

**PENERAPAN OTONOMI KHUSUS DI DAERAH ACEH DALAM
RANGKA PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

T E S I S



OLEH:

NAMA MHS. : Mukhlis Al Huda, S.H.
NO. POKOK MHS. : 14.912.093
BKU : HTN-HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2016



**PENERAPAN OTONOMI KHUSUS DI DAERAH ACEH DALAM RANGKA
PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh:

Nama Mhs. : Mukhlis Al Huda, S.H.
No. Pokok Mhs. : 14.912.093
BKU : HTN-HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum.



Yogyakarta, 13 Februari 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanto, M.H., Ph. D.





PENERAPAN OTONOMI KHUSUS DI DAERAH ACEH DALAM RANGKA
PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

Nama Mhs. : Mukhlis Al Huda, S.H.
No. Pokok Mhs. : 14.912.093
BKU : HTN-HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 10 Maret 2016

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum.

Yogyakarta, 16/3 2016

Anggota Penguji 1

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 16/2016
13

Anggota Penguji 2

Dr. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 17/3 16

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph. D.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Mukhlis Al Huda, S.H.
No. Mhs : 14.912.093

adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

PENERAPAN OTONOMI KHUSUS DI DAERAH ACEH DALAM RANGKA PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Pascasarjana, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 24 Februari 2016
Yang membuat Pernyataan



Mukhlis Al Huda, S.H.
Mukhlis Al Huda, S.H.

MOTTO

MAN JADDA WAJADA
(BARANGSIAPA BERSUNGGUH SUNGGUH BERHASIL)
MAN SHOBARO ZAFIRO
(BARANGSIAPA BERSABAR IA BERUNTUNG)
MAN YASRA' YAHSHUD
(BARANGSIAPA MENANAM IA AKAN MENUAI)

PERSEMBAHAN

**Kepada Orang Tuaku tercinta
Drs.PURWONO dan Dra.BANIYAH,**

**Kedua Kakak saya, saudara-saudara saya serta keluarga besar saya yang
senantiasa memberikan dukungan dan doa .**

**Kepada Sahabat dan Teman-teman dekat saya, berkat keikhlasan,
kesabaran dan kebaikan mereka, saya dapat menyelesaikan tesis ini .**

**Kepada almamater Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.**

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum, w.w.

Alhamdulillah rabbil'alamin segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan berkah rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul "PENERAPAN OTONOMI KHUSUS DI DAERAH ACEH DALAM RANGKA PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA"

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, dan masih banyak kekurangan karena segala keterbatasan yang dimiliki penulis, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan penulisan tesis ini.

Penulisan tesis ini tidak terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak. Baik bantuan yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung. Atas segala bantuan yang sudah diberikan, penulis menghaturkan banyak terimakasih dan memberikan penghargaan kepada para pihak yang telah banyak membantu dan menolong penulis dalam pembuatan tesis ini:

1. Bapak DR. H. Aunur Rohim. SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing dalam penulisan Tesis yang selalu tabah dan sabar membimbing penulis, yang senantiasa dengan rendah hati selalu memberikan motivasi kepada penulis dan selalu sabar dalam mendidik mahasiswanya, sehingga mampu membimbing penulis sampai dinyatakan lulus.
4. Kepada kedua Orang Tua tercinta (Bapak Drs.Purwono dan Ibu Dra.Baniyah) yang sangat penulis sayangi dan penulis banggakan, atas

kasih sayang, perhatian, dukungan, semangat dan khususnya atas doadoanya, penulis bersyukur mendapat kemudahan dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Kepada kedua kakak saya Muhammad Rosyidi Raharjo, Ahmad Salahuddin Kurniawan, dan kakak Ipar Nur Fika Rahmaningrum yang selalu memberikan semangat dan doa dalam proses penelitian tesis ini.
6. Kepada orang yang tersayang dan tercinta Frellyka Indana Ainun Nazikha, S.H., M.H., yang selalu menjadi pemacu semangat, motivasi dan memberikan semangat dalam menyelesaikan Tesis ini dari awal hingga akhir.
7. Kepada Sahabat saya Gatra Satria Pratama, Fahmi Dhimas Irnawan, Aprillia Maya, Mamad Perwira Utama, Humaidiy AS, Asep Zaki, Sholeh UG, Andi Anwar, Vita Tamara, Muhammad Annas, Mufti Zulkarnain, Dendy Prasetyo Nugroho, Rizal Umami, Ferry Okta Frawan, Prayantika Kurniawati, Anggun Melinda, dan Fitria Junaidi yang dengan kerelaanya berkenan membantu untuk tukar dalam proses pembuatan Tesis ini dari awal hingga akhir.
8. Kepada keluarga besar PUKAPAKU yang selalu memberikan dorongan dan motivasi untuk menyelesaikan Tesis.
9. Teman-teman BKU HTN-HAN dan Teman-teman angkatan 33 Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu memberikan motivasi.
- 10.** Seluruh pegawai atau karyawan , petugas kebersihan, satpam, penjaga parkir Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII atas kerjasama dan bantuannya penulis senantiasa

