

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Aceh adalah sebuah provinsi di Indonesia. Aceh terletak di ujung utara pulau Sumatera dan merupakan provinsi paling barat di Indonesia. Ibu kotanya adalah Banda Aceh. Jumlah penduduk provinsi ini sekitar 4.500.000 jiwa. Letaknya dekat dengan Kepulauan Andaman dan Nikobar di India dan terpisahkan oleh Laut Andaman. Aceh berbatasan dengan Teluk Benggala di sebelah utara, Samudra Hindia di sebelah barat, Selat Malaka di sebelah timur, dan Sumatera Utara di sebelah tenggara dan selatan. Aceh dianggap sebagai tempat dimulainya penyebaran Islam di Indonesia dan memainkan peran penting dalam penyebaran Islam di Asia Tenggara. Pada awal abad ke-17, Kesultanan Aceh adalah negara terkaya, terkuat, dan termakmur di kawasan Selat Malaka.<sup>1</sup>

Aceh atau secara resmi, Nangroe Aceh Darussalam adalah sebuah Daerah Istimewa yang terletak di Pulau Sumatra. Secara geografis Aceh terdiri atas 9 kabupaten, 2 kodya, 3 kotip, 142 kecamatan dan 5463 desa. Luas wilayahnya adalah 57,365.57 km per segi atau merangkumi 12.26% pulau Sumatra persegi, yang meliputi 119 pulau, 35 gunung, dan 73 sungai dengan status daerah istimewa. Aceh terletak di barat laut Sumatra.<sup>2</sup> Aceh mempunyai lahan hutan terluas yaitu mencapai 39.615.76 km persegi, diikuti lahan perkebunan kecil

---

<sup>1</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Aceh> Hari Senin, Tanggal 11 Januari 2016 Pukul 10:16 WIB

<sup>2</sup> Riza Sihbudi et.al, Bara Dalam Sekam: Identifikasi akan Masalah dan Solusi Atas Konflik-Konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, dan Riau, (Bandung: Mizan 2001), Hlm 31.

seluas 3.135.22 km persegi, sedangkan lahan pertambangan mempunyai luas terkecil yaitu 4,42 km persegi. Aceh mempunyai luas perairan 56.563 km persegi yang terdiri dari laut teritorial 23.563 km persegi dan perairan laut dalam 33.000 km persegi. Di samping zona eksklusif ekonomi (ZEE) 200 mil dari pantai.<sup>3</sup>

Adapun kegiatan dalam bidang perkebunan di daerah ini dapat dibagi menjadi 2, perkebunan rakyat dan perkebunan besar. Adapun perincian dari hasil perkebunan sebagai berikut: karet, minyak sawit, inti sawit, kelapa, kopi, cengkeh, pala, lada dan coklat.<sup>4</sup> Aceh merupakan salah satu provinsi kaya di Indonesia. Tanahnya subur, banyak komoditas padi dihasilkan Aceh, tembakau, kelapa sawit, dan kopi. Kekayaan mineral juga banyak. Sejak lama, berbagai industri sudah dibangun di Aceh. Hasil ladang minyak dan pabrik pupuk Aceh merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Pantai-pantainya indah dan berbagai kawasan perairan laut kaya akan ikan. Di sejumlah pulau kecil di lepas pantai, banyak terdapat hutan bakau yang dikelilingi terumbu karang yang indah sehingga cocok menjadi kawasan wisata. Pulau-pulau kecil lainnya dipenuhi pohon kelapa yang buahnya banyak diperdagangkan ke berbagai wilayah lain.

Aceh yang berada di ujung pulau Sumatera secara historis mempunyai peranan penting dalam pelayaran dan perniagaan dunia yang melalui selat Malaka, bandar-bandar Aceh menjadi sangat penting sebagai bandar penghubung yang melayani kebutuhan perbekalan seperti bahan makanan, air dan keperluan

---

<sup>3</sup> Zulkifli Husin, et,al, Keadaan Sosial Ekonomi dan Pengembangan Masyarakat Nelayan di Daerah Istimewa Aceh, (Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala dan Jakarta), Hlm 8

<sup>4</sup> Ensiklopedi Indonesia, Seri Geografi, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve 1990), Cetakan Pertama, Hlm 38

sehari-hari. Ini yang menghantarkan Aceh menjadi mahkota alam yang merupakan bandar penghubung dalam hal ini jalur pelayaran dagang antara Timur Tengah, Eropa, Kerajaan Demak, Brunei, dan Turki Usmani.<sup>5</sup>

Sejarah Aceh diwarnai oleh kebebasan politik dan penolakan keras terhadap kendali orang asing, termasuk bekas penjajah Belanda dan pemerintah Indonesia. Jika dibandingkan dengan dengan provinsi lainnya, Aceh adalah wilayah yang sangat konservatif (menjunjung tinggi nilai agama). Persentase penduduk Muslimnya adalah yang tertinggi di Indonesia dan mereka hidup sesuai syariah Islam. Berbeda dengan kebanyakan provinsi lain di Indonesia, Aceh memiliki otonomi yang diatur tersendiri karena alasan sejarah Aceh memiliki sumber daya alam yang melimpah, termasuk minyak bumi dan gas alam. Sejumlah analis memperkirakan cadangan gas alam Aceh adalah yang terbesar di dunia. Aceh juga terkenal dengan hutannya yang terletak di sepanjang jajaran Bukit Barisan dari Kutacane di Aceh Tenggara sampai Ulu Masen di Aceh Jaya. Sebuah taman nasional bernama Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL) didirikan di Aceh Tenggara.<sup>6</sup>

Indonesia telah mengalami beberapa konflik internal, beberapa konflik horisontal dan ada juga konflik vertikal salah satu konflik yang terjadi di Indonesia adalah konflik Aceh. Konflik di Aceh merupakan konflik vertikal yang cukup panjang yang terjadi selama bertahun-tahun karena adanya kelompok separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Sejak dari tahun 1945 sampai dengan

---

<sup>5</sup> Denys Lombard, Kerajaan Aceh, (Jakarta: Balai Pustaka 1986), Hlm 96-99.

<sup>6</sup> [https://.wikipedia.org/wiki\\_id/Aceh](https://.wikipedia.org/wiki_id/Aceh) Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 09:26 WIB

terjadinya perdamaian pada tahun 2005, konflik Aceh telah banyak menelan korban akibat pertempuran antara militer dan tentara GAM. Gerakan Aceh Merdeka yang menuntut pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mendapat tanggapan dari pemerintah. Perlawanan yang dilakukan oleh GAM, ditanggapi pemerintah Indonesia dengan mengirimkan tentara untuk menaklukkan pemberontak di Aceh. Mengenai separatisme di masa Soekarno, seluruh gerakan separatis di masa pemerintahan Soekarno dipicu oleh ketidakpuasan elit daerah dan/atau perwira militer daerah terhadap penguasa pusat.

