bintang dan perwira kepolisian, jumlah anggota DPR Aceh 125% dari ketentuan Nasional dan Partai Lokal.

3.2.1 Konsekuensi Yuridis Terhadap Ketatanegaraan Indonesia

Konsekuensi yuridis dari segi ketatanegaraan Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh, bahwa Aceh sebagai pemerintah daerah dan bagian NKRI memiliki kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan otonomi dengan prinsip otonomi khusus seluas-luasnya. Kewenangan yang ada pada Aceh hampir sama dengan kewenangan yang ada pada negara bagian pada negara federasi. Hanya saja Pemerintahan Aceh sebagai pemerintah tingkat provinsi tidak lepas dari pengawasan Pemerintah Pusat sebagai pemerintahan atasannya serta harus sinkron dan harmonis dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lainnya karena negara Indonesia merupakan negara hukum.

Provinsi Aceh sebagai pemerintahan tingkat provinsi dapat melakukan kerjasama dan hubungan Internasional, namun harus mengikutsertakan Pemerintah Pusat, karena Pemerintah Pusat merupakan pemerintah atasan dari Pemerintahan Aceh. melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Aceh dapat membentuk bendera dan lambang daerah yang mencerminkan kehidupan kesatuan bangsa Aceh. Bendera Aceh tersebut harus dipahami sebagai bendera daerah yang sifat penggunaan hanya pada prosesi kedaerahan saja. Karena akan berbenturan dengan NKRI jika ada dua bendera Negara dan adanya negara dalam negara kesatuan dan mengganggu eksistensi pertahanan dan ketahanan nasional serta menciderai asas kepastian hukum yang dianut Indonesia sebagai Negara Hukum.

Indonesia melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh juga memberi dampak pada sistem kepartaian di daerah Aceh. Aceh diberikan kewenangan

untuk membentuk Partai Lokal yang sesuai dengan ideologi bangsa Indonesia dan bangsa Aceh disamping partai nasional. Maka dari itu dalam pengisian jabatan kepala daerah dan perekrutan Anggota DPR Aceh dapat melalui Partai Lokal selain Partai Nasional.

Jumlah anggota DPR Aceh melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh mendapatkan penambahan jumlah kursi 25%. Jadi jumlah anggota DPR Aceh berjumlah 125% dari ketentuan nasional. Hal ini juga merupakan konsekuensi terhadap ketatanegaraan Indonesia dengan disahkannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Namun untuk hal-hal lain terkait dengan DPR Aceh tetap merujuk pada ketentuan Nasional.

Konsekuensi terhadap ketatanegaraan Indonesia lainnya akibat lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh ialah kewenangan Aceh yang dapat membentuk berbagai badan, lembaga atau komisi. Seperti penyelenggaraan Pemilu yang diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan Aceh (KIP Aceh) yang didalamnya juga terdapat Panwaslih dan Bawaslih untuk tingkat pemilihan kepala daerah Aceh.

3.2.2 Konsekuensi Yuridis Terhadap Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat Dan Aceh

Sebagai Undang-Undang yang lahir atas kepentingan penyelesaian konflik dan kepentingan seluruh masyarakat Aceh memuat kewenangan Aceh yaitu sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Pemerintahan Aceh yaitu, bahwa Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri atau urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi, urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Secara yuridis dalam hal ini terdapat norma yaitu suruhan. Semua norma yang ada di dalam UUPA merupakan amanah dari UUD 1945 dan harus dilaksanakan. Sebagaimana fungsi dari konstitusi yaitu sebagai penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara, serta pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.¹⁶

Konsekuensi yuridis dalam bentuk perundang-undangan yaitu semua turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh harus direalisasikan. Pertama, setiap norma yang di perintahkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh, pemerintah harus konsisten merealisasikannya dari kewenangan, pertanahan, sampai pembentukan qanun yang merupakan kebutuhan pemerintahan Aceh harus disetujui, asal tidak bertentangan dengan peraturan di perundang-undangan di atasnya¹⁷.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia di Masa Depan*, Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 33.

¹⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan

Kedua, tentang sarana pendukung hukum terhadap pemberian kekuasaan peradilan yang merupakan kewenangan pusat (*central power*) yaitu Peradilan Syariah. Konsekuensi yuridisnya ialah setiap peradilan itu harus ada jenjang. Seperti halnya peradilan lain, tersedianya peradilan tingkat banding dan tingkat kasasi. Mahkamah Agung harus ada kamar syariah untuk menampung Peradilan Syariah pada tingkat kasasi, untuk menampung peradilan syariah di Aceh guna mewujudkan negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.¹⁸

Ketiga mengenai Lembaga Wali Nanggroe yang kedudukan dan keberadaannya belum mendapatkan kepastian hukum dari Pemerintah Pusat. Pembentukan Lembaga Wali Nanggroe merupakan Perintah dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh, maka keberadaannya harus di akui. Pembentukan Lembaga Wali Nanggroe posisinya lebih tinggi dari gubernur karena fungsinya sebagai lembaga pemersatu. Hal tersebut dapat dilihat dalam Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Lembaga Wali Nanggroe.

Dampak dari tidak adanya kepastian hukum terhadap Lembaga Wali Nanggroe mengakibatkan tidak ada eksistensinya, hanya sebagai lembaga yang menghabiskan banyak anggaran. Hal ini juga di akibatkan karena Pemerintah Pusat membiarkan Pemerintah Aceh tidak menentukan dan menetapkan keinginannya terhadap lembaga ini. Seharusnya Pemerintah Aceh mengambil kebijakan di daerah bahwa lembaga ini adalah lembaga pemersatu, ketika antara Gubernur dan Wakil Gubernur terjadi konflik, bahkan menjadi penengah ketika antara Pemerintah Aceh dan Dpr Aceh terjadi konflik.

