

BAB III

DASAR PEMBENTUKAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENOLAKAN MASYARAKAT ACEH TERHADAP OTONOMI KHUSUS

A. Pengulasan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Moh. Yamin lah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Moh. Yamin, antara lain, mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yan dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagi bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pengreh Praja”¹⁸⁹

Pada kesempatan itu pula Mohammad Yamin melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintah Daerah, yang 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”¹⁹⁰.

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

¹⁸⁹ Ni'matul Huda, “Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika”, *Op Cit*, Hlm 1

¹⁹⁰ *Ibid*, Hlm 2

- 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 volksgemeen-schappen*, 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 baadan penyelidik untuk persiapan Indonesia merdeka digedung *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.¹⁹¹

Dalam sidang kedua yaitu pada rapat besar Pada tanggal 10 agustus 1945. Dalam pidatonya Susanto, beliau mengusulkan dua bentuk negara yaitu negara uni Fedelan dan Republik. Perbedaan anantara 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.

Adapun perbedaan anantara bondsaat dan statenbond adalah demikian dalam negara yang bersifat bondsaat 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.¹⁹²

¹⁹¹ MR Hadji Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-undang 1945, Djilid Pertama, 1959. Hlm 118-119

¹⁹² *Ibid*, Hlm 166

Tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, unie 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. Benginilah bunyinya pasal 16 : pembagian daerah indoesia atas daerah besar dan daerah kecil yang bentuk pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang dan mempertimbangkan musyawarah dan asal usul daerah yang bersifat istimewa.¹⁹³ Dalam rapat BPUPKI sebenarnya para *founding father* sudah memperiapkan bagaimana sistem pemerintahan daerah yang sesuai dengan strutur dan kultur bangsa indonesia yaitu dengan desentralisasi asimetris. Dimana pemerintah daerah diberikan keenangan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan daerahnya senidri-sendiri demi pemerataan kemakmuran serta menghormati keistimewaan daerah yang bersifat istimewa.

Dengan keberadaan perintah kepada pembentuk Undang-undang dalam menyusun Undang-undang tentang desentralisasi teritorial, maka harus “*memandang dan mengingat dasar musyawarah dalam sistem pemerintahan negara*”, menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dasar musyawarah juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya dapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pemerintaahan pada tingkat daerah. Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa Pemerintahan Daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Hak

¹⁹³ *Ibid*, Hlm 310

melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yakni hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, maka kuat alasan bahwa pemerintah dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintah yang disusun atas dasar otonomi.¹⁹⁴

Pasal 18 UUD 1945 hanya mengenal satu satuan Pemerintahan Daerah (Pemerintahan Daerah Otonom). Jadi secara konstitusional hanya daerah otonom yang perlu diatur dalam undang-undang organik sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 18 UUD 1945. Dalam perundingan-perundingan Dokuritsu Zyunbie Tyosakai, panitia perencanaan Undang-undang Dasar dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, pasal yang bersangkutan dibahas dalam rangka desentralisasi dan penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jadi daerah besar dan kecil yang dimaksud adalah semata-mata daerah otonomi.¹⁹⁵

UUD 1945 pertama kali disahkan berlaku sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah kemerdekaan Indonesia. Naskah UUD 1945 ini pertama kali dipersiapkan oleh suatu badan pemerintahan yang dibentuk Jepang yaitu Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai atau Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pimpinan dan anggota badan yang diketahui oleh K.R.T Radjiman Wedyodiningrat ini dilantik oleh Pemerintahan Jepang pada tanggal 28 Mei 1945

¹⁹⁴ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, *Op.Cit*, Hlm 4-5

¹⁹⁵ *Ibid*, Hlm 9

dalam rangka memenuhi janji pemerintahan Jepang untuk memberikan kemerdekaan kepada Indonesia.

Persidangan badan ini dibagi dalam dua periode, periode pertama yaitu pada 29 Mei sampai 1 Juni 1945, dan masa kedua dari tanggal 10 Juli sampai 17 Juli 1945. Dalam kedua masa sidang tersebut, fokus pembicaraannya tertuju pada upaya mempersiapkan pembentukan sebuah negara merdeka. Hal ini terlihat selama masa persidangan pertama, yang membicarakan mengenai *philosophische grondslag*, dasar falsafah yang harus dipersiapkan dalam rangka Indonesia merdeka.¹⁹⁶ Pembahasan mengenai hal-hal teknis tentang bentuk negara dan pemerintahan baru dilakukan dalam masa persidangan kedua dari tanggal 10 Juli sampai dengan 17 Agustus.¹⁹⁷

Walaupun UUD 1945 telah resmi disahkan, namun UUD 1945 ini tidak langsung dijadikan referensi dalam setiap pengambilan keputusan kenegaraan dan pemerintahan.¹⁹⁸ UUD 1945 pada pokoknya benar-benar dijadikan alat saja untuk segera mungkin membentuk negara merdeka yaitu Republik Indonesia UUD 1945 memang dimaksudkan sebagai UUD sementara yang memang harus diganti dengan yang baru apabila negara merdeka sudah berdiri dan keadaan sudah memungkinkan.

Pemerintahan menetapkan kebijakan untuk membentuk kabinet parlementer pertama di bawah Perdana Menteri Syahrir. Padahal, seperti yang kita

¹⁹⁶ Jimly Asshidiqie, "*Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 33

¹⁹⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, "*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*", (Jakarta: Pusat Studi HTN UI), 1983, hlm. 88.

¹⁹⁸ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, Hlm 35

ketahu dalam UUD 1945 tersebut menganut sistem pemerintahan Presidensiil, tidak menganut pemerintahan dengan kabinet Parlementer sama sekali. Dengan kata lain, periode 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, meskipun secara formal UUD 1945 berlaku sebagai konstitusi resmi tetapi nilainya hanya bersifat nominal, yaitu hanya sebatas diatas kertas saja. Keadaan demikian terus berlangsung sampai tahun 1949 ketika dibentuk Republik Indonesia Serikat.

Dalam keadaan terdesak, atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), pada tanggal 23 Agustus 1949 diadakannya Konferensi Meja Bundar (Round Table Conference) di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Indonesia dan Bijeenkost voor Federal Overleg (BFO) serta wakil Nederland dan Komisi PBB untuk Indonesia. Konferensi ini berhasil menyepakati tiga hal, yaitu:¹⁹⁹

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisikan tiga hal, yaitu: (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintahan RIS; (b) status uni; (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 itu, pada pokoknya juga dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Dengan demikian, berlakunya UUD 1945 dalam sejarah awal ketatanegaraan Indonesia, baru berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa berlakunya Konstitusi RIS yaitu tanggal 27 Agustus 1950, ketika UUDS 1950 resmi diberlakukan.

¹⁹⁹ *Ibid*, Hlm 37

Bentuk negara federal mengandung banyak sekali nuansa politis, berkenaan dengan kepentingan penjajahan Belanda. Oleh karenanya, peng gagasan bentuk negara federal dianggap memiliki relevansi sosiologis yang cukup kuat untuk diterapkan di Indonesia, tetapi terkait dengan kepentingan penjajahan Belanda maka ide feodalisme menjadi tidak populer. Apalagi, sebagai negara yang baru terbentuk, Indonesia memang membutuhkan tahap-tahap konsolidasi kekuasaan yang efektif sedemikian rupa, sehingga bentuk negara federasi RIS tidak berlangsung lama dan bentuk negara kesatuan dinilai jauh lebih cocok untuk diterapkan.²⁰⁰

Perlahan wibawa pemerintah RIS berkurang, dan akhirnya dicapai kesepakatan antara pemerintah RI dan RIS untuk kembali bersatu dan mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kesepakatan itu ditungakan dalam satu naskah persetujuan bersama pada tanggal 19 Mei 1950, yang pada intinya disepakati dibentuk kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.²⁰¹

Untuk menuju langkah mempersiapkan kembali naskah UUD, maka dibentuklah panitia untuk menyusun kerangkanya. Setelah racangan selesai, kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Selanjutnya, naskah UUD baru ini diberlakukan secara resmi pada tanggal 17 Agustus 1950 yaitu dengan

²⁰⁰ *Ibid*, Hlm 38

²⁰¹ *Ibid*, Hlm 39

ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950.²⁰² Undang-Undang Dasar ini bersifat mengganti, sehingga isinya tidak hanya mencerminkan perubahan dari bentuk Konstitusi RIS melainkan juga menerangkan mengenai penggantian naskah Konstitusi RIS dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950.

UUDS 1950 ini bersifat sementara juga, seperti halnya yang tercantum dalam Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante harus bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Berbeda dengan Konstitusi RIS yang tidak sempat membentuk Konstituante sebagaimana diamankan di dalamnya, amanat UUDS 1950 telah dilaksanakan sedemikian rupa, sehingga pemilihan umum untuk pertama kalinya berhasil diselenggarakan di Indonesia pada bulan Desember 1955. Pemilihan umum ini diadakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 7 Tahun 1953. Undang-undang ini berisi dua pasal yaitu: (a) ketentuan perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950; (b) ketentuan mulai tanggal mulai berlakunya UUDS 1950 itu menggantikan Konstitusi RIS, yaitu pada tanggal 17 Agustus 1945. Atas dasar inilah diadakan pemilu pada tahun 1955, yang pada akhirnya terbentuk Konstituante.²⁰³

Menurut Adnan Buyung Nasution dalam disertasi yang dipertahkannya dalam negeri Belanda, Konstituante ketika itu sedang reses, maka tidak dapat dikatakan gagal sehingga hanya dijadikan alasan oleh Soekarno untuk

²⁰² *Lembaran Negara RIS Tahun 1950 No: 56.*

²⁰³ *Ibid*

mengeluarkann dekrit.²⁰⁴ Namun demikian, nyatanya sejarah ketatanegaraan Indonesiatelah berlangsung sedemikian rupa, sehingga Dekrit Presiden 5 juli 1959 telah menjadi tonggak sejarah diberlakukannya kembali UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang.

Setelah Pemerintahan Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena disapu gerakan reformasi. Kemudian disusul dengan percepatan pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 di amandemen. Melalui Sidang umum MPR tahun 1999.²⁰⁵

Perubahan pertama UUD 1945 disahkan dalam Sidang Umum MPR-RI yang diselenggarakan antara tanggal 12 sampa dengan tanggal 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah Perubahan Pertama tepatnya dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 yang dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung mensakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh ole hide perubahan sama sekali. Perubahan Pertama ini mencakup perubahan atas 9 Pasal UUD 1945, yaitu atas Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 (ayat 1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (2) dan ayat

²⁰⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, Hlm. 96-97

²⁰⁵ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofí, Sejarah Perkembangan dan Problematika, *Op.Cit*, Hlm 17

(3), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4), dan Pasal 21.²⁰⁶

Setelah tembok romantisme dan sakralisme berhasil dirobuhkan, gelombang perubahan atas naskah UUD 1945 terus berlanjut, sehingga dalam Sidang Tahunan pada tahun 2000, MPR-RI sekali lagi menetapkan Perubahan Kedua yaitu pada tanggal 18 Agustus 2000. Cakupan materi yang diubah pada perubahan ini memual lebih banyak lagi, yaitu mencakup 27 Pasal yang tersebar dalam 7 bab, yaitu dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang dewan Perwakilan Rakyat, Bab IXA tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab XA tentang Asasi Manusia, Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, dan Bab XV tentang bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Jika ke-27 Pasal tersebut dirinci jumlah ayat atau butir ketentuan yang diaturnya, maka isinya mencakup 59 butir ketentuan yang mengalami perubahan atau bertambah dengan rumusan ketentuan baru sama sekali.²⁰⁷

Setelah itu, agenda perubahan dilanjutkan lagi dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2001 yang berhasil menetapkan naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001. Bab-bab di dalam UUD 1945 yang mengalami perubahan dalam naskah Perubahan Ketiga ini adalah Bab I tentang bentuk dan Kedaulatan, Bab II tentang majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementrian Negara, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilihan

²⁰⁶ Naskah UUD RI 1945 amandemen pertama

²⁰⁷ Naskah UUD RI 1945 amandemen kedua

Umum, Bab VIII A tentang badan Pemeriksa Keuangan. Seluruhnya terdiri atas 7 bab, 23 Pasal, dan 68 butir ketentuan atau ayat. Dari segi jumlahnya dapat dikatakan naskah Perubahan Ketiga ini memang paling luas cakupannya. Di samping itu, substansi yang diatur sebagian besar sangat mendasar. Materi yang tergolong sukar mendapat kesepakatan cenderung ditunda pembahasannya dalam sidang-sidang terdahulu. Oleh karena itu, selain secara kuantitatif materi Perubahan ketiga ini lebih banyak muatannya, juga dari segi isinya, secara kualitatif materi Perubahan Ketiga ini dapat dikatakan sangat mendasar pula.²⁰⁸

Perubahan yang terakhir dalam rangkaian gelombang reformasi nasional sejak tahun 1998 sampai tahun 2002, adalah perubahan yang ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002. Pengesahan naskah Perubahan Keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Dalam naskah perubahan keempat ini, ditetapkan bahwa:²⁰⁹

1. Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan dekret Presiden 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR.
2. Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dengan kalimat “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan

²⁰⁸ Naskah UUD RI 1945 Amandemen Ketiga

²⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 47-51

rakyat Republik Indonesia ke-9 pada tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

3. Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) perubahan ketiga UUD NRI 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan (3), pasal 25E Perubahan Kedua UUD NRI 1945 menjadi Pasal 25A.
4. Penghapusan judul Bab IV DPR dan pengubaham substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pengubahan dan/atau penabahan Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), pasal 8 ayat 3, pasal 11 ayat 1, pasal 16, pasal 23B, pasal 23D, pasal 24 ayat (3), bab XIII, pasal 31 ayat1-5, pasal 32 ayat 1-2 : Bab XIV, pasal 33 ayat 4-5, pasal 34 ayat1-4, pasal 37 ayat 1-5, aturan Peralihan Pasal I,II dan III aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Dengan demikian secara keseluruhan naskah Perubahan keempat UUD 1945 mencakup 19 pasal, termasuk satu pasal yang dihapus dari naskah UUD. Ke-19 pasal tersebut terdiri atas 31 butir ketentuan yang mengalami perubahan ditambah 1 butir yang dihapuskan dari naskah UUD.

Salah satu hasil dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang paling mendasar adalah masalah hubungan antara pusat dan daerah. Mengenai hal ini telah ditetapkan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hubungan pusat dan daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip

otonomi. Dalam artian bahwa daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengatur urusan-urusan yang sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing.²¹⁰

Ketentuan di dalam BAB VI Pemerintahan Daerah pasal 18 diubah dan ditambah menjadi berbunyi sebagai berikut:²¹¹

Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

²¹⁰ Lubis, M. Solly,” *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah*”, (Bandung: Alumni,1983), Hlm 8

²¹¹ BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945.

5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Bagir Manan berpendapat ada berbagai paradigma baru yang ditegaskan dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan 18 B UUD 1945 untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan di masa lalu. Paradigma-paradigma baru yang dimaksud meliputi :²¹²

1. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Di masa depan, tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah.
2. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan di bidang administrasi negara (administratief regelen en bestuur) dijalankan pemerintah daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
3. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga daerah tidak perlu seragam. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar kultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
4. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat (adat rechtsgemeenschap) dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintahan asli dan hak-hak

²¹² Bagir Manan, "*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*", (Yogyakarta: ", Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm 229-230

masyarakat asli atas bumi, air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.

5. Pemerintah daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus atau istimewa tertentu. Sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu Kota Negara), kesejahteraan (seperti D.I. Yogyakarta), atau karena keadaan sosio kultural (seperti D.I. Aceh).
6. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Di masa depan tidak ada lagi anggota DPRD (begitu juga anggota DPR) yang diangkat.
7. Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan secara selaras dan adil.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi terhadap daerah kabupaten dan kota. ketentuan Pasal 18 ayat (1) mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan terdiri atas dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukan istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan berada ditangan pusat. hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri

atas” yang lebih menunjuk substansi federalisme karena istilah itu menunjukan letak kedaulatan berada ditangan negara-negara bagian.²¹³

Baik secara konseptual maupun hukum pasal-pasal baru Pemerintah Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

1. *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 8 ayat 2). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantu), prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai suatu pemerintah mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan yang sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggaraan otonomi di Daerah.
2. *Prinsip otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan pemerintahan daerah menuju sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang ada pada saat

²¹³ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, *Op Cit*, Hlm 20-23

penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebiran otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampong, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain, seperti kabupaten dan kota.

5. *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat 1). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintah bersifat khusus atau istimewa (baik ditingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa).
6. *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat 3) hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyertakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumberdaya lainnya, yang dilakukan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6)

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa ketentuan baru Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B telah mengubah format bentuk negara kita dari bentuk Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis. Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 itu, pertama dimungkinkan dilakukan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kedua dalam dinamika hubungan pusat antara daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya

kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat ditetapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi Nangroe Aceh Darusalam dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.²¹⁴

B. Desentralisasi Asimetris Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dari segi geografis, negeri kita ini memiliki wilayah laut terluas (5,8 juta km) dan jumlah pulau terbanyak (17.504 pulau). Negara Indonesia memiliki dari 17.054 gugusan pulau baik yang merupakan pulau-pulau utama sampai dengan pulau-pulau kecil yang tersebar merata disegala penjuru tanah air.²¹⁵ Indonesia adalah negara kepulauan di Asia Tenggara yang memiliki 13.487 pulau besar dan kecil, sekitar 6.000 di antaranya tidak berpenghuni, yang menyebar disekitar khatulistiwa, yang memberikan cuaca tropis. Posisi Indonesia terletak pada koordinat 6°LU - 11°08'LS dan dari 95°BT - 141°45'BT serta terletak di antara dua benua yaitu benua Asia dan benua Australia/Oseania. Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil di antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Luas daratan Indonesia adalah 1.922.570 km² dan luas perairannya 3.257.483 km². Pulau terpadat penduduknya adalah pulau Jawa, di mana setengah populasi Indonesia bermukim. Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Jawa dengan luas 132.107 km², Sumatera dengan luas 473.606 km², Kalimantan dengan luas 539.460 km², Sulawesi dengan luas 189.216 km², dan Papua dengan luas 421.981

²¹⁴ Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, *Op. Cit*, Hlm 2

²¹⁵ Rudi Iskandar, Kontribusi Geografi Indonesia Dalam Pendidikan Bangsa, Makalah, Hlm 2

km². Batas wilayah Indonesia diukur dari kepulauan dengan menggunakan territorial laut: 12 mil laut serta zona ekonomi eksklusif: 200 mil laut. Indonesia saat ini secara de facto terdiri dari 34 provinsi, lima di antaranya memiliki status yang berbeda (Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua Barat, Papua, dan DKI Jakarta). Provinsi dibagi menjadi 416 kabupaten dan 98 kota atau 7024 daerah setingkat kecamatan atau 81626 daerah setingkat desa. Terdapat berbagai istilah lokal untuk suatu daerah di Indonesia misal: kelurahan, desa, gampong, kampung, nagari, pekon.²¹⁶