Konflik antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh merupakan ketidakadilan: tidak sesuai antara kenyataan dengan pengharapan di berbagai bidang khususnya bidang pembangunan. Ini berdampak pada kemiskinan, kebodohan, dan tingkat keselamatan masyarakat yang rendah. Konflik ini muncul sejak diproklamirkan kemerdekaan Aceh pada 4 Desember 1976 di Pidie oleh GAM yang dipelopori oleh Muhammad Hasan Tiro. Karena itu GAM lahir karena nasionalisme etnis Aceh bangkit sebagai jawaban terhadap kebijakan pemerintah pusat yang sentralistik.<sup>7</sup>

Dahulu Aceh merupakan satu-satunya daerah di Sumatera yang memiliki nilai politis di mata orang-orang Barat sehingga daerah ini pantas menjadi subjek sejarah umum.<sup>8</sup> Aceh dengan latar belakang budaya dan historis keagamaan namun atas dasar paham nasionalisme para pendiri bangsa, tuntutan rakyat Aceh

---

<sup>7</sup> Nazaruddin Syamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1987), Hlm. 70

<sup>8</sup> Marsden Wiliam, *History of Sumatra (Sejarah Sumatra)*, Pengantar John Bastin, Terjemah Tim Komunitas Bambu, ( Jakarta: Komunitas Bambu, 2008), Hlm. 365.

tidak terkabulkan. Hal ini yang memunculkan rasa kekecewaan yang sangat mendalam bagi rakyat Aceh. Kekecewaan ini muncul karena ada alasan yang sangat fundamental, yaitu, dalam proses menuju kemerdekaan, peran rakyat Aceh sangatlah besar dengan berbagai pemberontakan menentang kedaulatan negara yang baru berdiri, yaitu dalam wadah Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) oleh Daud Beureuh.<sup>9</sup>

Permasalahan yang dihadapi antara GAM dengan pemerintahan pusat sangat kompleks terutama dalam bidang ekonomi dan politik. Hal ini dikarenakan kelanjutan dari DI/TII di Aceh yang belum usai, yang kemudian memunculkan permasalahan baru yaitu GAM. Salah satu yang belum selesai antara lain GAM yang ingin merdeka atau melepaskan wilayah Aceh dari Indonesia, Sentimen etnis dalam konflik (dikotomi Aceh dan Jawa). Selain itu, pemerintahan pusat juga menginginkan Aceh tetap dalam wilayah Indonesia. Munculnya GAM secara diam-diam dikarenakan ketidaksiapan pihak GAM untuk langsung berhadapan dengan pihak penguasa, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. GAM terungkap karena ada beberapa perusahaan besar yang beroperasi di Aceh dikirim surat berisikan kewajiban mereka membayar pajak kepada GAM, akan tetapi perusahaan-perusahaan tersebut tidak memberikan dana seperti yang diinginkan GAM. Dengan demikian, keberadaan dan aktifitas gerakan ini mulai diketahui

---

<sup>9</sup> Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, (Jakarta: LIPI), Hlm. 10

oleh pemerintah pusat bahwa ada gerakan bawah tanah yang memproklamasikan kemerdekaan di Aceh.<sup>10</sup>

Gagasan-gagasan Hasan Tiro semakin memuncak setelah pemerintahan Orde Baru yang mengeksploitasi gas alam dan minyak bumi di Aceh Utara sejak awal 1970-an. Hasan Tiro memunculkan dirinya sebagai “Duta Besar Republik Indonesia Islam Aceh”. Sejak saat itu, ia ikut berdiplomasi di luar negeri, terutama di New York untuk memasukan agenda-agenda tentang Aceh dalam forum internasional PBB. Salah satu puncaknya adalah ketika ia mencetuskan GAM pada tahun 1976.<sup>11</sup>

Kecenderungan sistem sentralistik pemerintahan Soeharto, bersama dengan keluhan lain mendorong tokoh masyarakat Aceh Hasan di Tiro untuk membentuk Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tanggal 4 Desember 1976 dan mendeklarasikan kemerdekaan Aceh. Ancaman utama yang dianggap melatarbelakangi adalah terhadap praktik agama Islam konservatif masyarakat Aceh, budaya pemerintah Indonesia yang dianggap "neo-kolonial", dan meningkatnya jumlah migran dari pulau Jawa ke provinsi Aceh. Distribusi pendapatan yang tidak adil dari sumber daya alam substansial Aceh juga menjadi bahan perdebatan. Serangan pertama GAM pada tahun 1977 dilakukan terhadap Mobil Oil Indonesia yang merupakan pemegang saham PT Arun NGL, perusahaan yang mengoperasikan ladang gas Arun. Pada tahap ini, jumlah pasukan yang dimobilisasi oleh GAM yang sangat terbatas. Meskipun telah ada

---

<sup>10</sup> Nazaruddin Syamsuddin, Op Cit. Hlm 70

<sup>11</sup> Isma Sawitri, Amran Zamzami, dkk., (Panitia Peduli Aceh),” *Simak dan Selamatkan Aceh*”, (Jakarta : PT Bina Rena Perwira, 1998), Hlm. 15

ketidakpuasan cukup besar di Aceh dan simpati yang mungkin pada tujuan GAM, hal ini tidak mengundang partisipasi aktif massa. Dalam pengakuan Hasan di Tiro sendiri, hanya 70 orang yang bergabung dengannya dan mereka kebanyakan berasal dari kabupaten Pidie, terutama dari desa di Tiro sendiri, yang bergabung karena loyalitas pribadi kepada keluarga di Tiro, sementara yang lain karena kekecewaan terhadap pemerintah pusat. Banyak pemimpin GAM adalah pemuda dan profesional berpendidikan tinggi yang merupakan anggota kelas ekonomi atas dan menengah masyarakat Aceh. Kabinet pertama GAM, yang dibentuk oleh di Tiro di Aceh antara tahun 1976 dan 1979, terdiri dari tokoh pemberontakan Darul Islam.<sup>12</sup>

GAM yang dipimpin Hasan Tiro di kenal oleh rakyat Aceh Sebagai Wali Negara Aceh Merdeka menyatakan, bahwa ideologi yang di pilihnya bukan Islam serta orientasi politiknya bukan pendirian negara Islam sebagaimana pendahulunya lakukan. GAM adalah simbolisasi dan institusionalisasi dari identitas politik ini. Akibatnya, Aceh yang tadinya hanya sekedar etnis dan kartografis telah bertransformasi menjadi identitas politik. Gerakan Aceh Merdeka didukung oleh tiga kelompok masyarakat Aceh, yaitu golongan intelektual dan golongan profesional, golongan ulama serta golongan rakyat biasa.<sup>13</sup>

Dalam perkembangannya kemudian GAM telah melalui tiga fase penting, yaitu fase pertama, 1976-1989, GAM merupakan organisasi kecil yang anggotanya di dominasi dari kaum terpelajar dan GAM menjadi gerakan bawah

---

<sup>12</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan\\_di\\_Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan_di_Aceh) Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 10:59 WIB