bahagia dan bersemangat dalam menjalani proses perkuliahan hingga mampu menyelesaikan tesis ini.

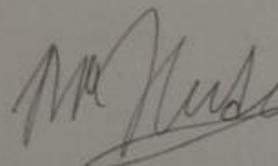
11. Semua pihak yang telah berpartisipasi baik langsung maupun tidak sehingga karya ilmiah tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

Semoga Allah membalas kebaikan yang telah dilakukan dan karya ini dapat menjadi salah satu referensi yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan serta dikemudian hari dapat dilakukan perbaikan guna menjadikan penelitian ini lebih baik lagi.

Wabillahitaufiqwalhidayah,

Wassalamualaikum, w.w.

Yogyakarta, 24 Febuari 2016



Mukhlis Al Huda, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Orisinalitas Penelitian.....	16
F. Landasan Teori	20
a. Teori Negara Kesatuan.....	20

b. Teori Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal	22
c. Teori Desentralisasi Asimetris	28
d. Teori Efektifitas.....	32
G. Definisi Operasional.....	34
H. Metode Penelitian.....	37
I. Sistematika Penulisan.....	40

**BAB II PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH DI NEGARA KESATUAN
REPUBLIC INDONESIA DAN SEJARAH TERBENTUKNYA OTONOMI
KHUSUS ACEH**

A. Permasalahan Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah Pusat Kepada Daerah	42
B. Sistem Pemerintahan Daerah Yang Sentraalisasi, Dekonsentrasi dan Desentralisasi.....	58
C. Sejarah Terbentuknya Otonomi Khusus Di Aceh	73

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

A. Pengulasan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.....	109
B. Desentralisasi Asimetris Negara Kesatuan Republik Indonesia	129
C. Penolakan Rakyat Aceh Terhadap Undang-undang No 18 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus dan Undang-undang No 11 Tahun 2006	

Tentang Pemerintahan Aceh.....	173
D. Problematika Penerapan Otonomi Khusus Yang Diberikan Oleh Pemerintah Indonesia Terhadap Provinsi Aceh.....	203
BAB IV PEMBERIAN OTONOMI KHUSUS ACEH DAN MOU HELSINKI	
A. Apakah Pemberian Otonomi Khusus Kepada Provinsi Aceh Dapat Memberikan Penguatan NKRI Dan Sesuai dengan Tuntutan Masyarakat Aceh.....	227
B. Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki).	252
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan dan Saran	260
DAFTAR PUSTAKA	263
LAMPIRAN.....	273

ABSTRACT

Penelitian ini mengenai problematika penerapan otonomi khusus di daerah Aceh dalam rangka penguatan negara kesatuan yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis apakah otonomi khusus merupakan solusi yang diinginkan oleh masyarakat Aceh selama ini. Penelitian ini bertujuan untuk: 1) menemukan latar belakang problematika penerapan otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah Indonesia terhadap Provinsi Aceh. 2) mengetahui Apakah pemberian otonomi khusus kepada Aceh sudah sesuai dengan tuntutan masyarakat Aceh.