Maka dari itu, Lembaga Wali Nanggroe yang keinginannya dijadikan sebagai lembaga pemersatu harus dimanfaatkan, harus di berikan kedudukan dan kewenangan yang jelas sesuai keinginan bangsa Aceh dan Pemerintahan Aceh. Jabatan lembaga ini pun harus diisi oleh orang yang memiliki kebijaksanaan kharismatik, mengagungkan, mampu berdakwah dan menyelesaikan konflik antar pemangku kebijakan daerah maupun konflik sosial masyarakat. Karena Lembaga Wali Nanggroe merupakan lembaga yang sangat terhormat, bila perlu harus disisir silsilah keturunan raja-raja Aceh. Hal ini diperlukan untuk pengormatan terhadap lembaga.

Lembaga Wali Nanggroe sejatinya merupakan pengkhultusan, maka dari itu lembaga ini juga harus mengkhultus. Jadi Pemerintah Aceh harus menetapkan dulu kedudukan lembaga ini. Kemudian Pemerintah Pusat mengakui keberadaannya. Begitupula halnya dengan lembaga-lembaga khusus yang lainnya, juga harus disinkronkan dengan Pemerintahan Pusat. Akan tetapi, Pemerintah Aceh harus menetapkan terlebih dahulu status kedudukan lembaga tersebut, sebagai lembaga apa kedudukannya di daerah.

¹⁸ Owen Podger, dkk, *Beberapa Gagasan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 2.

Konsekuensi yuridis keempat yaitu mengenai fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). Ketika MPU mengeluarkan fatwa maka harus jelas terlebih dahulu kedudukan fatwa MPU tersebut. Jika ditelusuri lebih jauh lagi, maka keberadaan fatwa MPU secara empiris melebihi Undang-Undang. Karna dasar dari Fatwa MPU itu sendiri berdasarkan kitab suci Al-Qur'an. Sebagaimana dikatakan Eugene Erlich selaku penganut hukum empirik, yaitu hukum yang baik ialah hukum timbul dan dipegang teguh oleh masyarakat sebagaimana halnya dengan Fatwa MPU yang dipercaya oleh masyarakat.¹⁹

Ketika terjadi perbuatan yang menurut Fatwa MPU merupakan tindakan atau perbuatan yang melanggar syariah seperti penistaan agama ataupun aliran sesat, maka dengan segera masyarakat akan mengambil tindakan represif. Karenakan masyarakat menganggap ketika diserahkan kepada penegak hukum maka cenderung dibebaskan kembali.

Konsekuensi yuridis selanjutnya yang harus sangat diperhatikan ialah pengelolaan dan pemanfaatan dana otsus. Ketika dana otsus berakhir dan Pemerintah Aceh tidak siap menghadapinya atau belum siap menjalankan kekhususan Aceh secara finansial, maka yang terjadi ialah aceh akan menjadi daerah termiskin di Indonesia, karena tidak mampu menjalankan pemerintahannya sendiri yang diakibatkan ketidak tersedianya anggaran, dan hal ini akan menimbulkan konflik baru di Aceh.

4. Kesimpulan

1. Otonomi Khusus Provinsi Aceh merupakan amanat dari konstitusi sebagaimana ditinjau dari pendekatan sejarah hukum (*historical approach*) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 mengenai pemerintahan daerah. Dari suasana kebatinan rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menerangkan bahwa kerangka Negara Kesatuan Indonesia pelaksanaan pemerintahan negara dilangsungkan dengan otonomi khusus, mendekati seperti negara federasi yang kekuasaan sisa itu berada pada negara bagian, dalam hal ini berarti pada pemerintahan daerah.
2. Konsekuensi yuridis dari segi ketatanegaraan indonesia yaitu, bahwa Aceh sebagai pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan otonomi dengan prinsip otonomi khusus seluas-luasnya diantaranya, Provinsi Aceh sebagai pemerintahan tingkat provinsi dapat melakukan kerjasama dan hubungan Internasional, adanya kewenangan untuk membentuk Partai Lokal, Jumlah anggota DPR Aceh melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh mendapatkan penambahan jumlah kursi 25%. Terhadap pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah terdapat norma suruhan. Pertama, realisasi kewenangan, pertanahan, sampai pembentukan qanun dengan memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Kedua, Mahkamah Agung harus ada kamar syariah untuk menampung Peradilan Syariah pada tingkat kasasi. Ketiga kepastian hukum Lembaga Wali Nanggroe. Keempat yaitu keberadaan fatwa MPU secara empiris melebihi Undang-Undang. Kelima, pengelolaan dan pemanfaatan dana otsus.

¹⁹ Theo Huijibers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 213.

5. Referensi

Buku

- Ade Arif Firmansyah, dkk, 2016, *Bukan Undang-Undang Biasa*, Bandar Publishing, Banda Aceh.
- Amiruddin, H. Zainal Asikin, 2013, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Husni Jalil, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh.
- Imam Syaukani, A Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia di Masa Depan*, Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Krishna D Damurti, Umbu Rauta, 2003, *Otonomi Daerah : Perkembangan Pemikiran, Pengaturan, dan Pelaksanaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-6, Jakarta.
- Owen Podger, dkk, 2002, *Beberapa Gagasan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Theo Huijibers, 2001, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. (Telah Dinyatakan Tidak Berlaku lagi/Dicabut).
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.