Bangsa Indonesia merupakan bangsa majemuk karena masyarakatnya terdiri atas kumpulan orang-orang atau kelompok-kelompok dengan ciri khas kesukuan yang memiliki beragam budaya dengan latar belakang suku bangsa yang berbeda. Keragaman budaya Indonesia memiliki lebih dari 1.128 suku bangsa bermukim di wilayah yang tersebar di ribuan pulau terbentang dari Sabang sampai Merauke. Adanya berbagai kelompok masyarakat yang beragam, sesungguhnya merupakan masyarakat yang mempunyai potensi konflik. Perbedaan yang terdapat dalam masyarakat karena nilai-nilai budaya yang dilatar belakangi sosio kultural, akan menjadi pendorong munculnya perasaan kesukuan yang berlebihan dapat memicu nilai negatif berupa *ethnocentrisme* yang menganggap remeh suku dan kebudayaan lain. Hal ini akan berakibat timbul perilaku eksklusif berupa kecenderungan memisahkan diri dari masyarakat bahkan mendominasi masyarakat lainnya. Nilai negatif lain yang harus dihindari adalah pandangan diskriminatif berupa sikap membeda-bedakan perlakuan sesama anggota

²¹⁶<https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia> Hari Jum'at, Tanggal 22 Januari 2016, Pukul 11:22 WIB

masyarakat yang dapat menimbulkan prasangka yang bersifat subyektif serta muncul konsep sifat/watak dari suatu golongan (*stereotip*). Keanekaragaman yang khas dari satu suku dengan suku lainnya berdampak pada kesalahpahaman dan berujung pada konflik. Terkadang konflik sering didominasi oleh isu-isu yang lebih bersifat politik dan ekonomi, namun penolakan terhadap keragaman budaya tetap menjadi alasan yang utama.²¹⁷

Kemudian dari segi sumberdaya alam, Indonesia juga merupakan salah satu negara terkaya di dunia. Potensi kekayaan alam berupa kekayaan hutan, lautan, BBM, emas dan barang-barang tambang lainnya berlimpah ruah. Kawasan hutannya termasuk yang paling luas di dunia sehingga dalam tahun 1993 saja, rata-rata setiap tahun hasil hutannya mencapai 2,5 miliar dollar AS. Untuk tahun-tahun terakhir ini, hutan Indonesia memberikan hasil sekitar 7 – 8 miliar dollar AS. Kekayaan minyak Indonesia sangat banyak, ladang minyaknya mencapai 60 ladang minyak (basin), 38 di antaranya telah dieksplorasi dengan cadangan sekitar 77 miliar barel minyak dan 332 triliun kaki kubik gas. bahwa salah satu potensi yang dimiliki bangsa Indonesia yang sangat besar nilainya dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain di dunia adalah sumberdaya alam (renewable dan nonrenewable). Dengan demikian, bangsa kita perlu berbangga sekaligus bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan karunia-Nya itu sehingga

²¹⁷ Widiastuti, Analisis SWOT Keragaman Budaya Indonesia, Jurnal Ilmiah WIDYA Volume 1 Nomor 1 Mei-Juni 2013, Hlm 10 1. Lebih dari 1.128 suku bangsa bermukim di wilayah yang tersebar di ribuan pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Dengan ragam bahasa, kesenian, adat istiadat, pengetahuan, sistem religi, kemasyarakatan dan unsur-unsur kedaerahan lainnya membuat masyarakat Indonesia memiliki kebudayaan lokal yang beraneka ragam. 2. Keanekaragaman budaya Indonesia berpotensi kekuatan yang ditandai dengan keunikan dan kekhasan dari budaya lokal itu sendiri. 3. Kelemahan keanekaragaman Indonesia: (a) perbedaan budaya; Kekurang pahaman dan komunikasi antar budaya yang terbatas menjadi pemicu konflik dengan latar belakang keragaman etnis, agama maupun ras.

kehidupan bangsa Indonesia dapat berlangsung hingga saat ini. Oleh karena itu, hilangnya atau berkurangnya ketersediaan sumberdaya ini akan berdampak besar bagi kelangsungan hidup bangsa Indonesia pada khususnya dan umat manusia di muka bumi pada umumnya.³ Kekayaan sumberdaya alam Indonesia ini pula yang menyebabkan negara kita dijajah berabad-abad lamanya oleh Belanda dan tiga setengah tahun lamanya oleh Jepang.²¹⁸

Pelaksanaan pemeritahan di daerah sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tentunya tidak terlepas dari politik pendudukan (penjajah) dari negara penjajah.²¹⁹ Sejak kekuasaan Belanda tertuang di Indonesia, baik pada waktu VOC dari tahun 1602 sampai tahun 1799, mampu setelah kekuasaan atas “Hindia-Belanda” diambil alih oleh Pemerinah Negeri Belanda (dari tahun 1800 sampai tahun 1854), maka pemerintahan jajahan di indonesia ini dilakukan secara otokrasi, birokratis dan sentralitis dengan kurang mengindahkan struktur pemerinahan asli yang ada.²²⁰Peraturan 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.²²¹

²¹⁸ Marilang, Pengelolaan Sumberdaya Alam Tambang, Jurnal Al-Risalah | Volume 11 Nomor 1 Mei 2011, Hlm 2-3

²¹⁹ Agussalaim Andi Gadjong, *Op Cit*, Hlm 114

²²⁰ RHD. Koesomahatmadja, ” *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerinthan Daerah Di Indonesia*”, (Bandung: Binacipta, 1979). Hlm 23

²²¹ Josef Riwu Kaho, “*Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Cetakan Kedua*”, (Jakarta : Rajawali pers, 1991). Hlm 21 Namun demikian disamping 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*. Dimana sistem sentralisasi itu semua kewenangannya di atur oleh pusat namun dijalankan pula dengan sistem dekonstrasi dimana ada sebagian kewenangan yang berasal dari pusat bisa dijalankan oleh daerah namun sifatnya hanya

Politik pemerintah penjajah Belanda menerapkan sistem sentralisasi yang menekankan kemudahan kontrol atas daerah jajahan. Sistem sentralisasi diwujudkan dalam *ketentuan Reglementhet Beleid der Regering Van Nederlandsch Indie* yang sering disingkat “RR”. Aturan ini mematikan peran pemerintahan daerah jajahan dalam melakukan improvisasi pelaksanaan pemerintahan karena semua kebijakan harus sepengetahuan (melakukan pengesahan) dari pemerintah pusat yang berada di Nederland (Pusat pemerintahan negara Belanda). Sampai permulaan abad XX, sendi pemerintahan di Hindia Belanda (daerah jajahan) didasarkan asas sentralisasi, yang penerapannya diwujudkan dalam “*gecentraliseerd geregeerd land*”. Pelaksanaan pemerintahan sentralisasi mengacu pada penerapan asas dekonsentrasi, dengan cara pelimpahan wewenang dari aparat pemerintahan pusat kepada pejabat yang lebih rendah secara hirarkis.²²²

Dinamika perjalanan pemerintahan penjajahan di Hindia Belanda mengalami perubahan pada permulaan abad XX.²²³ Timbulnya perkembangan-perkembangan baru yang mempengaruhi susunan selanjutnya, dari kalangan-kalangan penduduk Eropa, Timur Asing dan elit Indonesia baru timbul suara-suara agar pemerintahan disusun secara lebih modern dan demokratis. Dikalangan bangsa Belanda sendiri timbul gerakan *Ethische Politik* yang menghendaki agar

administratif saja. Dengan demikian, dalam masa pemerintahan kolonial, warga masyarakat dihadapkan dengan dua administrasi pemerintahan.

²²² Agussalaim Andi Gadjong, *Op Cit*, Hlm 114 pejabat yang dilimpahkan wewenang yang tersebar diseluruh wilayah negara (daerah) jajahan ditentukan wilayah jabatannya (yurisdiksinya), yang disebut daerah administrasi. Artinya, wilayah Indonesia (sebagai daerah jajahan) dibagi atas wilayah-wilayah administrasi yang hierarkis dari atas ke bawah, mualai dari *gewest* (karesidenan) yang terbagi atas *afdeling-afdeling*, yang kemudian lagi dibagi atas *district-district* , yang selanjutnya dibagi lagi atas *onderdistrict- onderdistrict*.

²²³ Ibid, Hlm 115

politik kolonial tidak semata-mata bertujuan mengeduk kekayaan bumi Indonesia , melainkan juga hendaknya meningkatkan taraf kesejahteraan dan kehidupan rakyat Indonesia.²²⁴ Namun dalam rangka mewujudkan kepentingan pemerintah kolonial maka pemerintahan Daerah dibentuk, bukan semata-mata untuk meningkatkan kapasitas politik masyarakat setempat, apalagi untuk kepentingan perkembangan demokrasi sebagaimana yang menjadi dasar argument kontemporer bagi perlunya penyelenggara pemerintahan daerah. Karena penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di inginkan oleh pihak kolonial bukan memajukan masyarakat setempat tetapi guna mengeksploitasi wilayah jajahan.²²⁵

Pada tahun 1903 pemerintahan Kerajaan Belanda menetapkan suatu *Wethoudende Decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch. Indie* atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Decentralisatiewet 1903*. Undang-undang Desentralisasi 1903 yang tersebut di atas memiliki makna bahwa daerah bisa membentuk daerah otonom dan lembaga perwakilan seperti DPRD di luar lembaga otonom yang ada sebelumnya yaitu *Swapraja* dan *desa* yang berdasarkan hukum adat. Bersamaan dengan berkembangnya desentralisasi itu pemerintahan Hindia Belanda mengembangkan Politik Etis dalam mengembangkan daerah otonom.²²⁶ 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 *de Bestuurshervorming (Stb 1922/216)*. Pelaksanaan lebih lanjut Undang-undang

²²⁴ The Liang Gie, Djilid I, *Op Cit*, Hlm 21

²²⁵ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan ke Lima, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003), Hlm 49-50

²²⁶ Kustiawan, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal, Hlm 315

tersebut di atur dengan *Provincie-ordonnantie* (Stb 1924/78), *Regentschap-ordonnantie* (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.²²⁷

Di luar pulau Jawa dan Madura, keadaannya berbeda. Berdasarkan *Groepsgemeenschap-ordonnantie* (Stb 1937/464) dan *Stadsgemeente-ordonnantie 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.²²⁸ Pendulum otonomi daerah pada masa penjajahan Belanda pun bergerak kembali, seiring dengan perkembangan administrasi Pemerintah Daerah. Hal ini terjadi ketika dikeluarkan *Wet* yang dinilai sesuai dengan perkembangan keadaan, yaitu *Wet op de Bestuurhervormin* (*Staatsblaad* Tahun 1922 No. 216).

²²⁷Josef Riwu Kaho, Op Cit, Hlm 22-23

²²⁸ *Ibid*, Hlm 25 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 Kasunanan Sala/Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Deli, dan sebagainya, maupun kontrak politik pendek (*korte varklaring*) seperti Pakualaman, Mangkunegaran, Kesultanan Goa, Bone dan sebagainya.

Aturan ini sifatnya lebih konkret. Dinyatakan demikian karena didalamnya mengatur tentang pembentukan satuan kewilayahan yaitu *Provincie, regentschap, stadsgemeente*, dan *groepmeneenschap*. Dengan demikian, sistem yang lama, berbasis *locale resor* digantikan oleh pembagian wilayah administrasi tersebut.²²⁹

Kendatipun secara administratif pelaksanaan Pemeritahan Daerah bersifat Struktural, namun di daerah daerah tersebut diakomodasikan sistem Pemerintahan lokal. Selain pembentukan pemerintahan dengan mekanisme pemerintahan formal, diakomodasikan pemerintahan yang merupakan persekutuan asli masyarakat daerah setempat yang diligitimasi dengan dasar hukum berupa *Zelfbestuurende Lanschappen*, atau persekutuan masyarakat adat. Tidak dapat dipungkiri bahwa pengelolaan pemerintah lokal diwilayah Jawa memang lebih luas dibandingkan dengan wilayah yang berada diluar Jawa.²³⁰ Namun pemerintahan Hindia Belanda telah menerapkan asimetrisme dalam di Indonesia, maupun di daerah Jawa maupun luar Jawa. Walaupun lebih didasarkan atas pertimbangan ekonomi, telah terjadi perbedaan asimtris dalam perlakuan daerah-daerah di Indonesia. Beberapa bukti bahwa pengelolaan hubungan pemerintah kolonial-daerah jajahan sudah menggunakan prinsip asimetrisme adalah sebagai berikut: pertama, hanya daerah di Jawa yang dikelola dengan serius. Kedua, baik

²²⁹ Samsul Wahidin, *Op Cit*, Hlm 10-11 sebagai tindak lanjut, pembentukan sejumlah daerah baru pun dilakukan dengan produk hukum yang ebih rendah yaitu *Ordonantie*. Misalnya *Ordonantie Provincie Jawa-Madura*, (provinsi Jawa dan Madura) *Provincie West Java* (Provinsi Jawa Barat yang lebih berorientasi pada kultur Sunda), *Regentschap Batavia* (Daerah Khusus Batavia, sebagai refleksi Ibukota Negara), ketiganya untuk Pulau Jawa. Untuk di luar Jawa dibentuk wilayah berdasarkan *Groepmeneenschaap Ordonantie*. Misalnya *Groepmeneenschaap Van Borneo* untuk kalimanan, *Groepmeneenschaap Van Celebes* untuk pulau Sumatera. Pada dimensi internal, Pemerintahan Daerh dipimpin dan dijalankan oleh seorang Gubernur (*gouverneur*) untuk *provincie* (provinsi), dn *regent* di *regentschap* (karesidenan), dan *Burgermeenster* di *gemeente* atau kawedanan.

²³⁰ *Ibid*, Hlm 12

di Jawa maupun di luar Jawa, pemerintah kolonial telah menerapkan asimetrisme dengan memberikan perlakuan khusus untuk wilayah-wilayah kerajaan. VOC mengadakan perjanjian khusus dengan Mataram sebelum dibagi menjadi dua dalam perjanjian Giyanti 1755. Tercatat telah ada 111 kontrak khusus antara VOC dan Sunan. Hal ini terus belangsung hingga penjajahan Jepang.²³¹

Perkembangan dunia internasional, yang pada kalimat sederhananya mengalahkan belanda, berimbas pada pemerintahan di Indonesia. Indonesia beralih dari pemerintahan Belanda kepada pemerintahan Jepang. Sebagai konsekuensinya pun terjadi perubahan mekanisme pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah yang kemudian dikelola berdasarkan mekanisme pemerintahan Jepang.²³²

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.²³³ Perubahan tersebut secara mendasar terjadi pada struktur pemerintahan. Jika pemerintahan sebelumnya terdiri atas Gubernur Jendral, Gubernur, Residen, dan Controleur, Kasunan, Bupati, Wedana, dan Asisten Wedana, diadakan perubahan. Pasti, struktur demikian mengacu pada struktur pemerintahan Jepang dan style pemerintah militer yang represif dan sepenuhnya berdasarkan komando. Pada struktur pemerintahan mulai dari Pusat dan dijabarkan secara struktural sampai kepada mekanisme Pemerintahan Daerah

²³¹ Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, Makalah Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Hlm 5

²³² Samsul Wahidin, *Op Cit*, Hlm 12

²³³ Josef Riwu Kaho, *Op Cit*, Hlm 29

adalah di bawah komando militer sepenuhnya.²³⁴ 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 ditunjukan untuk memperkuat keadaan perekonomian daerahnya. Pendeknya semua peraturan dan tindakan Pemerintah Balatentara ditujukan kepada kepentingan dan usaha perang (war-offort).²³⁵ . Oleh karena masa pemerintahan penjajahan Jepang hanya singkat (lebih kurang 3,5 tahun) maka belum sepenuhnya struktur yang dibangun itu mapan dalam pelaksanaannya. Struktur pemerintahan belum tersosialisasi dan menemukan bentuknya sesuai dengan keinginan Pemerintah Jepang, sampai kemudian sejarah mencatat Jepang menyerah kepada sekutu.²³⁶

Kemerdekaan yang ditandai dengan proklamasi kemerdekaan adalah titik balik sejarah Indonesia. Oleh karena itu para penulis sejarah senantiasa memberikan kualifikasi dengan kata revolusi. Tepatnya revolusi kemerdekaan.²³⁷ Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 awal dari lahirnya tata Hukum Indonesia, ini tidaklah berarti bahwa peraturan perundangan yang ada dan masih berlaku pada saat itu lalu menjadi tidak berlaku, peraturan perundangan itu masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa Pancasila dan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Masih berlakunya peraturan perundang-

²³⁴ Samsul Wahidin, *Op Cit*, Hlm 13

²³⁵ 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

²³⁶ Samsul Wahidin, *Op Cit*, Hlm 13

²³⁷ Samsul Wahid, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011) Hlm 224

undangan sebelum negara Indonesia merdeka nanti akan dipertegas setelah Negara Indonesia mempunyai Undang-undang Dasar sendiri.²³⁸

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 1945.²³⁹ Dalam sejarahnya, Undang-undang Dasar 1945 dirancang sejak 29 Mei 1945 sampai 16 Juni 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang beranggotakan 21 orang, diketuai Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta sebagai wakil ketua dengan 19 orang anggota yang terdiri dari 11 orang wakil dari Jawa, 3 orang dari Sumatra dan masing-masing 1 wakil dari Kalimantan, Maluku, dan Sunda Kecil. Badan tersebut (BPUPKI) ditetapkan berdasarkan Maklumat Gunseikan Nomor 23 pada 29 April 1945.²⁴⁰

Setelah PPKI menetapkan UUD 1945, maka dibentuklah panitia kecil yang ditugaskan untuk mengurus hal-hal yang perlu segera diselesaikan secara segera, mencakup empat masalah penting, yaitu:

- a. Urusan rakyat;
- b. Hal pemerintahan daerah;
- c. Pimpinan kepolisian; dan

²³⁸ Soehino, "Perkembangan Pemerintahan di Daerah", Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Liberty, 1983) Hlm 19

²³⁹ *Ibid*, Hlm 20

²⁴⁰ Rowland B. F. Pasaribu, Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal, Hlm 283

d. Tentara kebangsaan.²⁴¹.

