

## BAB II

### PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN SEJARAH TERBENTUKNYA OTONOMI KHUSUS ACEH

#### A. Permasalahan Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah

Republik Indonesia, disingkat RI atau Indonesia, adalah negara di Asia Tenggara yang dilintasi garis khatulistiwa dan berada di antara benua Asia dan Australia serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari sekitar 17.504 pulau (menurut data tahun 2004; lihat pula: jumlah pulau di Indonesia), sekitar 6.000 di antaranya tidak berpenghuni tetap, menyebar sekitar katulistiwa, memberikan cuaca tropis. Pulau terpadat penduduknya adalah pulau Jawa, di mana lebih dari setengah (65%) populasi Indonesia. Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Jawa dengan luas 132.107 km<sup>2</sup>, Sumatera dengan luas 473.606 km<sup>2</sup>, Kalimantan dengan luas 539.460 km<sup>2</sup> dan rangkaian pulau-pulau ini disebut pula sebagai kepulauan Nusantara atau kepulauan Indonesia.<sup>55</sup> Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil di antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Luas daratan Indonesia adalah 1.922.570 km<sup>2</sup> dan luas perairannya 3.257.483 km<sup>2</sup>. Batas wilayah Indonesia diukur dari kepulauan dengan menggunakan territorial laut. Negara Indonesia yang terdiri atas negara

---

<sup>55</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Geografi\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Geografi_Indonesia) Hari Senin 23 Maret 2015 Pukul 11:05 WIB

kepulauan dan memiliki luas wilayah yang sangat luas yang menduduki peringkat ke 13 dunia, negara yang memiliki luas wilayah terluas. Terdapat lebih dari 300 kelompok etnik atau suku bangsa di Indonesia. atau tepatnya 1.340 suku. Dari banyaknya suku bangsa dan etnik yang beragam di Indonesia pasti akan menghasilkan adat istiadat yang beragam pula dari satu suku lain dengan yang lainnya.

Pada awal mula Indonesia menarik para penjajah dikarenakan negara Indonesia memiliki sumber daya alam yang begitu melimpah dan sangat menakutkan bagi para penjajah. Para era abad ke 16 Portugis datang ke Indonesia untuk melakukan perdagangan dan ingin membeli rempah-rempah dari Indonesia, yang pada saat itu nilai rempah-rempah bagi bangsa Eropa setara dengan emas. Oleh karena hal tersebut, Portugis mulai melakukan perjanjian perdagangan dengan beberapa daerah di Indonesia dengan tujuan utama rempah-rempah. Pada tahun 1605 Belanda berhasil mengalahkan Portugis di Ambon, mulai dari situ penjajahan Belanda di Indonesia dimulai. Di tahun 1602, Belanda secara perlahan-lahan menjadi penguasa wilayah yang kini adalah Indonesia, dengan memanfaatkan perpecahan di antara kerajaan-kerajaan kecil yang telah menggantikan Majapahit. Satu-satunya yang tidak terpengaruh adalah Timor Portugis, yang tetap dikuasai Portugal hingga 1975 ketika berintegrasi menjadi provinsi Indonesia bernama Timor Timur. Belanda menguasai Indonesia selama hampir 350 tahun.

Sejak kekuasaan Belanda di Indonesia, baik pada waktu VOC dari tahun 1602 sampai tahun 1799, setelah kekuasaan atas “Hindia-Belanda” diambil alih

oleh Pemerintah Negeri Belanda (dari tahun 1800 sampai tahun 1854), maka pemerintahan jajahan di Indonesia dilakukan secara otokrasi, birokratis dan sentralitis dengan kurang mengindahkan struktur pemerintahan asli yang ada. Logeman menanamkan type negara semacam ini (zaman VOC dan masa peralihan dari Daendels, Raffles terus kira-kira sampai tahun 1955), ialah “*de absolute bureaucratie*”. Type negara sampai kurang lebih tahun 1918 dinamakan “*de legale bureaucratie*”, dan sesudah tahun 1918 dinamakan “*de constitutionele staat*”.<sup>56</sup>

Peraturan dasar ketatanegaraan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda adalah *Reglement op het Beleid der Regering Van Nederlandsch Indie* (Stb 1855/2), tidak mengenai desentralisasi tetapi mengenai sentralisasi. Namun demikian, di samping sentralisasi, dijalankan pula dekonsentrasi. Dengan demikian, pada waktu itu telah dikenal dengan wilayah-wilayah administrasi, misalnya di Jawa secara hirarkris adalah *Gewest* (yang kemudian disebut *Residentie*), *Afdeeling*, *District*, dan *Onderdistrict*.<sup>57</sup> Dimana sistem sentralisasi itu semua kewenangannya diatur oleh pusat, namun dijalankan pula dengan sistem dekonsentrasi dimana ada sebagian kewenangan yang berasal dari pusat bisa dijalankan oleh daerah namun sifatnya hanya administratif saja. Dengan demikian, dalam masa pemerintahan kolonial, warga masyarakat dihadapkan dengan dua administrasi pemerintahan.

---

<sup>56</sup> RHD. Koesomahatmadja, “*Pengantar Ke Arah Sistem Pemerinthan Daerah Di Indonesia*”, (Bandung: Binacipta, 1979). Hlm 23

<sup>57</sup> Josef Riwu Kaho, “*Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Cetakan Kedua*”, (Jakarta : Rajawali pers, 1991). Hlm 21

Sesuai dengan perkembangan politik dan pemerintahan, baik yang di Hindia Belanda maupun di negeri belanda sendiri, sistem yang sentralisasi itu tidak dapat dipertahankan terus. karena itu ,maka pada 1903 Pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan suatu *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* (Stb.1903/329) atau yang lebih dikenal dengan sebutan Desentralisasi 1903. *Decentralisatiewet* atau Undang-undang Desentralisasi 1903 ini memberikan kemungkinan bagi pembentukan *Gewest* atau bagian *Gewest* yang mempunyai keuangan sendiri tersebut dilakukan oleh sebuah *raad* yang dibentuk bagi masing-masing daerah yang bersangkutan. Pelaksanaan lebih lanjut Undang-undang Desentralisasi 1903 ini dilakukan dengan *Decentralisatie Besluit* (1905/137) dan *Locale Radenordonnantie* (Stb 1905/181). Pelaksanaan desentralisasi seperti itu kurang memuaskan karena dirasakan sangat terbatas. Oleh karena itu, dikeluarkan *Wet op de Bestuurshervorming* (Stb 1922/216). Pelaksanaan lebih lanjut, Undang-undang tersebut diatur dengan *Provincie-ordonnantie* (Stb 1924/78), *Regentschap-or-donnantie* (Stb 1924/79) dan *Stadsgemeente-ordonnantie* (Stb 1926/365). Berdasarkan peraturan tersebut di atas, dibentuklah berbagai provinsi, *regentschap* dan *standsgemeente* yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di Jawa dan Madura. Dengan demikian, maka berbagai *Locaal ressort* yang telah dibentuk sebelumnya, dihapus/ditiadakan.<sup>58</sup>

Di luar Jawa dan Madura, keadaannya berbeda. Berdasarkan *Groepsgemeenschap-ordonnantie* (Stb 1937/464) dan *Stadsgemeente-ordonnantie*

---

<sup>58</sup> *Ibid*, Hlm 22-23

*Buitengewesten*, dibentuklah beberapa *groepsgemeenschap* dan *Stadsgemeente*, sedangkan *locaal ressort* yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Desentralisasi 1903 masih tetap dipertahankan. Pertumbuhan Daerah otonomi sejak 1903 di atas terjadi di wilayah yang langsung dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda. Di wilayah yang langsung dikuasainya ini, terdapat juga apa yang disebut *Inlandsche Gemeente* seperti Desa, Huta, Kurnia, Marga dan sebagainya. Untuk Jawa dan Madura, *Inlandsche Gemeente* diatur dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) (Stb 1906/83), sedangkan untuk Daerah di luar pulau Jawa dan Madura diatur dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB) (Stb 1939/4900, Byblad 9308, Stb 1931/507, dan *Desa-ordonnantie* (Stb 1941/356). Karena perang Dunia ke II maka *Desa-ordonnantie* tidak/belum sempat dilaksanakan. Di daerah yang tidak langsung dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda terdapat daerah otonomi yang disebut *Zelfbesturende Landschappen*. *Zelfbesturende Landschappen* ini terdiri atas kerajaan-kerajaan asli Indonesia yang mempunyai ikatan dengan Pemerintah Hindia Belanda ,melalui kontrak-kontrak politik, baik kontrak politik yang panjang (*lange contracten*) seperti Kasultanan Sala/Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Deli, dan sebagainya, maupun kontrak politik pendek (*korte varklaring*) seperti Pakualaman, Mangkunegaran, Ksesultanan Goa, Bone dan sebagainya.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid*, Hlm 25

Pada tanggal 9 Maret 1942 Balatentara Belanda di bawah pimpinan Jenderal *Ter Poorten* telah menyerah di Bandung tanpa syarat kepada panglima Tentara Jepang : Jenderal Imamura.<sup>60</sup>

Pada zaman pendudukan Jepang, Indonesia dibagi dalam 3 (tiga) wilayah besar, yaitu :<sup>61</sup>

1. Jawa, di bawah kekuasaan Komandan Tentara Jepang ke-16 di Jakarta;
2. Sumatra, di bawah kekuasaan Komandan Tentara Jepang ke-25 di Bukittinggi;
3. Lain-lain kepulauan, di bawah kekuasaan Komandan Marine Jepang di Makassar.

Pada permulaan pemerintahan pendudukan, Jepang melanjutkan sebagian besar struktur pemerintahan daerah seperti zaman Belanda di dalam bidang *desentralisasi* dan *dekonsentrasi*, hanya diganti nama-namanya menjadi dalam bahasa Jepang.<sup>62</sup> Tapi pembentukan daerah dihubungkan dengan siasat militer untuk menghadapi berbagai kemungkinan dalam masa perang itu. Pemerintah daerah *syuu* dipegang oleh seorang pejabat tunggal supaya dapat bertindak tepat. Usaha *syuutyookan* terutama ditunjukkan untuk memperkuat keadaan perekonomian daerahnya. Pendeknya semua peraturan dan tindakan Pemerintah Balatentara ditujukan kepada kepentingan dan usaha perang (*war-offort*).<sup>63</sup> Dimana setelah itu Jepang dapat dikalahkan oleh sekutu pada tahun 1945, dengan adanya kabar tersebut pemerintah Indonesia mulai mempersiapkan

---

<sup>60</sup> RHD. Koesomahatmadja, S.H, *Op cit.* Hlm 28

<sup>61</sup> Samsul Wahidin, Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013) Hlm 13

<sup>62</sup> *Ibid*, Hlm 29

<sup>63</sup> The Liang Gie, "Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Suatu Anaisis Tentang Masalah-masalah Desentralisasi dan Cara-cara Penjelasannya, Cetakan Pertama", (Jakarta : PT Gunung Agung, 1967). Hlm 30

kemerdekaannya. Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya kepada dunia pada tanggal 17 Agustus 1945, dimana setelah mendeklarasikan kemerdekaannya pemerintah Indonesia yang secara syah telah merdeka mulai memasuki babak baru dalam sistem pemerintahannya.

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 merupakan titik tolak bagi Bangsa Indonesia dalam rangka mewujudkan Pancasila sebagai sumber dari pada segala sumber hukum. Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 lahirlah tata hukum Indonesia. Ini tidaklah berarti bahwa peraturan perundangan yang ada dan masih berlaku pada saat itu lalu menjadi tidak berlaku. Berdasarkan kalimat Proklamasi yang berbunyi : “Hal-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan cara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya”, Peraturan Perundangan itu masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa Pancasila dan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Masih tetap berlakunya peraturan perundang-undangan tadi nanti akan dipertegas setelah Negara Indonesia mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri.<sup>64</sup>

Untuk mewujudkan tujuan Proklamasi Kemerdekaan, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia merdeka, yang di kemudian hari mendapatkan sebutan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>65</sup> Setelah PPKI ( Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menetapkan UUD 1945, dibentuklah panitia kecil yang

---

<sup>64</sup> Soehino, ”*Perkembangan Pemerintahan di Daerah, Cetakan Kedua*”, ( Yogyakarta : Liberty, 1983) Hlm 19

<sup>65</sup> *Ibid*, Hlm 20

ditugaskan untuk mengurus hal-hal yang perlu segera diselesaikan, mencakup empat masalah penting, yaitu:

- a. Urusan rakyat;
- b. Hal pemerintahan daerah;
- c. Pimpinan kepolisian; dan
- d. Tentara kebangsaan.<sup>66</sup>

Dengan diusulkannya segera diselesaikannya masalah pemerintahan daerah dalam sidang PPKI, mengambarkan bahwa sangat pentingnya permasalahan pemerintahan daerah dan hal tersebut harus segera diselesaikan secara cepat. Dalam Undang-Undang Dasar terdapat pasal yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu Pasal 18, hal tersebut membuktikan bahwa kuatnya *poitical will* para *faunding father* untuk memberikan tempat yang terhormat dan penting bagi daerah-daerah dalam sistem politik Indonesia.