<sup>13</sup> Julien Benda, "*Pengkhianatan Kaum Intelektua*"/l, (Jakarta: Gramedia, 1997), Hlm. 25-26

tanah. Fase kedua, 1989-1998, fase ini lebih di kenal oleh rakyat Aceh sebagai era Aceh berstatus Daerah Operasi Militer (DOM) Operasi ini kemudian memuluskan jalan bagi operasi bersenjata di Aceh. Fase ketiga , pasca 1998, dalam fase ini, pemerintah pusat masih tetap menggunakan kekerasan, negara dalam menghadapi GAM maupun rakyat Aceh yang di dalam dirinya sudah mulai tumbuh semangat nasionalisme ke Acehan.<sup>14</sup>

Insiden di tahap kedua dimulai pada tahun 1989, setelah kembalinya peserta pelatihan GAM dari Libya. Operasi yang dilakukan GAM antara lain operasi merampok senjata, serangan terhadap polisi dan pos militer, pembakaran dan pembunuhan yang ditargetkan kepada polisi dan personel militer, informan pemerintah dan tokoh-tokoh yang pro-Republik Indonesia. Meskipun gagal mendapatkan dukungan yang luas, tindakan kelompok GAM yang lebih agresif ini membuat pemerintah Indonesia untuk memberlakukan tindakan represif. Periode antara tahun 1989 dan 1998 kemudian menjadi dikenal sebagai era Daerah Operasi Militer (DOM) Aceh, ketika militer Indonesia meningkatkan operasi kontra-pemberontakan di Aceh. Langkah ini, meskipun secara taktik berhasil menghancurkan kekuatan gerilya GAM, telah mengakibatkan korban di kalangan penduduk sipil lokal di Aceh. Karena merasa terasing dari Republik Indonesia setelah operasi militer tersebut, penduduk sipil Aceh kemudian memberi dukungan dan membantu GAM membangun kembali organisasinya

---

<sup>14</sup> Otto Syamsudin Ishak, *“Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik”*, (Jakarta : Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 2008), Hlm. 64

ketika militer Indonesia hampir seluruhnya ditarik dari Aceh atas perintah presiden Habibie pada akhir era 1998 setelah kejatuhan Soeharto.<sup>15</sup>

Dari operasi inilah kemudian muncul berbagai pelanggaran HAM berat dan menyisakan rasa sakit yang mendalam di negeri yang tidak pernah menuai rasa aman itu. Dalam bidang politik, kebijakan pemerintah yang sentralistik tampak dalam penentuan gubernur atau bupati. Strategi ini diterapkan oleh pemerintah pusat untuk menjamin agar pemerintah Aceh, khususnya gubernur berada langsung di bawah kendali pusat. Kebijakan sentralistik yang tidak memperdulikan kultur lokal sangat dirasakan dalam pemberlakuan UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah dan UU No. 5/1979 tentang pokok-pokok Pemerintahan Desa. Dengan kedua Undang-undang tersebut, kekhasan sosio-kultural Aceh tereliminasi dan pemberlakuan undang-undang tersebut telah menyebabkan rusaknya struktur pemerintahan tradisional dan sistem budaya Aceh. Pemberlakuan undang-undang tersebut merekayasa lahirnya elit baru yaitu elit birokratis yang ternyata tidak berakar dalam masyarakat.<sup>16</sup>

Pada masa Orde Baru telah dirubahnya sistem desentralisasi digesekan kepada sentralisasi dan dekonsentrasi, dimana sebenarnya undang-undangnya mengarah kepada desentralisasi, namun dalam implementasinya pemerintah orde baru lebih menonjolkan kepada sentralisasi dan dekonsentrasi. Hal inilah yang mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang juga mengatur

---

<sup>15</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan\\_di\\_Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan_di_Aceh) Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 11:11 WIB

<sup>16</sup> Tim kell, The Roots of Acehese Rebellion 1989-1992, (New York: Cornell University Pers, 1995), Hlm 1

pemerintahan daerah berdasar dekonsentrasi, selain memberi titik berat otonomi daerah pada kabupaten/kotamadya. Namun demikian, unsur sentralisasi lebih menonjol dari unsur desentralisasi. Ada tiga prinsip dasar yang dianut oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Bangunan Pemerintah Daerah yang demikian, kondusif untuk menciptakan landasan yang kuat untuk pembangunan ekonomi. Sistem tersebut pada satu sisi telah menciptakan stabilitas, kondusif untuk menjalankan program-program nasional yang dilaksanakan di daerah. Namun pada sisi lain, kondisi telah menciptakan ketergantungan yang tinggi dalam melaksanakan otonominya, seperti ketergantungan dalam aspek keuangan, kewenangan, kelembagaan, personil, perwakilan termasuk pelayanan yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah.<sup>17</sup>

Namun, pada saat yang sama justru semakin memperparah dua permasalahan terpenting, yaitu mengembangkan sistem pemerintahan dan keuangan daerah yang semakin tersentralisir, dan semakin memperlebar dikotomi struktur ekonomi yang fundamental antara Jawa dan luar Jawa. Sentralisasi sumberdaya politik dan ekonomi di tangan sekelompok kecil elit di pemerintah pusat adalah konsekuensi yang melekat dari sistem politik otoritarian tersebut. Bahkan, sentralisasi ini masih diperparah lagi dengan dikembangkannya *uniformitas supra-* dan *infra-struktur* politik.

---

<sup>17</sup> Syauckani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan kesembilan", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), Hlm 143-150

Karena sistem pemerintahan daerah yang digunakan oleh pemerintah orde baru menggunakan sistem sentralisasi dimana segala kewenangan dipegang oleh pusat dan pemerintah daerah hanya menjalankan saja apa yang sudah diatur oleh pemerintah pusat, hal ini sering menimbulkan konflik antara pusat dan daerah dimana soal pengaturan keuangan daerah yang sering kali merugikan pemerintah daerah dan pemerintah daerah tidak bisa mengembangkan otonomi daerahnya secara seluas-luasnya untuk memajukan daerahnya sendiri. Pada masa orde baru, banyak daerah yang sudah mulai memberontak karena sentral perekonomian dan pembangunan dari pembangunan fisik dan non fisik seperti pendidikan hanya berada di pemerintah pusat dan di pulau Jawa, namun di luar Jawa pembangunannya sangat tidak merata. Karena hal itulah beberapa daerah merasa sangat dikucilkan atau tidak di anggap dan ingin melakukan pemisahan diri dengan Indonesia, ada beberapa daerah yang melakukan pembontakan yang ingin memerdekakan diri karena dirasa pemerintahan daerahnya mampu dan bisa menjadi negara sendiri karena sumber dayanya yang melimpah namun hanya di nikmatin oleh pemerintah pusat yaitu Aceh.