Sejak mula dibuatnya konstitusi pertama, UUD 1945, telah diadoption model negara kesatuan ('eenheidsstaat') yang disusun berdasarkan desentralisasi. UUD 1945 yang disahkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) di kala tanggal 18 Agustus 1945, memuat dalam Pasal 18 UUD 1945 (redaksi lama), di bawah Bab VI, bertajuk Pemerintahan Daerah, bahwasanya "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 daerahdaerah yang sifatnya istimewa".²⁴²

Ketua Ir. Soekarno dalam pengantarnya berkenaan dengan pasal pemerintahan daerah itu, berkata:

'Tentang Pemerintah Daerah, di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: "Pemerintah Daerah disusun dalam Undang-Undang ". Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya Pemerintah Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, Kooti-Kooti, Sultanat-Sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara; jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah "Zelfbesturende landschappen", hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari Staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya "Zelfstandige Gemeenschappen" seperti desa, di Sumatera negeri (diMinangkabau), marga (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut "Inheemsche Rechtsgemeenschappen". Susunannya asli itu dihormati".²⁴³

²⁴¹ Josef Riwu Kaho, *Op cit.* Hlm 27

²⁴² H.M. Laica Marzuki, Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Jurnal Konstitusi, VOLUME 4, NOMOR 1, MARET 2007, Hlm 7

²⁴³ *Ibid*, Hlm 7-8

Menelaah rumusan bagian ‘Oemoem’ dari Penjelasan UUD 1945 serta Penjelasan tafsir setiap pasal UUD dapat disimpulkan bahwasanya naskah Penjelasan UUD 1945 hampir seluruhnya disusun oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo, Menteri Kehakiman di awal Pemerintahan RI. Ada Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah, dikemukakan:

1. 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.
2. Dalam territoir 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. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerahdaerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah.²⁴⁴

Soepomo mengemukakan bahwa 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

²⁴⁴ Ibid, Hlm 8-9

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. Dalam pendapat soepomo ini dimaksud bahwa yang mengerrti daerahnya adalah pemerintah daerahnya tersebut bukan pemerintah pusat jadi segala urusan daerah diserahkan kepada pemerintahan daerah²⁴⁵

Pada tanggal 10 agustus 1945 dalam sidang kedua BPUPKI, dalam pidatonya susanto, beliau mengusulkan dua bentuk negara yaitu negara uni Fedelan dan Republik. Perbedaan anatara uni dan federal yaitu : (1) Uni adalah yang berhak untuk berhubungan dengan luar negeri hanya dan melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak boleh melakukan hubungan luar negeri serta pemerintah pusatlah yang mengatur pemerintah daerah jadi kendali berada dipusat dan pemerintah daerah hanya menjalankan aturan atau perintah dari 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. Pada akhirnya keputusan

²⁴⁵MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang 1945, Djilid Pertama*, 1959. Hlm118-119

dalam rapat tersebut menyepakati bahwa Negara Indonesia menganut negara kesatuan dengan corak republik²⁴⁶

Bentuk Negara (*Staatsvorm*) berpaut dengan negara secara keseluruhan. *Der Staat als Ganzheit*. Negara dalam wujud entitas (kesatuan). Negara dilihat dari luar, kata Djokosutono. Menurut Djokosutono, bentuk negara (*staatsvorm*) harus dibedakan dengan *regeringsvorm* atau *regierungsformen*, lazim disebut bentuk pemerintahan. *Regeringsvorm* atau *regierungsformen* berpaut dengan struktur negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dengan alat perlengkapan negara lainnya, hubungan antara *staatsinstellingen*. Negara dilihat dari dalam.²⁴⁷ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, di bawah Bab I, bertajuk Bentuk dan Kedaulatan, menetapkan bahwasanya “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Pasal konstitusi dimaksud masih perlu menjawab *constitutionele vraagstuk* yang dimunculkan manakala suatu negara kesatuan (*eenheidstaat*) merupakan bagian dari bentuk republik, apakah negara kesatuan dimaksud disusun berdasarkan sistem sentralisasi ataukah desentralisasi.²⁴⁸ 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 tersebut mulai berubah secara besar pada saat era reformai,

²⁴⁶ *Ibid*, Hlm 160-166 Adapun perbedaan antara *bondsstaat* dan *statenbond* adalah demikian 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.

²⁴⁷ Harun Alrasyid, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara* dari Prof. Mr. Djokosutono, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), Hlm 50

²⁴⁸ H.M. Laica Marzuki, *Op Cit*, Hlm 10

dimana bentuk otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal.²⁴⁹

Periode 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, masa berlakunya Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUDS). Sebagai rasa ungkapan ketidak puasan bangsa Belanda atas kemerdekaan Republik Indonesia, terjadi kontak senjata (agresi) oleh Belanda pada tahun 1947 dan 1948, dengan keinginan Belanda untuk memecah belah NKRI menjadi negara federal agar dengan cara itu agar mudah dikuasai oleh Belanda, akhirnya disepakati untuk mengadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag Belanda, dengan menghasilkan tiga buah persetujuan antara lain :

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
2. Penyelenggaraan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat;
dan
3. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.²⁵⁰

Pada tahun 1949 berubahlah konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 menjadi UUD RIS, maka berubah pula bentuk negara Serikat (federal), yaitu negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri kemudian mengadakan ikatan kerjasama secara efektif, atau dengan kata lain negara serikat

²⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah", 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

²⁵⁰ Titik Triwulan titik, Pokok-pokok Hukum Tata Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), Hlm 69

adalah negara yang tersusun jamak dari negara-negara bagian. Namun demikian pada konstitusi RIS ini juga belum dilaksanakan secara efektif, karena lembaga-lembaga negara belum dibentuk sesuai dengan amanat UUD RIS. Namun umur UUD RIS tidak berlangsung lama hanya dapat bertahan kurang lebih 1 tahun saja dan digantikan dengan UUDS.²⁵¹

Pada periode 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959, masa berlaku Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Ternyata konstitusi RIS juga tidak berumur panjang dan hanya dapat bertahan kurang lebih 1 Tahun saja. UUD RIS tidak bertahan lama dikarenakan isi konstitusi tidak sesuai dengan kehendak rakyat, juga bukan juga kehendak politik rakyat Indonesia melainkan rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB, sehingga menimbulkan tuntutan kembali ke NKRI. Satu persatu negara menggabungkan diri menjadi negara Republik Indonesia, kemudian kemudian disepakati untuk kembali ke NKRI dengan menggunakan UUDS 1950. Namun UUDS hanya berlaku kurang lebih hanya 9 Tahun saja dan setelah itu kembali menggunakan UUD 1945.²⁵² Namun UUDS hanya bersifat sementara namun pertumbuhan pemerintahan daerahnya sangat baik dimana mulai pembentukan daerah, penyerahan urusan, hubungan keuangan, khususnya ketentuan-ketentuan dalam UU Pertimbangan Keuangan 1956/32, dan pembentukan aparatur daerah. Kelengkapan terwujud dengan keluarnya berbagai peraturan perundangan tentang hal-hal tersebut di atas, sedang keseragaman tercapai dengan penetapan UU 1957/1 tentang Pokok-pokok

²⁵¹ M. Agus Santoso, Perkembangan Konstitusi di Indonesia, yustisia Edisi 87 September-Desember 2013, Hlm 122

²⁵² *Ibid*, Hlm 123

Pemerintahan Daerah. 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 1945.²⁵³

Pada perspektif politik, masa ini disebut masa demokrasi terpimpin.²⁵⁴ pada perspektif ketatanegaraan, masa ini diawali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang mengakhiri kemelut dan ketidak pastian ketatanegaraan.²⁵⁵ Kembalinya berlaku UUD yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945 populer dengan nama UUD 1945 menandai kembalinya era pemerintahan presidensial dengan kewenangan besar ada ditangan presiden. Pendulum politik bergeser kembali, seiring dengan berakhirnya rejim demokrasi terpimpin. Rejim berikutnya yang berkuasa adalah Orde Baru. preferensi politik yang pada masa pemerintahan orde lama dijadikan panglima, digantikan ekonomi sebagai panglimanya.

²⁵³ The Liang Gie, *Op.cit.* Hlm 13

²⁵⁴ Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Op Cit, Hlm 24 Demokrasi pada dasarnya adalah sistem pemerinah, sistem politik dan sistemlainn yang diidealkan “serba rakyat”. Namun dalam demokrasi tepimpin, sebagaimana dijadikan dasar pengelolaan politik dan peerintah pada masa orde lama adalah dengan mekanisme mengembaikan kepada pemimpin. Pengembalian atau penyerahan kepada pemimpin itu adalah sebagai pengambil keputusan atas suatu masalah manakala masalah tersebut dimusyawarahkan tidak ada titik temu. Pemimpin yang kemudian memutuskan atau mengambil keputusan atas masalah tersebut.

²⁵⁵ MR.NE.Algra, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, (Jakarta:Bina Cipta, 1983), Hlm 531. Secara hukum, keadaan seperti itu disebut sebagai Negara dalam keadaan darurat. Hukum darurat negara berlaku untuk keadaan luar biasa apa bila negara dan rakyat berada dalam keadaan bahaya.

Semangat pengelolaan negara diarahkan untuk pembangunan ekonomi yang terpuruk dalam kurun waktu yang lama. Pada perspektif pengelolaan Pemerintah Daerah, pola sentralistik yang menjadi tema Orde Lama digantikan. Pendulum otonomi daerah bergerak kembali, ditandai dengan diberlakukannya undang-undang baru yaitu undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini keinginannya adalah mengelola Pemerintah Daerah dengan mendasarkan diri atas hal obyektif di daerah.²⁵⁶

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. Pendulum politik menemukan momentum bersejarah ditandai dengan reformasi. Pada perspektif global, pemerintahan rejim Orde Baru yang sentralistik tidak kuasa membendung arus tututan perubahan yang menginginkan akomodasi

²⁵⁶ Samsul Wahidin, Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa, *Op Cit*, Hlm 16-19

sepenuhnya atas suara rakyat disemua lini. Pendelum administrasi Pemerintahan Daerah pun bergerak, mengakomodasi demokratisasi yang menjadi tuntutan ini. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 digantikan dengan Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan sebagai refleksi pengelolaan keuangan dibuat Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.²⁵⁷

Dalam kontek Indonesia, sejak reformasi terjadi perubahan drastis dari pemerintahan yang sentralistis ke otonomi menimbulkan perubahan pola dan dinamika konflik internal. Berbagai konflik horizontal maupun vertikal muncul dan bahkan konflik dengan kekerasan (*violence conflicts*) merebak di berbagai daerah. Konflik dengan kekerasan memiliki pola yang beragam, antara lain konflik antara pusat dan daerah (*center and periphery*) seperti terjadi di Aceh dan Papua, ada sekelompok gerakan bersenjata yang ingin merdeka, demikian pula dalam bentuk konflik pada tingkat wacana oleh sejumlah kelompok di daerah. Konflik dalam bentuk ketegangan dan perselisihan dengan kadar kekerasan yang rendah semakin banyak terjadi di era otonomi. Selain itu eksklusivitas kedaerahan juga muncul di beberapa daerah dalam bentuk aturan-aturan lokal yang diarahkan untuk membatasi mobilitas sosial maupun mobilitas spasial kelompok tertentu.²⁵⁸

Kemunculan konflik tidak dapat dinafikan dan tidak dapat dihindari dalam kehidupan sosial, apalagi kehidupan politik yang memang selalu bertaburan konflik. Konflik sangat potensial untuk mendinamisasi setiap bentuk interaksi. Ia

²⁵⁷ *Ibid*, Hlm 83-93

²⁵⁸ M. Baiquni dan R. Rijanta, "*Konflik Pengelolaan Lingkungan Dan Sumberdaya Alam Dalam Era Otonomi Dan Transisi Masyarakat (Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris)*", Hlm 1-3

merupakan kenyataan sosial di berbagai tingkatan struktur, hingga pada tingkatan yang sangat mikro yaitu antar pribadi. Konflik sebagai kenyataan sosial dapat dikelompokkan ke dalam kategori sifat, motif dan bentuk. Berdasarkan sifatnya, konflik bersifat laten dan manifes. Berdasarkan motifnya, konflik terbagi ke dalam dua kategori rasional dan emosional. Berdasarkan bentuknya, konflik dibedakan menjadi vertikal dan horisontal.²⁵⁹

Perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi, sebanding lurus dengan penguasaan terhadap sumber daya politik. Penguasaan sumberdaya ekonomi oleh kelompok kecil telah menciptakan struktur kekuasaan yang oleh Marx disebut sebagai struktur kekuasaan kapitalis, yang bekerja secara sistematis untuk melayani kepentingan kelas status quo. Dengan perspektif ini, maka kita dapat mempertanyakan fungsi negara sebagai entitas pengelola kekuasaan politik. Para ahli teori kritis menilai bahwa negara tidak lain sebagai alat dominasi kelas kapitalis yang berfungsi menciptakan dan memanipulasi simbol-simbol politik sehingga menjadi sistem budaya dan pandangan hidup pada umumnya. Dengan demikian negara mewakili dan melestarikan kepentingan pemilik modal dari pada membela kepentingan rakyat kelas bawah.²⁶⁰

Konflik yang dipicu oleh adanya ketidakseimbangan secara sosial, politik dan ekonomi mengandung perhitungan-perhitungan yang rasional, untung-rugi, menuntut adanya keadilan distributif. Oleh karena itu langkah-langkah penyelesaian yang dilakukan melalui perhitungan-perhitungan rasional. Dinamika kelompok adakalanya menghadapi ketidak seimbangan distribusi sumber daya.

²⁵⁹ Pheni Chlid, *Op.Cit*, Hlm 103

²⁶⁰ *Ibid*, Hlm 104

Ketidakseimbangan sumberdaya terjadi akibat dominasi politik satu kelompok yang kuat menutup jalan bagi kelompok lain untuk mendapatkan akses terhadap sumberdaya yang menjadi kepentingan bersama. Ketidakseimbangan tersebut dalam proses selanjutnya akan memicu munculnya konflik vertikal. Tumbuhnya kesadaran terhadap kepentingan akan mendorong sikap mempertanyakan sebab ketidakadilan dan mulai mengorganisir diri untuk melakukan perlawanan terhadap keberadaan kelompok dominan, sebagai bentuk protes dan menuntut pemenuhan hak kolektif. Apabila bobot dan eskalasi konflik atas-bawah ini semakin besar, maka hal tersebut akan dapat membawa perubahan struktur yang ada.²⁶¹

Dalam hidup bermasyarakat, konflik vertikal kerap kali dipakai untuk menjelaskan konflik yang terjadi dalam interaksi antara negara dan rakyat. Negara sebagai entitas politik yang memiliki otoritas dan kewenangan memaksa, tampil secara antagonis berhadapan dengan rakyat yang berada dalam hegemoni politik negara. Konflik dalam kategori ini terjadi secara tidak berimbang dan kerap kali rakyat sebagai pihak yang dikalahkan atau disalahkan. Karena negara memiliki semua sumberdaya dan perangkat yang memaksa rakyat mengakui kepentingan negara.²⁶²

Otonomi daerah lahir atau kembali diterapkan ke dalam sistem kekuasaan di Indonesia adalah sebagai bentuk jalan keluar untuk mendistribusikan rasa keadilan kepada daerah yang selama masa Orde Baru diabaikan. Pada masa Orde Baru, otonomi daerah ditetapkan melalui UU No. 57 Tahun 1974 yang menitikberatkan pada daerah tingkat II. Hanya saja, terlihat bahwa bentuk

²⁶¹ *Ibid*, Hlm 105-106

²⁶² *Ibid*, Hlm 107

otonomi yang dijalankan lebih merupakan ‘sarana’ untuk memudahkan kontrol pusat terhadap daerah. Pemerintahan di tingkat daerah hanya merupakan representasi pusat yang bersifat administratif, pelaksana kebijakan pusat dan tidak memiliki ruang untuk mengatur ‘diri 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.²⁶³

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dimana pemerintah pusat lebih mendominasi pelaksanaan pemerintah pusat dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam membangun dan mengembangkan pemerintahan daerahnya. Dimana dominasi pemerintahan pusat sudah mulai di anggap sangat berlebihan dimana masalah keuangan daerah dan pusat untuk masalah pembagiannya dirasa kurang adil yang selalu merugikan pemerintah daerah. Sebenarnya hal tersebutlah yang seringkali membuat antara pemerintahan pusat dan daerah tidak bisa berjalan secara beriringan.

Utrech mengemukakan, bahwa dalam permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dileyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan

²⁶³ *Ibid*, Hlm 110

kekuasaan maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.²⁶⁴

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.²⁶⁵ Azas sentralisasi sendiri diartikan sebagai sentralisasi daerah oleh pusat atau dalam bahasa sederhananya adalah daerah sebagai daerahnya pusat. Sentralisasi merupakan suatu kewenangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya menjalankan saja semua yang telah diatur oleh pusat dan semua yang ada di daerah kembali lagi ke pusat dapat di artikan bahwa kendali penuh ada di tangan pemerintah pusat.²⁶⁶

Sistem pemerintahan daerah yang bersifat sentralisasi dirasa kurang dan tidak bisa untuk memenuhi keinginan daerah yang begitu kompleks maka undang-undang No. 57 Tahun 1974 digantikan dengan undang-undang No. 22 Tahun 1999. Dimana sistem pemerintahan daerah yang bersifat sentralisasi bergeser kepada sistem pemerintahan daerah yang desentralisasi, dimana porsi untuk

²⁶⁴ Ni'matul Huda, "*Ilmu Negara*", cetakan Pertama, (Bandung: Rajawali Pers 2010), Hlm 236

²⁶⁵ Hans Kelsen, "*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*", Cetakan pertama, (Bandung: Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, 2006), hlm 431

²⁶⁶ Wasisto Raharjo Jati, Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, Hlm 752

daerah lebih diperbanyak. Seiring berjalannya waktu undang-undang No. 22 Tahun 1999 dirasa kurang bisa memberikan kepuasa terhadap pemerintahan di daerah, maka digantikanlah dengan undang-undang No. 32 Tahun 2004 dimana porsi desentralisasi dosisnya lebih dipertinggi lagi untuk kewenangan daerahnya.

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.²⁶⁷ Tata hukum desentralisasi terdiri atas norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial yang berbeda, dimana norma-norma tersebut juga berlaku di teritorial yang berbeda pula. Sedangkan norma yang berlaku hanya di sebagian teritorial disebut norma daerah. Norma-norma daerah yang berlaku bagi satu bagian yang samadari seluruh 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.²⁶⁸ Salah satu alasan desentralisasi adalah karena desentralisasi memberikan kemungkinan untuk mengatur masalah

²⁶⁷Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*”, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2006), Hlm 44

²⁶⁸ *Ibid* Hlm 431

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.

Secara kuantitatif, sentralisasi atau desentralisasi dari suatu tatanan hukum mungkin berbeda-beda derajatnya. Derajat sentralisasi dan desentralisasi ditentukan oleh perbandingan jumlah dan kepentingan relatif dari norma-norma pusat dan daerah dari tatanan hukum tersebut. Jika sentralisasi atau desentralisasi tidak keseluruhan, kita sebut desentralisasi bagian dan sentralisasi bagian, yang demikian adalah sama. Sentralisasi dan desentralisasi keseluruhan hanya merupakan kutub-kutub yang ideal.²⁶⁹

Masalah sentralisasi dan desentralisasi mengandung satu aspek dinamis dan juga aspek statis. Ini berkaitan bukan hanya dengan bidang validitas teritorial dai norma-norma hukum, melainkan juga dengan metode-metode pembuatan dan pelaksanaan norma-norma tersebut. Menurut teori, baik semua norma, baik pusat maupun daerah, dibuat satu organ saja. Ini akan berarti berhimpitannya desentralisasi statis bagian dengan sentralisasi dinamis keseluruhan. Fakta bahwa fungsi-fungsi dari individu-individu sama sebagai organ pembuat norma-norma pusat dan daerah berarti bahwa terdapat penyatuan personal diantara organ-organ dari tatanan hukum yang berbeda yang dibentuk oleh norma-norma hukum pusat dan daerah. Yang terpenting bagi konsep sentralisasi dan desentralisasi yang

²⁶⁹ *Ibid*, hlm 433

dinamik, tidak hanya jumlah organ-organ pembuat norma tetapi cara pelembagaannya.²⁷⁰ Desentralisasi yang bersifat statis dan dinamis jika tatanan hukum itu hanya berlaku untuk masyarakat bagian tertentu saja maka pembuatan hukumnya harus dilakukan oleh organ-organ yang dipilih oleh masyarakat bagian itu sendiri yang intinya bahwa hukum pemerintahan daerah itu harus dibuat oleh masyarakat daerah itu juga karena masyarakat daerah itu sendiri yang tahu seperti apa hukum yang dibutuhkan oleh masyarakatnya. Sekali lagi bahwa konsep desentralisasi dan sentralisasi yang statis dan dinamis itu berbeda.