Di era kemerdekaan, Pasal 18 UUD 1945 (redaksi lama) beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi. UUD 1945 yang disahkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, Pasal 18 yang bertajuk Pemerintahan Daerah itu selengkapnya berbunyi :

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

---

<sup>66</sup>. Josef Riwu Kaho, *Op cit.* Hlm 27



Ada Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah, dikemukakan:

- Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Pada pidato Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 dalam rapat badan penyelidik untuk persiapan Indonesia merdeka di gedung *Chuuoo Sang-in* di Jakarta yang dalam pidato beliau mengemukakan:

Maka dalam negara Indonesia yang berdasarkan pengertian negara *intergralistik* itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri-sendiri, sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh pemerintah pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintahan daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil itu semua akan tergantung pada "*doelmatigheid*" berhubung dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya. Misanya soal ini, pada masa ini dan pada tempat ini, lebih baik diurus oleh pemerintah daerah, sedangkan soal itu pada masa itu lebih baik diurus oleh pemerintah pusat. Dalam negara *intergralistik* negara akan ingat kepada keadaannya, hukum negara akan memperhatikan keistimewaan dari golongan yang bermacam-macam adanya ditanah air. Dengan negara ini terdiri atas pulau-pulau yang begitu besar, banyak persoalan pemerintahan yang harus diserahkan kepada pemerintah daerah.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang 1945*, Djilid Pertama, 1959. Hlm118-119

Dalam sidang kedua, yaitu pada rapat besar Pada tanggal 10 Agustus 1945.dalam pidatonya Susanto, beliau mengusulkan dua bentuk negara yaitu Negara Uni Federal dan Republik. Perbedaan anatara uni dan federal yaitu : (1) Uni adalah yang berhak untuk berhubungan dengan luar negeri hanya dan melalui pemerintah pusat, (2) federasi yang bercorak *bondstaat* : baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Dan pemerintahan pusat berhak mengadakan aturan langsung untuk semua penduduk.<sup>68</sup>

Adapun perbedaan antara *bondsstaat* dan *statenbond*, dalam negara yang bersifat *bondsstaat* baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Tetapi dalam pemerintahan *statenbond* pemerintah pusat tidak berhak membuat peraturan untuk penduduk, melainkan hanya dengan perantara pemerintah daerah. Dengan itu saya memilih bentuk uni dalam rancangan Undang-Undang Dasar.<sup>69</sup>

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk Negara Kesatuan (*Unitary*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem Pemerintahan Daerah dalam Negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat utamanya sesudah reformasi. Bentuk otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam

---

<sup>68</sup> *Ibid*, Hlm 165

<sup>69</sup> *Ibid*, Hlm 166

sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam negara kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.<sup>70</sup>

Tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, oleh karena itu dibawah pemerintah pusat, dibawah negara tidak ada negara lain lagi. tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentukannya itu daerah dan bagaimana bentuk pemerintah daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beningilah bunyinya pasal 16 : pembedaan daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil yang bentuk pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang dan mempertimbangkan musyawarah dan asal usul daerah yang bersifat istimewa.<sup>71</sup> Dalam rapat BPUPKI para *founding father* sudah mempersiapkan bagaimana sistem pemerintahan daerah yang sesuai dengan struktur dan kultur bangsa Indonesia yaitu, dengan desentralisasi asimetris. Dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya, untuk mengembangkan daerahnya sendiri-sendiri demi pemerataan kemakmuran serta menghormati keistimewaan daerah yang bersifat istimewa.

UU No. 1/1945 kemudian disempurnakan dengan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan UU No. 22/1948 politik hubungan pusat-daerah makin tegas bermodelkan demokratisasi masyarakat lokal karena

---

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah, [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), Sabtu, 24 November 2012, makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000

<sup>71</sup> *Ibid*, Hlm 310.

Undang-Undang ini menghilangkan pemerintahan dualistis yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh korps pamong praja (asas dekonsentrasi) dan pemerintahan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Undang-Undang ini memberi arah bahwa korps pamong praja (perangkat pusat di wilayah administrasi berdasarkan asas dekonsentrasi) lambat laun akan dihilangkan dan diintegrasikan dalam korps pegawai daerah (asas otonomi). Hanya Kepala Daerah yang tetap dipertahankan sebagai wakil pemerintah pusat. Akan tetapi, UU No. 22/1948 tidak dapat dijalankan karena negara sedang menghadapi agresi militer Belanda. Pemerintah pusat pindah ke Yogyakarta. Bahkan ketika Yogyakarta juga diduduki Belanda Presiden menyerahkan mandat kepada Mr. Syafrudin Prawiranegara yang berkedudukan di Bukit Tinggi Sumatera Barat. Dengan demikian, roda pemerintahan baik di pusat maupun di daerah tidak berjalan normal. Oleh karena itu, praktis UU No. 22/1948 tidak berjalan.<sup>72</sup>

Pembagian sistem pemerintah daerah di Indonesia setelah kemerdekaan mengalami berbagai pergantian sistem pelimpah kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah. Pada Konferensi dilaksanakan di *S'Gravehage – Den Haag* dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949. Konferensi tersebut lebih dikenal dengan nama Konferensi Meja Bundar. Pada saat itu pemerintahan Negara Indonesia yang pertamanya negara kesatuan berubah menjadi negara federal, namun perubahan itu hanya bertahan kurang lebih 1 tahun. Pemerintah Indonesia kembali lagi menjadi negara kesatuan. Dengan kembalinya

---

<sup>72</sup> Hanif Nurcholis, Hubungan Pusat Daerah: Antara Efisiensi Administrasi Dan Demokrasi Lokal, Makalah, Hlm 4-6

kepada negara kesatuan pemerintah Indonesia mulai lagi merubah sistem pemerintahan daerahnya.<sup>73</sup>

Pertumbuhan pemerintahan daerah mulai tahun 1950 sampai 1956 yang menyangkut pembentukan daerah, penyerahan urusan, hubungan keuangan, khususnya ketentuan-ketentuan dalam UU Pertimbangan Keuangan 1956/32, dan pembentukan aparatur daerah. Masa ini menyaksikan pertumbuhan pemerintahan daerah di Indonesia yang menuju ke arah kelengkapan dan keseragaman. Kelengkapan terwujud dengan keluarnya berbagai peraturan perundangan tentang hal-hal tersebut di atas, sedang keseragaman tercapai dengan penetapan UU 1957/1 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU desentralisasi yang baru ini dengan segenap peraturan kelanjutannya mulai dilaksanakan dalam 1957. Masa ini mulai menegaskan pula adanya masalah-masalah desentralisasi yang beberapa di antaranya menjadi pertentangan-pertentangan yang meruncing. Misalnya pelaksanaan UU 1957/1 secara konsekuen menghendaki diserahkannya urusan pemerintahan umum dan dihapuskannya pamongpraja sehingga menimbulkan konflik pendapat. Hubungan kekuasaan dan keuangan antara daerah dan pusat yang dianggap kurang memuaskan mengakibatkan pula pergolakan-pergolakan yang bersama-sama sebab-sebab lainnya mendorong Pemerintahan Indonesia untuk kembali kepada UUD 1945, maka dengan

---

<sup>73</sup> Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan kesembilan", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), Hlm 71-76

kembalinya kepada UUD 1945 maka sistem pemerintahan daerah Indonesia berdasarkan atas Pasal 18 UUD 1945.<sup>74</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 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 UU 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. Benar bahwa undang-undang di atas telah mencetuskan azas-azas desentralisasi dan otonomi daerah namun belum cukup kuat untuk membangkitkan peranan, partisipasi dan “rasa memiliki” daerah dalam pembangunan karena semangat dari undangundang tersebut dirasa lebih

---

<sup>74</sup> The Liang Gie, *Op.cit.* Hlm 13

merupakan “kewajiban daerah” terhadap pusat dari pada “hak-hak daerah” yang dapat langsung dirasakan oleh rakyat di daerah.<sup>75</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.

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 di atur 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

---

<sup>75</sup> Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op Cit*, Hlm 142-150

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 dinikmati oleh pemerintah pusat.<sup>76</sup>

Ancaman disintegrasi bangsa sekalipun penyelenggara negara telah berusaha menegakkan dan melestarikan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun masih terdapat ancaman, hambatan dan gangguan terhadap keutuhan NKRI. Kemajemukan yang rentan konflik, kebijakan yang terpusat dan berkesan otoriter serta pengaruh gejolak politik internasional berpotensi menyuburkan bibit disintegrasi bangsa. Munculnya gejala disintegrasi bangsa dan merebaknya berbagai konflik sosial di berbagai daerah seperti yang terjadi di Maluku dapat menjadi gangguan bagi keutuhan NKRI. Apabila tidak segera ditanggulangi, gejala ini dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Sementara itu di Maluku dan Irian Jaya gejolak yang timbul lebih merupakan gerakan yang mengarah kepada separatisme. Otonomi Daerah dilaksanakan dalam wadah dan kerangka NKRI, mekanisme ini secara langsung maupun tidak masih membangkitkan skeptisisme, ketidakpercayaan dan antipati terhadap proses otonomi daerah sehingga proses otonomi daerah ibarat menantang arus. Bila arus skeptisisme, ketidakpercayaan dan antipati itu sedemikian kuat maka besar kemungkinan akan menghanyutkan proses dan realisasi otonomi daerah itu sendiri.<sup>77</sup> Masalah-masalah ketidakpuasan daerah yang sudah kronis

---

<sup>76</sup> Pheni Chalid, *Op Cit*, Hlm 4-6

<sup>77</sup> Julissar An-Naf, Memahami Beberapa Potensi Masalah Dalam Proses Otonomi Daerah, *Jurnal Madani* Edisi I/Mei 2006, Hlm 12



sebagai akibat dari sistem sentralisasi Orde Lama dan Orde Baru, serta gagalnya dicapai kesefahaman dan kesepakatan terhadap interpretasi Undang-undang Otonomi Daerah, peraturan-peraturan pelaksanaannya serta implementasinya di lapangan, dapat mengancam eksistensi NKRI bahkan dapat menjurus kepada pemisahan diri (separatisme) khususnya bagi daerah-daerah yang kaya.

## **B. Sistem Pemerintahan Daerah Yang Sentralisasi, Dekonsentrasi dan Desentralisasi**

Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara seperti kabinet yang merupakan suatu pemerintah. Jadi, pemerintahan diartikan sebagai perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah.<sup>78</sup>

Secara etimologis pemerintahan dapat pula diartikan sebagai tindakan yang terus menerus (*continue*) atau kebijaksanaan yang menggunakan suatu rencana maupun akal (rasio) dan tata cara tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang dikehendaki.<sup>79</sup>

Dalam kata perintah ada dua pihak yang terkandung dan memiliki hubungan yaitu pihak yang memerintah yang memiliki wewenang dan pihak yang diperintah yang memiliki ketaatan. Jadi pemerintah dengan pemerintahan memiliki arti yang berbeda. Pemerintah adalah jawatan atau aparatur dalam

---

<sup>78</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Subaedah, “*Hukum Pemerintahan Daerah*”, (Bandung : Pustaka Bani Quraisy,2005) hlm. 63.

<sup>79</sup> Utrecht, “*Pengantar Hukum Indonesia*”,(Jakarta,Ichtiar Baru,1986), hlm. 28.

susunan politik sedangkan pemerintahan adalah tugas kewajiban alat negara. Istilah penguasa dipakai pula untuk mewakili istilah “Pemerintahlah yang berkuasa”.<sup>80</sup>

The Liang Gie menyatakan bahwa untuk menghindari keraguan dalam memberikan pembatasan pengertian maka untuk istilah pemerintah menunjuk pada organnya sedangkan untuk istilah pemerintahan menunjuk pada fungsinya. Dalam praktiknya, ada dua pengertian tentang pemerintah yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit.<sup>81</sup>

Sentralisasi adalah bahwa semua normanya berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya ini berarti bahwa semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama. Sejumlah normanya 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 tatanan hukum atau tatanan hukum nasional juga membentuk satu masyarakat hukum bagian, yakni masyarakat hukum pusat dan tatanan hukum pusat membentuk masyarakat hukum pusat.<sup>82</sup> Dimana sentralisasi itu segala pengeturan negara berada di titik pusat atau kewenangan penuh dimiliki oleh pemerintah pusatnya. Jadi, pemerintah daerahnya menjalankan apa yang diperintahkan oleh pusat mulai dari sistem pemerintahan daerahnya hingga

---

<sup>80</sup> Muhammad Yamin, “*Proklamasi dan Konstitusi*”, (Jakarta: Ghalia Indonesia 1982), hlm. 112.

<sup>81</sup> The Liang Gie, “*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*”, Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 32

<sup>82</sup> Hans Kelsen, “*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*”, Cetakan pertama, (Bandung : Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, 2006) , hlm 431

masalah keuangannya. Ini yang seringkali membuat tidak baik hubungan antara pusat dan daerah.