Kondisi Aceh pada saat itu sangat dilematis yang disebabkan oleh kompetisi yang memilukan antara GAM dan pemerintahan pusat. Posisi dilematis ini menunjukkan dengan didudukannya posisi rakyat pada dua posisi yang harus di bayar mahal oleh rakyat. Di satu sisi rakyat harus membantu baik dari segi finansial maupun material serta fisikal kepada pihak GAM, namun disisi lain, jika rakyat berpihak kepada pemerintahan pusat, maka akan dijadikan sasaran

pembunuhan dan penganiayaan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah solusi yang terbaik dengan tidak mengorbankan rakyat Aceh untuk kesekian kalinya.<sup>18</sup>

Konflik Aceh terus berkejolak mulai sejak Presiden Soeharto, BJ Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan terakhir pada Susilo Bambang Yudhoyono, konflik antara pemerintah Indonesia dan Aceh dapat diselesaikan melalui nota kesepakatan antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (perjanjian Helsinki). Dengan diberikannya otonomi khusus Aceh melalui dasar nota kesepakatan antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (perjanjian *Helsinki*) yang dirasa akan menghentikan gejala *separatisme* memang dirasa berhasil namun ada permasalahan baru lagi yang timbul dimana pemberian otonomi khusus kekuasaannya terlalu berlebihan.

Rekonsiliasi merupakan langkah alternatif yang diambil dalam menghadapi banyaknya pertikaian seperti di daerah Aceh ini. Dalam kerangka penyelesaian masalah Aceh di masa Orde Baru pemerintah pusat seringkali melakukan kebijakan militeristik yang *represif*. Namun, setelah masa reformasi pemerintah pusat mencoba menyelesaikan masalah ini dengan upaya dialog yang membuahkan hasil pada masa Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla sebagai Presiden dan wakil Presiden dalam menangani konflik ini. Oleh karenanya, kearifan dan kerendahan hati para pemimpin sebagaimana yang ditunjukkan oleh

---

<sup>18</sup> Daniel Dhakidae, "*Akar Permasalahan dan Alternatif Proses penyelesaian Konflik Aceh Jakarta Papua*", (Jakarta: YAPPIKA, 2001), Hlm. 61.

Muhammad Jusuf Kalla menjadi penting dan menentukan bagi terwujudnya proses perdamaian di Aceh.<sup>19</sup>

Kewenangan yang terlalu berlebihan di otonomi khusus Aceh adalah satunya soal nota kesepakatan antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, dimana dalam partisipasi politik pada pasal 1.2.4 di nota kesepakatan antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka berbunyi sampai tahun 2009 legislatif (DPRD) Aceh tidak berkewenangan untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan apa pun tanpa persetujuan kepala pemerintahan Aceh, hal tersebut menunjukkan bahwa kewenangan kepala pemerintahan memiliki kewenangan yang luas dan muktlak. Dalam bab perekonomian inilah *self government* sangat terlihat dimana Aceh secara tidak langsung bisa melakukan sektor publik yang hanya bisa dilakukan oleh pusat yaitu tentang moneter dan fiskal serta hubungan luar negeri. Dalam bab ekonomi, Aceh berhak melakukan utang luar negeri. Hal tersebut secara tidak langsung ada perjanjian antara Aceh dan negara yang memberikan utang luar negeri serta aceh berhak menentukan suku bunga berbeda dengan Bank Indonesia (BI). Bukan hanya itu saja, kewenangan otonomi khusus yang terlalu berlebihan, tentang kewenangan menggunakan asas Islam dan kewenangan menjalankan syariat Islam, sistem rekrutmen khusus dengan membuka parpol lokal serta memilih calon-calon independen untuk mengisi jabatan publik, pemberian ruang

---

<sup>19</sup> Aceh Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu, (Jakarta: Kontras, 2006), Hlm 154.

yang besar dalam hubungan luar negeri, pengakuan dalam pemerintahan adat dan serta kekhususan dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>20</sup>

Oleh karena itu peneliti mencoba melakukan penelitian dengan judul penelitian: “PENERAPAN OTONOMI KHUSUS DI DAERAH ACEH DALAM RANGKA PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA”

### **B. Rumusan masalah**

1. Bagaimana penerapan otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah Indonesia terhadap Provinsi Aceh?
2. Apakah pemberian Otonomi Khusus kepada Provinsi Aceh dapat memberikan penguatan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis bertujuan untuk mendapatkan hasil yakni :

1. Untuk menggambarkan dan menjelaskan Bagaimana penerapan otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah Pusat terhadap Provinsi Aceh. Dalam tesis ini penulis mengambil tentang Konflik Vertikal antara Provinsi Aceh dengan Pemerintahan Pusat. Bagaimana pemerintah Pusat memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Aceh melalui undang-undang No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus, Nota Kesepahaman Helsinki dan melalui

---

<sup>20</sup> Nota Kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki)

undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh yang bertujuan untuk memberikan kesetabilan di Provinsi Aceh.

2. Untuk menggambarkan dan menjelaskan Apakah pemberian otonomi khusus kepada Aceh dapat memberikan penguatan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam tesis ini penulis mengambil tentang tuntutan masyarakat Aceh selama ini apakah sudah terpenuhi dalam undang-undang No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus, dan undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan pemberian otonomi khusus tersebut dapat menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau justru malah memperlemah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah pemberian otonomi khusus daerah aceh apakah dapat memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui sejauh mana peran otonomi khusus yang diberikan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk meredam konflik sparatisme yang terjadi di aceh.
3. Dapat sebagai pedoman untuk pemerintah pusat melakukan pemberian otonomi khusus terhadap daerah.
4. Sebagai kontribusi positif terhadap pemerintah bahwa indonesia dengan keadaan alam geografis indonesia dan berbagai suku dan

adat istiadat maka Indonesia lebih ideal menggunakan sistem desentralisasi asimetris.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penulisan yang diajukan ini, berdasarkan pada pemikiran penulis sendiri namun penulis menyadari telah terdapat beberapa penelitian yang memiliki pokok pembahasan yang hampir sama, dilakukan dan menyinggung terkait obyek penelitian ini, yaitu tentang problematika penerapan otonomi khusus di daerah Aceh dalam rangka penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam proses penelusuran referensi yang dilakukan setidaknya ada beberapa referensi yang dapat disandingkan pada kesempatan kali ini sebagai bukti orisinalitas penelitian ini.

Penelitian T. Aznal Zahri, 2003, dengan judul Kebijakan pelaksanaan otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (suatu analisis tentang kebijakan penataan organisasi perangkat daerah dalam pelaksanaan keistimewaan Aceh pada provinsi Nanggroe Aceh Darussalam) Tesis, Universitas Indonesia, Kesimpulan yang diperoleh dari pembahasan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut: terdapat sejumlah Bagian dan Sub Bagian pada organisasi Sekretariat Daerah serta Badan dan Dinas Daerah yang perlu ditiadakan, digabung dan atau disesuaikan. Peniadaan, penggabungan dan atau penyesuaian pada struktur perangkat daerah tersebut merupakan alternatif untuk membangun suatu struktur organisasi perangkat daerah yang ramping, efektif dan mengurangi proses birokrasi yang

tumpang tindih, berbelit-belit dan tidak efisien. Oleh sebab itu diperlukan penataan ulang atas struktur organisasi perangkat daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Terdapat kontradiksi kebijakan perundang-undangan yang menyebabkan penyelenggaraan otonomi daerah