Dimana sentralisasi itu hanya diterapkan di negara otokrasi sedangkan desentralisasi itu lebih sering digunakan oleh negara dengan corak demokrasi. Di mana dalam menjalankan pemerintahan lebih seimbang menggunakan sistem pemerintahan yang desentralisasi dibanding sentralisasi karena sentralisasi itu segala sistem pemerintahan pada satu titik dimana pemerintah pusat mempunyai dan memegang kekuasaan penuh, hal tersebut sering membuat konflik antar pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi yang baik dan ideal saat ini yang akan diterapkan di Indonesia adalah desentralisasi asimetris karena di mana Indonesia terdiri atas daerah kepulauan, suku bangsa dan adat istiadat yang beragam serta banyak sejarah dalam setiap daerah di Indonesia, oleh sebab itu lebih ideal dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengelola pemerintah daerahnya dengan seluas-luasnya dengan mempertimbangkan aspek-aspek atas daerah kepulauan, suku bangsa dan adat istiadat yang beragam.

²⁷⁰ *Ibid*, Hlm 438

Menurut pendapat penulis bahwa negara Indonesia telah beberapa kali melakukan pergantian Undang-undang tentang pemerintah daerah. dimulai dari undang-undang 1957/1 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang bersifat sentralistik, berganti lagi dengan undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah yang masih menggunakan sistem sentralistik, setelah terjadinya reformasi undang-undang terus diperlengkapinya pergantian yaitu Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan sebagai refleksi pengelolaan keuangan dibuat Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah. Dengan pergantian Undang-undang Pemerintahan daerah beberapa kali ini yang diharapkan oleh pemerintah Indonesia dapat mengakomodir semua kebutuhan daerah di Indonesia, namun tetap saja tidak bisa mengakomodir semua kebutuhan daerah. bergulirnya waktu tentang pergantian undang-undang pemerintah daerah ternyata di iringi konflik-konflik antara pemerintah pusat dan daerah yaitu konflik Aceh, Papua, Timur-timur hingga melepaskan diri dari Indonesia dan masih banyak masalah lainnya.

Konteks pemerintahan sendiri dalam pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan otonomi daerah sendiri bersinggungan erat dengan paradigma sistem pemerintahan negara yang dianut. Apakah sistem negara tersebut berbentuk negara kesatuan (unitary state) ataukah negara federal (federal state). Pilihan bentuk sistem negara sangat mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi

daerah yang dipakai. Selain menyangkut sistem pemerintahan negara, aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna hakiki dari pengertian otonomi daerah adalah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara.²⁷¹

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di negara-negara utamanya menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi. Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.²⁷² Pembilahan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan tersebut kembali lagi kepada sistem pemerintahan negara yang dianut. Dua premis mengemuka terkait pembilahan kewenangan tersebut disesuaikan dengan sistem negara yakni kekuasaan yang terpisah (*power*

²⁷¹ I Wayan Arthanaya, “Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, *Kertha Wicaksana*, Volume 17, Nomor 2, Juli 2011, Hlm 178

²⁷² Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003), Hlm 76

separation) dalam sistem federalisme dan kekuasaan yang terpisah (power sharing) dalam negara kesatuan / unitarianisme.²⁷³

Otonomi dalam konsep federalisme sendiri diartikan sebagai bentuk independensi kewenangan daerah dari segala bentuk intervensi dari pemerintah pusat. Daerah atau dalam bahasa otonomi federalisme disebut sebagai pemerintah lokal (local government) merupakan unit politik memiliki kedaulatan tersendiri yang berperan sebagai unsur pembentuk federalisme. Yang dimaksudkan sebagai unit politik adalah sebelum terbentuknya federasi, wilayah tersebut sudah memiliki kemerdekaan tersendiri yang diakui keabsahannya. Hal inilah yang kemudian menjadikan otonomi dalam federalisme memiliki berbagai eksklusifitas tersendiri menyangkut wewenang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tersendiri yang berbeda antar pemerintah lokal lainnya. Otonomi dalam konsep federalisme juga tidak mengenal adanya hubungan hierarkis yang selama ini ada dalam implementasi otonomi daerah yakni hubungan antara pemerintah lokal di tingkat negara bagian maupun yang berada pemerintahan lokal di bawahnya seperti municipality, township, maupun county adalah sama dan sejajar. Kesejajaran tersebut karena setiap pemerintahan lokal adalah wilayah yang independen dan tidak terikat satu sama lain. Hal inilah yang menjadikan sistem eksekutif, legislatif, maupun yudikatif antar daerah otonom berlainan satu sama lainnya.²⁷⁴

Oleh karena itulah, dalam implementasi kebijakan otonomi dalam federalisme jarang ditemukan berbagai bentuk ketidakpuasan masyarakat yang ditunjukkan daerah atas kebijakan dari pusat. Masyarakat sudah menilai bahwa

²⁷³ Wasisto Raharjo Jati, *Op Cit*, Hlm 747

²⁷⁴ Affan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), Hlm 10

otonomi yang telah diberikan oleh pemerintah federal telah mengafirmasi segala bentuk kebutuhan masyarakat sebagai warga negara. Relasi simetris hubungan pusat dan daerah membuat posisi advokasi kebijakan maupun posisi tawar politik daerah juga berimbang dengan pusat. Bisa dikatakan bahwa federalisme merupakan hasil konsensus dari berbagai daerah otonom yang kemudian mengikrarkan diri menjadi satu ikatan. Oleh karena itulah, prinsip otonomi yang dijalankan dalam konsep federalisme sendiri bersifat penuh dan seluas-luasnya.²⁷⁵

Hal esensial yang perlu diperhatikan dalam membahas konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah “pematangan konsep federalisme” (federal arrangement). Yang dimaksudkan dengan definisi pematangan tersebut adalah bentuk pengadopsian prinsip-prinsip federalisme dalam bentuk otonomi daerah di negara kesatuan karena sejatinya negara kesatuan sendiri tidaklah mengenal konsep otonomi karena semua kekuasaan tersentralisasikan di pemerintahan pusat, daerah sendiri tidak lebih sekedar dari subordinasi dari pemerintah pusat.⁵ Namun demikian membicarakan paradigma federalisme dalam otonomi daerah di Indonesia bukan dimaksudkan untuk mengkonversi eksistensi provinsi menjadi negara bagian sebagaimana yang terjadi dalam paradigma federalisme murni. Paradigma federalisme dalam hal ini perlu dibedakan menjadi tiga hal yakni federalisme murni, federalisme kelembagaan, maupun federalisme prinsipal. Dari sekian tiga hal tersebut aplikasi prinsipal federalisme yang terdiri dari

²⁷⁵ Wasisto Raharjo Jati, *Op Cit*, Hlm 748 Hal inilah yang kemudian membuat pemerintah lokal bisa dikatakan negara dalam negara dimana federalisme sebagai negara besar melindungi pemerintah lokal sebagai negara kecil. Meskipun demikian konsep otonomi dalam federalisme sendiri memiliki berbagai pengaturan-pengaturan tersendiri yang diatur oleh pemerintah federal. Pengaturan tersebut berfungsi untuk menjelaskan secara rinci kewenangan pemerintah federal dan pemerintahan lokal agar dapat dilaksanakan secara penuh dan bertanggung jawab.

desentralisme, devolusi, maupun tugas pembantuan diadopsi dalam konsep otonomi daerah di negara kesatuan. Indonesia yang majemuk dan terfragmentasi dengan berbagai macam keanekaragaman budaya sangatlah riskan untuk menjadi negara federasi. Fakta sejarah membuktikan bahwa pengadopsian federalisme justru memecah-belah Indonesia menuju arah disintegrasi kebangsaan. Adalah Belanda yang menggunakan federalisme sebagai bagian dari konspirasi politik *divide et impera* yang bertujuan melemahkan Indonesia sehingga mudah untuk dikolonialisasi ulang. Negara kesatuan sebagai pilihan para pendiri bangsa merupakan cara menghindari hal tersebut dimana konteks “kesatuan” lebih ditonjolkan daripada “persatuan”.²⁷⁶

Namun sebelum otonomi daerah menjadi wacana dominan dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Desentralisasi sebagai sendiri sudah menjadi bagian dari mekanisme konstitusi negara kita terlebih bila kita merujuk pada pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dimana NKRI terdiri dari daerah besar dan kecil atau dalam bahasa konstitusionalnya diartikan sebagai pemencaran kekuasaan di lakukan melalui badan-badan publik satuan pemerintahan di daerah dalam wujud desentralisasi teritorial, yang mempunyai kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Akar filosofis dari kebijakan desentralisasi otonomi daerah di Indonesia paska kemerdekaan 1945 dapat ditelusuri dari konstitusi Pasal 18 dan Pasal 1 yang dapat ditafsirkan sebagai Pemerintahan Indonesia sebagai negara kesatuan yang mengedepankan aspek desentralisasi sebagai bentuk kesepakatan bangsa sejak dari masa awal

²⁷⁶ Agussalim Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2007), Hlm 74

kemerdekaan dulu. Secara lebih lanjut, menurut penjelasan Pasal 18 menerangkan bahwa Negara Indonesia itu merupakan suatu *eenheidstaat* / satu negara, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* / serupa negara. Pilihan menerapkan desentralisasi yang produknya adalah otonomi daerah memang telah ambigu sejak awal terlebih lagi ketika membaca pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen pada ayat 2 dimana dibentuknya tiga tingkatan daerah dalam struktur pemerintahan daerah maupun pasal 18 ayat 5 yakni dibentuknya daerah istimewa untuk memungkinkan daerah yang telah memiliki hak asal-usul sebelum Republik Indonesia berdiri untuk memiliki sistem pemerintahan sendiri. Pada hakikatnya, desentralisasi otonomi daerah sendiri tidak mengenal daerah tingkat karena hal itu sama saja mengindikasikan bahwa daerah masih dalam cengkraman kuat pemerintahan pusat. Sementara itu, pilihan untuk menjadikan daerah menjadi daerah istimewa karena fakta historis untuk memiliki pemerintahan sendiri juga rancu karena negara kesatuan sendiri adalah sebuah rumah besar yang menampung berbagai daerah untuk menjadi satu atap dan tidak diperkenankan ada “negara” dalam negara kesatuan. Memang dalam berbagai kasus pemberian daerah istimewa atau daerah otonom pada relasi pusat-daerah di negara-negara lainnya memang dimungkinkan seperti halnya China dengan prinsip “one state two system” dengan Hongkong dan Makau menjadi daerah yang memiliki kewenangan layaknya negara berdaulat, Spanyol melalui daerah otonomi Basque dan Catalan, maupun Kanada dengan Quebec. Namun demikian ditinjau dari segi historisnya, kita bisa mengurai penerapan otonomi khusus / keistimewaan tersebut. Dalam kasus China, Hongkong dan Macau sendiri diberi

hak otonomi khusus hanya selama 50 tahun terhitung sejak 1997 dan 1999 yang akan berakhir pada 2057 dan 2059 dan setelahnya Hongkong dan Macau akan diseragamkan lagi sebagai provinsi. Dalam kasus Quebec mendapat status otonomi karena mayoritas penduduknya adalah Francophone (penutur bahasa Prancis) sementara Kanada adalah negara Anglophone (penutur bahasa Inggris. Catalan dan Basque ini diberi otonomi untuk meredam gerakan separatisme yang didasarkan pertarungan politik etnisitas antara Castilla (mayoritas penduduk etnis ibukota Madrid yang direpresentasikan sebagai “Spanyol”) dengan Catalan dan Basque yang menjadi minoritas.²⁷⁷

Asas desentralisasi asimetris berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengelola pemerintahan daerahnya berdasarkan hak asal usul pemerintahan daerahnya. Sejak awal desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui UU No.1 Tahun 1945. Setatus daerah istimewa dan otonomi khusus, dimana hal tersebut ada yang berfungsi sebagai peredam suatu konflik antara pemerintah pusat dan daerah.

Dalam kasus-kasus tertentu, khususnya yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dialami oleh kelompok tertentu di dalam suatu negara, desentralisasi yang dibutuhkan bukan desentralisasi yang biasa. Kita tampaknya membutuhkan cara berfikir baru yang menekankan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antar-daerah dan keunikan masing-masing daerah,

²⁷⁷ Wasisto Raharjo Jati, *Op Cit*, Hlm 749-751

sekaligus kepentingan objek Indonesia sebagai sebuah negara bangsa sebagai dasar untuk merancang desentralisasi kedepan.²⁷⁸

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Ia berbentuk pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik, ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu Pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu, diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik itu seperti yang dipraktekkan di beberapa negara, antara lain, wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea, dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, polisi lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.²⁷⁹ Desentralisasi asimetris dirasakan menjadi peluang baru pengaturan hubungan pusat dan daerah untuk Indonesia. Selain Jakarta, asimetrisme yang diberikan kepada Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta lebih bersifat reaktif karena merupakan hasil dari

²⁷⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Op Cit, Hlm 55

²⁷⁹ Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Ala Aceh*, Jurnal Sekretariat Negara RI | No. 15 | Februari 2010, Hlm 121-122 Budaya, etnik, ras, dan agama selalu membentuk deviasi sosial dari suatu daerah yang bersifat khusus berdasarkan sejarah yang terbentuk dengan elemen-elemen yang membedakannya dari komunitas lain. Mengabaikan karakteristik yang bersifat unik itu dapat mengganggu stabilitas pemerintahan dan menimbulkan disintegrasi bangsa. Dalam masyarakat majemuk, perbedaan-perbedaan daerah, suku, ras dan pertentangan pandangan hidup, saling memperkuat kecenderungan segregasi. Upaya mengintegrasikan dengan memaksakan konsepsi nasional yang seragam justru semakin mendorong berkembangnya perlawanan terhadap pemerintah pusat.

kompromi terhadap berbagai tuntutan dari daerah yang menimbulkan ketegangan panjang.²⁸⁰ Sejarah Indonesia mencatat bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah dengan formula otonomi khusus telah dimulai di Provinsi Timor Timur, namun gagal dilaksanakan karena masyarakat Timor Timur lebih memilih merdeka (melepaskan diri dari Indonesia). setelah jatuhnya pemerintah Orde Baru, di sejumlah daerah telah muncul berbagai tuntutan, ada yang ingin memisahkan diri dari Indonesia, dengan meminta referendum, menaarkan perubahan bentuk negara federal ada pula keinginan yang kuat untuk mendapatkan status “istimewa” atau Khusus. Misalnya Provinsi Bali menginginkan otonomi khusus, di Surakarta juga muncul gejolak yang menuntut dikembalikan keistimewaan Surakarta, demikian juga yang terjadi di Riau meminta otonomi khusus, serta di ikuti tuntutan 7 provinsi daerah kepulauan. Tujung provinsi kepulauan tersebut adalah Riau, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Bangka Belitung, dan Nusa Tenggara Barat.

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintahan. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari University of California, USA. Menurut Tarlton:²⁸¹

²⁸⁰ Bayu Dardias Kurniadi, Op Cit, Hlm 1

²⁸¹ Ni'matul Huda, Pengakuan Kembali Surakarta Sebagai Daerah Istimewa dalam Perspektif Historis dan Yuridis, Jurnal, Hlm 5

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

Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan, “*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*”.²⁸²

Kerangka pikir Tarlton di atas diadopsi sekaligus diperbarui oleh John McGarry dari Queen’s University, Canada. Titik tekannya tidak hanya terkait substansi asimetri tetapi juga bentuk dasar legal pengaturannya. Menurut McGarry:²⁸³

²⁸² *Ibid*

²⁸³ *Ibid*, hlm. 6

“Model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas). Di negara federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetris diatur dalam konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik atau membatalkan status asimetris tersebut. Dalam perspektif politik, asimetris yang diatur dalam konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah”.

Walaupun pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, tetapi dalam perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara kesatuan, misalnya di Indonesia berupa otonomi khusus, daerah khusus, dan daerah istimewa.²⁸⁴

Di dalam Bab VI UUD 1945 (sebelum amandemen) tentang Pemerintahan Daerah, sudah ditentukan pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris. Hal itu terlihat dalam rumusan Pasal 18: “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-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Kemudian dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditegaskan:²⁸⁵

“...Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* 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. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut.”

²⁸⁴ *Ibid*

²⁸⁵ Ni'mahtul Huda, Desentralisasi Asimetris ..., *Op Cit.* Hlm 53-54

Menurut pendapat penulis di Negara Indonesia telah diterapkan desentralisasi assimetris dengan dasar 2 (dua) aspek yaitu yang *pertama* berdasarkan sparatisme yang telah terjadi di negara Indonesai atas Provinsi Aceh dan Papua yang didasarkan atas perebutaan sumber daya antara pemerintah pusat dan daerah, *Kedua* berdasarkan atas daerah istimewa, identitas lokal dan hak asal usul daerahnya atas Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

Penerapan desentralisasi asimetris berdasarkan alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (dua Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Perebutan sumber daya yang dimiliki oleh kedua provinsi tersebut dengan pemerintaah pusat melahirkan konflik-konflik yang berkepanjangan, bahkan permulaan konflik tersebut sejak awal kemerdekaan.

Awal konflik di Provinsi Aceh sejak awal kemerdekaan hingga penandatanganan Mou Helsinki. Untuk pertama kali Aceh diberikan status Daerah Istimewa Aceh pada tahun 1959 yang meliputi Agama, Adat dan pendidikan. Namun status Istimewa Aceh tersebut hanya bersifat formalitas belaka. Karena konflik berkepanjangan yang terjadi antara Aceh dan pemerintah Indonesia maka setelah revormasi Aceh diberikan Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 Tentang keistimewaan Aceh meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Harapan

pemerintah pusat dengan pemberian daerah Istimewa kepada Aceh dapat meredam konflik di Aceh namun hal tersebut tetap tidak bisa memberikan kedamaian di Provinsi Aceh. Berjalan seiringnya waktu keadaan konflik di Aceh semakin memanas, dimasa pemerintahan Megawati memberikan otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi NAD lewat undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 boleh dikatakan berbentuk pemberian kewenangan khusus sesuai sejarah dan kondisi budaya masyarakat Aceh. Kewenangan khusus yang diberikan kepada provinsi NAD di atas jauh lebih luas daripada yang pernah diterimanya selama ini maupun yang diperoleh daerah-daerah lain.

Berbagai kebijakan dalam pengaturan pemerintahan daerah di Provinsi Aceh pada masa lalu tidak dapat meredam konflik di Aceh dan bahkan telah menyebabkan terjadinya ketidakadilan di berbagai perikehidupan rakyat Aceh, keresahan, pergolakan, dan bahkan menimbulkan perlawanan secara fisik bersenjata melalui GAM terhadap pemerintah pusat. Pada pemerintahan SBY dan Jusuf Kalla ingin mengakhiri konflik yang sudah lama terjadi di Aceh selama ini dengan MoU (Memorandum of Understanding) atau Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM yang ditandatangani di Helsinki 15 Agustus 2005 lalu oleh Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin dan pimpinan GAM Malik Mahmud merupakan babak baru menuju Aceh yang damai, adil, dan sejahtera. Mou Helsinki telah disepakati oleh kedua belah pihak dan setelah itu dituangkan dalam undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh yang berlaku sampai saat ini.

Awal dikeluarkannya otonomi khusus Papua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menggambarkan bahwa pemberian otonomi khusus kepada Papua dilatarbelakangi oleh pengakuan negara terhadap dua hal penting. *Pertama*, pemerintah mengakui bahwa hingga saat terbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yang belum diselesaikan. Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya. *Kedua*, pemerintah mengakui bahwa telah terjadi kesalahan kebijakan yang diambil dan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua. Diakui secara tegas bahwa apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan, belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap HAM, khususnya bagi masyarakat Papua. Untuk persoalan yang berakar pada konflik dan perbedaan pendapat mengenai proses dan legalitas penyatuan Papua sebagai bagian dari Indonesia sama sekali tidak disinggung walaupun realitas masih menunjukkan kuatnya pengaruh akar persoalan ini dalam konflik di Papua. Konsekuensinya, tujuan pemberian Otonomi Khusus juga bukan untuk menyelesaikan perbedaan pendapat tersebut.