Jenis penelitian penulisan yang dilakukan yakni menggunakan metode penelitian normatif, Metode pendekatan dan pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara pendekatan Normatif Artinya, sumber-sumber data yang sudah dikumpulkan akan dielaborasi dengan kaidah-kaidah umum, teori-teori, serta asas-asas dalam otonomi daerah. Kemudian dikembangkan untuk menemukan kesimpulan dan jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini. dan Penelitian ini mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier sebagai data penelitian yang kemudian dianalisis dengan menggunakan metode penelitian normatif

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis lakukan, dapat disimpulkan bahwa 1) Namun pada prakteknya bahwa sudah 4 kali Aceh di berikan otonomi khusus melalui keputusan Perdana Menteri Mr. Hardi No.1/Misi/1959, undang-undang 44 Tahun 1999, Undang-undang No 18 Tahun 2001 dan undang-undang No.11 Tahun 2006. Begitu kental akan nuansa tarik ulur antara pusat dan daerah, kepentingan yang begitu kuat, politik dan nuansa konflik yang berkepanjangan. Bahwa dapat di simpulkan bahwa pemerintah Indonesia masih belum bisa secara baik untuk menangani konflik di Aceh, dapat di lihat setiap pemberian kebijakan dari pemerintah Indonesia yang cenderung masih kurang berfikir panjang dan tidak melihat pelajaran masa lalu serta kurang membaca arah keinginan Aceh. Hasil dari itu adalah suatu kebijakan yang tidak bisa dilaksanakan secara baik oleh Pemerintah Indonesia dan selalu menimbulkan konflik yang baru. 2) Sudah (4) empat kebijakan otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah Indonesia untuk meredam konflik di provinsi Aceh mulai dari zaman Orde Lama, Orde Baru hingga reformasi hasilnya pun belum bisa menyelesaikan konflik secara baik. Dahulu yang diinginkan oleh Aceh hanya kemerdekaan bukan daerah Istimewa, otonomi khusus atau pun UUPA. Namun yang mereka dapatkan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat Aceh.

Kata kunci : Negara Kesatuan, Pemerintahan Daerah, Otonomi Khusus Aceh.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ https://.wikipedia.org/wiki_id/Aceh Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 09:26 WIB

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

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

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

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

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

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

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

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

oleh pemerintah pusat bahwa ada gerakan bawah tanah yang memproklamasikan kemerdekaan di Aceh.¹⁰

Gagasan-gagasan Hasan Tiro semakin memuncak setelah pemerintahan Orde Baru yang mengeksploitasi gas alam dan minyak bumi di Aceh Utara sejak awal 1970-an. Hasan Tiro memunculkan dirinya sebagai “Duta Besar Republik Indonesia Islam Aceh”. Sejak saat itu, ia ikut berdiplomasi di luar negeri, terutama di New York untuk memasukan agenda-agenda tentang Aceh dalam forum internasional PBB. Salah satu puncaknya adalah ketika ia mencetuskan GAM pada tahun 1976.¹¹

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

¹⁰ Nazaruddin Syamsuddin, Op Cit. Hlm 70

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

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

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

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

¹² https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan_di_Aceh Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 10:59 WIB

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan_di_Aceh Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 11:11 WIB

¹⁶ Tim kell, The Roots of Acehnese Rebellion 1989-1992, (New York: Cornell University Pers, 1995), Hlm 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Muhammad Jusuf Kalla menjadi penting dan menentukan bagi terwujudnya proses perdamaian di Aceh.¹⁹

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

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

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

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

B. Rumusan masalah

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

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis bertujuan untuk mendapatkan hasil yakni :

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

²⁰ Nota Kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki)

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

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

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

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

adat istiadat maka Indonesia lebih ideal menggunakan sistem desentralisasi asimetris.

E. Orisinalitas Penelitian

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

F. Landasan Teori

1. Teori Negara Kesatuan

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

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

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

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

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

Kedua asas itu secara singkat pengertiannya dapatlah dikemukakan sebagai berikut:²³

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

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

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

²³ Soehino, ”*Ilmu Negara*”, Cetakan Ketujuh, (Yogyakarta: Liberty, 2005) Hlm 225

²⁴ Moh. Kusnardi, *Op.cit.* Hlm 208

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

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

2. Teori Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.* Hlm 47

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

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

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

²⁹ *Ibid*, Hlm 48

³⁰ *Ibid*, Hlm 49

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

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

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

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

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

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

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

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

³³ *Ibid*, Hlm 51

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

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

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

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

³⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.* Hlm 53

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

3. Teori Desentralisasi Asimetris

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

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

“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

³⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.* Hlm 54

³⁷ Anthon Raharusun, *Op.cit* Hlm 33

³⁸ Ni'mahtul Huda, *Op.cit.* Hlm 59

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

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

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

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

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

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

Van Houten mendefinisikan otonomi (desentralisasi asimetris atau otonomi khusus) seperti berikut ini:⁴¹