di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mengandung sejumlah masalah, kendala dan konsekuensi yang perlu disikapi secara cermat dan bijaksana. Dalam dimensi kontradiksi kebijakan perundang-undangan tersebut, penyelenggaraan keistimewaan Aceh menjadi kurang efektif dan cenderung melahirkan dualisme, karena pengorganisasian dan manajemen pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999; sedangkan pengorganisasian dan manajemen pemerintahan Daerah Provinsi yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Diperlukan suatu konsep jalan tengah yang dapat mengintegrasikan dan tetap mengefektifkan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Konsep jalan tengah dimaksud ditetapkan dengan Qanun yang disusun secara bersama-sama oleh perwakilan Pemerintahan Provinsi dan perwakilan dari seluruh pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Implementasi konsep jalan tengah tersebut meliputi pelaksanaan otonomi khusus oleh Pemerintah Daerah Provinsi yang meliputi pelaksanaan syariat Islam, penyelenggaraan pendidikan yang berbasis Islam dan penyelenggaraan kehidupan adat yang bernafaskan Islam. Dengan demikian penyelenggaraan keistimewaan Aceh dapat

dipandang sebagai faktor perekat dan penguat integritas masyarakat Aceh, tanpa harus terjebak pada permasalahan kontradiksi kebijakan perundang-undangan.

Penelitian Sri Lestari, 2012, dengan judul Eksistensi Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Analisis Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua), Tesis, Universitas Jenderal Soedirman. Yang membedakan penelitian tersebut dengan penelitian penulis terletak pada rumusan masalah, yang pada intinya penulisan tersebut memfokuskan pada ranah tentang Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan hubungan antara bentuk negara kesatuan dengan otonomi khusus serta kehadirannya di Republik Indonesia dan tahu pemerintah daerah di Provinsi Aceh dan Papua berlakunya otonomi khusus. Dari hasil penelitian terlihat bahwa pelaksanaan otonomi khusus tidak akan merusak bentuk negara kesatuan yang diadopsi oleh Indonesia, sejak pelaksanaan otonomi khusus tetap berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam kerangka NKRI. Pemerintahan daerah di Provinsi Aceh dan Papua berbeda dengan daerah lain karena kewenangan khusus yang dimiliki. Juga terlihat, pelaksanaan otonomi khusus di Aceh lebih efektif dari pada pelaksanaan otonomi khusus di Papua.

Penelitian Hesti Alvionita, 2014, dengan judul “Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonomi di Indonesia”. Yang membedakan penelitian tersebut dengan penelitian penulis terletak pada rumusan masalah, yang

pada intinya penulisan tersebut memfokuskan pada ranah tentang Tujuan dari penelitian ini adalah lebih menitik beratkan pada bagaimana menerapkan otonomi khusus di Indonesia dan bagaimanakah kriteria untuk dapat memperoleh otonomi khusus. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa selain diatur dalam Pasal 18B UUD 1945, ketentuan mengenai pengaturan otonomi khusus juga dapat ditemui didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selain itu juga didalam undang-undang lain tentang pembentukan Otonomi Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Terhadap pemberian Otonomi Khusus ini terdapat syarat-syarat dan kriteria-kriteria, hal ini dikarenakan tidak semua daerah mempunyai hak untuk memperoleh otonomi khusus, kecuali telah memenuhi kriteria kekhususan yang ditetapkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang ada. Salah satu diantaranya dikarenakan faktor sejarah dari suatu daerah yang memungkinkan daerah tersebut di berikan kekhususan dalam Otonomi Khusus di daerahnya.

Dari beberapa penelitian di atas, hampir memiliki kesamaan namun tetap ada perbedaan yang signifikan, hal ini terkait sumber data yang diperoleh, kajian teori yang berbeda, analisis yang mendasar pada pemikiran pribadi yang hal ini sangat membedakan dengan penulisan yang lain, beserta hasil penelitian yang sangat berbeda yang penulis dapatkan dari beberapa sumber data yang ada yaitu Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B. Serta Undang-undang Republik Indonesia No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh. Serta Undang-undang Undang-undang No

21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Serta Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian *Helsinki*) yang terkait dengan penelitian ini. Sehingga penelitian ini dapat dibuktikan orisinalitasnya.

## **F. Landasan Teori**

### **1. Teori Negara Kesatuan**

Negara Kesatuan ini adalah negara yang bersusun tunggal, negara ini juga disebut negara *Unitaris*. Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu bersifat tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara didalam negara.<sup>21</sup>

Disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerinah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemeritah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.<sup>22</sup> Ditinjau dari segi sejarah ketatanegaraan serta Ilmu Negara, pada permulaan perkembangannya yaitu dari jaman purba, jaman kuma,

---

<sup>21</sup> Abu Daud Busroh, "*Ilmu Negara*", (Jakarta : PT Bumi Aksara, 1990) Hlm 64.

<sup>22</sup> Moh. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih, "*Ilmu Negara*", Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008) Hlm 207.

jaman abad pertengahan, jaman *renaissance*, kemudian memasuki jaman hukum alam baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat *absolut*, dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi dan asas konsentrasi.

Kedua asas itu secara singkat pengertiannya dapatlah dikemukakan sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Asas sentralisasi adalah asa yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintah itu milik Pemerintah Pusat.
2. Asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintah itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat pemerintah maupun maupun yang ada di daerah-daerah.

Menurut *C.F Strong*, ciri dari negara kesatuan ialah bahwa “kedaulatan tidak terbagi” atau dengan perkataan lain kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengaku adanya badan legislaif lain, selain dari badan legislatif Pusat (*The essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in other words, that the power of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law making body than the central one*), menyebutkan kemudian bahwa ada dua yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan yaitu:<sup>24</sup>

1. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah, Kepala Instansi, Vertikal tingkat atasannya kepala pejabat-pejabat di daerah.

---

<sup>23</sup> Soehino, "Ilmu Negara", Cetakan Ketujuh, (Yogyakarta: Liberty, 2005) Hlm 225

<sup>24</sup> Moh. Kusnardi, *Op.cit.* Hlm 208

2. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah Pusat sebagai tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga Daerah bersangkutan.

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintah subnasional (provinsi, kabupaten, dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintah lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam bentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah.<sup>25</sup>

## **2. Teori Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal**

Implementasi konsep negara hukum menjadi pembagian kekuasaan menjadi salah satu aspek yang memegang peranan penting. Tersebarinya kekuasaan kepada beberapa lembaga negara akan tercipta keseimbangan (*checks and balances of power*) dan pada gilirannya akan menepis adanya absolutisme kekuasaan. Kekuasaan yang sebesar tersebut tentunya memerlukan suatu kerangka dasar legalitas supaya implementasi kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam

---

<sup>25</sup> Anthon Raharusun, “Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Forma Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012”, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2014). Hlm 99

penyelenggaraan negara.<sup>26</sup> Kekuasaan dan kedaulatan menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan negara karena hal itu merupakan perpaduan keinginan (aspirasi) rakyat dan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.<sup>27</sup>

Kekuasaan cenderung absolut, untuk itu diperlukan suatu pembatasan dalam kerangka aturan hukum, yang dengan sendirinya berkembang seiring dengan perkembangan paham konstitusionalisme (*constitutionalism*) yang bisa menjadi landasan dalam pembatasan kekuasaan dalam hukum dasar (konstitusi negara). Pembatasan kekuasaan pemerintah diatur dalam konstitusi, baik secara *capital division of power* maupun secara *areal division of power*.<sup>28</sup>

Pembagian kekuasaan dalam negara dibagi atas dua hal, yaitu *capital division of power* sebagai pembagian kekuasaan secara horizontal atau sering dipersamakan dengan pemisahan kekuasaan dan *areal division of power* sebagai pembagian kekuasaan secara vertikal. Dua pembagian kekuasaan tersebut lazim terdapat didalam konstitusi atau Undang-undang dasar.