Jika diringkas, otonomi khusus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari 6 (enam) : *Pertama*, Provinsi Aceh dan Papua mendapat dana kompensasi atas Otonomi khusus dari pemerintah Indonesia. *Kedua*, pengakuan terhadap identitas lokal provinsi Aceh dan Papua yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat

dan gereja. *Ketiga*, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal daerah. *Keempat*, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. *Kelima*, adanya afirmatif action untuk menjadi pemimpin lokal. *Keenam* dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaan sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik.

Hadirnya undang-undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengakomodir beberapa kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu *Pertama* tentang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur. *Kedua* Kelembagaan pemerintahan daerah. *Ketiga* kebudayaan. *Keempat* pertanahan. *Kelima* tata ruang daerah Istimewa Yogyakarta. Pemberian status Istimewa terhadap Yogyakarta alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintah dan sebagai tempat

kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Model pemilihan Gubernurnya juga khusus, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara dan apabila pemilukada tidak mencapai 50% maka akan diadakan pemilihan ulang. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara saja untuk menjadi Gubernur, pendanaan Pemerintah DKI Jakarta dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang sifatnya khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI dianggarkan dalam APBN, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur dan Walikota dan Bupati bertanggungjawab kepada Gubernur, dewan kota dan kabupaten diusulkan oleh masyarakat dan disetujui oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta untuk selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur.

Untuk kasus Indonesia, desentralisasi assimetris yang ada tidak didasarkan atas mekanisme penataan baru sesuai dengan semangat otonomi daerah, tetapi lebih merupakan sporadik yang berdasarkan pengalaman buruk masa lalu. Papua dan Aceh mendapatkan otonomi khusus karena kuatnya tuntutan pemisahan diri dari Indonesia. Idealnya, desentralisasi asimetris untuk Indonesia tidak berdasarkan atas tuntutan-tuntutan sporadik dari daerah, tetapi merupakan desain yang dipersiapkan dengan matang yang mempertimbangkan seluruh aspek yang berbasis kepada keunikan daerah.²⁸⁶

²⁸⁶ *Ibid.* Hlm 69

Penerapan desentralisasi asimetris di Negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas penataan dan perbaikan otonomi daerah serta atas dasar geografis, suku bangsa, adat istiadat serta kekayaan alam Negara Indonesia. Negara Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang sangat luas, mulai dari Sabang sampai Merauke sudah terdiri atas 5 pulau besar yaitu Sumatera, Kalimantan, Jawa, Sulawesi dan Papua serta ditopang oleh 17.504 kepulauan kecil. Hal tersebut jelas tidak akan bisa apabila pemerintahan bersifat sentralisasi, yang terjadi apabila diterapkan sebuah sistem pemerintahan daerah yang sentralisasi pasti tidak akan bisa memberikan pemerataan hingga sampai ke daerah terpencil. Begitu juga dengan menerapkan desentralisasi yang biasa, tidak akan timbul pemerataan, oleh sebab itu diberikan desentralisasi asimetris. Semua kewenangan diberikan kepada daerah sesuai dengan kekhasannya dan pemerintah pusat hanya sebagai pengontrol jalannya pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah diberikan seluas-luasnya untuk mengembangkan dan mengelola sumberdaya alamnya, memanfaatkan letak geografisnya, kewenangan untuk mengembangkan adat istiadatnya berikan hak yang luas untuk masyarakat adat setempat. Pemerintah pusat mengawasi pemerintah dengan membagi dengan 3 (tiga) kategori pemerintahan daerah yaitu pertama pemerintahan daerah yang maju dimana pemerintahan daerah ini bisa berdiri sendiri dan mengelola sumber daya alamnya secara baik dan pembangunan di daerahnya sangatlah maju, Kedua Pemerintahan daerah yang berkembang dimana pemerintahan daerah ini sedang mengembangkan prospek yang terdapat di daerahnya dan pemerintahan pusat masih memberikan dana dan sokongan agar menjadi pemerintahan daerah yang

maju, ketiga pemerintahan daerah yang tertinggal dimana pemerintahan daerah ini masih dipegang penuh oleh pemerintah pusat agar bisa mengembangkan daerahnya agar menjadi pemerintahan daerah yang berkembang.

Pemerintah pusat juga harus mengatur jalur perekonomiannya dimana setiap daerah yang satu dengan yang lainnya saling simbiosis mutualisme yaitu mereka mengembangkan potensi yang ada didaerahnya satu sama lain hak tersebut akan memunculkan saling ketergantungan antara daerah satu dengan yang lain, tidak akan timbul persaingan daerah satu dengan yang lainnya. Desentralisasi asimetris yang terstruktur pasti akan memperkuat pemerintahan Negara Indonesia dari segala lini.

C. Penolakan Rakyat Aceh Terhadap Undang-undang No 18 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus dan Undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Aceh merupakan salah satu daerah provinsi di Indonesia yang mempunyai status “otonomi khusus” pada tahun 2001 melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Bersama Papua, Aceh merupakan kawasan yang paling bergejolak dengan potensi kepada disintegrasi dari Republik Indonesia. Sejak awal kemerdekaan, Aceh menghendaki menjadi kawasan dengan perlakuan khusus. Kehendak ini diperjuangkan dengan sejumlah alasan penting. Dari sejumlah alasan yang berkembang, alasan yang paling kuat adalah alasan kesejarahan. Sejak sebelum masehi, Aceh sudah menjadi perhatian para pedagang baik dari India, Cina,

maupun Timur Tengah. Tetapi setelah masehi, banyak pelaut Cina, India, dan Timur Tengah singgah di Aceh guna mencari rempah-rempah. Kehadiran bangsa asing ini membuat masyarakat setempat berinteraksi dengan Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta mereka, terutama di bidang ekonomi dan kebudayaan sekaligus membawa peradaban baik Hindustan maupun Islam.²⁸⁷

Pada abad ke-7, para pedagang India memperkenalkan agama Hindu dan Budha. Namun, peran Aceh menonjol sejalan dengan masuk dan berkembangnya agama Islam yang dibawa oleh pedagang Gujarat menjelang abad ke-9 (BPS, 2002: xiv). Aceh adalah tempat masuknya agama Islam pertama kali ke Indonesia dan tempat lahirnya kerajaan Islam pertama di Nusantara, yaitu di Pereulak dan Pasai. Kerajaan Islam yang dibangun oleh Sultan Ali Mughayatsyah, dengan ibukotanya di Bandar Aceh Darussalam (Banda Aceh sekarang), bertambah luas hingga ke Semenanjung Malaka. Kesultanan Aceh mencapai puncak kejayaannya pada permulaan abad ke-17 di bawah pemerintahan Sultan Iskandar Muda. Pada sekitar abad ke-15, saat orang-orang Barat memulai petualangannya di Timur, banyak wilayah Nusantara yang dapat dikuasainya, tetapi Aceh tetap bebas sebagai kerajaan yang berdaulat. Pada saat sebagian wilayah di Nusantara dikuasai penjajah (Belanda), Aceh, di bawah Sultan Iskandar Muda, masih menjadi negara merdeka dan mempunyai hubungan diplomatik, termasuk dengan negara-negara Eropa. Pada abad ke-16, Ratu Elizabeth I dari Inggris mengirim

²⁸⁷ Agung Djojosoekarto, Rudiarto Sumarwono dan Cucu Suryaman, "Kebijakan Otonomi Khusus Papua", Cetakan Pertama, (Jakarta: Kemitraan, 2008), Hlm 12

utusannya bernama Sir James Lancaster kepada Kerajaan Aceh dan pula mengirim surat bertujuan ”Kepada Saudara Hamba, Raja Aceh Darussalam.”.²⁸⁸

Seperinggal Iskandar Muda, kebesaran kerajaan Aceh merosot dengan cepat. Aceh kemudian menjadi incaran bangsa Barat yang ditandai dengan penandatanganan Traktat London dan Traktat Sumatera antara Inggris dan Belanda mengenai pengaturan kepentingan mereka di Sumatera. Tanggal 26 Maret 1873, Belanda menyatakan perang kepada Aceh. Perang ini berlangsung selama 30 tahun yang menelan korban cukup besar di kedua belah pihak. Perang ini memaksa Sultan Aceh terakhir, Sultan M. Dawud, akhirnya meyerahkan diri kepada belanda pada tahun 1903, setelah kedua Isterinya, anak, serta Ibondanya terlebih dahulu ditangkap oleh Belanda. Dengan pengakuan kedaulatan tersebut Aceh secara resmi dimasukkan ke dalam Hindia Timur Belanda (Nederlansch Oost-Indie) dalam bentuk provinsi. Sejak tahun 1937, Provinsi Aceh berubah status menjadi karesidenan hingga kekuasaan kolonial Belanda di Indonesia berakhir tahun 1942.²⁸⁹

Aceh pada satu waktu yang lalu telah pernah tampil sebagai salah satu Lima Besar Islam di Dunia²⁹⁰, maka wajarlah kalau setelah Proklamasi 17

²⁸⁸ *Ibid*, Hlm 13

²⁸⁹ *Ibid*, Hlm 14

²⁹⁰ Amirul Hadi, Aceh Sejarah, Budaya, dan Tradisi, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm.194 2 Kerajaan Aceh yang berdiri awal abad XVI yang dianggap oleh seorang sejarawan Amerika sebagai salah satu dari Lima Besar Islam yang ada di dunia waktu itu. Kelima besar Islam yang dimaksud adalah kerajaan Turki Usmaniah di Asia Kecil, kerajaan Moroko di Afrika Utara, Kerajaan Isfahan di Timur Tengah, Kerajaan Acra di Anak Benua India dan Kerajaan Aceh Darussalam di Asia Tenggara. Aceh yang pernah menjadi negara yang terbentang luas dari Sumatra sampai semenanjung tanah Melayu, dan bahkan menurut William Marsden dalam bukunya *The History of Sumatra* dapat disamakan dengan sistem negara yang beradab di Eropa, terus menarik untuk dibicarakan. Dalam sejarahnya Aceh menurut Wilfred Cantwell Smith dalam bukunya *Islam in Modern History* menempatkan Aceh sebagai sebuah

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, 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.²⁹¹ Perjalanan panjang dalam pembentukan propinsi Aceh mengalami bermacam persolan dan perjuangan panjang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Ketatanegaran Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang tinggi.²⁹²

Posisi politik Aceh mengalami beberapa kali perubahan status. Di awal kemerdekaan, Aceh merupakan salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera. Gubernur Sumatera pada waktu itu juga dipegang oleh orang Aceh bernama Mr. Tengku Mohamad Hasan. Pada tanggal 5 April 1948, melalui UU No. 10 Tahun 1948, Karesidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara, bersama-sama Karesidenan Sumatera Timur dan Keresidenan Tapanuli Selatan. Pada tanggal 17

sistem politik kerajaan Islam yang diperhitungkan dalam kancah antar bangsa-bangsa, Aceh bersama Turki Usmani, Bani Fathimiyah di Moroko, Isfahan di Iran Moghol di India. Kebangkitan Aceh pada abad ke-16 telah mencapai titik bahwa ia dipandang sebagai salah satu kerajaan Islam yang terkuat di belahan Nusantara.

²⁹¹ Mukhlis, *Op Cit*, Hlm 3

²⁹² Mukhlis, Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 4 No 1. Hlm 78

Desember 1949, melalui Peraturan Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WKPM/1949, Aceh dinyatakan sebagai provinsi yang berdiri sendiri, lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, setelah Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1950, Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Kebijakan ini menimbulkan gejolak politik yang menyebabkan terganggunya stabilitas keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat. Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, pemerintah mengubah kembali status Keresidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam UU No. 24 Tahun 1956 tentang “Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara” yang ditetapkan Presiden Soekarno tanggal 29 Nopember 1956.²⁹³

Salah satu faktor yang menentukan dalam menuntaskan penyelesaian masalah keamanan Aceh adalah setelah Pemerintah Pusat, melalui Perdana Menteri Hardi, pada tahun 1959, mengirimkan satu misi khusus yang dikenal dengan nama Misi Hardi. Misi ini menghasilkan pemberian status “Daerah Istimewa” kepada Provinsi Aceh melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Missi/1959. Dengan predikat tersebut, Aceh memperoleh hak-hak otonomi yang luas di bidang agama, adat, dan pendidikan. Status ini dikukuhkan

²⁹³ Agung Djojosoekarto, Rudiarto Sumarwono dan Cucu Suryaman, *Op.Cit*, Hlm 14

dalam Pasal 88 UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.²⁹⁴

Sesungguhnya, pemberian status Daerah Istimewa bagi Provinsi Aceh ini merupakan jalan terbaik menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh. Namun, karena adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan oleh Pemerintah Pusat pada era pemerintahan Orde Baru, melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah, maka penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pemerintah Pusat, jangankan memberi kesempatan kepada masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam atau memelihara adat, malahan sumber daya alam mereka dieksploitasi besar-besaran dan desa mereka diseragamkan seperti desa di Jawa. Ini pada gilirannya mengakibatkan kemarahan dan bahkan perlawanan rakyat Aceh secara fisik lewat GAM sejak 4 Desember 1976 di bawah kepemimpinan Hassan Tiro. Pemerintah pusat menghadapi aksi kekerasan ini dengan berbagai operasi militer (Jaring Merah, Wibawa, Rencong, Sawah, Rajawali, dan Cinta Meunasah) dan perundingan.²⁹⁵

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. Di tengah 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

²⁹⁴ *Ibid* Hlm 15

²⁹⁵ *Ibid*,Hlm 15

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.²⁹⁶ 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 Indonesia sebelumnya, terlebih bagi aparat keamanan, dan menjanjikan berbagai program dan rencana kerja untuk membangun dan memperbaiki kembali keadaan di Aceh.²⁹⁷

Pada masa reformasi, pemerintahan di bawah Presiden B.J. Habibie, Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh diperkuat dengan dibuatnya UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Bahkan, Habibie menambah keistimewaan Aceh dengan memasukkan klausul “peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah”. Klausul ini ditindaklanjuti dengan membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. Badan ini bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, serta tatanan ekonomi yang islami. Undang-Undang penyelenggaraan Keistimewaan

²⁹⁶ Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 38.

²⁹⁷ Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 14

Provinsi Daerah Istimewa tersebut ditetapkan oleh Presiden B.J Habibie tanggal 4 Oktober 1999.²⁹⁸

Undang-Undang penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa tersebut ditetapkan oleh Presiden B.J Habibie tanggal 4 Oktober 1999. Belum sempat Undang-Undang ini diterapkan, muncul pula gagasan otonomi khusus. Penggagasnya adalah lima orang Anggota MPR dari Utusan Daerah Provinsi DI. Aceh, 12 orang Anggota DPR/MPR asal daerah pemilihan Provinsi DI Aceh, dan seorang Anggota DPR/MPR asal daerah pemilihan Provinsi Sumatera Utara. Mereka mensponsori pembentukan Simpul Bersama Anggota DPR/MPR asal Aceh. Pada tanggal 11 Oktober 1999, mereka menulis surat kepada Pimpinan MPR, seluruh Pimpinan Fraksi, dan semua Pimpinan Panitia Ad. Hoc, yang intinya mengusulkan agar DI. Aceh diberi kedudukan sebagai Daerah Otonomi Khusus (DOK). Gagasan ini ibarat air mengalir deras, tidak tertahankan. Pemerintah Pusat suka tidak suka terpaksa menggulirkannya supaya tuntutan referendum yang didesakkan GAM, yang mendapat dukungan cukup luas dari berbagai lapisan masyarakat, batal sehingga Aceh tidak lepas dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti halnya Timor Timur.²⁹⁹

Dalam kerangka penyelesaian masalah Aceh, pemerintah pusat seringkali melakukan kebijakan *militeristik* yang *repressif*, ini membuat rakyat Aceh sangat menderita, mereka hidup dalam kemiskinan, kebingungan, ketakutan, merasa tertekan dalam berbagai aspek, namun pemerintah pusat kembali menggelar operasi-operasi militer setelah di cabutnya status Daerah Operasi Militer (DOM)

²⁹⁸ Kebijakan Otonomi Khusus Di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta, Cetakan Pertama (Jakarta: Kemitraan, 2008), Hlm 15

²⁹⁹ *Ibid* Hlm 16

pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie yaitu pada tanggal 8 Agustus 1998.³⁰⁰

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. Namun, di tengah jalan pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dilengserkan.

Ketetapan MPR tersebut pada Sidang Umum Tahunan MPR Tahun 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan supaya secepatnya Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan yang merupakan kekhususan dalam bidang pelaksanaan Syari'at Islam, diakui Peran Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai Penyelenggara Adat, Budaya, dan Persatu Masyarakat, mendapatkan dana perimbangan keuangan yang besar dari daerah lain dan ditetapkan Qanun sebagai Peraturan Daerah.

Pada 23 Juli 2001, Presiden Megawati Soekarno Putri yang menggantikan Abdurrahman Wahid dengan prioritas utamanya mempertahankan kesatuan

³⁰⁰ Riza Sihbudi, dkk, *Op.Cit*, Hlm 189

Negara. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 boleh dikatakan berbentuk pemberian kewenangan khusus sesuai sejarah dan kondisi budaya masyarakat Aceh. Kewenangan khusus tersebut tidak diberikan kepada daerah otonom lainnya di Indonesia. Prinsip-prinsip pokok dari kewenangan khusus Provinsi NAD tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:³⁰¹

1. Susunan dan Kedudukan Provinsi NAD, Wilayah Provinsi NAD dibagi dalam Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda sebagai daerah otonom. Sagoe dan Banda terdiri atas Sagoe Cut/Kecamatan, Sagoe Cut terdiri atas Mukim, dan Mukim terdiri atas Gampong/Desa. Titik berat otsus berada pada provinsi yang pelaksanaannya diletakkan pada Sagoe dan Banda secara proporsional;
2. Kewenangan, Selain kewenangan Provinsi NAD dalam rangka otsus, kewenangan lainnya sesuai peraturan perundangundangan tetap berlaku, seperti kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan kabupaten dan kota, kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, dan kewenangan di wilayah laut;
3. Keuangan, Zakat menjadi salah satu sumber pendapatan asli Provinsi NAD. Selain itu, pajak penghasilan orang pribumi sebesar 20% dibagi kepada Provinsi NAD. Untuk hasil pertambangan minyak bumi jatah Aceh dinaikkan dari 15% menjadi 70%, dan

³⁰¹ Djohermansyah Djohan, Desentralisasi Asimetris Ala Aceh, Op Cit, Hlm 124-126

pertambangan gas alam dari 30% menjadi 70%, yang berlaku selama 8 (delapan) tahun. Tetapi mulai tahun kesembilan porsi Provinsi NAD diturunkan menjadi 50 % baik untuk pertambangan minyak bumi maupun pertambangan gas alam, atau sama besar dengan porsi Pemerintah Pusat;

4. Lembaga Legislatif, DPRD Provinsi NAD adalah pemegang kekuasaan legislatif yang jumlah anggotanya paling banyak 125% dari yang ditetapkan Undang-Undang Pemilu. Lembaga legislatif lokal ini tidak berwenang memilih gubernur/wakil gubernur. Tetapi ia dapat meminta laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah dan mengusulkan pemecatannya, jika LPJ tersebut ditolak;
5. Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe, Dalam rangka pelestarian dan penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi NAD dibentuk lembaga Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe. Lembaga ini bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan. Dia merupakan lembaga adat semata;
6. Badan Eksekutif, Gubernur/Wakil Gubernur, termasuk Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, dipilih secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui Pemilu yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan diawasi oleh Komisi Pengawasan Pemilihan (KPP). Kedua komisi ini dibentuk oleh DPRD. Di samping itu, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Salah satu syarat utama untuk

dicalonkan menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah adalah menjalankan syariat agamanya;

7. Hak Pemilih Pemilih di Provinsi NAD mempunyai 7 (tujuh) macam hak, yaitu: memilih KDH dan Wakil KDH, mengawasi proses pemilihan KDH dan Wakil KDH, mengajukan penarikan kembali recall anggota DPRD, mengajukan pemberhentian sebelum habis masa jabatan KDH dan Wakil KDH, mengajukan usulan kebijakan pelaksanaan pemerintahan daerah, mengajukan usulan penyempurnaan dan perubahan qanun, dan mengawasi penggunaan anggaran;
8. Kepolisian Daerah dan Kejaksaan, Pengangkatan Kapolda dan Kepala Kejaksaan Tinggi dilakukan dengan persetujuan gubernur. Di samping itu, seleksi, pendidikan dasar dan pelatihan umum, serta penempatan polisi wajib memperhatikan sistem hukum, budaya, dan adat istiadat yang berlaku di Provinsi NAD. Hal yang sama juga berlaku bagi seleksi dan pengangkatan jaksa;
9. Mahkamah Syariaah, Dibentuknya lembaga Mahkamah Syariaah yang merupakan peradilan Syariat Islam baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Mahkamah Syariaah kabupaten/kota merupakan pengadilan tingkat pertama, sedangkan Mahkamah Syariaah Provinsi sebagai pengadilan tingkat banding. Adapun Mahkamah Syariaah untuk pengadilan tingkat kasasi

dilakukan pada Mahkamah Agung. Lembaga peradilan syariat ini hanya diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.