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

⁴⁰ *Ibid*, Hlm 60

⁴¹ *Ibid*, Hlm 61

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

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

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

Menurut pendapat Djohermansyah Djohan berikut ini:⁴³

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

⁴² *Ibid*, Hlm 62

⁴³ *Ibid*, Hlm 63

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

C. Teori Efektivitas

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

Mengutip Ensiklopedia administrasi⁴⁴, menyampaikan pemahaman tentang efektivitas sebagai berikut :

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

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

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

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

Apabila kita melihat efektivitas dalam bidang hukum, Achmad Ali⁴⁵ berpendapat, bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan, bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto⁴⁶ adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

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

⁴⁵ Achmad Ali, "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1", (Jakarta: Kencana, 2010). Hlm 375

⁴⁶ Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008). Hlm 8

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

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

G. Definisi Operasional

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

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

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

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

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

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

bahwa negara adalah desentralisasi atau bahwa teritorial negara dibagi ke dalam teritorial-teritorial bagian berarti bahwa tatanan hukum nasional tidak hanya mengandung norma-norma pusat tetapi juga norma-norma daerah. Bidang-bidang validitas teritorial yang berbeda-beda dari tatanan hukum daerah adalah pembagian-pembagian teritorial. Bersama-sama hukum daerah membentuk masyarakat hukum daerah, membentuk masyarakat tatanan hukum keseluruhan atau nasional yang disebut negara⁴⁹.

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

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

⁴⁹ *Ibid*, Hlm 431

⁵⁰ Ni'mahtul Huda, *Op Cit*. Hlm 59

H. Metode Penelitian

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

⁵¹ Soerjono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 10.

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

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

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

3. Metode Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data

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

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

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

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

4. Analisis Data

Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif⁵⁴ Dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Salah satunya dengan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah kebijakan tentang otonomi daerah yang dilakukan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia dan berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian, pendekatan

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

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

segara Historis dan pendekatan secara konseptual dengan desentralisasi asimetris .

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

I. Sistematika Penulisan

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

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

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

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

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

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

BAB II

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

A. Permasalahan Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah

Republik Indonesia, disingkat RI atau Indonesia, adalah negara di Asia Tenggara yang dilintasi garis khatulistiwa dan berada di antara benua Asia dan Australia serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari sekitar 17.504 pulau (menurut data tahun 2004; lihat pula: jumlah pulau di Indonesia), sekitar 6.000 di antaranya tidak berpenghuni tetap, menyebar sekitar katulistiwa, memberikan cuaca tropis. Pulau terpadat penduduknya adalah pulau Jawa, di mana lebih dari setengah (65%) populasi Indonesia. Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Jawa dengan luas 132.107 km², Sumatera dengan luas 473.606 km², Kalimantan dengan luas 539.460 km² dan rangkaian pulau-pulau ini disebut pula sebagai kepulauan Nusantara atau kepulauan Indonesia.⁵⁵ 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. Batas wilayah Indonesia diukur dari kepulauan dengan menggunakan territorial laut. Negara Indonesia yang terdiri atas negara

⁵⁵ http://id.wikipedia.org/wiki/Geografi_Indonesia Hari Senin 23 Maret 2015 Pukul 11:05 WIB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁸ *Ibid*, Hlm 22-23

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

⁵⁹ *Ibid*, Hlm 25

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

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

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

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

⁶⁰ RHD. Koesomahatmadja, S.H, *Op cit.* Hlm 28

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

⁶² *Ibid*, Hlm 29

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

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

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

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 1945.⁶⁵ Setelah PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menetapkan UUD 1945, dibentuklah panitia kecil yang

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

⁶⁵ *Ibid*, Hlm 20

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

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

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

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

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

⁶⁶. Josef Riwu Kaho, *Op cit.* Hlm 27

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

- Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *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 badan penyelidik untuk persiapan Indonesia merdeka di gedung *Chuuoo Sang-in* di Jakarta yang dalam pidato beliau mengemukakan:

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

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

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

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

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

⁶⁸ *Ibid*, Hlm 165

⁶⁹ *Ibid*, Hlm 166

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

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

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

⁷⁰ 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

⁷¹ *Ibid*, Hlm 310.