Di bawah kepemimpinan Soeharto, sentralisasi setengah hatinya Soekarno dikonkritkan. Soeharto tanpa ragu-ragu melihat keanekaragaman budaya, geopolitik kepulauan dan kemajemukan ideologi sebagai ancaman persatuan dan kesatuan bangsa. Integrasi nasional dalam visi Soeharto harus dimulai dari integrasi wilayah (keutuhan wilayah) dan merasuk ke integrasi bangsa. Dalam visi demikian, perbedaan ideologi tidak dapat ditoleransi. Itulah sebabnya mengapa kepemimpinan Soeharto anti partai, anti kemajemukan ideologi dan menyatukan ideologi dalam asas tunggal. Kekhawatiran akan lahirnya daerahisme dan provinsialisme, dipertegas dengan membatasi masa jabatan kepala daerah dan mekanisme pemilihan. Kepala Daerah tidak sepenuhnya dipilih oleh Dewan. Secara formal mekanismenya adalah perpaduan antara kehendak Daerah (mengusulkan tiga nama) dan kehendak Pusat (menentukan/memilih satu dari tiga yang diusulkan Dewan). Tetapi secara substantif, Kepala Daerah adalah orang Pusat yang ditempatkan di daerah. Selain didesain untuk mengendalikan Daerah, undang-undang No. 5/1974 tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh Daerah untuk membangun kekuatan dengan identitas Daerah. Pembunuhan massal yang berlangsung pertengahan tahun 1960-an, merupakan kendala struktural bagi kekuatan masyarakat termasuk kekuatan-kekuatan di Daerah untuk melakukan tawar menawar dengan Pusat.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup>Pheni Chalid, *Op Cit*, Hlm 3-4

Pada masa Orde Baru, otonomi daerah ditetapkan melalui UU No. 5 Tahun 1974 yang menitikberatkan pada daerah tingkat II. Hanya saja, terlihat bahwa bentuk otonomi yang dijalankan lebih merupakan “sarana” untuk memudahkan kontrol pusat terhadap daerah. Pemerintahan di daerah hanya merupakan representasi pusat yang bersifat administratif, pelaksana kebijakan pusat dan tidak memiliki ruang untuk mengatur “dirinya sendiri”. Dalam hal hubungan antara negara dengan rakyat, birokrasi praktis menjadi kendaraan yang efektif untuk melakukan managing people, mengatur seluruh kegiatan kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>84</sup>

Secara umum dapat dikatakan bahwa struktur pemerintahan daerah yang dianut oleh Undang-undang No 5 Tahun 1974, memiliki banyak kemiripan dengan struktur pemerintah daerah “dualistis” yang pernah diterapkan di Indonesia melalui Undang-undang No 22 Tahun 1948. Karakter “dualistis” tersebut antara lain dengan jelas sekali ditunjukkan oleh adanya kategorisasi wilayah kerja pemerintah daerah dalam bentuk “daerah otonomi” dan “wilayah administrasi”. Daerah otonom didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>85</sup>

Struktur pemerintah daerah yang bersifat dualistis ini, tentunya telah banyak memunculkan persoalan. Misalnya saja, adalah sangat sulit bagi seorang

---

<sup>84</sup>Pheni Chalid, “Otonomi Daerah Masalah Pemberdayaan dan Konflik”, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kemitraan 2005), Hlm 110

<sup>85</sup> Yohanis Anton Raharusun, “Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua”, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konstitusi Press :2009). Hlm 168.

pimpinan eksekutif daerah untuk secara kongkrit membedakan statusnya sebagai wakil dari pemerintah pusat di daerah ( dalam kapasitas sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dan pada Kepala Tingkat I dan II). Kecenderungan seperti ini, tidak dapat dihindari akhirnya juga telah melahirkan apa yang disebut dengan “loyalitas ganda” pimpinan pemerintah daerah. Secara teoritis, sebenarnya tidak ada salahnya dengan struktur pemerintah daerah yang bersifat “dualistis” tersebut, utamanya bila dikaitkan dengan bentuk negara keatuan atau dalam bahasa yang kongkrit, keberadaan dari daerah otonomi dan wilayah administratif, yang pada sisi lain dapat diartikulasi sebagai wujud dari aplikasi prinsip dasar negara kesatuan dalam konteks pemerintahan daerah.<sup>86</sup>

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan:<sup>87</sup> “Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada “*doelmatigheid*” berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya.”.

Dekonsentrasi adalah suatu pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau perangkat pusat

---

<sup>86</sup> *Ibid*, Hlm 165-169

<sup>87</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta:Prapanca 1959, hlm. 118.

di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah langsung kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat pada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.<sup>88</sup>

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.<sup>89</sup>

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.<sup>90</sup> B. Hestu Cipto Handoyo & Y.Thresianti memberikan tafsiran lain mengenai dekonsentrasi, menurutnya

---

<sup>88</sup>Sofyan Hadi dan Tomy M. Saragih, *Ontologi Desentralisasi Fiskal Dalam Negara Kesatuan, Jurnal Perspektif* Volume XVIII No. 3 Tahun 2013 Edisi September. Hlm 171-172 Dekonsentrasi ialah merupakan salah satu dari jenis desentralisasi, dekonsentrasi itu sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. C.F. Strong mempunyai pendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintahan sendiri.

<sup>89</sup> Amrah Muslimin, "Aspek-Aspek Otonomi Daerah", (Bandung: Alumni, 1986), hlm.35

<sup>90</sup> Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945", (Bandung: Amico, 1995), hlm. 60.

dekonsentrasi pada prinsipnya adalah<sup>91</sup> 1. merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi; 2. menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri; 3. merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

Melalui birokrasi masyarakat diatur dalam berbagai bentuk aturan yang kerap kali tidak sesuai dengan kebutuhan obyektif, lebih merupakan kepentingan pusat. masyarakat tidak diberikan ruang berpartisipasi mengatur apa yang mereka butuhkan dalam bermasyarakat dan bernegara. Masyarakat benar-benar diposisikan sebagai obyek dari pada sebagai subyek. Birokrasi telah kehilangan rasionalitasnya, yang mengharuskannya bersikap obyektif, netral, dan politik. Usaha ordebaru melakukan birokratisasi dan politik korporatif tidak lepas dari strategi pembanguna yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi sehingga membutuhkan stabilitas politik sebagai prasyarat pencapaian target pertumbuhan ekonomi. Karena itu, depolitisasi melalui perangkat birokrasi merupakan cara yang efektif untuk mencapai iklim politik yang stabil. Proses birokratisasi dan politik korporatif dilaksanakan untuk memperlacar kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan oleh teknokrat di tingkat pusat, sehingga dapat megeliminasi kemungkinan adanya resistensi dari dalam masyarakat. Untuk mendukung strategi politik represif dalam menangani resistensi dari masyarakat, pemerintah juga menggunakan instrumen militer. Dengan demikian pemerintah lebih mudah memataui dan cepat dapat menangkap gejala-gejala resistensi dari dalam

---

<sup>91</sup> Jumung, Martin, *“Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah”*, (Yogyakarta; Pustaka Nusatama,2005),Hlm 92

masyarakat.<sup>92</sup> Ideologisasi harmoni oleh orde baru ini seolah mendapatkan pembenaran dari doktrin agama maupun budaya bahwa keharmonisan hidup bermasyarakat merupakan cita-cita luhur yang selalu ditekankan, ideologi harmoni dipolitisasi oleh Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan. Akselerasi penerimaan ideologi harmoni dalam masyarakat, dilakukan melalui berbagai strategi, melalui dari menutup pintu adanya perbedaan pendapat, hingga dengan cara doktrin yang dilakukan secara sistematis melalui pola Penataran Pendidikan Moral Pancasila. Pola kekuasaan yang sentralistis dan kebijakan yang bersifat top down, mengakibatkan ketidak seimbangan secara sosial, politik dan ekonomi ditengah masyarakat<sup>93</sup>

Arus reformasi yang terjadi di Indonesia telah membawa cakrawala baru dalam sistem politik dan pemerintahan yang selama 32 tahu tidak berubah yang terjadi saat ini dipandang sebagai suatu langkah baru menuju terciptanya Indonesia baru di masa depan dengan dasar-dasar efisiensi dan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah. Tuntutan revormasi itu sendiri datangnya dari dua arah yaitu secara internal dari masyarakat Indonesia dan secara eksternal sebagian dari masyarakat global.<sup>94</sup>

Reformasi politik yang diawali oleh gerakan mahasiswa dan pergantian pucuk pimpinan nasional, dari Soeharto kepada Habibie telah membuka kembali pintu bagi daerah untuk mengatur dirinya secara otonomi. Pemerintah Habibie saat itu telah menerbitkan Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang

---

<sup>92</sup> *Ibid*, Hlm111

<sup>93</sup> *Ibid* Hlm,112

<sup>94</sup>Sarungdajang, "*Arus Balik Kekuasaan pusat ke daerah*", (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1999), hlm. 124



Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Anggaran Keyangan antar Pusat dan Daerah. Penerbitan kedua Undang-undang tersebut merupakan wujud dari komitmen pemerintah untuk mengembalikan hak otonomi daerah untuk mengatur daerah secara mandiri, yang selama Orde Baru dikendalikan oleh Pusat dan dituding sebagai penyebab ketidakseimbangan distribusi pembagian kue pembangunan oleh pemerintah kepada daerah, daerah hanya menjadi peranan pemerintah pusat.<sup>95</sup>

Kebijakan otonomi daerah yang dicanangkan melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, mencoba membawa cara pandang yang baru dalam menentukan pola hubungan kekuasaan antara Jakarta dengan daerah, dan antara Provinsi dengan Kabupaten dan kota. Banyak orang yang terkejut dengan kebijakan untuk meletakkan titik berat otonomi kepada Kabupaten dan Kota, yang sebenarnya hal itu bukanlah hal yang baru sama sekali. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sudah mencanangkannya, dan bahkan sudah mulai diimplementasikan sejak tahun 1992 ketika Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992 pembentukan daerah otonomi.<sup>96</sup> Daerah diberikan kewenangan otonomi di dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, hingga evaluasi. Termasuk di dalamnya pengembangan local content daerah dengan tujuan agar kesejahteraan masyarakat di daerah semakin baik.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan suatu kemajuan yang sangat besar bila dikaitkan dengan keinginan daerah untuk

---

<sup>95</sup> Pheni Chalid *Op.Cit*, Hlm. 113

<sup>96</sup> Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan kesembilan", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), Hlm 281-283

mempunyai kebebasan mengatur rumah tangga dan pemerintahannya sendiri. Namun demikian, beberapa pihak menilai pemberian kewenangan yang luas kepada daerah oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap lebih sebagai strategi Pemerintah untuk mengatasi masalah dan isu-isu disintegrasi yang melanda Indonesia dalam era gerakan reformasi.<sup>97</sup>

Penerimaan daerah yang diberikan oleh pusat tidak sebanding dengan yang diberikan daerah kepada pusat. Hanya saja daerah tidak dapat berbuat banyak, akibat tekanan melalui politisasi birokrasi yang sistematis. Beberapa gerakan separatis di daerah pada intinya merupakan bentuk ketidakpuasan 'daerah' terhadap ketidakadilan pembangunan yang berorientasi pusat, seperti GAM di Aceh dan OPM di Papua – dahulu Irian Jaya. Gerakan perlawanan sekelompok masyarakat, hal tersebut dilakukan karena pemerintahan dan birokrasi di daerah tidak berdaya menghadapi pusat dan berperan lebih sebagai representasi pusat dari masyarakat. Pemberian otonomi yang sangat besar kepada daerah, disatu sisi merupakan langkah maju bagi proses demokratisasi di tingkat lokal yang menghormati realitas kemajemukan dalam masyarakat. Model ini sejalan dengan konsep demokrasi lokal yang memberikan hak otonomi kepada sekelompok masyarakat yang mendiami wilayah tertentu, sesuai dengan karakteristik dan aspirasi lokal. Implementasi otonomi dalam prosesnya telah membawa implikasi yang luas dalam bentuk pergeseran tatanan sosial, politik dan ekonomi yang berpotensi memunculkan konflik kewenangan antar lembaga dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari

---

<sup>97</sup> Lili Romli, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol.4 No.3, 2004, hlm.14.

bangunan sentralistik selama Orde Baru yang belum sepenuhnya dapat dihilangkan.<sup>98</sup>

Aspek mekanisme perencanaan anggaran yang membuka peluang konflik antara keinginan rakyat dan kepentingan elit lokal desentralisasi telah merubah paradigma perencanaan pembangunan dari *top-down* ke *bottom-up*. Kelebihan model perencanaan *top down*, mekanisme perencanaan pembangunan pada satu sisi dapat dijalankan secara efisien dan efektif, memerlukan waktu proses yang cukup singkat. Sedangkan kelemahannya adalah tidak bersifat representatif, tidak melibatkan banyak pihak, sehingga yang tampak adalah kepentingan pembuat kebijakan dari pada kepentingan dari pihak (*stakeholders*) yang akan menerima dampak langsung dari pelaksanaan kebijakan. Kelemahan perencanaan dengan model *bottom up* menuntut keterlibatan banyak pihak (*stakeholders*), sehingga membuat proses perencanaan tidak efisien dan memakan proses waktu yang cukup lama, namun demikian *out-put* yang dihasilkan akan relatif *representatif*.<sup>99</sup>

Ketika suasana hiruk-pikuk “wabah korupsi” menjangkiti parlemen dan eksekutif di daerah, dari Sabang sampai Merauke, lahirlah undang-undang baru yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mencabut pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999. Sebuah episode dari UU No 22 Tahun 1999 yang dalam penyelenggaraan otonomi daerah berakhir dan menyedihkan bagi bangsa Indonesia.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Pheni Chalid *Op Cit*, Hlm. 114

<sup>99</sup> *Ibid*, Hlm. 118

<sup>100</sup> Ni'matul Huda, “*Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*”, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005), Hlm. 85

Berdasarkan Rekomendasi Nomor 7 Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah bersama DPR membentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004. Jika dibandingkan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka terlihat adanya peningkatan porsi penyerahan kewenangan atau derajat desentralisasi penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>101</sup> Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan atas: azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Azas desentralisasi dalam UU ini menganut pengertian bahwa: (1) Pemberian wewenang pemerintahan yang luas pada Daerah Otonom, kecuali wewenang dalam bidang Pertahanan Keamanan, Politik Luar Negeri, Peradilan dan Moneter/Fiskal, Agama serta kewenangan bidang Pemerintahan lainnya; (2) Proses dalam pembentukan Daerah Otonom yang baru berdasarkan azas

---

<sup>101</sup> Edie Toet Hendratno, "Desentralisasi Yang Mengarah Ke Sistem Federal Dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara", *Jurnal Hukum Internasional* Volume 4 Nomor 2 Januari 2007, Hlm 6, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur prinsip kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, dan mengatur bahwa Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota dipilih oleh DPRD; sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menerapkan prinsip pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah, dan mengatur pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Dari situ dapat dipahami bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di samping berusaha untuk memperbaiki penyelenggaraan otonomi daerah, juga dalam rangka mewujudkan prinsip demokrasi di tingkat lokal".

desentralisasi, atau mengakui adanya Daerah Otonom yang sudah dibentuk berdasarkan perundang-undangan sebelumnya.<sup>102</sup>

Kelima urusan di atas, mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagai pemegang suatu kedaulatan tertinggi negara. Pemerintah pusat tidak dapat lagi mendesentralisasikannya kepada pemerintah daerah. Pemerintah pusat hanya dapat mendekonsentrasikan dan memberikan tugas-tugas pembantuan kepada pemerintahan yang ada di daerah. Norma, standar, prosedur dan ketentuan dari keenam urusan tersebut menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dan apabila pemerintah pusat ingin melimpahkan kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah, maka daerah hanya berwenang untuk melaksanakannya sesuai dengan norma, standar, prosedur dan ketentuan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat.<sup>103</sup>

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 dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>104</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

---

<sup>102</sup> Surkanti, *Permasalahan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, Majalah Ilmiah UNIKOM Vol.11 No. 1. Hlm 16.