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.³⁰²

Penyelesaian konflik Aceh tidak bisa dilakukan dengan cara membiarkan melakukan dialog politik dengan pemerintah. Untuk mengakhiri pemberontakan di tubuh orang Aceh hanya ada satu jalan, yakni operasi terpadu. Berlakunya kesepakatan Penghentian Kekerasan *Cessation on Hostilities Agreement (CoHA)* yang ditandatangani di Jenewa pada 9 Desember 2002. Namun lagi-lagi jalan buntu menghadang kedua belah pihak. Sementara pemerintah tengah mengkaji tiga alternatif kebijakan yang akan diterapkan di Nanggroe Aceh Darussalam, keluarlah Keputusan Presiden No.18 tahun 2003 yang diumumkan pada 19 Mei 2003 untuk menerapkan status darurat militer di Aceh.

³⁰² Bantoro Bandoro, "Politik Luar Negeri Republik Indonesia : Tantangan, Agenda, dan Strategi dalam 30 tahun CSIS", Hlm 2-3.

Tiga alternatif tersebut adalah keadaan darurat militer dilanjutkan, keadaan darurat militer diturunkan menjadi darurat sipil, atau darurat militer yang hanya di terapkan di wilayah rawan di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dengan adanya tiga alternatif kebijakan tersebut, maka dilanjutkan kepada diberlakukannya status darurat sipil atas keputusan Presiden Megawati Soekarno Putri selama enam bulan, terhitung mulai tanggal 19 Mei 2004, untuk Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal ini disampaikan dalam keputusan Presiden Megawati Soekarno Putri kepada pers di Istana Negara Jakarta, Selasa 18 Mei malam, dengan status darurat sipil, penguasa sipil daerah dipegang Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Abdullah Puteh. Sebagaimana kebijakan-kebijakan pemerintahan sebelumnya, upaya-upaya pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri tidak akan secara otomatis dapat meredakan kekerasan dan ketegangan yang dirasakan masyarakat Aceh. Sebuah harga yang harus dibayar Megawati atas kemesraannya dengan militer pasca jatuhnya Abdurrahman Wahid. Akibatnya bisa ditebak, sejarah berulang, kekerasan demi kekerasan terus berlangsung di Serambi Mekah.

Pemberian status otonomi khusus belum menyelesaikan konflik Pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di bawah pimpinan Hasan Tiro, yang mengendalikan organisasi ini dari Swedia. Namun, kebijakan Pemerintah Indonesia yang cenderung *ekstra-represif* pada era Orde Baru, untuk mengatasi gerakan separatis dan kebijakan sentralistik yang menguras kekayaan Aceh ke Jakarta telah membuat keterbelakangan di Aceh, dan menyebabkan dukungan kepada GAM terus tumbuh, bahkan ada yang berasal dari kalangan

militer. Pada era pasca reformasi, gerakan GAM melakukan amorf dengan membentuk jaringan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang melakukan kampanye internasional. Di antaranya yang paling vokal adalah SIRA (Sentral Informasi Referendum Aceh). Secara fisik, pergerakan GAM semakin meningkat, terlebih pasca DOM (kebijakan Daerah Operasi Militer). Tekanan GAM di satu sisi dan melemahnya peran Pusat di sisi lain membuat proses politik di Aceh semakin tidak menentu.³⁰³

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 cara untuk mengakhiri konflik di Aceh, melalui Undang-Undang 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh, yang di tandatangani oleh Presiden Megawati pada tanggal 9 Agustus 2001.

Keadaan militer di Aceh tercipta karena jalan damai melalui formula COHA ala HDC kandas di tengah jalan. Harapan masyarakat Agar masalah yang ruwet dan berlalut terselesaikan di meja perundingan juga kandas, karena dihadang tembok berupa sikap “ngotot” Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang terus memperjuangkan aspirasi separatisnya (kemerdekaan). Sikap GAM yang keras kepala selama ini secara faktual-gamblang menunjukkan betapa sulitnya mengkompromikan dua kutub kepentingan/orientasi yang berbeda tajam (apalagi

³⁰³ Agung Djojosoekarto, Rudiarto Sumarwono dan Cucu Suryaman, *Op.Cit*, Hlm 16-17

disertai penggunaan kekuatan senjata).³⁰⁴ Akan tetapi dari setiap perundingan yang dilalui dan pemberian otonomi khusus juga tidak menghentikan perlawanan GAM, GAM masih tetap menuntut kemerdekaan dari Indonesia, oleh karena itu tidak ada cara lain bagi pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan konflik Aceh kecuali melalui pendekatan militer. Dalam konteks inilah megawati memberikan status Darurat Operasi Militer bagi Aceh.

Menurut penulis, penolakan terhadap Undang-Undang 18 Tahun 2001 oleh rakyat Aceh ada 3 faktor yaitu, *Pertama* bahwa masyarakat Aceh belum bisa menerima otonomi khusus yang terkesan dipaksakan oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia dengan situasi konflik Aceh dengan pemerintah Indonesia yang semakin bergejolak dan pemerintah Indonesia tidak memberikan kesempatan kepada GAM untuk adanya masukan (perundingan) terlebih dahulu dalam menerapkan otonomi khusus tersebut, *Kedua* rasa kekecewaan yang teramat besar masyarakat Aceh terhadap pemerintahan Indonesia yang mendarah daging dan menginginkan kemerdekaan (lepas dari Negara Indonesia) yang tidak bisa di obati hanya dengan pemberian status otonomi khusus. *Ketiga* bahwa pemerintah Aceh merasa bisa melawan Pemerintah Indonesia karena kekuatan militer GAM dan dukungan dari masyarakat Aceh sendiri, itu yang membuat rasa percaya diri GAM meninggi dan layak untuk mendapatkan kemerdekaan.

Dalam perjalanannya, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dirasa belum mampu memberikan kedilan bagi masyarakat dimana konflik bersenjata antara RI dan GAM terus berlangsung yang banyak menelan korban jiwa. Konflik

³⁰⁴ Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia, *Op.Cit*, Hlm 169-172

yang telah berlangsung cukup lama berakhir dengan ditandatanganinya nota kesepahaman antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005 atau yang lebih dikenal dengan MoU Helsinki. Tahap ini merupakan tahap awal untuk mewujudkan perdamaian yang abadi di Aceh. Masa perdamaian inilah lahir Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), merupakan amanah dari kesepakatan tersebut dan mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD).³⁰⁵

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh.³⁰⁶ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 disebutkan pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik

³⁰⁵ Mukhlis, *Op Cit.* Hlm 86-87

³⁰⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah.

Istilah otonomi khusus tidak disebutkan dalam judul Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, namun terdapat beberapa ketentuan yang menyarankan bahwa Aceh mempunyai “otonomi khusus”. Hal ini dapat di lihat dari beberapa ketentuan antara lain:

1. Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dijelaskan Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.³⁰⁷
2. Pasal 22 ayat (2) menyebutkan DPRA dan DPRK mempunyai hak untuk membentuk alat-alat kelengkapan DPRA/DPRK sesuai dengan kekhususan Aceh.³⁰⁸
3. Pasal 78 ayat (2) huruf b: yang berkaitan dengan tujuan khusus partai politik lokal disebutkan memperjuangkan cita-cita partai politik lokal

³⁰⁷ Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

³⁰⁸ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh.³⁰⁹

4. Pasal 179 ayat 2 sub b yang berkaitan dengan salah satu sumber pendapatan daerah Dana Otonomi Khusus. Dalam Penjelasan umum disebutkan Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus.³¹⁰

Terkait dengan hal tersebut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, menyebutkan:³¹¹

1. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
2. Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.
3. Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat:
 - a. melaksanakan sendiri;

³⁰⁹ Pasal 78 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

³¹⁰ Pasal 179 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

³¹¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

- b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota;
- c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan
- d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan”.

Berdasarkan hal tersebut maka kewenangan pemerintahan Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, terdapat beberapa kekhususan antara lain:

1. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.³¹²
2. Kewenangan berkaitan dengan persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.³¹³
3. Kewenangan dalam pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.³¹⁴
4. Kewenangan dalam hal kerjasama internasional, Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut

³¹² Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

³¹³ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

³¹⁴ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional. Hal ini diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan:³¹⁵

- a. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.
 - b. Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.
 - c. Dalam hal diadakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.
5. Kewenangan dalam pembentukan badan/lembaga/komisi, hal ini datur dalam Pasal 10 yaitu:³¹⁶
- a. Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi menurut Undang-Undang ini dengan persetujuan DPRA/DPRK kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.

³¹⁵ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

³¹⁶ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

- b. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan lembaga, badan dan/atau komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun.
6. Berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA/DPRK), bahwa jumlah anggota DPRA 125% dari ketentuan nasional³¹⁷, Juga dipilih melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai nasional (parnas) dan partai lokal (parlok). DPRA mempunyai kewenangan khusus atau tambahan yaitu:³¹⁸
 - a. Memberikan pertimbangan untuk rencana pembuatan persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Aceh.
 - b. Memberikan pertimbangan terhadap rencana pembentukan undang-undang yang berkaitan langsung dengan Aceh.
 - c. Mengusulkan pembentukan Komisi Independen Pemilihan (KIP) KIP Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan Panwas.
7. Berkaitan dengan gubernur Aceh dipilih melalui pemilihan umum yang diajukan oleh Partai politik nasional, partai politik lokal serta calon perseorangan. Menyangkut kewenangan gubernur mempunyai tugas dan wewenang khusus/tambahan yaitu:
 - a. Melaksanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan syari'at Islam.³¹⁹

³¹⁷ Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang pemerintah Aceh.

³¹⁸ Mukhlis, *Op.Cit*, Hlm 95

³¹⁹ Pasal 42 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

- b. Melakukan konsultasi dan memberikan pertimbangan terhadap kebijakan administratif yang ditetapkan oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh.³²⁰
- c. (1) Pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur. (2) Persetujuan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak surat permintaan persetujuan diterima. (3) Dalam hal Gubernur tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Kepolisian Republik Indonesia mengangkat Kepala Kepolisian di Aceh. (4) Dalam hal Gubernur menolak memberikan persetujuan, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mengajukan satu kali lagi calon lain. (5) Pemberhentian Kepala Kepolisian Aceh dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.³²¹
- d. (1) Seleksi untuk menjadi bintanga dan perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia di Aceh dilaksanakan oleh Kepolisian Aceh dengan memperhatikan ketentuan hukum, syari'at Islam dan budaya, serta adat istiadat dan kebijakan Gubernur Aceh, (2) Pendidikan dasar bagi calon bintanga dan pelatihan umum bagi bintanga Kepolisian Aceh diberi kurikulum muatan lokal dan dengan penekanan terhadap hak asasi manusia, (3) Pendidikan dan

³²⁰ Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

³²¹ Pasal 205 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

pembinaan perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berasal dari Aceh dilaksanakan secara nasional oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, (4) Penempatan bintara dan perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia dari luar Aceh ke Kepolisian Aceh dilaksanakan atas Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan ketentuan hukum, syari'at Islam, budaya, dan adat istiadat.³²²

8. Kekhususan Aceh juga berkaitan dengan adanya partai politik lokal (parlok) yang secara tegas diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yaitu :³²³
 - a. Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal.
 - b. Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dan telah berdomisili tetap di Aceh dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).
 - c. Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didirikan dengan akte notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta struktur kepengurusannya.
 - d. Kepengurusan partai politik lokal berkedudukan di ibukota Aceh.

³²² Pasal 207 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

³²³ Pasal 75 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

- e. Kepengurusan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).
 - f. Partai politik lokal memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik atau partai politik lokal lain.
 - g. Partai politik lokal mempunyai kantor tetap.
 - h. Untuk dapat didaftarkan dan disahkan sebagai badan hukum, selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) partai politik lokal harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) di kabupaten/kota dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan.
9. Berkaitan dengan kelembagaan di Aceh, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 juga dikenal adanya lembaga Wali Nangroe sebagai kepemimpinan adat, membina kehidupan adat dan memberikan pertimbangan terhadap penyusunan ketentuan adat oleh lembaga adat serta memberikan gelar kehormatan atau derajat adat. Lembaga Wali Nangroe bukan lah lembaga politik dan pemerintahan, mengenai Wali Nangroe tersebut diatur dalam Pasal 96 dan Pasal 97 yaitu:³²⁴

³²⁴ Pasal 96 dan 97 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 96 :

- a. Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.
- b. Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.
- c. Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan, dan ketentuan lain yang menyangkut Wali Nanggroe diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 97 : Wali Nanggroe berhak memberikan gelar kehormatan atau derajat adat kepada perseorangan atau lembaga, baik dalam maupun luar negeri yang kriteria dan tata caranya diatur dengan Qanun Aceh.

10. Adanya Mahkamah Syar'iyah merupakan salah satu kekhususan di Aceh yang mempunyai kewenangan tambahan yaitu mengadili perkara pidana yang terkait dengan pelaksanaan syaria'at islam. Pasal 125, Pasal 128,

Pasal 129 ayat (2) dan Pasal 235 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yaitu :³²⁵

Pasal 125 :

- a. Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak.
- b. Syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 128 :

- a. Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun.
- b. Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh.
- c. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam.

³²⁵ Pasal 125, Pasal 128, 129 ayat (2) dan Pasal 235 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah.

Pasal 129 ayat (2) :

- a. Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undangundang Hukum Pidana berlaku hukum jinayah.

Pasal 235 ayat (4) :

- a. Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung.

11. Kewenangan khusus lain juga berkaitan dengan sumber daya alam dibagian ketiga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagaimana diatur dalam Pasal 156, Pasal 157, Pasal 158, Pasal 159, Pasal 160 dan Pasal 165 . lebih lanjut juga berkaitan dengan keuangan Aceh, berkaitan dengan sumber keuangan Aceh/kabupaten/kota yang diatur dalam Pasal 179-181 serta pengelolaan keuangan khusus diatur dalam Pasal 182 dan 183 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
12. Selain itu juga dikenal adanya bendera, lambang dan himne sebagaimana diatur dalam Pasal 246-248 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Pada saat UUPA disahkan, banyak elemen Aceh yang menolak UUPA tersebut, termasuk GAM saat itu. Bahkan, masyarakat sipil saat itu menggelar aksi di Masjid Raya Baiturrahman tentang penolakan UUPA yang tidak sesuai dengan MoU Helsinki. Sejumlah organisasi HAM, meminta Pemerintah memperhatikan penolakan rakyat Aceh terhadap Undang Undang Pemerintahan Aceh (UUPA). Sikap ini diperlukan untuk semakin memperkuat kondisi Aceh setahun setelah penandatanganan MoU Helsinki yang jauh lebih kondusif. Bila revisi UUPA belum memungkinkan.

Ada beberapa poin dalam MoU Helsinki yang belum dimasukkan kedalam Undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yaitu³²⁶.

1. Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia).
2. Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh.
3. Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh.

³²⁶ Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (Mou Helsinki)

4. Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh.
5. Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya.
6. Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara.
7. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.

Ditambah lagi, dengan perangkat hukum belum mampu menangani kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi dalam satu tahun pertama paska MoU Helsinki. Meski tindak kekerasan menurun, tercatat TNI masih terlibat dalam tindak kekerasan (18 kali), diantaranya penembakan terhadap anggota AMM, mantan anggota GAM dan penduduk sipil. Sementara Polisi terlibat tindak kekerasan sebanyak 13 kali, antara lain penggunaan kekerasan berlebihan terhadap warga sipil paska pembakaran Mapolsek Bandar Meriah. Peristiwa-peristiwa itu mengakibatkan 76 laki-laki, 3 perempuan, 7 anak-anak, dan 4 mantan anggota GAM. Pemerintah tidak tegas terhadap keberadaan milisi. Pemerintah dan TNI tidak mengakui keberadaan milisi, namun eksistensi milisi diakomodir dalam struktur keanggotaan BRA (unsur Pembela Tanah Air-PETA). Pemerintah membiarkan milisi secara terbuka menyerang kantor SIRA di Blang Pidie, pada 17 Februari 2006. Di sisi lain, wakil Pemerintah di AMM dan Pangdam IM malah mempersoalkan keberadaan SIRA dan WALHI yang dituduhnya ilegal. Rendahnya perhatian pemerintah terhadap nasib korban

pelanggaran HAM, membuat masyarakat mengambil inisiatif menggali sejumlah lokasi yang diduga sebagai kuburan massal. Penggalian dilakukan di lokasi-lokasi yang berdekatan dengan pos-pos militer non organik yang ditarik paska MoU Helsinki.³²⁷

Hal tersebut yang membuat masyarakat Aceh menolak UUPA yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Aceh, pemerintah pusat akan menjanjikan bahwa akan segera melakukan revisi terhadap UUPA dan disesuaikan dengan MoU Helsinki namun sampai saat ini masih belum terlaksana dikarenakan pada saat itu terjadi bencana Tsunami, perpecahan politik di interen GAM. Yang terjadi kemudian adalah isu-isu penyempurnaan UUPA ini kemudian menjadi komoditi politik semata. Hingga akhirnya, ditambah lagi lahirnya partai politik lokal, terutama PA. Diakui atau tidak, PA telah mengakibatkan UUPA dan MoU Helsinki ini menjadi isu eksklusif bagi mereka. Inilah kegagalan pertama rekonsiliasi Aceh menyeluruh secara politik.