Pembagian dan pemisahan tergantung pada prinsip-prinsip yang dianut dalam landasan hukum suatu negara. Sementara, Smith melihat bahwa tujuan dalam *areal division of power* dibedakan dalam kategori, yaitu dalam sudut pandang pemeritahan pusat (pemerintah) yang meliputi empat tujuan utama

---

<sup>26</sup>Agussalim Andi Gadjong, “Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum”, Cetakan Pertama, (Ciawi-Bogor : Ghalia Indonesia, 2007). Hlm 46

<sup>27</sup> Jimly, Asshiddiqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesia”, (Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994) Hlm 11-12. Kedaulatan rakyat suatu negara tidak dapat dilepaskan dari ideologi serta dasar yang dianut suatu negara tersebut, yang akan terlihat dalam UUDnya. Sembilan puluh persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat dan kekuasaan pemerintahan bersumber kepada kehendak rakyat.

<sup>28</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.* Hlm 47

yang diharapkan, yaitu (1) pendidikan; (2) pelatihan kepemimpinan; (3) penciptaan stabilitas politik; serta (4) mewujudkan demokratis sistem pemerintahan di daerah. Konsep kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah, meyangkut tentang struktur hukum yang bisa berwujud format bentuk dan susunan negara pemerinah daerah di daerah, lembaga pemerintahan pusat dan daerah, serta aparatur pemerintahan pusat dan darah.<sup>29</sup>

Pembagian kekuasaan dapat dilakukan dengan cara : *pertama*, kekuasaan pemerintah dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara *capital division of power* (CDP) atau pembagian kekuasaan secara horizontal, dilakukan di mana proses legislatif, eksekutif dan yudikatif masing-masing diberikan kepada satu badan. Sementara, cara *areal division of power* adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan di mana proses legislatif hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi. Pembagian kekuasaan basis wilayah dengan cara ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (daerah otonom) pada konteks negara kesatuan dan antara negara bagian dengan pemerintah daerah dalam konteks negara federal. Pembagian kekuasaan ini didasari oleh suatu undang-undang.<sup>30</sup>

*Kedua*, kekuasaan pemerintah dapat dibagi menurut fungsi atau aktivitas pemerintah. Dengan cara *areal division of power* atau secara vertikal, fungsi-fungsi pemerintahan tertentu (seperti moneter dan hubungan luar negeri)

---

<sup>29</sup> *Ibid*, Hlm 48

<sup>30</sup> *Ibid*, Hlm 49

diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan yang lain kepada negara bagian dan fungsi –fungsi pemerintahan tertentu lagi kepada pemerintah daerah. Sementara itu, cara *capital division of power* atau secara horizontal adlah fungsi-fungsi pemerintahan tertentu dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintah yang dibentuk atau diadakan.<sup>31</sup>

*Ketiga*, kekuasaan pemerintah dapat dibagi lebih lanjut menurut konstitusi (*constituency*). Cara *capital division of power* atau *horizontal* adalah suatu badan atau ‘kamar’ yang lebih luas dalam legislatif dapat dibuat untuk mewakili suatu konstitusi atau kelompok tertentu dalam masyarakat dan kepresidenan mewakili konstitusi yang lain. Penugasan, proses, fungsi atau konstituensi kepada unit-unit pemerintahan di tingkat pusat dan kepada wilayah-wilayah komponen dapat dilakukan secara utuh atau sebagian.<sup>32</sup> Menurut *Wheare*, untuk mendapatkan bagaimana hubungan antara pusat

---

<sup>31</sup> *Ibid*, Hlm 49 pembagian kekuasaan dengan cara demikian biasanya terjadi antara pemerintah federal dan negara bagian, yang telah diatur didalam undang-undang dasar negara bagian. Negara federal merupakan sistem pemerintah yang dengan sengaja mempersulit pemerintah pusatnya untuk merubah kekuasaan negara bagiannya.oleh karena itu, antara negara federal dan negara kesatuan mencakup *pouvoir constituent*, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang. Hubungan kekuasaan antara kedua pemerintah (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) tersebut bersifat ketatanegaraan. Pembagian kekuasaan pemerinta pusat dan pemerintah daerah otonom tidak mencakup kekuasaan legislatif dan yudikatif karena hanya bersifat administratif saja.

<sup>32</sup> *Ibid*, Hlm 50 pembagian kekuasaan berbasis ilayah yang berasal dari suatu sumber selain konstitusi dapat ditarik kembali oleh sumber tersebut atau dapat pula melalui ketentuan konstitusi yang dapat diubah secara formal dengan amandemen konstitusi.pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah didalam negara kesatuan sama halnya dalam pembagian kekuasaan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah dalam negara federal. *areal division of power* dalam negara federal, antara pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian hanya dilakukan dengan dasar konstitusi.secara materil, pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom dalam negara kesatuan dan antara negara bagian dengan daerah otonom dalam negara federal hanya bersifat *shared* bagi daerah otonom. Namun dalam negara federal pembagian kekuasaan anantara pemerintah federal dengan negara bagian ada yang bersifat khusus dan *shared*.

dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan dapat digunakan sebagai batu loncatan dengan ciri-ciri pokok dari negara federal.

Asas yang terdapat dalam negara kesatuan adalah bahwa urusan-urusan negara-negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sedemikian rupa, sampai pada urusan-urusan tertentu badan pemerintah yang satu tidak dibenarkan mencampuri urusan –urusan badan pemerintah yang lainnya. Jadi urusan dalam negara kesatuan merupakan satu bulat oleh karena jabatan-jabatan dalam organisasi negara bersifat kekuasaan tertinggi atas urusan-urusan negara berada pada pemerintah pusat.