<sup>103</sup> Sofyan Hadi dan Tomy M. Saragih, "*Ontologi Desentralisasi Fiskal Terhadap Negara Kesatuan*", *Jurnal Hukum* Volume XVIII No. 3 Tahun 2013 Edisi September, Hlm 174

<sup>104</sup> Muhammad Fauzan, "*Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2006), Hlm 44

bagi satu bagian yang samadari seluruh teritorial membentuk tatanan hukum bagian. Norma-norma tersebut membentuk masyarakat hukum bagian. Pernyataan 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>105</sup> salah satu alasan desentralisasi adalah karena desentralisasi memberikan kemungkinan untuk mengatur masalah yang sama secara berbeda yang berada didaerah yang berbeda-beda pula. Tatanan hukum seperti itu lebih di kehendaki karena wilayah geografis, nasional, budaya, ras dan agama. Semakin besar teritorialnya dan negaranya berbentuk kepulauan semakin keharusan dimana negara tersebut menggunakan sistem desentralisasi karena dirasa efektif untuk mengatur pemeritahan daerahnya.

Shabbir Cheema and Rondinelli dalam Syaukani HR<sup>106</sup> menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang sentralistik dengan jalan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama

---

<sup>105</sup> Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Cetakan pertama, Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, Bandung, 2006, Hlm 431.

<sup>106</sup>Syaukani HR, “*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*”, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2002), Hlm 32-35.

- dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang berhadapan langsung dengan masalah yang dihadapi masyarakat.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit dan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat
  3. Dengan desentralisasi maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat, sehingga akan dapat dirumuskan kebijakan yang lebih realistis dari pemerintah
  4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah bagi daerah-daerah yang terpencil, karena sering terjadi pemahaman masyarakat daerah terhadap rencana pemerintah kurang sehingga dukungan terhadap program pemerintah sangat kurang
  5. Desentralisasi dapat merepresentasikan kepentingan yang lebih luas dari berbagai kelompok kepentingan, sehingga terjadi kesamaan persepsi dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah
  6. Desentralisasi dapat meningkatkan peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
  7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat, karena tidak perlu lagi menjalankan tugas rutin yang telah diserahkan kepada pejabat di daerah, sehingga dapat secara efektif untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan.
  8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO di berbagai daerah
  9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program
  10. Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal yang sering kali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
  11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif.
  12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di pusat.
  13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah.

14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena tidak lagi menjadi urusan pemerintah pusat.

### **C. Sejarah Terbentuknya Otonomi Khusus di Aceh**

Aceh pada satu waktu yang lalu pernah tampil sebagai salah satu Lima Besar Islam di dunia, maka wajarlah kalau setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 Aceh berkeinginan menjadi satu propinsi otonom dalam Republik Indonesia. Keinginan Aceh itu semakin bertambah layak, setelah Aceh tampil sebagai satu-satunya wilayah Republik Indonesia yang sanggup menahan penyerbuan Belanda dalam dua kali agresinya, oleh Hatta setelah itu Aceh disanjung setinggi langit, baik oleh Presiden Sukarno waktu berkunjung ke Aceh dalam bulan Juni 1948 maupun oleh para Menteri/Pejabat Negara lainnya. Dalam kunjungan itu, Presiden memberi gelar kehormatan bagi Aceh dengan “Daerah Modal”, dan menjanjikan akan memberi hak otonomi yang luas bagi Aceh sehingga dapat menjalankan Syari'at Islam. Perjalanan panjang dalam pembentukan propinsi Aceh mengalami bermacam persolan dan perjuangan panjang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan kharakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang tinggi.<sup>107</sup>

Tidak hanya itu sumbangsih yang telah diberikan oleh Aceh kepada pemerintah Indonesia. Di tengah situasi politik dan keamanan yang masih labil akibat dari agresi militer Belanda, Aceh tetap bertahan dari penduduk Belanda,

---

<sup>107</sup> Mukhlis, “Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4 No 1. Hlm 78



sementara daerah-daerah lain telah diduduki oleh Belanda. Dalam situasi politik yang belum stabil serta persatuan nasional yang masih rapuh, karena pada masa-masa awal kemerdekaan Indonesia di berbagai daerah termasuk di Aceh, terdapat laskar-laskar rakyat dan barisan-barisan bersejarah yang ikut mempertahankan kemerdekaan tanpa adanya satu garis komando dan koordinasi terpusat dari pemerintah pusat Indonesia. Dalam kaitannya inilah Presiden Soekarno pada tanggal 5 Mei 1947 mengeluarkan Keputusan untuk mempersatukan Tentara Republik Indonesia/TRI dengan laskar-laskar rakyat dan barisan-barisan bersenjata menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Atas keputusan ini, pada tanggal 1 Juni 1948 Tengku Daud Beureueh mendeklaasikan terbentuknya TNI di wilayah Aceh.<sup>108</sup>

Pada tahun 1949, Tengku Daud Beureueh bersama tokoh ulama Aceh lainnya dengan tegaskan melakukan pernyataan politik “Makloemat Oelama Seloeroeh Aceh” yang telah ditandatangani pada tanggal 15 Oktober 1945, yang isinya mengajak seluruh rakyat Aceh untuk berdiri di belakang “maha pimpinan Soekarno untuk menunggu perintah dan kewajiban yang akan dijalankan”. Dukungan Tengku Daud Beureueh terhadap keberadaan Republik, kesediannya berdiri di belakang kepemimpinan Soekarno sebagai Presiden RI dan inisiatif meleburkan laskar rakyat Aceh ke dalam TNI memberikan pertanda politik bahwa Aceh mengakui eksistensi dan legitimasi Republik Indonesia sebagai otoritas yang lebih tinggi dan Aceh adalah bagian dari Indonesia.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Darmansyah Djumala, “*Soft Power Untuk Aceh*” , Cetakan Pertama, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2013), Hlm 23

<sup>109</sup> *Ibid*, Hlm 24.

Tengku Daud Beureueh kemudian ditunjukkan dengan bukti nyata, menggalang pengumpulan dana perjuangan dari segenap rakyat Aceh untuk membiayai pemerintah RI yang baru seumur jagung. Jumlah dana yang terkumpul cukup besar. Selama Oktober – Desember 1945 saja terkumpul 500.000 \$. Lalu secara sukarela rakyat Aceh mengumpulkan lima kilo gram emas untuk membeli obligasi pemerintah. Selain itu, rakyat Aceh pun mengumpulkan sejumlah dana untuk membiayai perwakilan Indonesia di Singapura, pendirian Kedubes RI di India, dan pembelian pesawat terbang untuk membantu transportasi pemerintah Indonesia.<sup>110</sup>

Titik awal kekecewaan itu diawali pada saat berlangsungnya sidang Dewan Menteri Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 8 Agustus 1950 di Jakarta. Dalam sidang ini memutuskan wilayah Indonesia dibagi kedalam 10 daerah pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Pembubaran Provinsi Aceh dilakukan pada masa kabinet Halim Perdanakusuma, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950. Keputusan yang telah diberikan oleh pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Syafrudin Prawiranegara ini, ternyata tidak diakui oleh Dewan Menteri RIS. Dewan Menteri RIS dengan tegas menyatakan bahwa Provinsi Aceh tidak ada (tidak sah) yang ada hanyalah karesidenan Aceh. Kemudian pada tanggal 23 Januari 1951, Perdana Menteri M Natsir di depan corong RRI di Banda Aceh, dengan terlebih dahulu membacakan ayat suci Al Qur'an dan Hadis Nabi. Sementara Tengku Daud

---

<sup>110</sup> Neta S. Pane, “*Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka*”, (Jakarta : Gramedia 2001), Hlm 7-8.

Beureueh dipindah tugaskan menjadi pejabat tinggi yang dibantukan pada Departemen Dalam Negeri di Jakarta.<sup>111</sup>

Dengan penggabungan tersebut, bukan pusat pemerintah Aceh saja yang berubah, tetapi yang lebih mengecewakan rakyat Aceh adalah peralatan kantor dan mobil-mobil Pemerintah Daerah Aceh yang ada di Banda Aceh pun dibawa ke Medan, padahal semua itu dibeli secara swadaya oleh masyarakat Aceh.<sup>112</sup>

Akan tetapi, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia kepada Aceh tidaklah dihiraukan oleh para pejuang Aceh. Bahkan yang terjadi sebaliknya, mereka semakin kecewa terhadap pemerintah Soekarno. Karena pada bulan Maret 1955 telah terjadi pembunuhan masal yang dilakukan dibawah pemerintah soekarno. Pada saat itu ada sekitar 64 orang yang tidak bersalah di Kampung Cot Juempa Aceh Besar dibariskan di sebuah lapangan. Lalu mereka ditembak hingga tewas. Mereka dituduh sebagai orang DI/TII. Setelah peristiwa tersebut selesai mantan kepada staf penerangan dan pendidikan Tentara Rakyat Indonesia, Devisi Gajah I Aceh H.M Nur El Ibrahimy, mengatakan bahwa sesungguhnya mereka tidaklah bersalah. Mereka hanyalah rakat kecil yang ikut-ikut.<sup>113</sup>

Untuk mengatasi kemelut tersebut, akhirnya Pemerintah Pusat memulihkan kembali status Provinsi Aceh berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatra Utara, dengan wilayahnya mencakup seluruh wilayah bekas karesidenan Aceh. Dengan berlakunya UU

---

<sup>111</sup> *Ibid*, 8-9

<sup>112</sup> Darmansjah Djumala, *Op.cit*, Hlm 26.

<sup>113</sup> Neta S. Pane, *Op.Cit*, Hlm 16

Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintah Daerah maka Aceh bersatu sebagai Daerah Swatantra Tingkat I dengan Gubernurnya A. Hasjmy.<sup>114</sup>

Akan tetapi, karena undang-undang tersebut sama sekali tidak menebut pemberian otonomi untuk Aceh dalam pemberlakuan syariat Islam, maka pergolakan pun masih terus terjadi.<sup>115</sup> Akhirnya pada tahun 1959, hasil dari musyawarah utusan Pemerintah Indonesia dengan wakil pemberontak (dewan Revolusi DI/TII), wakil perdana menteri mengeluarkan SK Perdana Menteri RI No.I/MISSI/1959 mulai berlaku sejak tanggal 26 Mei 1959, yang dikenal dengan “keputusan Missi Hardi” yang memberikan keistimewaan dalam tiga bidang kepada Aceh : Agama, pendidikan, dan adat sehingga Aceh mendapatkan sebutan Daerah Istimewa Aceh.<sup>116</sup>

Mengenai sebutan “Daerah Istimewa Aceh”, ada baiknya disimak keterangan S.M. Amin, Gubernur. Pada Departemen Dalam Negeri dalam suatu nota yang disampaikan pada tanggal 22 Juni 1962 kepada Kabinet Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah yang antara lain sebagai berikut:

“Daerah Aceh memang mempunyai keistimewaan, sejak jaman yang lalu. Dalam jaman penjajahan Belanda, daerah ini menarik perhatian Pemerintah Belanda; daerah ini diperlakukan dengan sangat hati-hati. Terhadap daerah ini mereka jalankan siasat istimewa dengan sebutan “Aceh politiek”. Mereka, penjajah Belanda dapat menangkap jiwa masyarakat Aceh, dan dapat menyesuaikan cara-cara memerintah dan cara-cara bergaul dengan masyarakat umum sehingga lambat laun kedudukan mereka di daerah ini menjadi stabil. Keistimewaan Aceh ini bersumber dalam jiwa raga yang sangat “fanatik” pada agama Islam.