D. Problematika Penerapan Otonomi Khusus Yang Diberikan Oleh Pemerintah Indonesia Terhadap Provinsi Aceh

Negara Kesatuan Republik Indonesia itu adalah negara yang memiliki satu kesatuan teritorial dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai pulau Rote, satu kesatuan bangsa yang disebut bangsa Indonesia, satu kesatuan kepemilikan sumber kekayaan alam yang diperuntukannya sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, satu kesatuan ideologi negara yaitu ideologi

³²⁷ DAMAI? Setahun Aceh Paska MoU Helsinki, Berita KontraS No. 04/VII-VIII/2006, Hlm 3-6

Pancasila, satu kesatuan politik nasional yang harus selalu berpihak pada kepentingan nasional (national interest), satu kesatuan perekonomian nasional yang harus selalu berpihak pada upaya mensejahterakan rakyat Indonesia, satu kesatuan budaya nasional yang memiliki jati diri Indonesia sebagai karakter nasional dan sistem pertahanan keamanan nasional yang khas menurut karakteristik Indonesia, itulah makna yang dalam dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²⁸ Negara Kesatuan yang berbentuk Republik atau lebih dikenal dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Indonesia sudah beberapa kali mengalami perubahan bentuk negara yaitu: bentuk negara Federal, Kesatuan atau sistem pemerintahan yang parlementer, Semi-Presidensial, dan Presidensial.³²⁹

Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.³³⁰ Dilihat dari segi kedaulatan, esensi negara kesatuan, menurut Miriam Budiardjo: negara kesatuan adalah kedaulatan tidak terbagi atau kekuasaan pemerintah pusat tidak terbagi. Menurut pembawaannya esensi negara kesatuan merupakan negara dengan sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi

³²⁸ Soepandji Susilo Budi, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, 2012, Hlm 173-175

³²⁹ <http://www.indonesia.go.id/in/sekilas-indonesia/lambang-dan-bentuk-negara/bentuk-negara>, Hari Sabtu Tanggal 30 Januari 2016 Pukul 20:20 WIB

³³⁰ Soehino, Ilmu Negara, (Yogyakarta: Liberty, 2000), Hlm 224

oleh kekuasaan lain. Kemudian lebih lanjut Thorsten melihat bahwa pada negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten: negara kesatuan atau negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah negara-negara yang seluruh kekuasaannya dipusatkan, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi negara.³³¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, sejak awal disepakati untuk mendirikan suatu negara yang menganut paham unitaris dengan sendi desentralisasi. Secara tersirat kaidah yang termaktub dalam konstitusi menjadi jiwa pelaksanaan pemerintah daerah di Indonesia.³³² Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang tumpuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah pusat. tetapi karena sistem pemerintah Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini, pada gilirannya, akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan hubungan kewenangan dan

³³¹ Anthon Raharusun, *Op Cit*, Hlm 97-98

³³² *Ibid*

pengawasan. Negara kesatuan merupakan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batasan tersebut, dikembalikanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut.³³³

Tarik-menarik itu bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Kehidupan bernegara dan pemerintahan tidak terlepas dari kehidupan bernegara dan pemerintah tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat di luarnya. Dalam hal ini, yang pokok adalah menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja sebagai peringatan (*warning*), tetapi sekaligus sebagai masukan (*feeding*) bagi yang lain.³³⁴

Keinginan untuk memisahkan diri terlepas dari negara induknya dan merdeka pada hakikatnya hanya merupakan salah satu tujuan dari pemberontakan yang terjadi disuatu negara. Tujuan pemberontakan lain salah satunya adalah untuk menuntut otonomi yang lebih luas. Apa pun maksud dan tujuan kaum pemberontak, termasuk kaum separatis, hal itu merupakan perbuatan melanggar hukum nasional negara setempat terjadinya pemberontakan tersebut. Disintegasi bangsa atau separatisme (*secession*) merupakan salah satu bentuk konflik internal makro selain perang (eksternal) dan konflik ideologi (internal). Data separatisme

³³³ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, *Op Cit*, Hlm 54-55

³³⁴ *Ibid*, Hlm 56

menunjukkan beberapa hal menarik. *Pertama*, faktor “*sejarah integrasi*”, apakah integrasi karena “dipaksa”, “terpaksa”, atau “sukarela”, cukup berperan. *Kedua*, faktor “bentuk negara sebelumnya”, apakah terdiri dari satu atau lebih, cukup berperan. *Ketiga*, penerapan negara federal tidak dapat berfungsi sebagai indikator jika integrasi dilakukan secara “paksa” atau karena “terpaksa” atau karena perbedaan etnik dan ekonomi. *Keempat*, faktor kekuatan eksternal dapat mendorong disintegrasi dan mencegah disintegrasi negara. *Kelima*, disintegrasi negara dapat berbentuk “total” (yang lepas dari satu) maupun “partial”. *Keenam*, perbedaan agama, etnik, dan sosial-ekonomi membantu mendorong disintegrasi. *Ketujuh*, semakin sedikitnya generasi pertama integrasi yang penuh dengan emosi nasionalisme dapat mempengaruhi integrasi.³³⁵

Untuk Indonesia, proses integrasi nasional bukanlah hal yang mudah, karena latar belakang sosial dan politik daerah yang membentuk Indonesia sangat berbeda. Persoalan yang paling rumit dalam kaitannya dengan proses integrasi nasional Indonesia adalah bagaimana menghubungkan loyalitas kedaerahan yang sempit menjadi loyalitas terhadap negara bangsa. Proses integrasi nasional mengalami batu ujian yang sangat berat pada era pertengahan dan akhir tahun 1950-an. Konflik yang melibatkan kepentingan militer kemudian berhimpitan pula dengan kepentingan Pemerintah Nasional dengan Pemerintah Daerah. Selanjutnya situasinya bertambah kompleks dengan munculnya dimensi etnisitas, wilayah dan agama dalam konflik Indonesia. disadari atau tidak, dan diakui atau tidak, pada masa Orde Baru terjadi proses “jawanisasi” yang dilakukan oleh

³³⁵ *Ibid*, Hlm 57-58

Jakarta ataupun orang-orang di daerah. Segala bentuk kebijaksanaan Pemerintah Daerah harus mendapat pengesahan dan pengakuan dari Jakarta, kalau tidak, kebijakan itu tidak ada artinya. Di sinilah sebenarnya bibit-bibit ancaman terhadap integrasi nasional mulai tumbuh. Rasa ketidakpuasan terhadap Jakarta diam-diam mulai dimunculkan secara terbuka. Ketidakpuasan akibat ketimpangan dalam distribusi pendapatan nasional berakumulasi dengan kemunculan semangat “*micronationalism*” ,maka persoalan pemeliharaan sebuah “*nationstate*” meruapakn tantangan nyata yang harus dihadapi oleh pemerintah dan bangsa, apalagi saat ini Pemerintah mengalami kesulitan untuk menentukan *modus operandi* yang untuk tepat meghadapi gerakan bersenjata seperti di Aceh.³³⁶

Sejarah Aceh merupakan contoh dari kenyataan pahit yang mengetahui awalnya kemerdekaan Republik Indonesia hingga orde baru dan ketika subtansi sebenarnya harus di berikan kepada struktur negara baru ini. Ketika hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah harus di beri definisi dan ketika aturan main dalam bidang politik dan agama negeri ini yang tidak dapat di elakkan, karena pada masa Orde Baru, Pemerintah Pusat menganggap GAM adalah warga yang mengganggu stabilitas keamanan nasional. Hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah pusat menjadi sebab dari rentetan konflik di Aceh. Mulai dari Presiden Soekarno Hingga Soeharto, tidak pernah sungguh-sungguh memperhatikan aspirasi rakyat Aceh. Kekecewaan yang mengakibatkan ketimpangan ekonomi antara pusat dan daerah itu akhirnya membuahkan

³³⁶ *Ibid*, Hlm 58-59

perlawanan yang terkordinir dan mengakibatkan lahirnya gerakan perlawanan, maka munculah GAM.³³⁷

Kekecewaan rakyat Aceh terhadap pemerintah pusat mengakibatkan terjadinya protes dan pemberontakan yang digerakkan oleh Tengku Muhammad Daud Beureuh yang didukung oleh sebagian besar masyarakat Aceh. Setelah melewati proses tarik ulur yang panjang akhirnya tahun 1959 ke luar keputusan Perdana Menteri Mr. Hardi No. 1/Missi/1959, bahwa propinsi Aceh di beri nama Daerah Istimewa Aceh. Namun daerah istimewa Aceh ini menurut pengertian daerah dan pusat berarti pemberian otonomi yang seluas-luasnya terutama dalam bidang keagamaan, adat dan pendidikan. Tetapi, sekali lagi rakyat Aceh merasa dikhianati oleh pemerintah pusat, karena dalam kenyataan sehari-hari status daerah istimewa Aceh tidak terwujud, sebab yang berlaku untuk mengatur pemerintahan sehari-hari adalah UU No. 1/Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.³³⁸

Cara dan pendekatan untuk menyelesaikan konflik di Aceh bermacam-macam caranya menurut pola Pemerintahan masing-masing presiden. Pemerintah Orde Baru yang cenderung menerapkan sistem pemerintahan daerah yang sentralistik lebih mengedepankan dengan pendekatan secara militer. Sementara pemerintahan Presiden Habibie pada awal reformasi lebih menggunakan pendekatan kesejahteraan. Tidak hanya itu, Presiden Habibie pun memulihkan status Istimewa Aceh dengan mengesahkan Undang-undang No. 44 Tahun 1999

³³⁷ Dewi Fortuna Anwar, dkk., ed., *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah, Ekonomi-Politik dan Kebijakan di Asia Pasifik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), Hlm 223-224

³³⁸ Alyasa Abubakar, *Penerapan Syari'at Islam DI Aceh*, Op Cit, Hlm 6-8

tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Keistimewaan itu meliputi bidang agama, adat, pendidikan dan peran ulama.³³⁹ Dengan cara pendekatan yang sedemikian rupa untuk mengakhiri konflik yang dilakukan oleh pemerintahan Presiden Habibie tetap tidak dapat menghentikan konflik di Aceh, karena masyarakat menuntut jauh lebih luas untuk pemberian status otonomi khusus. Masyarakat Aceh menginginkan bukan hanya di bidang agama, adat, pendidikan dan peran ulama.

Setelah berakhirnya masa pemerintahan Presiden Habibie, setelah itu digantikan oleh Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), diharapkan adanya langkah-langkah pemerintah yang berorientasi kepada penyelesaian konflik Aceh. Maka dikeluarkanlah beberapa Inpres, antara lain Inpres No. 4 Tahun 2001 tentang langkah-langkah Komprehensif Penyelesaian Konflik Aceh, yang kebijakannya mencakup 6 bidang yaitu, politik, ekonomi, sosial hukum dan ketertiban manusia, keamanan, pendidikan dan media (informasi dan komunikasi).³⁴⁰ Menyelesaikan masalah Aceh yang paling rumit adalah persoalan persepsi antara lokal dan pusat. perbedaan persepsi masyarakat lokal yang sangat menginginkan referendum secara mutlak sangat berbeda yang di inginkan oleh pemerintah pusat yang tetap ingin mempertahankan Provinsi Aceh. K.H. Abdurrahman Wahid yang saat itu menjabat sebagai presiden RI memberi 3 opsi

³³⁹ Syamsudin Haris, *Op Cit*, Hlm 119

³⁴⁰ "Inpres No. 4 Tahun 2001 tentang Langkah-Langkah Komprehensif dalam rangka penyelesaian Aceh"

mengenai referendum ini, yaitu (1) otonomi total, (2) otonomi luas dan (3) otonomi khusus.³⁴¹

Pada tanggal 30 Januari 2000 Presiden Abdurrahman Wahid meminta kesediaan Henry Dunant Center for Humanitarian (HDC) untuk berperan sebagai penengah dalam proses perundingan atau untuk memfasilitasi dialog kemanusiaan guna menyelesaikan konflik Aceh. Presiden Abdurrahman Wahid lebih menekankan dialog kemanusiaan melalui HDC³⁴² Kekerasan terus terjadi di Aceh, jeda kemanusiaan tetap yang berlaku 2 Juni 2000 dan berakhir pada 15 Januari 2001. 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. Namun HDC dirasa cukup membawa dampak positif bagi kedua belah pihak karena dengan HDC antara Pemerintah Pusat dan Aceh mau melakukan dialog dan timbul rasa percaya antara kedua belah pihak.³⁴³ Kegagalan perundingan sebelumnya, yang difasilitasi Henry Dunant Center (HDC), menurut Sadiah, terletak pada momentum yang kurang tepat³⁴⁴.

Pada 23 Juli 2001, Presiden Megawati Soekarno Putri yang menggantikan Abdurrahman Wahid dengan prioritas utamanya mempertahankan kesatuan Negara. Kemudian pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri

³⁴¹ Riza Sihbudi, *Bara Dalam Sekam*, h. 62-63

³⁴² *Konflik Etnis Religius Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan, 2003), Hlm 128.

³⁴³ Syamsul Hadi, dkk., *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Hlm 58

³⁴⁴ Bob Sugeng Hadiwinata, dkk., *Transformasi Gerakan Aceh Merdeka Dari Kotak Peluru ke Kotak Suara Sebuah Kisah Sukses Program Transformasi Kombtan di Aceh*, (Jakarta: FES, 2010), Hlm 35

sudah di berlakukan undang-undang No. 18 tahun 2001 mengenai Status Otonomi Khusus.³⁴⁵ . Kemudian pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri sudah diberlakukan Undang-Undang No. 18 tahun 2001 mengenai pemberlakuan 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 adanya Undang-undang No 18 tahun 2001, memberikan beberapa implikasi yang cukup penting, di antaranya Penetapan Undang-Undang tersebut merefleksikan pergeseran inisiatif legislasi 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.

Harapan untuk mengakhiri persoalan di Aceh secara damai dan bermartabat tetap kuat di awal pemerintahan Megawati. Ini dapat dilihat dari dua hal. Pertama, pernyataannya bahwa dia tidak akan mengijinkan setetes darah pun dalam penyelesaian konflik di Aceh. Kedua, Megawati berusaha melanjutkan negosiasi yang difasilitasi oleh HDC. Sayangnya, kepentingan politik nampaknya lebih mendominasi pemikiran dan kebijakan Megawati. Agar pemerintahannya lebih stabil, dibandingkan pemerintahan Wahid, Megawati berusaha merangkul kekuatan-kekuatan politik termasuk TNI. Strategi ini menggiring pada kebijakan

³⁴⁵ Tsunami dan Bakti Taruna, Op Cit, Hlm 19

untuk menyelesaikan persoalan Aceh secara domestik dan menghidupkan kembali pendekatan koersif dan militeristik. Buktinya, pemerintahan Megawati menghentikan secara sepihak perundingan yang difasilitasi HDC.³⁴⁶

Pada 2002 pemerintah Indonesia dan GAM setuju berunding dengan difasilitasi Henry Dunant Center. Ampon Man terlibat sebagai anggota tim perunding di pihak GAM. Kesepakatan tercapai dan Cessation of Hostilities Agreement (CoHA) atau perjanjian penghentian permusuhan pun ditandatangani kedua pihak. Setahun kemudian, GAM sepakat berunding lagi di Tokyo dengan pemerintah Megawati Soekarno. Tujuan sebenarnya untuk memperpanjang COHA. Ampon Man ikut lagi sebagai tim perunding dari Aceh bersama Tengku Amni bin Ahmad Marzuki, Tengku Nashiruddin bin Ahmad, dan Tengku Usman Lampoh Awe. Tim ini dipimpin Sofyan Ibrahim Tiba. Mereka berlima menginap di Kuala Tripa, sebuah hotel di Banda Aceh, untuk persiapan berangkat ke Tokyo. Namun, dua hari sebelum perundingan Tokyo, pada 16 Mei 2003, mereka ditangkap dan dituduh akan kabur dari Aceh. Hanya hitungan jam setelah penangkapan tim perunding ini, pemerintah Megawati Soekarno mengumumkan status Darurat Militer bagi Aceh.³⁴⁷

Selanjutnya, Presiden Megawati mengeluarkan sebuah keputusan pada Mei 2003 tentang pelaksanaan operasi terpadu di Aceh. Tidak dapat dipungkiri bahwa operasi terpadu ini sangat didominasi oleh aksi militer berskala penuh. Kekuatan personil dan senjata dari semua angkatan (darat, laut, udara) dan kepolisian

³⁴⁶ Bob Sugeng Hadiwinata, dkk, *Op Cit Hlm 79*

³⁴⁷ *Ibid*, Hlm 54

dikerahkan. Ini ditopang oleh anggaran negara yang sangat besar. Tujuannya satu: menghancurkan kekuatan perlawanan GAM. Dengan operasi militer ini secara praktis bisa dikatakan bahwa pemerintahan Megawati mengingkari amanat reformasi dan pernyataannya sendiri yaitu untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai.³⁴⁸

Pemilu 2004 selanjutnya membawa perubahan penting terhadap cara penyelesaian konflik Aceh. Megawati dan PDIPnya gagal mempertahankan kekuasaannya. Dan pemilu langsung presiden memberi kemenangan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK). Konsekuensinya, kebijakannya yang nasionalis dan militeristik tidak bisa dilanjutkan.³⁴⁹ Tidak beberapa lama setelah memenangkan kursi kepresidenan, Wakil Presiden Jusuf Kalla khususnya menempuh langkah-langkah penting untuk memulai kembali (restart) perundingan dengan para pemimpin GAM di Swedia. Namun, sebelum perundingan berlangsung secara sistematis dan terorganisasi dengan baik, sebuah bencana alam terjadi di Aceh. Bencana tsunami berkekuatan 9 SR pada 26 Desember 2004 meluluh-lantakkan pesisir Aceh (dan juga negara-negara lain di Samudera Hindia). Sekitar 200.000 orang hanyut dan tewas diterjang gelombang tsunami, seratus ribu lainnya dinyatakan hilang. Seluruh infrastruktur bangunan (rumah, kantor, sekolah, dll), jalan raya dan transportasi serta komunikasi hancur berantakan. Peristiwa ini merupakan tragedi kemanusiaan (oleh alam) yang maha dahsyat. Sebuah tragedi berskala nasional dan internasional. Tragedi ini menjadi pemicu penting bagi upaya penyelesaian persoalan Aceh. Bersamaan dengan

³⁴⁸ *Ibid*, Hlm 80

³⁴⁹ *Ibid*, Hlm 81

urgensi penyediaan bantuan kemanusiaan untuk para korban tsunami, penyelesaian konflik Aceh pun menjadi satu keharusan. Dan itu harus dijalankan secara manusiawi, yaitu dialog atau perundingan (negosiasi).³⁵⁰

Komitmen pemerintah SBY-JK kepada perundingan damai secara khusus terlihat dari komunikasi yang terus-menerus antara JK dengan tim non-formal yang dipimpin Farid Husein. Komunikasi yang intensif dan dukungan massif juga ditunjukkan ketika perundingan memasuki tahapan formal yang dipimpin oleh Awaluddin Hamid sejak Januari 2005. Mesin faksimil dan telepon di ruang kerja dan di kamar tidur JK tetap tersambung untuk menjaga komunikasi dengan tim perunding di Helsinki. mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari dan lembaganya (Crisis Management Initiative – CMI) dipilih dan diminta pemerintah Indonesia untuk memfasilitasi perundingan damai. Pilihan atas CMI juga didukung dan disetujui pihak GAM. Ini merupakan satu syarat penting dimana pihak ketiga yang menjadi mediator atau fasilitator diterima oleh kedua pihak yang akan berunding.³⁵¹