Pembagian kekuasaan secara vertikal (hubungan pusat dan daerah) dalam format NKRI tidak menjadikan kedaulatan NKRI menjadi terbagi-bagi, tetapi tetap satu, yaitu kedaulatan terletak pada NKRI. Kekuasaan atau kewenangan yang ada pada pemerintah daerah merupakan kewenangan yang bersifat delegatif dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat mendapatkan kekuasaan dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan, diperoleh secara atributif dari konstitusi atau UUD 1945. Jadi, kewenangan delegasi ini tidak serta merta membawa di dalamnya aspek kedaulatan di daerah yang berdiri sendiri, lepas dari ikatan kesatuan NKRI.<sup>33</sup>

Pendapat Miriam Budiardjo, mengenai pembagian kekuasaan secara vertikal ini dikaitkan dengan bentuk negara atau pembagian secara teritorial yang merefleksikan pembagian kekuasaan dalam beberapa tingkatan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, Hlm 51

pemerintahan dalam negara kesatuan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen.<sup>34</sup>

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintah subnasional (provinsi, kabupaten dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintah lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam bentuk Undang-undang dasar dan Undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah.<sup>35</sup>

Memahami konsep pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam pelaksanaan pemerintah dalam negara kesatuan dapat dipergunakan tiga pendekatan yaitu : *pertama, ultravires*, yang dapat dikaji menurut pembagian kewenangan yang diatur dalam perincian kewenangan kepada pemerintah daerah dan sisanya kepada pemerintah pusat. Penggunaan kriteria ini melahirkan urusan kabupaten/kota dan urusan daerah provinsi yang bersifat wajib , kemudian sisanya urusan pemerintah pusat. *kedua, general competence*, yang dikaji menurut pembagian kewenangan kepada daerah bersifat umum

---

<sup>34</sup> Sirojul Munir, "Hukum Pemerintahan daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya", Cetakan Pertama, (Bantul-Yogyakarta : Genta Publishing) Hlm 80

<sup>35</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.* Hlm 53

serta sisa kewenangan berada pada pemerintah pusat. ini melahirkan urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah provinsi serta sisanya urusan pemerintah kabupaten/kota. *ketiga*, campuran yang kemudian yang dikaji menurut pembagian kewenangan kepada daerah bersifat perpaduan antara *ultravires* dengan *general competence*.<sup>36</sup>

### 3. Teori Desentralisasi Asimetris

Pemberian otonomi yang berbeda atas suatu daerah atau suatu wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintah yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan *federalif*.<sup>37</sup>

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola ke ragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari *Universitas Of California, USA*. Menurut Tarlton:<sup>38</sup>

“pembeda inti antara desentralisasi biasa (*simetris*) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun

---

<sup>36</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.* Hlm 54

<sup>37</sup> Anthon Raharusun, *Op.cit* Hlm 33

<sup>38</sup> Ni'mahtul Huda, *Op.cit.* Hlm 59

antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama”.

Sementara, dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”.

Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan, “*in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of feature which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*”<sup>39</sup>

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetris de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegakan praktek asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu

---

<sup>39</sup> Robet Endi Jaweng, “*Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*”, Jurnal Analisis CSIS, Vol 40, No. 2, Juni 2011, Hlm. 162.

pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi *asimetris de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.<sup>40</sup>

Negara Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri atas pulau besar dan kecil yang memiliki keragaman hayati serta berbagai adat istiadat, ras dan suku. Setiap ras atau suku memiliki adat istiadat yang berbeda. Hal tersebutlah yang membuat Negara Indonesia itu merupakan negara yang *pluralisme* masyarakatnya, masyarakat Indonesia yang masih menjunjung tinggi nilai-nilai adat didalam kehidupan sosialnya dan tak jarang ada beberapa daerah yang masih kental sekali adatnya. Perlunya pengaturan yang khusus untuk mengatur keanekaragaman adat istiaadat yang berada di Indonesia yang rata-rata masih sangat kental dianut masyarakat.

Van Houten mendefinisikan otonomi (desentralisasi asimetris atau otonomi khusus) seperti berikut ini:<sup>41</sup>

*“The legally established power of distinctive, non-soverign ethnic communities or ethnically distinct territories to make substantial public decisions and execute publicpolicy independently of other sources of authority in the state. In other word, in or understanding autonomy denotes the exercise of exclusive jurusdiction bt distinctive, non-sovereign ethnic communities or the popolation of ethnically distinct territories.”*  
(kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negaraa (yang berlaku selama ini),

---

<sup>40</sup> *Ibid*, Hlm 60

<sup>41</sup> *Ibid*, Hlm 61

tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (hak yang diberi kepada) masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri, untuk melaksanakan suatu yurisdiksi eksklusif.)

Lebih jauh Van Houten menyatakan bahwa definisi otonomi yang di kembangkannya di atas memiliki aspek-aspek penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*, definisi tersebut mencakup dua bentuk otonomi: otonomi wilayah (*territorial autonomy*) dan bentuk-bentuk otonomi non-wilayah (*non-territorial forms of autonomy*). *Kedua*, di dalam definisi tersebut dimunculkan dua bentuk otonomi: yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku umum. *Ketiga*, definisi tersebut dikembangkan dari prespektif kelompok etnis atau wilayah yang didasarkan atas etnis, yang karenanya kemudian perlu memiliki otonomi sendiri.<sup>42</sup>

Pemberian kewenangan legal kepada suatu masyarakat atau etnis, suku atau masyarakat adat merupakan salah satu solusi bahwa masyarakat adat tersebut mempunyai hak yang dengan masyarakat yang ada di kota. Permasalahan di Negara Indonesia bukan hanya soal masyarakat adat tetapi, permasalahan sparatisme yang mulai banyak bermunculan di Indonesia. Untuk suatu solusi meredam permasalahan tersebut adalah dengan desentralisasi asimetris.

Menurut pendapat Djohermansyah Djohan berikut ini:<sup>43</sup>

“desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah perlimpahan kewenangan biasa. Dia berbetuk transfer kewenangan

---

<sup>42</sup> *Ibid*, Hlm 62

<sup>43</sup> *Ibid*, Hlm 63

khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik dia merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintah lokal yang spesifik seperti yang dipraktekkan di Filipina, Bougainville di Papua New Guniea, dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

### **C. Teori Efektivitas**

Efektivitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas memiliki beragam jenis, salah satunya adalah efektivitas organisasi. Sama halnya dengan teori efektivitas secara umum, para ahli pun memiliki beragam pandangan terkait dengan konsep efektivitas organisasi.

Mengutip Ensiklopedia administrasi<sup>44</sup>, menyampaikan pemahaman tentang efektivitas sebagai berikut :

” Efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki. Maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki.”

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan dengan yang dikehendaki. Artinya, pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan

---

<sup>44</sup> <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-efektivitas.html> Pada Hari Selasa 30 Juni 2015 Pukul 21:30 WIB

dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai hal tersebut. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.