---

<sup>114</sup> Alyasa Abubakar, “Peradilan Syari’at Islam : Pengakuan Perjuangan Rakyat Aceh”, *Jurnal Hukum : Jentara, Pembaharuan Peradilan* Edisi 2 Tahun II Juni 2004, (Jakarta : PSHK, 2004), Hlm 35

<sup>115</sup> Darmansjah Djumala, *op. Cit*, Hlm 30

<sup>116</sup> Alyasa Abubakar, *Penerapan Syari’at Islam Di Aceh*, Cetakan Pertama (Aceh : Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2008), Hlm 6

Menstabiliseer keadaan dalam masyarakat adalah terutama memelihara perasaan keagamaan ini, menghindarkan segala sesuatu yang dapat menyinggung perasaan ini. Faktor utama bagi pemberontakan Tgk. Daud Beureueh yang berlangsung sejak September 1953 sampai dengan akhir Tahun 1961 adalah tidak cukupnya perhatian Pemerintah terhadap “keistimewaan” jiwa dan semangat Aceh ini, sehingga dalam masyarakat Aceh dapat tumbuh dengan subur gejala-gejala yang tidak dapat disesuaikan dengan hukum-hukum Islam dan semangat “fanatisme” rakyat Aceh”.<sup>117</sup>

S.M. Amin lebih lanjut, mengemukakan pandangannya mengenai sebutan “Daerah Istimewa Aceh” seperti yang tersebut dalam Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/Misi/1959, pada hakikatnya bukanlah suatu hal luar biasa, oleh karena yang diberikan itu ternyata hanyalah hak otonomi yang berpokok pangkal pada Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 (Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah) sehingga perkataan “Istimewa” itu sebenarnya tidaklah tepat, nama tidak sesuai dengan isi, menurut penafsiran yang lazim daripada perkataan “Istimewa”. Daerah istimewa menurut penafsiran yang lazim menyerupai suatu daerah yang berbentuk dan bersifat lain daripada daerah-daerah otonomi; yang menyerupai suatu daerah yang mempunyai pemerintahan yang sangat luas kekuasaannya seolah-olah terlepas dari Pemerintah Pusat, suatu daerah yang seolah-olah menyerupai suatu negara bagian dalam suatu negara federatif.<sup>118</sup>

Tuntutan agar Aceh dijadikan Daerah Istimewa, sebenarnya tidak terlepas dari janji Presiden pertama RI yaitu Soekarno. Beliau pernah berjanji kepada Tengku Daud Beureueh, para tokoh dan masyarakat Aceh, bahwa Aceh akan

---

<sup>117</sup> Nur El Ibrahim M., *Peranan Teungku M.Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, (Jakarta: Media Dakwah, 1986), hlm. 185.

<sup>118</sup> *Ibid*, Hlm 186

diberikan status khusus bagi daerahnya untuk melaksanakan Syariat Islam di dalam sistem pemerintahan daerahnya.<sup>119</sup>

Janji tersebut disamaikan oleh Presiden Soekarno, saat tiba di lapangan terbang Loknga Banda Aceh, pada tanggal 16 Juni 1948. Dalam suatu pertemuan dengan beberapa tokoh Aceh, Soekarno menyatakan :

“Biarlah rakyat Aceh mengatur daerahnya sendiri dengan syariat Islam.” Akan tetapi Tengku Daud Beureueh meminta beliau menuliskan pernyataan atau keizinan ini, Soekarno keberatan dan menitihkan air mata, karena Tengku Daud Beureueh meragukan ketulusan beliau.<sup>120</sup> Soekarno menjawab dengan menitihkan air mata. “apakah kakanda Daud Beureueh (sapaan Soekarno kepada Tengku Daud Beureueh) tidak mempercayai saya lagi? “mendengar kata-kata ini Tengku Daud Beureueh melunak dan tidak menuntut janji tertulis.<sup>121</sup>

Pemberontakan ini (meletus September 1953) kuat dugaan, menjadi semakin beralasan di mata rakyat Aceh karena Presiden Soekarno dalam pidatonya di Amuntai, Kalimantan Selatan pada tanggal 23 Januari 1953, dengan tajam menyatakan bahwa Indonesia adalah sebuah negara nasional dan bukan negara Islam. Selepas dari pidato di Amuntai, Kalimantan Selatan, pada bulan Maret 1953 beliau (Presiden Soekarno) melakukan kunjungan ke Aceh. Sesampai di Aceh, beliau disambut dengan sepanduk yang antara lain berbunyi : “*kami menyesal Pidato Presiden di Amuntai dan kami menuju negara Islam*”<sup>122</sup>

Daud Beureueh yang melakukan perlawanan kepada Indonesia sejak tahun 1953 membalas surat Jasin dengan jawaban singkat : “Ananda yang tercinta, saya bersedia”. Mendapat balasan itu, Jasin langsung mempersiapkan 6 (enam) ulama

---

<sup>119</sup> Inu Kencana Syafiee dan Azhari, “*Sistem Politik Indonesia*”, Cetakan Keenam (Bandung : Refika Aditama, 2010), Hlm 135

<sup>120</sup> Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 4

<sup>121</sup> Alyasa Abubakar, *Peradilan Syari'at Islam : Pengakuan Perjuangan Rakyat Aceh*. Hlm 34

<sup>122</sup> *Ibid*, Hlm 35

dan 10 (sepuluh) prajurit untuk membawa tas para ulama. Selain itu, Jasin memerintahkan pasukannya untuk mengerahkan senjatanya ke bawah, tidak boleh ke atas selama perjalanan. Perjalanan itu pun ditempuh selama 4 jam dari Lhoksumawe ke markas Tengku Daud Beureueh di gunung.<sup>123</sup>

Daud Beureueh akhirnya turun gunung paada tanggal 9 Mei 1962 beserta pasukan setianya yang dipimpin oleh Tengku Ilyas Leube,<sup>124</sup> dan disambut para petinggi sipil dan militer di Aceh.<sup>125</sup> Jalan damai pun tercapai tanpa ada pihak yang harus dihukum mati. Bahkan yang terjadi sebaliknya, pihak-pihak yang dahulu melaukan perlawanan kepada pemerintah pusat diberikan amnesti, terlebih kepada pasukan islam Aceh. Tidak hanya itu bahkan bagi meraka yang berminat bergabung dengan TNI dapat diterima dengan tangan terbuka oleh pemeritaah pusat. sebagai contoh mantan Panglima Tinggi Tentara Islam Aceh, Kolonel Hasan Saleh misalnya, bergabung kembali dengan TNI dan tetap mendapatkan pangkat sebagai kolonel. Akhirnya pemberontakan pun mejadi kenangan pahit dalam sejarah Aceh. Sebab sepanjang pembenrontakan DI/TII di Aceh yang dimulai sejak tahun 1953 dan berakhir pada tahun 1964, sedikitnya telah menewaskan 4000 orang. Setelah munculnya ikrar ini daerah Aceh pun relatif ama dan tentram. Sama sekali tidak ada pembrontakan, seluruh pasukan DI/TII telah melebur ke dalam masyarakat dan sebagiannya agi telah melebur ke dalm

---

<sup>123</sup> Harry Kawilarang, "Aceh Dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki", Cetakan Pertama (Banda Aceh : Bandar Publishing, 2008), Hlm 156-157

<sup>124</sup> *Ibid*, Hlm 157

<sup>125</sup> Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 4

tubuh TNI. Sampai berakhirnya pemerintahan Orde Lama pimpinan Soekarno daerah Aceh relatif aman<sup>126</sup>

Setelah rezim Soekarno jatuh dan beralih ke Rezim Soeharto, tokoh-tokoh Aceh berharap bahwa kehidupan sosial, ekonomi, dan politik di daerah bisa terwujud lebih baik dibandingkan dengan yang apa telah terjadi pada masa pemerintahan Soekarno. Akan tetapi, harapan itu tinggal sekedar harapan. Sistem sentralistik yang diterapkan pada masa Orde Baru (Soeharto) ternyata, hanya menjadikan Aceh sebagai daerah sapi perah. Rakyat Aceh hanya bisa melihat dengan tetesan air mata, saat kekayaan alam tanah leluhurnya dikuras habis oleh tangan-tangan asing yang membawa mandat dari pemerintah pusat. Mereka tidak bisa lagi menjadi tuan dirumah sendiri. Mereka hanya pasrah bernaung di antara gubug-gubug nipah yang mereka dirikan. Sementara orang lain dengan kekuasaan tangan-tangan pemerintah pusat bertindak semena-mena di depan matanya<sup>127</sup>

Ada banyak pendapat dan argumen kuat mengapa seharusnya Aceh tidak miskin, atau bahkan dimiskinkan. Sebab, hasil alamnya yang melimpah memungkinkan daerah yang berpenduduk hanya sekitar empat juta jiwa ini dapat menikmati tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Salah seorang yang paling aktif mengajukan angka-angka itu adalah Drs. Sayed Mudhahar Ahmad, Msi. (mantan karyawan Pertamina) dan Bupati Aceh Selatan (kedua PAN yang meninggal tahun 1999). Sayed mengatakan dengan gaya yang retoriknya, “Pantasnya rakyat Aceh

---

<sup>126</sup> Neta s. Pane, *Op.Cit.* Hlm 30

<sup>127</sup> *Ibid*, Hlm 39-40



sekaya orang-orang Brunei yang punya income per capita 5.000 dolar lebih atau sekitar Rp 40 juta setahun dengan kurs Rp 8.000/dolar”.<sup>128</sup>

Faktor-faktor di atas telah mendorong masyarakat Aceh untuk meakukan perlawanan terhadap pemerintah Indonesia. Karena pada masa pemerintahan orde baru, pemerintah pusat sama sekali tidak mempertimbangkan Aceh sebagai daerah penghasil sumber daya alam. Rumusan pembagian keuangan pusat dan daerah juga tidak ada. Sehingga, hanya pemerintah pusatlah yang berkuasa untuk menentukan besarnya keuangan yang akan diberikan kepada setiap daerah.<sup>129</sup>

Selama Orde Baru, Aceh merupakan salah satu penyumbang devisa dan penyumbang dana yang cukup besar bagi Indonesia. Penerimaan Negara (APBN) tiap tahun yang berasal dari Aceh sekitar 14-15 Triliun Rupiah. Dengan perkataan lain Aceh menyumbang 11% dari APBN Indonesia. Akan tetapi, dari dana yang telah disumbang Aceh kepada pemerintah pusat Indonesia, pemerintah memberikan kepada Aceh rata-rata 0,58%. Hal ini membuat banyak orang percaya bahwa Aceh mampu berdiri sendiri baik dalam bentuk otonomi khusus maupun sebagai negara merdeka.<sup>130</sup>

Ketidakadilan dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Aceh) dapat dilihat dalam kasus ini : ekspor gas alam cair (*liquid natural gas*) dari Aceh selama tahun 1979-1997 bernilai sekitar US\$ 4 Miliar. Namun, APBD Aceh selama periode itu hanya sekitar Rp. 6,7 Triliyun. Jumlah 45 Miliar US\$ Dollar it belum termasuk penghasilan dari beberapa industri besar di Aceh Utara yang saat

---

<sup>128</sup> Syarifudin Tippe, “*Aceh Di Persimpangan Jalan*”, Cetakan Pertama (Jakarta : Pustaka Cidesindo, 2000). Hlm 45

<sup>129</sup> Tri Rahmawati, “*Pemekaran Daerah Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*”, Cetakan Pertama (Jakarta : Pustaka Pelajar, 2009) Hlm. 143

<sup>130</sup> *Ibid*, Hlm 144

itu berdiri (Pupuk Iskandar Muda/PIM, PT. Pupuk Aceh ASEAN, PT Kertas Kraft Aceh (KKA), Mobil Oil Company, Hak Penguasaan Hutan, dan lain-lain).<sup>131</sup>

Melihat hal itu, kelompok masyarakat Aceh pun merespon dengan melakukan rapat akbar. Dalam rapat akbar itu berkumpul sejumlah tokoh Aceh, pimpinan eks Darul Islam, tokoh-tokoh Republik Islam Aceh, maupun pejabat pemerintah asli putra daerah. Rapat tersebut dilakukan di kaki gunung halimun, Kabupaten Aceh Pidie, pada tanggal 20 Mei 1977. Setelah melakukan dialog yang panjang selama empat hari, mereka bersepakat untuk membangun kekuatan aliansi yang bernama Gerakan Aceh Merdeka (GAM).<sup>132</sup>

Sejalan dengan perjalanan waktu, GAM yang semula berbasis di Aceh Pidie kemudian meluas ke daerah Aceh Utara dan Aceh Timur, dengan menggunakan pamflet-pamflet. Isi dari pamflet-pamflet tersebut adalah ringkasan Hasan Tiro tentang Aceh yang telah tersebar dalam bentuk buku ataupun buletin. Di kedua daerah tersebut GAM menemukan momentumnya untuk melakukan sebuah gerakan terencana sejalan dengan munculnya berbagai ketimpangan sosial ekonomi terutama antara penduduk setempat dengan pendatang.<sup>133</sup> Selama GAM berdiri, telah berhasil merekrut banyak pemuda Aceh menjadi Anggota, bahkan GAM disinyalir telah mampu mempengaruhi gerakan mahasiswa. Selain itu GAM berhasil membentuk beberapa LSM yang turut mendukung pemisahan Aceh dari Indonesia, salah satunya adalah SIRA (Sentra Informasi Referendum Aceh).<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibid*, Hlm 96-98

<sup>132</sup> Neta S. Pane, *Op.Cit*, Hlm 36

<sup>133</sup> Moch. Nurhasim, dkk., "*Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*", (Jakarta : LIPI, 2003), Hlm. 42.