Perundingan di Helsinki berlangsung selama lima putaran. Sebulan setelah bencana tsunami putaran pertama berlangsung pada 27-29 Januari 2005. Ini dilanjutkan dengan putaran kedua pada 21-23 Februari, ketiga pada 12-16 April, keempat pada 26-31 Mei, dan terakhir 12-17 Juli 2005. Juga disepakati bahwa kesepakatan tersebut akan ditandatangani dan berlaku efektif pada tgl 15 Agustus 2005, yang kemudian dikenal dengan Helsinki Memorandum of Understanding

³⁵⁰ *Ibid*, Hlm 82

³⁵¹ *Ibid*, Hlm 91-92

(Helsinki MoU). Putaran pertama dan kedua tercatat sebagai awal yang sulit. Ini terutama terkait dengan peletakan dasar rasa saling percaya (*trust building*) di antara para perunding serta terhadap proses perundingan itu sendiri. Tahapan awal ini juga ditujukan untuk mempelajari posisi politik masing-masing yang akan dirundingkan.³⁵²

Dalam nota kesepahaman itu telah disetujui beberapa hal sebagai berikut. Pertama, Pemerintah Republik Indonesia dan GAM menegaskan komitmen untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat bagi semua. Kedua, Pemerintah Republik Indonesia dan GAM bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan di Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia. Ketiga, kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik sangat yakin bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh pascaTsunami tanggal 26 Desember 2004 dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan. Keempat, kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya. Di dalam nota kesepahaman tersebut dirinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan digunakan untuk memandu proses transformasi. Khusus menyangkut pengaturan pemerintahan di Aceh, telah disepakati untuk memberikan kewenangan khusus kepada Provinsi Aceh melalui suatu Undang-Undang baru tentang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006.³⁵³

³⁵² *Ibid*, Hlm 93-95

³⁵³ Djohermansyah Djohan, Op Cit, Hlm 127

Menurut pendapat penulis bahwa sejak Rezim Orde Lama hingga jatuhnya rezim Orde Baru, beberapa usaha penyelesaian telah dilakukan untuk mengakhiri konflik. Mulai dari pemberian Status Daerah Istimewa hingga pemberian otonomi khusus yang begitu luas dibandingkan dengan daerah lain yang berada di Negara Indonesia, hal tersebut tetap tidak bisa membuat situasi ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Provinsi Aceh mencair. Ada 5 (lima) fase yang telah dilakukan pemerintah Indonesia untuk melakukan perdamaian di tanah Aceh yaitu:

Pertama, pada Kekecewaan rakyat Aceh terhadap pemerintah pusat dikarenakan perbedaan pernyataan presiden soekarno dikalimantan tentang bahwa Indonesia bukan negara islam tapi nasionalis dan Aceh tidak boleh menerapkan syariat islam, padahal dulu telaah dijanjikan oleh Presiden soekarno bahwa Aceh berhak menerapkan syariat islam karena jasa Aceh begitu besar untuk Indonesia. Namun Presiden Soekarno tidak menepati janjinya mengakibatkan terjadinya protes dan pemberontakan yang digerakkan oleh Tengku Muhammad Daud Beureuh yang didukung oleh sebagian besar masyarakat Aceh. Setelah melewati proses tarik ulur yang panjang akhirnya tahun 1959 ke luar keputusan Perdana Menteri Mr. Hardi No. 1/Missi/1959, bahwa propinsi Aceh di beri nama Daerah Istimewa Aceh. Namun daerah istimewa Aceh ini menurut pengertian daerah dan pusat berarti pemberian otonomi yang seluas-luasnya terutama dalam bidang keagamaan, adat dan pendidikan. Tetapi, sekali lagi rakyat Aceh merasa dikhianati oleh pemerintah pusat, karena dalam kenyataan sehari-hari status daerah istimewa Aceh tidak terwujud, sebab yang berlaku untuk mengatur

pemerintahan sehari-hari adalah UU No. 1/Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Karena tidak berjalannya keputusan Perdana Menteri Mr. Hardi No. 1/Missi/1959 tentang nama Daerah Istimewa Aceh, maka konflik di Aceh tetap berkejolak.

Kedua, runtuhnya rezim Orde Baru pada era tahun 1998 membuat kehidupan baru dalam reformasi dan demokrasi di Negara Indonesia. Pada era Pemerintahan Presiden Habibie pola penyelesaian konflik yang dilakukan berbeda dengan para presiden yang terdahulu, Presiden Habibie lebih mengutamakan pendekatan kesejahteraan dan non militer. Presiden Habibie memulihkan status Istimewa Aceh dengan mengesahkan Undang-undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Keistimewaan itu meliputi bidang agama, adat, pendidikan dan peran ulama. Namun pemulihan status Istimewa Aceh tetap tidak bisa meredam konflik di Aceh karena keinginan Aceh bukan soal bidang agama, adat, pendidikan dan peran ulama tapi telah bertambah soal perekonomian.

Ketiga, Pada Masa Presiden Abdurrahman Wahid, mulai pada awal tahun 2000, serangkaian pembicaraan difasilitasi oleh LSM yang berbasis di Swiss, Center for Humanitarian Dialogue (HDC), yang menghasilkan “jeda kemanusiaan” (Humanitarian Pause) pada pertengahan tahun 2000. Meskipun demikian, beberapa faktor yang terkait dengan kekurangan komitmen di kedua belah pihak (baik dari pemerintah Indonesia dan GAM), kegagalan untuk mencanangkan insentif yang tepat untuk menciptakan perdamaian yang berkelanjutan, kekurangan kredibilitas dan kapasitas dari mediator untuk

melaksanakan persetujuan, Untuk menjadi mediator yang berhasil, sebuah LSM tidak hanya harus mengerti duduk persoalannya tetapi harus juga memiliki kapasitas institusional untuk mengatasi pemimpin negara dan pemimpin kelompok serta pengganggu yang potensial, untuk memperlihatkan otoritas dan reputasinya dalam area-area yang bermasalah, dan untuk menarik simpati dan kehormatan dari kubu-kubu yang sedang berunding. Hal inilah yang gagal dihasilkan oleh HDC. HDC bukan hanya LSM yang tidak terlalu menonjol, tetapi juga memiliki kekurangan dalam pengaruh politik dimana misi penjaga perdamaian PBB dapat membawa mediasi dan penerapan perdamaian. Kegagalan dari persetujuan tersebut untuk menyentuh pokok atau kunci permasalahan, dan kehadiran dari pihak-pihak yang ingin merusak yang tidak terkontrol dari kedua belah pihak, telah memicu jatuhnya persetujuan perdamaian. Tidak adanya fleksibilitas baik dari pemerintah Indonesia maupun GAM untuk melaksanakan perundingan. Kekurangan fleksibilitas dan komitmen dari pemerintah Indonesia dan GAM telah membuat proses perdamaian menjadi rentan. Di satu pihak, pemerintah sangat berkeras bahwa Aceh harus tetap menjadi bagian dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan membawa kekecewaan bagi para pemimpin GAM, pernyataan ini telah digunakan terus menerus bagi para pemimpin militer Indonesia, para elit politik, dan para negosiator dalam berbagai kesempatan dan ditempatkan sebagai salah satu acuan untuk negosiasi. Di pihak lain, para pemimpin dan perwakilan GAM tidak cukup fleksibel untuk memunculkan suatu strategi alternatif untuk mendiskusikan permintaan mereka akan kemerdekaan. Setidaknya sampai tahun 2003, banyak pemimpin GAM

berkeras bahwa kemerdekaan penuh untuk Aceh adalah harga mati, sehingga tidak dapat tercipta suatu negosiasi apabila pemerintah Indonesia juga berkeras bahwa Aceh tetap menjadi bagian NKRI. Ketidakfleksibelan GAM dalam penyelesaian perdamaian sedikit banyak berasal dari penilaian dan pemikiran yang salah dari pemerintahan pasca Orde Baru yang disadari sebagai tonggak kejatuhan dan disintegrasi wilayah. Sewaktu negosiasi perdamaian membutuhkan komitmen dari kedua belah pihak, pemerintah Indonesia dan GAM tidak menunjukkan komitmen yang dibutuhkan sewaktu mereka gagal untuk memunculkan konsep yang baru bagi masa depan politik dan ekonomi Aceh.³⁵⁴ Peran HDC sebagai LSM internasional dianggap tidak bisa menyelesaikan masalah karena power dalam dunia internasional kurang dan HDC hanya sebuah LSM biasa jadi untuk menangani konflik antara Pemerintah Indonesia dan Aceh kurang tepat untuk memilih HDC sebagai pihak ketiga. Karena hal tersebut tidak ada kesepakatan untuk berdamai antara Pemerintah Pusat dengan GAM dan konflik pun terus terjadi.

Keempat, Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri kegagalan dalam negosiasi dan penerapan otonomi khusus yang ditolak, kurangnya kredibilitas dan kapasitas dari mediator untuk menerapkan persetujuan yang telah dicapai. Baik Jeda Kemanusiaan dan COHA mengalami kekurangan kredibilitas dan kapasitas (terutama dari pihak mediator) untuk menerapkan persetujuan. Kegagalan dalam menyentuh inti persoalan yang menjadi sumber konflik. Kegagalan Jeda Kemanusiaan dan COHA dapat juga dihubungkan dengan

³⁵⁴ Bob Sugeng Hadiwinata, dkk, Op Cit Hlm 119-121

kegagalan dari kedua perjanjian tersebut untuk menyentuh pokok permasalahan. Sementara jeda kemanusiaan ditujukan untuk mengadakan gencatan senjata, COHA merupakan proses yang lebih pelik dan lebih ambisius yang melibatkan aktivitas demobilisasi dan pelucutan senjata. Sebagai sebuah negosiasi perdamaian, COHA gagal untuk mencapai persetujuan dalam beberapa masalah kunci, seperti bagaimana cara mencapai suatu kompromi antara permintaan kelompok separatis akan kemerdekaan dan pernyataan kuat pemerintah Indonesia bahwa Aceh adalah bagian dari Indonesia, bagaimana penyatuan kembali mantan anggota GAM harus dilakukan, dan sejauh mana mantan anggota GAM dapat berpartisipasi dalam pemerintahan daerah. Sebuah penawaran akan otonomi khusus (UU-NAD) yang diajukan oleh pemerintah Indonesia tidak dapat diterima karena pemerintah sepertinya tidak tertarik untuk menyatukan mantan pejuang GAM ke dalam masyarakat dan politik Aceh. Kegagalan (terutama dari pihak pemerintah Indonesia) untuk memberikan insentif yang tepat sehingga GAM benar-benar bersedia melakukan negosiasi. Pada awal penyelesaian perdamaian – terutama COHA – insentif-insentif yang dapat menjamin terjadinya perdamaian yang berkelanjutan gagal untuk dimunculkan. Dalam perundingan-perundingan yang dilakukan, pihak pemerintah dibutuhkan untuk menawarkan atau menyediakan insentif yang tepat kepada kelompok separatis untuk dapat membuat mereka menerima persyaratan-persyaratan yang terdapat dalam perjanjian. Dalam usahanya untuk memenangkan hati dan pikiran rakyat Aceh dan para pemimpin GAM, pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No. 18/2001 (UU-NAD) yang menyatakan diberlakukannya syariah di propinsi tersebut. Bagi para elit politik,

pemaparan Aceh sebagai komunitas Islam merupakan penilaian yang salah terhadap inti permasalahannya. Pemerintah Indonesia – pada tahun 2001-2004 – juga salah membaca GAM sebagai organisasi Islam. Akibatnya, insentif ekonomi dan politik bagi masyarakat Aceh gagal untuk diberikan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, GAM memiliki kekecewaan yang mendalam dalam bidang ekonomi terhadap pemerintah pusat dan menggunakan etnisitas dan Islam sebagai instrumen untuk memobilisasi pengikutnya dan membawa hal-hal tersebut sebagai bagian dari identitas Aceh. Sehingga, kekosongan insentif politik dan ekonomi telah membawa penyelesaian perdamaian ini dalam ketidakpuasan, terutama bagi para pejuang GAM. Pada bulan Mei 2003, Presiden Megawati mengeluarkan dekrit presiden No. 28/2003 yang mengumumkan bahwa keadaan darurat militer di propinsi tersebut dan memerintahkan penyerangan militer secara penuh yang tergabung dalam Operasi Terpadu, yang menandakan awal dari konflik bersenjata yang paling brutal dan penuh dengan kekerasan di daerah tersebut sepanjang pembentukan GAM pada tahun 1976.³⁵⁵ Pada era kepemimpinan Presiden Megawati Soekarno Putri dalam menyelesaikan konflik di Aceh kepentingan politik nampaknya lebih mendominasi pemikiran dan kebijakan Megawati. Agar pemerintahannya lebih stabil, Megawati berusaha merangkul kekuatan-kekuatan politik termasuk TNI. Strategi ini menggiring pada kebijakan untuk menyelesaikan persoalan Aceh secara domestik dan menghidupkan kembali pendekatan koersif dan militeristik. Demikian juga dengan Megawati. Lebih parah lagi, anggota tim perunding GAM yang akan

³⁵⁵ *Ibid*, Hlm 120-124

berangkat ke Tokyo untuk melanjutkan perundingan mengenai penghentian permusuhan (Cessation of Hostilities) April 2003 ditangkap dan ditahan di Banda Aceh. Buktinya, pemerintahan Megawati menghentikan secara sepihak perundingan yang difasilitasi HDC dan menetapkan Daerah Operasi Militer (DOM) kepada Provinsi Aceh. Fakta-fakta ini menunjukkan kuatnya kekuasaan politik dan komitmen moral dari pemimpin tertinggi pemerintahan akan menghambat proses penyelesaian damai.

Kelima, Posisi SBY dan JK sebagai presiden dan wakil presiden tidak pelak lagi menunjukkan kekuasaan pemerintahan tertinggi. Hal yang sama pentingnya dengan kekuasaan yang berada di tangan SBY-JK adalah komitmen mereka pada upaya penyelesaian persoalan di Aceh secara damai dan bermartabat. Keduanya memiliki keyakinan yang kuat atas cara-cara damai. Mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari dan lembaganya (Crisis Management Initiative – CMI) dipilih dan diminta pemerintah Indonesia untuk memfasilitasi perundingan damai. Pilihan atas CMI juga didukung dan disetujui pihak GAM. Pada tahun 2004 Tsunami meluluhlantahkan Provinsi Aceh dan memaksa GAM untuk melakukan perundingan dikarekan pasca tsunami kekuatan GAM banyak berkurang. Perundingan di Helsinki berlangsung selama lima putaran. Sebulan setelah bencana tsunami putaran pertama berlangsung pada 27-29 Januari 2005. Ini dilanjutkan dengan putaran kedua pada 21-23 Februari, ketiga pada 12-16 April, keempat pada 26-31 Mei, dan terakhir 12-17 Juli 2005. Juga disepakati bahwa kesepakatan tersebut akan ditandatangani dan berlaku efektif pada tgl 15 Agustus 2005, yang kemudian dikenal dengan Helsinki Memorandum of Understanding

(Helsinki MoU). Dan dengan kedua prinsip di atas, perdamaian yang langgeng (sustainable peace) di Aceh akan dapat diwujudkan.³⁵⁶

Pasca penandatanganan MoU Helsinki pada 15 agustus 2005 yang kemudian akan di implementasikan butir butirnya dalam UU No 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh, namun kenyataannya masih banyak hal-hal yang sudah disepakati tidak dilaksanakan dengan konsisten, bahkan dalam UUPA sendiri masih terjadi kesalah pahaman antara masyarakat, Pemerintah Aceh, DPR Aceh dan Pemerintah Pusat. Undang-Undang No. 11/2006 itu tidak sesuai dengan MOU Helsinki, mendorong elite Aceh menyuarakan perlunya revisi atas undang-undang dimaksud agar isinya persis sama dengan MOU Helsinki, Upaya elite Partai Aceh untuk merevisi Undang-Undang No. 11/2006 agar sama persis dengan MOU Helsinki akan melalui proses yang tidak mudah, karena bagi Pemerintah apa yang dimaksud oleh GAM sebagai self-government itu sama saja dengan otonomi khusus yang luas dengan 3 elemen utama (hak pendapatan migas 70%, syariat Islam. dan hak mendirikan partai lokal). Namun masalahnya sekarang adalah isi MOU Helsinki itu dijabarkan oleh Pusat (baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR-RI) melalui Undang-Undang No. 11/2006 dengan masih memberikan batasan-batasan kewenangan Aceh yang tidak persis sama dengan MOU Helsinki, sehingga mengurangi makna self-government. Bahwa pembatasan kewenangan Pemerintah Aceh oleh Pusat melalui Undang-Undang No. 11/2006 merupakan konsekuensi dan sistem negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia. Meski perdamaian telah tercipta di Aceh berkat MOU Helsinki,

³⁵⁶ *Ibid*, Hlm 91-95

kecurigaan di pihak Pemerintah bahwa GAM masih menyimpan ide merdeka belum sepenuhnya sirna. Diketahui bahwa memang suasana saling curiga antara Pusat dan elite Partai Aceh dan GAM masih ada, Yang dikhawatirkan kernudian adalah jika nanti elite Partai Aceh dan GAM menunjukkan keseriusan terhadap aspirasi self-government dan revisi Undang-Undang No. 11/2006 karena merasa Pusat tidak merealisasikan isi MOU Helsinki seperti yang mereka harapkan. Terlebih, beberapa kebijakan yang sudah di sepakati dalam MoU Helsinki dan UUPA pun tidak mampu terimplementasi. Hal ini seperti pembentukan Pengadilan HAM, Pembebasan Tapol/Napol, pembentukan KKR, dan Komisi Klain korban konflik dan inilah yang membuat Aceh merasa dirugikan.³⁵⁷

Dari hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa betapa rumitnya permasalahan konflik yang terjadi antara Pemerintahan Indonesia dengan Pemerintah Aceh. Problematika penerapan otonomi khusus yang diberikaan oleh Pemerintah Indonesia kepada Provinsi Aceh sangat kompleks, terlihat bahwa sejak masa Orde Lama, Orde Baru dan hingga masa reformasi penanganan konflik di Aceh oleh pemerintah Indonesia masih bisa dibidang setengah hati. Unsur politik, tarik menarik kepentingan masih mewarnai penyelesaian konflik di Aceh. Seharusnya pemerintah Indonesia sudah harus bisa membaca situasi, kondisi dan pembelajaran pada kesalahan masa lalu terhadap konflik di Aceh dengan menemukan formula yang tepat sesuai dengan dasar konstitusi dan bentuk Negara Indonesia. Agar setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia bisa berjalan sebagaimana mestinya dan tidak seperti kebijakan terhadulu yang tidak

³⁵⁷Hasan Basri, Konflik Pemerintah Aceh Dan Pemerintah Pusat Pasca MoU Helsinki : Self-Government, Jurnal POLITIKA, Vol. 5, No. 1, Oktober 2014, Hlm 1-10

bisa membaca situasi, kondisi dan pembelajaran kesalahan masalah yang akhirnya memberikan kebijakan yang tidak bisa dipenuhi oleh Pemerintah Indonesia. Dari sekian banyak kewenangan khusus inilah, maka sangat wajar dikatakan Aceh tidak saja berlaku otonomi luas (general competence), bahkan selfgovernment. Hampir semua kewenangan pemerintahan, administrasi, politik, hukum, ekonomi dan sosial-budaya dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintahan Aceh. Namun demikian, ternyata kewenangan-kewenangan khusus ini dalam aksinya hanyalah “menyerupai” bentuk self-government. Realitasnya, munculnya deviasi (penyimpangan) dimana sebagian kewenangan-kewenangan ini sampai sekarang tidak bisa dijalankan oleh pemerintah Aceh.