Apabila kita melihat efektivitas dalam bidang hukum, Achmad Ali<sup>45</sup> berpendapat, bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan, bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto<sup>46</sup> adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

---

<sup>45</sup> Achmad Ali, “*Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1*”, (Jakarta: Kencana, 2010). Hlm 375

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto, “*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008). Hlm 8

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

#### **G. Definisi Operasional**

Otonomi khusus yang dimaksud disini adalah suatu kebijakan yang diberikan oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang yang didalamnya bertujuan memberikan kewenangan khusus pada daerah tertentu dengan tujuan masyarakat daerah tersebut bisa mengelola dan mengatur sistem pemerintahan daerahnya sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Otonomi khusus itu berbeda dengan daerah lainya, mulai dari hak, wewenang dan kewajiban yang dimiliki daerah serta perbedaan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Sentralisasi adalah bahwa semua normanya berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya ini berarti bahwa semua normanya memiliki bidang validitas

teritorial yang sama. Sejumlah normnya berlaku untuk seluruh teritorial kalau tidak, teritorial ini tidak akan merupakan teritorial dari tatanan hukum, norma-norma yg berlaku dari seluruh teritorial kita disebut sebagai norma-norma pusat. Norma-norma pusat dari seluruh atanan hukum atau tatanan hukum nasional juga membentuk satu masyarakat hukum bagian, yakni masyarakat hukum pusat dan tatanan hukum pusat membentuk masyarakat hukum pusat.<sup>47</sup> Dimana sentralisasi itu segala pengturan negara berada dititik pusat atau kewenangan penuh dimiliki oleh pemerintah pusatnya. Jadi pemerintah daerahnya menjalankan apa yang diprintahkan oleh pusat mulai dari sistem pemerintahan daerahnya hingga masalah keuangannya. Ini yang seringkali membuat tidak baik hubungan antara pusat dan daerah.

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* (melepas) dan *centrum* (pusat), dengan demikian melepas diri dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud denagn desenralisasi ialah pelimpaham kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>48</sup> Tatanan hukum desentralisasi terdiri atas norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial yang berbeda, dimana norma-norma tersebut juga berlaku di teritorial yang berbeda pula. Sedangkan norma yang berlaku hanya di sebagian teritorial disebut norma daerah. Norma-norma daerah yang berlaku bagi satu bagian yang samadari seluruh teritoril membentuk tatanan hukum bagian. Norma-norma tersebut membentuk masyarakat hukum bagian. Pernyataan

---

<sup>47</sup> Hans Kelsen, "*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*", Cetakan pertama, (Bandung: Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia 2006), hlm 431

<sup>48</sup>Muhammad Fauzan, "*Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Hubungan Keuangan AntaraPusat dan Daerah*", Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2006), Hlm 44

bahwa negara adalah desentralisasi atau bahwa teritorial negara dibagi ke dalam teritorial-teritorial bagian berarti bahwa tatanan hukum nasional tidak hanya mengandung norma-norma pusat tetapi juga norma-norma daerah. Bidang-bidang validitas teritorial yang berbeda-beda dari tatanan hukum daerah adalah pembagian-pembagian teritorial. Bersama-sama hukum daerah membentuk masyarakat hukum daerah, membentuk masyarakat tatanan hukum keseluruhan atau nasional yang disebut negara<sup>49</sup>.

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola ke ragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah *Charles Tarlton* dari *Universitas Of California, USA*. Menurut *Tarlton*:<sup>50</sup>

“pembeda inti antara desentralisasi biasa (*simetris*) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conforminty*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahn (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama”.

---

<sup>49</sup> *Ibid*, Hlm 431

<sup>50</sup> Ni'mahtul Huda, *Op Cit*. Hlm 59

## H. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian Penelitian ini adalah Problematika Penerapan Otonomi Khusus Di Daerah Aceh Dalam Rangka Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Membahas tentang Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B. Serta Undang-undang Republik Indonesia No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Aceh dan Undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh. Serta Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki).
2. Penelitian ini menggunakan hukum normatif, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>51</sup>
  - a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan yang bentuknya mengikat dalam bentuk hukum, yang meliputi;
    - 1) UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B;
    - 2) Undang-undang Republik Indonesia No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Aceh dan No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh;
    - 3) Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki).
  - b. Bahan hukum sekunder, yaitu materi-materi hukum dan ekonomi yang menjelaskan data primer baik dari buku-buku, hasil

---

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *“Pengantar Penelitian Hukum”*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 10.

penelitian, jurnal, makalah, artikel dan segala sesuatu yang berkaitan dengan penelitian ini.

Studi Pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui pengkajian terhadap peraturan perUndang-Undangan, literatur-literatur, tulisan-tulisan para pakar hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.<sup>52</sup> Studi Dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan terkait, dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu materi-materi yang memberi petunjuk akan penjelasan data primer dan sekunder, diantaranya:
  - 1). Kamus hukum
  - 2). Ensiklopedi hukum
  - 3). Kamus besar bahasa Indonesia

### 3. Metode Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier sebagai data penelitian yang kemudian dianalisis dengan menggunakan metode penelitian normatif.

---

<sup>52</sup> Riduan, " *Metode & Teknik Menyusun Tesis*", (Bandung : Bina Cipta, 2004), hlm. 97.

Selain itu, penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, yang menggunakan objek kajian penulisan berupa pustaka-pustaka yang ada, baik berupa buku-buku, majalah, dan peraturan-peraturan yang mempunyai korelasi terhadap pembahasan masalah, sehingga penulisan ini juga bersifat penulisan pustaka (*library research*).<sup>53</sup>

Dalam mengkaji penelitian ini digunakan metode pendekatan normatif. Artinya, sumber-sumber data yang sudah dikumpulkan akan dielaborasi dengan kaidah-kaidah umum, teori-teori, serta asas-asas dalam otonomi daerah. Kemudian dikembangkan untuk menemukan kesimpulan dan jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini.

#### 4. Analisis Data

Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif<sup>54</sup> Dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Salah satunya dengan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah kebijakan tentang otonomi daerah yang dilakukan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia dan berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian, pendekatan

---

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*", (Jakarta : Rajawali Pers, 2006), hlm. 40.

<sup>54</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Lihat Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2013), hlm. 12.

segara Historis dan pendekatan secara konseptual dengan desentralisasi asimetris .

Akan tetapi penelitian ini akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif. Sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung saja. Dengan menyesuaikan diri dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas.

## **I. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan penelitian, maka secara garis besar dapat di gunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

Pada bab pertama, berisi Pendahuluan pada bab ini mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, sistematika penulisan.

Pada bab kedua, berisi tentang permasalahan pembagaian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah selama ini. Sistem pemerintahan daerah yang sentralisasi, dekonsentrasi dan desentralisasi. berisi tentang sejarah terbentuknya otonomi khusus di Aceh.

Pada bab ketiga, Berisi tentang pengulasan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B. Desentralisasi asimetris Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penolakan rakyat aceh terhadap Undang-undang No 18 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus dan Undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Problematika Penerapan Otonomi Khusus Yang Diberikan Oleh Pemerintah Indonesia Terhadap Provinsi Aceh

Pada bab keempat, berisi tentang analisis Apakah Pemberian Otonomi Khusus Kepada Provinsi Aceh Dapat Memberikan Penguatan NKRI Dan Sesuai dengan Tuntutan Masyarakat Aceh. Serta Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki).

Pada bab kelima, berisikan kesimpulan dan rekomendasi hasil penelitian yang telah dibahas pada bab sebelumnya yaitu tentang permasalahan pembagian kekuasaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia antara Pemerintahan pusat dan daerah, serta otonomi khusus aceh yang diberikan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia apakah memperkuat atau malah memperlemah kewenangan pemerintah pusat.