<sup>134</sup> Hadi, Syamsul. dkk. "*Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*" (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), Hlm 55

Perjuangan GAM sama halnya dengan SIRA, yang menanamkan visi kepada masyarakat agar setia dan berbagai lapisan sosial termotivasi berperan aktif dalam melakukan tindakan revolusioner. Perjuangan mereka mengangkat aspek historis dari kesenjangan sosial, ekonomi, dan ketidakstabilan yang digunakan untuk melegitimasi gerakan yang dilakukan, di samping menimbulkan efek psikologis pada masyarakat untuk memberi dukungan terhadap perjuangan mereka. Karena Aceh tidak dapatkan imbalan seperti apa yang mereka inginkan dari pemerintahan pusat, maka perpecahanpun tidak dapat di hindari. Ada tiga startegi GAM dalam membangun kekuatan organisasinya. Pertama, memanfaatkan sikap represif pemerintah terhadap situasi Aceh. Kedua, melalui pembangunan jalur internasional. Dan yang ketiga, memanfaatkan perasaan takut dan khawatir para investor lokal maupun asing yang berdiam di Aceh.<sup>135</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa pada mulanya persoalannya adalah masalahnya ekonomi dan politik, terutama perebutan sumber daya lokal. Namun, setelah itu baru persoalan ini digiring ke ideologi sehingga muncullah gerakan etnoregional dalam bentuk Gerakan Aceh Merdeka.<sup>136</sup>

Jika dilihat yang terdapat dalam situs resminya tujuan GAM adalah untuk menjamin keberlangsungan Aceh sebagai sebuah bangsa, termasuk keberlangsungan dalam bidang politik, sosial, budaya dan warisan agama. Jika mengacu pada teks proklamasi Aceh Merdeka, baik berbahasa Inggris maupun berbahasa Aceh yang sudah diartikan ke dalam bahasa Indonesia yang berhasil di peroleh, cukup jelas menyatakan bahwa tujuan dari gerakan tersebut adalah untuk

---

<sup>135</sup> Syarifuddin Tippe, *Op.Cit*, Hlm 70

<sup>136</sup> Moch.Nurhasim, dkk, *Op.Cit*. Hlm 48

memerdekakan Aceh dari penjajahan bangsa Jawa. Sementara itu, bagi masyarakat desa yang menjadi pendukung GAM, bahwa bangsa Jawa dianggap sebagai penjajah karena dianggap telah mengambil hak mereka, baik hak ekonomi, politik, maupun sosial.<sup>137</sup>

Gerakan Aceh Merdeka ini setidaknya di dukung oleh tiga kelompok masyarakat Aceh, yaitu golongan intelektual dan golongan profesional, golongan ulama, serta golongan rakyat biasa. Kelompok yang pertama merupakan pendukung utama dari gerakan ini, mereka memberontak karena sadar akan perlakuan yang tidak wajar terhadap Aceh dan menuntut keadilan. Menurut kelompok ini, Aceh telah dirugikan dalam pembagian porsi keuntungan ekonomi oleh pemerintah pusat, golongan ini umumnya merupakan hasil dari pendidikan sekuler tahun 1960-an.

Kaum intelektual dan profesional yang bergabung dengan GAM merupakan kelompok yang tidak berhasil di kooptasi oleh pemerintah Orde Baru untuk masuk ke dalam sistem pemerintah atau di jinakan oleh pemerintah untuk menjadi teknokrat kelompok ini terkonsentrasi di area kampus dan kota-kota besar di Aceh. Mereka mendukung GAM karena kecewa melihat keadaan Aceh, sehingga membangkitkan semangat nasionalisme mereka.<sup>138</sup>

Padahal sesungguhnya, pemberian status otonomi yang di berikan kepada Aceh tidak pernah bermakna dan sesungguhnya pemberian status sebagai daerah istimewa dalam bidang pendidikan, ekonomi, dan adat sebagai solusi atau kopensasi agar mereka menghentikan perlawanan senjata pada tahun 1950-an

---

<sup>137</sup> Kristen E. Schulze, "The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of A Separatist Organizations", (East West Center: Wasington, 2004), Hlm 1-2

<sup>138</sup> Julien Benda, "Pengkianatan Kaum Intelektual", (Jakarta: Gramedia, 1997), Hlm. 25

berat untuk mereka terima, karena tujuan mereka ingin agar Indonesia menjadi negara Islam Indonesia menjadi negara Islam di mana Aceh menjadi negara bagiannya. Namun akhirnya, pada waktu itu mereka menerima penyelesaian secara kompromi demi kebaikan dan keselamatan Aceh, maka dapat dibayangkan betapa kecewanya mereka mendapati bahwa ternyata janji itu pun dilanggar oleh pemerintah.<sup>139</sup>

Kelompok pendukung yang ketiga adalah rakyat kebanyakan. Mereka adalah rakyat yang tinggal di perkampungan di sekitar “markas” para pemberontak yang tersebar di kabupaten Pidie, Aceh Utara, dan Aceh Timur.<sup>140</sup> Dari tiga pendukung GAM tersebut jika di tela’ah secara umum, direkrut melalui jalur keluarga, persahabatan dan Masyarakat. Tak jarang mereka termotivasi untuk melakukan sesuatu yang menguntungkan GAM bukan karena mereka yakin akan kebenaran GAM tetapi lebih disebabkan karena ingin membantu keluarga dan sahabat. Selain kelompok tersebut masih ada kelompok yang berperan dalam konflik di Aceh yaitu kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), baik yang berada di Aceh, Jakarta maupun yang berasal dari luar negeri.<sup>141</sup>

Mengenai hal ini seperti yang dilukiskan oleh Nazaruddin Syamsuddin, yang mencatat tujuh tahap perkembangan peradaban Aceh yang mengarah pada “Penghancuran Kebudayaan”. Setelah merebut dan mempertahankan kemerdekaan RI yang dijalani secara monumental oleh masyarakat Aceh tahun 1945, kemudian disusul oleh Perang Cumbok tahun 1946, tatkala konflik fisik dan

---

<sup>139</sup> Dhakidae, Daniel, *“Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik Aceh Jakarta Papua”*, (Jakarta: YAPPIKA, 2001), Hlm 59

<sup>140</sup> Moch. Nurhasim, dkk, *Op Cit* .Hlm 75

<sup>141</sup> Sihbudi, Riza. Dkk, *“Bara dalam Sekam: Identifikasi akan Masalah dan Solusi atas Konflik-Konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, dan Riau”*, (Jakarta : Mizan, 2001), Hlm 63

revolusi sosial berlangsung antara kaum Uleebalang (bangsawan) dan ulama. Disusul kemudian dengan peristiwa DI/TII sejak tahun 1953 sampai tahun 1963. Kemudian terjadi PKI dalam Gerakan 30 September 1965. Demikianlah tahap pertama.<sup>142</sup> Tiga tahap selanjutnya justru terjadi pada masa Orde Baru mengenai hal ini:

“Penghancuran peradaban Aceh berlangsung secara bertubi-tubi dalam dua puluh tahun terakhir ini dan dengan dampak pelanggaran hak asasi manusia dalam skala yang luar biasa. Hal ini diawali oleh lahirnya GAM yang membawa akibat terjadinya penghancuran peradaban yang ketujuh. Ini diikuti oleh penghancuran peradaban yang kedelapan yang dipicu oleh pemberlakuan kebijakan Daerah Operasi Militer (DOM), yakni sebagai tanggapan keras pemerintah pusat atas aksi GAM. Masih dalam rangkaian ini terjadi proses penghancuran peradaban yang kesembilan, yaitu setelah berakhirnya pemberlakuan DOM. Proses yang terakhir ini antara lain ditandai oleh terjadinya pembunuhan-pembunuhan terhadap kaum intelektual, politisi dan para ulama Aceh.”<sup>143</sup>

Membesarnya GAM sebagai faktor utama konflik di Aceh, salah satu penyebabnya adalah cara penanganan di masa 1976 yang tidak pernah tuntas dan kesalahan penanganan di masa DOM yang telah menimbulkan dendam kesumat yang sulit diukur dan tidak berujung.<sup>144</sup> Dalam perkembangannya kemudian GAM telah melalui tiga fase penting, yaitu fase pertama, 1976-1989, GAM merupakan organisasi kecil yang anggotanya didominasi dari kaum terpelajar, operasi yang dilakukan untuk melawan GAM adalah didominasi oleh TNI-AD di bawah Kodam I/Bukit Barisan. Mereka yang dijadikan sebagai objek kejahatan kemanusiaan oleh negara, yakni mereka yang menyatakan dirinya sebagai

---

<sup>142</sup> Rusdji Ali Muhammad; editor: Hasab Basri, “Revitalisasi Syariat Islam di Aceh”, (Jakarta: Logos, 2003), Hlm 11

<sup>143</sup> A. Rani Usman, “*Sejarah Peradaban Aceh*”, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), Hlm 19

<sup>144</sup> Syamsul Hadi, dkk, *Op Cit.* Hlm 77

pendukung GAM, dan pada akhir tahun 1979 pemerintah Indonesia berhasil menumpas gerakan ini. Sehingga, GAM menjadi gerakan bawah tanah.<sup>145</sup>

Pada kurun waktu 1976 sampai dengan 1989 untuk mendukung kampanye anti pemberontakan, tentara Indonesia melakukan pengejaran dan serangan bersenjata serta pencarian (sweeping) dari rumah ke rumah terhadap anggota Gerakan Aceh Merdeka, di daerah yang diduga sebagai basis GAM.<sup>146</sup> Fase Kedua, 1989-1998. Fase yang lebih dikenal oleh rakyat Aceh sebagai era Aceh berstatus Daerah Operasi Militer (DOM), dimulai ketika pada tahun 1989 kaum gerilyawan GAM yang telah melalui pendidikan militer di Libya sejak tahun 1986, kemudian muncul kembali di Aceh dan di susul pula oleh konsolidasi struktur komando GAM di Aceh. Pemerintah Indonesia pada tahun 1990-an kemudian juga mengambil kebijakan yang sangat militeristik dengan menggelar operasi Jaring Merah dan memberikan status Daerah Operasi Militer (DOM).<sup>147</sup>

Pada periode DOM memang betul-betul merupakan pengalaman paling buruk yang dialami oleh rakyat Aceh, mereka mengalami tindak kekerasan fisik maupun non fisik yang dilakukan oleh militer. Rakyat Aceh yang tidak lagi percaya kepada pemerintahan pusat, karena adanya upaya untuk menyelesaikan persoalan Aceh secara sungguh-sungguh dan banyak yang lebih berpihak kepada GAM. Meskipun pada tahun 1991 Pemerintah telah berhasil menekan gerakan

---

<sup>145</sup> Moch. Nurhasim, dkk, *Op Cit.* Hlm 24

<sup>146</sup> Otto Syamsudin Ishak, "*Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik*" (Jakarta: Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 2008), Hlm 63

<sup>147</sup> Kristen E. Schulze, *Op. Cit.*, Hlm 4

separatis ini, namun puncak kepemimpinan yang ada di luar negeri telah menjamin keberlangsungan gerakan ini.<sup>148</sup>

Kesalahan pemerintah dalam membuat kebijakan yang penuh dengan kekerasan pada masa DOM dan tidak ditanganinya dengan baik tuntutan rasa keadilan masyarakat Aceh terhadap HAM setelah jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto pada tahun 1998, kemudian status DOM di Aceh dicabut pada tanggal 8 Agustus 1998 terlebih lagi para masyarakat Aceh yang telah menjadi korban atas penerapan status operasi militer. Tentunya dengan harapan bahwa berbagai kejadian tindak kekerasan yang pernah menimpa mereka atau keluarganya tidak terulang lagi dan mereka dapat kembali menjalani hidup yang normal.

Setelah Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden pada tanggal 21 Mei 1998, seketika itu pula muncul gerakan massa terbuka yang menyuarakan sikap anti militer dan anti Jakarta. Ditengah situasi politik yang tidak berpihak kepada TNI dan di tengah derasnya tuntutan pengungkapan tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan TNI di Aceh pada masa pemerintahan Soeharto, pangila ABRI ( Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) Jendral Wiranto Berusaha untuk meraih kembali kepercayaan publik dengan mencabut status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh pada tanggal 7 Agustus 1998. Disamping mencabut status DOM di Aceh, Jendral Wiranto juga meminta maaf atas perlakuan individu TNI selama masa DOM.<sup>149</sup> Pada waktu itu pula, Presiden Habibie datang ke Aceh dan secara resmi berpidato di Masjid Raya Baiturrahman Banda Aceh. Di hadapan masyarakat Aceh atas tindakan-tindakan pemerintah

---

<sup>148</sup> Riza Sihbudi, dkk, *Op.Cit*, Hlm 39-42

<sup>149</sup> Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 38.



Indonesia sebelumnya, terlebih bagi aparat keamanan, dan menjajikan berbagai program dan rencana kerja untuk membangun dan memperbaiki kembali keadaan di Aceh.<sup>150</sup>

Cara dan pendekatan untuk menyelesaikan konflik di Aceh bervariasi menurut pola pemerintah masing-masing. Pemerintah Orde Baru yang sentralistik (otoriter) lebih mengedepankan militernya (*security Approach*). Sementara pemerintah presiden Habibie (awal reformasi), berusaha mengubah cara revolusi konflik di Aceh dengan pendekatan berbeda, yaitu dengan pendekatan kesejahteraan antara lain : mencabut DOM (Daerah Operasi Militer), memberikan amnesti kepada mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM), dan memberikan bantuan kesejahteraan bagi anak yatim dan janda korban konflik. Serta memberikan kesempatan kepada anak-anak mantan anggota GAM untuk menjadi pegawai negeri.<sup>151</sup>

Tidak hanya itu presiden Habibie pun memulihkan status Istimewa Aceh dengan mengesahkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, keistimewaan itu meliputi bidang Agama, Adat, pendidikan dan peran ulama.<sup>152</sup>

Sebelum undang-undang mengenai keistimewaan bagi Aceh diberikan oleh Presiden Habibie, undang-undang mengenai keistimewaan bagi Aceh ini telah dibahas dalam Sidang Umum MPR tahun 1999, yang telah dirumuskan ke dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, Kebijakan menyangkut pembagunan

---

<sup>150</sup> Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 14

<sup>151</sup> Darmansjah Djumala, *Op.Ci*, Hlm 39

<sup>152</sup> Syamsudin Haris, *Op.Cit*. Hlm 119

daerah. Dalam kebijakan itu MPR menetapkan ketentuan khusus salah satunya Daerah Istimewa Aceh.

Provinsi Aceh kemudian diberikan Keistimewaan dalam Pendidikan, Adat dan peran Ulama dalam pembangunan Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun pemerintah belum bisa mengakomodir tuntutan masyarakat Aceh dalam pelaksanaan syari'at Islam yang kaffah, maka pada Sidang umum MPR Tahun 1999 melahirkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mengatur secara hukum otonomi khusus yang di berikan kepada dua Daerah Provinsi, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya yaitu:<sup>153</sup>

“Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh maka perlu di tempuh langkah-langkah sebagai berikut; Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-undang”.

Apabila dicermati keputusan untuk menentukan Aceh sebagai daerah otonomi khusus, maka ada beberapa kata kunci yang harus diperhatikan : *pertama*, mempertahankan integrasi bangsa, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Aceh. Dan *ketiga*, pemberlakuan daerah otonomi khusus itu diatur

---

<sup>153</sup> Mukhlis, Op Cit, Hlm 83-84

dengan Undang-undang. Tiga kata kunci tadi yang menjadi perhatian pemerintah pusat dalam penanganan penyelesaian permasalahan di Aceh.<sup>154</sup>

Karena tuntutan masyarakat Aceh pada saat itu sudah tidak terpusat lagi dengan mengembalikan bidang status keistimewaan di bidang Agama, Adat, Pendidikan dan peranan Ulama saja, melainkan ada tuntutan baru yakni soal ekonomi. Masyarakat Aceh sudah paham betul bahwa daerah mereka sangat kaya akan sumber daya alam dan merupakan salah satu penyumbang APBN negara terbesar jadi tuntutan mereka bertambah soal pengelolaan ekonomi.

Secara keseluruhan apa yang dilakukan oleh Presiden Habibie dalam menyelesaikan permasalahan konflik di Aceh sudah cukup baik, dalam upaya penyelesaian permasalahan sparatisme di Aceh. Meski otonomi khusus yang diberikan di tolak oleh masyarakat Aceh. Namun, setidaknya apa yang telah dilakukan oleh Presiden Habibie, telah mengurangi rasa sakit hati (dendam) masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat Indonesia terdahulu.

Angin segar baru berhembus pada awal 2000, ketika Abdurrahman Wahid menjabat sebagai Presiden. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid diharapkan adanya langkah-langkah pemerintah yang berorientasi kepada penyelesaian konflik Aceh, Presiden Abdurrahman Wahid mencoba melakukan pendekatan baru, yang disebut dengan pendekatan ekonomi dan politik, dan mencoba membuka dialog damai dengan GAM.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Ni'matul Huda, "*Desentralisasi Asimetris*", (Yogyakarta : Badan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Otonomi Daerah Pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014), Hlm 68-69

<sup>155</sup> Tsunami dan Bakti Taruna, (Jakarta: Akademi TNI Cilangkap, 2005), Hlm.17

Mahfud MD, selaku Menteri Pertahanan pada era presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mengatakan bahwa ia termasuk Warga Negara Indonesia yang turut berteriak atas ketidakadilan yang diderita oleh rakyat di sana, tetapi ia juga sekaligus berteriak agar masyarakat Aceh tidak memisahkan diri dari Indonesia. Ia memahami jika rakyat Aceh marah atas perlakuan pemerintah Indonesia yang telah memakan ribuan korban tak berdosa masa lalu, melalui apa yang disebut dengan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).<sup>156</sup>

Meskipun telah banyak rakyat Aceh yang ingin tetap menjadi bagian dari Indonesia, karena kesadaran bahwa negara ini telah dibangun bersama susah payah, masih ada juga sebagian orang Aceh yang ingin tetap memisahkan diri dari Indonesia melalui apa yang disebut dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Kelompok ini bersikeras untuk meraih kemerdekaan dan menginginkan Aceh sebagai negara sendiri yang lepas dari Indonesia. Status Otonomi khusus, yang telah diberikan pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang keistimewaan Aceh, serta telah menjadi materi Ketetapan MPR, mereka tolak. Mereka tetap menuntut kemerdekaan melalui senjata. Melihat hal itu, para petinggi bidang Polsoskom di Jakarta menganggap GAM telah memenuhi syarat disebut sebagai gerakan separatis. Karena GAM, jelas-jelas memiliki tujuan untuk melepaskan diri dari ikatan Negara Indonesia melalui gerakan bersenjata.<sup>157</sup>

Pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pemerintah selalu berusaha mengupayakan penyelesaian permasalahan di Aceh

---

<sup>156</sup> Moh. Mahfud MD, "*Setahun Bersama Gus Dur Kenangan Menjadi Menteri Di Saat Sulit*", Cetakan Pertama (Jakarta : LP3ES, 2003), Hlm 74-75.

<sup>157</sup> *Ibid*, Hlm 76

melalui jalan damai. Melalui Departemen Luar Negeri, di bawah supervisi kantor Menko Polsoskam, terus melakukan perlindungan dengan wakil-wakil GAM di Jenewa. Tetapi tentu saja upaya damai itu tidak akan metoleransi sama sekali keinginan masyarakat Aceh untuk lepas dari Indonesia (merdeka). Oleh karena itu, tindakan militer hanya akan ditempuh jika tidak ada jalan lain untuk mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, jalan damai tetap dinomor satukan.<sup>158</sup>

Secara garis besar, pada masa pemeritaha Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), memang lebih mengedepankan pendekatan dialog (damai) dalam menyelesaikan konflik di Aceh. Terlihat dari tercapainya kesepakatan kedua belah pihak yakni pemerintah Indonesia dan GAM, dalam upaya menghentikan upaya kekerasan di Aceh dengan di tandatanganinya Joint Understanding on Humanitarian Pause of Aceh (kesepakatan jeda manusia), pada tanggal 12 Mei 2000 yang dimediasi oleh Henry Dunant Center (HDC),<sup>159</sup> sebuah lembaga swadaya masyarakat berkedudukan dijenewa Swiss. Kesempatan itu memutuskan kedua belah pihak untuk menghentikan kekerasan di Aceh. Denga kesepakatan yang diilhami oleh semangat kemnusiaan ini diharapkan pemerintah dapat memberikan pelayanan, perlindungan, dan bantuan korban konflik.<sup>160</sup>

Dalam kesepakatan ini pemerintah Indonesia diwakili oleh Duta Besar/Wakil Tetap RI untuk PBB Dr Hassan Wirajuda dan Dr. Zaini Abdullah mewakili GAM. Hassan Wirajuda berharap melalui kesepakatan ini (Pemerintah

---

<sup>158</sup> *Ibid*, Hlm 77

<sup>159</sup> Ni'matul Huda *Op.Cit*, Hlm 206

<sup>160</sup> Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 41

Indonesia dan GAM) dapat menahan diri dari aksi kekerasan.<sup>161</sup> GAM maju ke meja perundingan dengan keyakinan bahwa mereka telah cukup kuat untuk melakukan penekanan terhadap pemerintah Indonesia, Walaupun, secara militer sesungguhnya GAM jauh lebih lemah dari pada Indonesia. Keyakinan ini terutama disebabkan oleh adanya dukungan masyarakat lokal dan tumbuhnya sentimen TNI di kalangan rakyat Aceh.<sup>162</sup>

Nota kesepahaman yang difasilitasi oleh HDC resmi berlaku tiga minggu setelah ditandatangani dengan masa berlaku selama tiga bulan. Untuk mengawasi lebih rinci hal-hal yang berkaitan dengan jeda kemanusiaan itu, kemudian disepakati untuk forum bersama di Swiss. Dalam pertemuan itu, terbentuklah komite bersama aksi kemanusiaan (KBAK/ *Joint Committe on Securty Modalities*) untuk mengawasi pelaksanaan Kesepahaman Jeda Kemanusiaan. Komite ini dikordinasikan oleh HDC dan setiap pelanggaran memperoleh sanksi politik dari negara-negara pendukung lembaga ini yakni, Jepang, Swiss, Swedia, Denmark dan Norwegia. Akan tetapi, jika pelanggaran terus terjadi, maka perjanjian ini dapat dibatalkan.<sup>163</sup>

Langkah ini dimaksudkan sebagai langkah awal atau gerbang menuju penyelesaian konflik yang sebenarnya. Dengan tujuan untuk (1) Mengirimkan bantuan kemanusiaan kepada masyarakat Aceh akibat konflik melalui Komite Bersama Kemanusiaan, (2) Menyediakan bantuan keamanan guna mendukung pengiriman bantuan kemanusiaan dan untuk mengurangi ketegangan serta

---

<sup>161</sup> Harry Kawilarang, "Aceh Dari Sultan Iskandar Muda Ke Helsinki", Cetakan Pertama (Banda Aceh : Bandar Publishing, 2008), Hlm 162

<sup>162</sup> Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 41-42

<sup>163</sup> Harry Kawilarang, *Op.Cit*, Hlm 162-163

kekerasan yang dapat menyebabkan penderitaan selanjutnya melalui Komite Bersama Bantuan Keamanan; dan (3) Meningkatkan langkah-langkah untuk membangun kepercayaan untuk mendapatkan solusi damai terhadap situasi konflik di Aceh (*trust building*).<sup>164</sup>

Kekerasan terus terjadi di Aceh, jeda kemanusiaan tetap yang berlaku 2 Juni 2000 dan berakhir pada 15 Januari 2001. Kemudian untuk mendukung jeda kemanusiaan tersebut dibentuklah badan-badan pendukung seperti Komite bersama Aksi Kemanusiaan, dan Tim Monitoring Modalitas Keamanan. Namun amat di sayangkan kekerasan masih terjadi di lapangan. Jeda tersebut digantikan melalui Kesepakatan Dialog Jalan Damai pada tanggal 18 Maret 2001, Pemerintah Indonesia dan GAM menyepakati satu zona aman (*peace zone*) di Aceh, yang meliputi kabupaten Aceh Utara dan Bireuen, namun juga tidak menghasilkan kemajuan yang berarti.<sup>165</sup>

Kendati HDC dianggap gagal, lembaga tersebut setidaknya memberikan pengalaman bahwa dialog dan pertemuan untuk membahas konflik yang mengakar di Aceh bukan sesuatu hal yang mustahil untuk dilakukan. Setidaknya HDC telah mampu membawa kedua belah pihak yang bersengketa untuk mau berdialog dan membangun rasa saling percaya.<sup>166</sup>

Pemerintah kemudian mengambil beberapa kebijakan yang bersifat persuasif kepada rakyat Aceh, maka di keluarkanlah beberapa Inpres , pada 11 April 2001, diumumkan Instruksi Presiden No. 4 tahun 2001 mengenai

---

<sup>164</sup> Syamsul Hadi dkk , *Op.Cit.* Hlm 57

<sup>165</sup> Kurnia Jayanti, Konflik Vertikal Antara Gerakan Aceh Merdeka Di Aceh Dengan Pemerintah Pusat Di Jakarta Tahun 1976-2005, Jurnal, Hlm 63

<sup>166</sup> Syamsul Hadi dkk , *Op.Cit.* Hlm 58

langkah-langkah komprehensif penyelesaian konflik Aceh yang mencakup enam bidang yaitu : Politik, ekonomi, sosial, hukum, ketertiban manusia, keamanan, pendidikan, dan media informasi dan komunikasi. Dalam bidang keamanan dan keteraturan, Inpres ini memberikan otoritas penuh kepada polisi untuk melaksanakan restorasi keamanan di Aceh, Kemudian di perbaharui dengan Inpres No 7 tahun 2001. Namun instruksi tersebut tetap saja membuka jalan bagi peningkatan operasi militer. *Impeachment* terhadap Abdurrahman Wahid sebenarnya juga dipengaruhi ketidakmesraan hubungan beliau dengan militer.<sup>167</sup>

Setelah Presiden Abdurrahman Wahid dilengserkan oleh Ketua MPR, Amien Rais,<sup>168</sup> yang kemudian menghantarkan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri naik ke kursi Kepresidenan RI pada Juli 2001, merupakan titik balik peran TNI dalam konteks resolusi konflik di Aceh Megawati yang juga Ketua Umum Partai Demokrasi Perjuangan /PDIP, partai politik yang berhaluan nasionalis, memiliki kesamaan pandang dengan TNI dalam menilai konflik Aceh, yaitu perspektif kesatuan nasional dan utuhnya NKRI.<sup>169</sup>

Kemudian pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri sudah di berlakukan Undang-Undang No. 18 tahun 2001 mengenai Status Otonomi Khusus. Dengan berlakunya undang-undang tersebut Propinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Undang-undang tersebut mengatur antara lain pembagian pendapatan antara pusat dan daerah yaitu 30 dan 70%, pelaksanaan syari'at Islam dengan di bentuknya Mahkamah Syariah dan pemilihan gubernur NAD secara langsung. Dengan

---

<sup>167</sup> *Ibid* , Hlm 59

<sup>168</sup> Harry Kawilarang, *Op.Cit*, Hlm 168

<sup>169</sup> Darmansjah Djumala, *Op Cit*, Hlm 45



adanya Undang-undang No 18 tahun 2001 mengenai Status Otonomi Khusus memberikan beberapa implikasi yang cukup penting, di antaranya penetapan undang-undang tersebut merefleksikan pergeseran inisiatif legislatif dari birokrat pusat kepada parlemen dan provinsi sehingga bukan saja pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah, akan tetapi dari birokrat ke parlemen. Implikasi dari keduanya adalah diambilnya strategi yang berbeda oleh pemerintah pusat terhadap konflik di Aceh.<sup>170</sup>

Walaupun sesungguhnya merupakan salah satu langkah maju kebijakan mengenai otonomi di Indonesia di era Reformasi, namun kenyataannya tidak juga menjadi andalan untuk menyelesaikan konflik di Aceh. Sebenarnya tujuan umum dari pemberian otonomi khusus kepada suatu daerah adalah untuk mencegah disintegrasi bangsa dan memberi kewenangan yang lebih luas, lebih khusus, kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Pada 19 Agustus 2001 sebagai jalan penyelesaian konflik Aceh, di samping itu ada upaya-upaya lain, antara lain : memasukan politik luar negeri sebagai bagian penting dari enam program kerja kabinet ini merupakan langkah yang tepat.<sup>171</sup>

Oleh karena perkembangan keadaan di Aceh dipandang tidak membaik, maka Presiden Megawati Soekarno Putri, kemudian memberlakukan Daerah Operasi Militer yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 dengan, “seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darrusalam dinyatakan

---

<sup>170</sup> Tsunami dan Bakti Taruna, *Op Cit* Hlm.19

<sup>171</sup> Bantoro Bandoro, “*Politik Luar Negeri Republik Indonesia : Tantangan, Agenda, dan Strategi dalam 30 tahun CSIS*”, Hlm 2-3

dalam keadaan bahaya dengan tingkat Keadaan Darurat Militer.<sup>172</sup> Dalam keadaan darurat militer ini, pemerintah sipil ditangguhkan dan operasi besar-besaran pun dilakukan dengan tujuan menupus kelompok bersenjata pro-kemerdekaan. Tahun itu menjadi satu tahun yang paling berdarah dalam konflik di NAD.<sup>173</sup>

Keadaan darurat militer di Aceh, mulai berlaku sejak pukul 00:00 WIB tanggal 19 Mei 2003, dalam jangka waktu enam bulan, kecuali diperpanjang dengan Keputusan Presiden tersendiri. Keputusan ini memang kemudian diperpanjang selama enam bulan lagi dengan Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 2003. Kemudian Presiden Megawati menurut status darurat militer di Aceh menjadi darurat sipil, memulai Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tanggal 18 Mei 2004 dan mulai berlaku sejak pukul 00:00 tanggal 19 Mei 2004.<sup>174</sup>

Keadaan darurat Militer di Aceh tercipta oleh karena jalan damai melalui formula COHA ala HDC kandas di tengah jalan. Harapan masyarakat Aceh agar masalah yang ruwet dan berlarut terselesaikan di meja perundingan juga kandas, karena dihadang tembok berupa sikap “ngotot” Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang terus memperjuangkan aspirasi separatisnya (kemerdekaan). Keadaan tersebut pada akhirnya, akan megkhawatirkn keutuhan NKRI. Untuk itu, secepatnya harus dihentikan melalui upaya-upaya yang lebih terpadu, agar

---

<sup>172</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Tata Negara Darurat*”, Cetakan Pertama (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007) Hlm 45

<sup>173</sup> Yustina Trihono Nalesti Dewi, “*kejahatan Perang Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional*”, Cetakan Pertama, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013). Hlm 203

<sup>174</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, Hlm 46

kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintah dapat segera dipulihkan kembali.<sup>175</sup>

Sulit dibayangkan dan diandaikan, GAM akan menerima syarat-syarat fundamental yang diajukan oleh pemerintah Indonesia, yakni: pertama, GAM harus menerima otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, berkomitmen meletakkan senjata, dan ketiga, membubarkan Tentara Nanggroe Atjeh (TNA), serta berpartisipasi dalam proses politik kesepakatan penghentian permusuhan (COHA). Sikap GAM yang “keras kepala” selama ini secara faktual gamblang menunjukkan betapa sulitnya mengkompromikan dua kutub kepentingan/orientasi yang berbeda tajam (apalagi disertai penggunaan kekuatan bersenjata) melalui cara damai, kendatinya dapat ditempuh dengan penuh komitmen, kejujuran, penghargaan timbal balik, dan secara mutlak harus sesuai dengan kerangka NKRI<sup>176</sup>

Dapat disimpulkan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, Soeharto dan Megawati, secara garis besar telah menggunakan darurat sipil hingga darurat militer, dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di Aceh. Keadaan darurat, sesungguhnya hanya dapat berlaku sewaktu-sewaktu ketika benar-benar dibutuhkan untuk itu. Keadaan darurat sipil maupun militer, dapat berlaku apabila : *pertama*, keamanan atau ketertiban hukum seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontak: dan *kedua*,

---

<sup>175</sup> Ni'matul Huda, “Politik Ketatanegaraan Indonesia”, Cetakan Kedua (Yogyakarta : FH UII), Hlm 169-170

<sup>176</sup> *Ibid*, Hlm 171-172

kerusuhan-kerusuhan yang terjadi dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa<sup>177</sup>

Sesungguhnya Presiden Megawati tidak serta merta langsung menerapkan darurat militer bagi Aceh. Akan tetapi, pada masa awal pemerintahannya Presiden Megawati telah berusaha memberikan solusi konflik bagi Aceh melalui otonomi khusus. Otonomi khusus dijadikan sarana pemerintah untuk mengakhiri konflik di daerah tersebut. Melalui undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh, yang ditandatangani oleh Presiden Megawati, pada tanggal 9 Agustus 2001. Dalam beberapa pasal telah mengatur kekhususan bagi Aceh antara lain : pemberian 70% dari pendapatan minyak dan gas bumi di aceh, dan diperjelas dengan Pasal 4 ayat 3a dan ayat 4 yaitu ayat 3 a,b dan c yang berbunyi Dana perimbangan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, adalah dana perimbangan bagian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Kabupaten dan Kota atau nama lain, yang terdiri atas: a. Bagi hasil dan sumber daya alam yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bagian dari penerimaan pajak bumi dan bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen), pajak penghasilan orang pribadi sebesar 20% (dua puluh persen), penerimaan sumber daya alam dari sektor kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen), pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen), perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen), pertambangan minyak bumi sebesar 15% (lima belas persen), dan pertambangan gas alam sebesar 30%

---

<sup>177</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.* Hlm 294-300

(tiga puluh persen);, b. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan, c. Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>178</sup>

Kekhususan Daerah Aceh terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh yaitu 1) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah Lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 3) Hal-hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>179</sup>

Pasal 21 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh yaitu 1) Tugas kepolisian dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2) Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melaksanakan kebijakan teknis kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bidang keamanan, 3) Kebijakan mengenai keamanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 4) Hal-hal mengenai tugas fungsional kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat

---

<sup>178</sup> Pasal 4 ayat 3 a,b dan c Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh

<sup>179</sup> Pasal 10 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh

(1) di bidang ketertiban dan ketentraman masyarakat diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 5) Pelaksanaan tugas fungsional kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) di bidang ketertiban dan ketentraman masyarakat dipertanggungjawabkan oleh Kepala Kepolisian Daerah kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 6) Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur, 7) Pemberhentian Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, 8) Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bertanggung jawab kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atas pembinaan kepolisian di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam kerangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>180</sup>

Pasal 24 Ayat 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh yaitu Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>181</sup> Pasal 25 ayat 1 dan Ayat 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh yaitu 1) Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun, (2) Kewenangan

---

<sup>180</sup> Pasal 21 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh

<sup>181</sup> Pasal 24 ayat 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh.

Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas syariat Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>182</sup>

Jika dibandingkan dengan kebijakan otonomi khusus Aceh sebelumnya, otonomi khusus pada masa pemerintahan Megawati ini telah jauh lebih luas. Pemberian otonomi khusus pada masa pemerintahan Megawati ini telah jauh lebih luas. Pemberian otonomi khusus yang jauh lebih luas ini merupakan strategi pemerintah pusat untuk mengakhiri konflik di Aceh. Dengan pemberian otonomi khusus yang jauh lebih luas ini pemerintah pusat berharap dapat mengakomodasi kepentingan GAM dalam bidang ekonomi, hukum, dan agama, sehingga GAM mau menerima otonomi khusus tersebut dan menghentikan pemberontakan kepada pemerintah RI.

Namun, pemberian otonomi yang jauh lebih luas dari otonomi sebelumnya ini, tidak juga menghentikan perlawanan GAM. Dalam konteks inilah kiranya mengapa Megawati memberlakukan Darurat Operasi Militer bagi Aceh.<sup>183</sup>

Susilo Bambang Yudhoyono yang pada saat itu menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik, Sosial, dan Keamanan (Menko Polsoskam) dan Jusuf Kalla sebagai Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) pada Kabinet Gotong Royong Megawati, tampak keduanya memilih cara non-militer untuk menyelesaikan persoalan. Terlebih inisiatif, Jusuf Kalla dengan cara bekerja di balik layar (*second track diplomacy*) agar dapat masuk ke pusat pimpinan GAM, dalam rangka melakukan komunikasi politik di satu sisi dan sekaligus

---

<sup>182</sup> Pasal 25 ayat 1 dan ayat 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh.

<sup>183</sup> Darmansjah Djumala, Op Cit, Hlm 47-48

membangun kepercayaan. Peran yang menentukan ini dijalankan oleh orang-orang kepercayaan Jusuf Kalla, terutama Farid Husein yang mampu membangun trust building dengan keseluruhan, GAM sampai ke pucuk pimpinannya.<sup>184</sup>

Pada sisi lain, Gerakan Aceh Merdeka sebagai gerakan yang melakukan perlawanan terhadap pemerintah pusat, juga memiliki keinginan untuk menyelesaikan konflik Aceh. Musibah tersebut menuntut Pemerintah dan GAM untuk lebih memikirkan solusi damai dalam menyelesaikan pemberontakan bersenjata di Aceh. Mempertemukan keinginan Pemerintah RI dan GAM dalam rangka menyelesaikan konflik Aceh tentu tidak semudah yang dibayangkan. Oleh karenanya kearifan dan kerendahan hati para pemimpin sebagaimana yang ditunjukkan oleh Muhammad Jusuf Kalla menjadi penting dan menentukan bagi terwujudnya proses perdamaian di Aceh.<sup>185</sup>

Di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla dengan GAM mulai menemukan titik temunya. Pembicaraan damai di Aceh kembali dilanjutkan. Kesabaran para negosiator dari kedua belah pihak dalam melakukan pembicaraan-pembicaraan turut menjadi faktor mempercepat perdamaian di Aceh. Presiden SBY memilih penyelesaian secara damai untuk masalah Aceh, mengandalkan apa yang di sebutnya sebagai soft power. Tidak dapat disangkal bahwa kunjungan Jusuf Kalla ke Helsinki untuk bertemu dengan Mr. Martti Ahtisaari dan beberapa tokoh GAM Swedia seperti Zaini Abdullah, Malik Mahmud Al Haytar dan Bachtiar Juli menjadi perlambang kerendahan hati

---

<sup>184</sup> Moch. Nurhasim, *"Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki"*, (Jakarta: P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar: 2008), Hlm 60

<sup>185</sup> Moch. Nurhasim, *Op.Cit.* Hlm 61



seorang pemimpin nasional Indonesia dalam upaya mengakhiri konflik di Tanah Rencong secara komprehensif pasca penandatanganan kesepakatan damai. Kerendahan hati merupakan strategi yang dapat meluluhkan hati para petinggi GAM untuk akhirnya sama-sama bersepakat menghentikan konflik yang sangat merugikan Indonesia, utamanya rakyat Aceh.<sup>186</sup>

Pertemuan demi pertemuan yang difasilitasi oleh pihak ketiga yaitu Crisis Management Initiative (CMI) yang bermarkas di Helsinki, Finlandia. Lembaga yang dipimpin oleh mantan Presiden Helsinki, Martti Ahtisaari mulai ada sedikit sikap yang lunak dari pihak GAM, dan atas prakarsa CMI lahir sebuah Nota Kesepahaman di Helsinki. Puncaknya adalah ditandatanganinya Nota Kesepahaman (MoU) antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia melalui mediator Martti Ahtisaari dalam kapasitas sebagai Chairman, Crisis Management Initiative (CMI). Sedangkan kedua belah pihak yang diwakili oleh Hamid Awaluddin (Menteri Hukum dan HAM) dari pihak RI sedangkan GAM diwakili oleh Zaini Abdullah (Menteri Luar Negeri GAM). Nota kesepahaman di Helsinki, tidak hanya disambut gembira dan rasa syukur oleh rakyat Aceh, tetapi angin damai Serambi Mekkah juga dirasakan kesejukannya oleh seluruh rakyat Indonesia. Semua orang melambungkan harapan yang begitu tinggi pada perjanjian damai tersebut dan menjadi fajar perdamaian abadi di Tanah Rencong, yang selama tiga dekade terakhir dibalut konflik yang mengalirkan darah dan air mata anak negeri.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> *Ibid* Hlm 64

<sup>187</sup> *Ibid*, Hlm 65

Dalam MoU Helsinki disebutkan bahwa Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah RI sesuai dengan konstitusi. Disepakati pula untuk membentuk partai-partai lokal yang berbasis di Aceh. Menyangkut dasar MoU dinyatakan bahwa substansi Nota kesepahaman yang di capai ada tiga, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), konstitusi RI dan kepastian GAM tidak lagi menuntut kemerdekaan.<sup>188</sup>

Nota kesepahaman (MoU) antara Pemerintah RI dan GAM adalah rumusan solusi kompromistik kedua pihak yang harus dicermati dan dipahami secara utuh dan holistik. Melalui pencermatan serupa itulah, kita semua akan memperoleh pemahaman tentang arti penting penyelesaian masalah Aceh secara komprehensif, adil, permanen, bermartabat dan damai berkelanjutan. Akhir perundingan ini pada hakikatnya menjadi awal dari suatu pekerjaan besar untuk mengimplementasikan seluruh butir-butir kesepakatan. Suksesnya implementasi agenda perdamaian sangat tergantung pada niat baik, kesungguhan dan kepatuhan para pihak serta pemahaman yang utuh oleh seluruh rakyat Indonesia, khususnya rakyat Aceh.

Berlandaskan kepada Nota Kesepahaman Helsinki dan untuk mengimplementasikan cita-cita perdamaian di Nanggroe Aceh Darussalam perlu di

---

<sup>188</sup> *Ibid*, Hlm 66

lakukan berbagai upaya oleh para pihak dengan niat yang baik dan tulus. Sehingga program rekonsiliasi anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) kedalam kehidupan masyarakat di Nanggroe Aceh Darussalam yang berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terlaksana sesuai dengan harapan semua pihak.