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

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

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

kepada negara kesatuan pemerintah Indonesia mulai lagi merubah sistem pemerintahan daerahnya.⁷³

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

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

kembalinya kepada UUD 1945 maka sistem pemerintahan daerah Indonesia berdasarkan atas Pasal 18 UUD 1945.⁷⁴

Pada masa Orde Baru telah dirubahnya sistem desentralisasi digesekan kepada sentralisasi dan dekonsentrasi, dimana sebenarnya undang-undangnya mengarah kepada desentralisasi namun dalam implementasinya pemerintah orde baru lebih menonjolkan kepada sentralisasi dan dekonsentrasi. Hal inilah yang mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang juga mengatur pemerintahan daerah berdasar dekonsentrasi, selain memberi titik berat otonomi daerah pada kabupaten/kotamadya. Namun demikian, unsur sentralisasi lebih menonjol dari unsur desentralisasi. Ada tiga prinsip dasar yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Bangunan Pemerintah Daerah yang demikian, kondusif untuk menciptakan landasan yang kuat untuk pembangunan ekonomi. Sistem tersebut pada satu sisi telah menciptakan stabilitas, kondusif untuk menjalankan program-program nasional yang dilaksanakan di daerah. Namun pada sisi lain, kondisi telah menciptakan ketergantungan yang tinggi dalam melaksanakan otonominya, seperti ketergantungan dalam aspek keuangan, kewenangan, kelembagaan, personil, perwakilan termasuk pelayanan yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah. Benar bahwa undang-undang di atas telah mencetuskan azas-azas desentralisasi dan otonomi daerah namun belum cukup kuat untuk membangkitkan peranan, partisipasi dan “rasa memiliki” daerah dalam pembangunan karena semangat dari undangundang tersebut dirasa lebih

⁷⁴ The Liang Gie, *Op.cit.* Hlm 13

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

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

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

⁷⁵ Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op Cit*, Hlm 142-150

dengan Indonesia, ada beberapa daerah yang melakukan pembontakan yang ingin memerdekakan diri karena dirasa pemerintahan daerahnya mampu dan bisa menjadi negara sendiri karena sumber dayanya yang melimpah namun hanya dinikmati oleh pemerintah pusat.⁷⁶

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

⁷⁶ Pheni Chalid, *Op Cit*, Hlm 4-6

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

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

B. Sistem Pemerintahan Daerah Yang Sentralisasi, Dekonsentrasi dan Desentralisasi

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

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

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

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

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

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

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

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.⁸² Dimana sentralisasi itu segala pengeturan negara berada di titik pusat atau kewenangan penuh dimiliki oleh pemerintah pusatnya. Jadi, pemerintah daerahnya menjalankan apa yang diperintahkan oleh pusat mulai dari sistem pemerintahan daerahnya hingga

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

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

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

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

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

⁸³Pheni Chalid, *Op Cit*, Hlm 3-4

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁶ *Ibid*, Hlm 165-169

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

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

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

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

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

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

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

dekonsentrasi pada prinsipnya adalah⁹¹ 1. merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi; 2. menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri; 3. merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

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

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

masyarakat.⁹² Ideologisasi harmoni oleh orde baru ini seolah mendapatkan pembenaran dari doktrin agama maupun budaya bahwa keharmonisan hidup bermasyarakat merupakan cita-cita luhur yang selalu ditekankan, ideologi harmoni dipolitisasi oleh Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan. Akselerasi penerimaan ideologi harmoni dalam masyarakat, dilakukan melalui berbagai strategi, melalui dari menutup pintu adanya perbedaan pendapat, hingga dengan cara doktrin yang dilakukan secara sistematis melalui pola Penataran Pendidikan Moral Pancasila. Pola kekuasaan yang sentralistis dan kebijakan yang bersifat top down, mengakibatkan ketidak seimbangan secara sosial, politik dan ekonomi ditengah masyarakat⁹³

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

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

⁹² *Ibid*, Hlm111

⁹³ *Ibid* Hlm,112

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

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

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

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

⁹⁵ Pheni Chalid *Op.Cit*, Hlm. 113

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

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

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

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

bangunan sentralistik selama Orde Baru yang belum sepenuhnya dapat dihilangkan.⁹⁸

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

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

⁹⁸ Pheni Chalid *Op Cit*, Hlm. 114

⁹⁹ *Ibid*, Hlm. 118

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

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

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

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

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

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

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.¹⁰⁴ Tatanan hukum desentralisasi terdiri atas norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial yang berbeda, dimana norma-norma tersebut juga berlaku di teritorial yang berbeda pula. Sedangkan norma yang berlaku hanya di sebagian teritorial disebut norma daerah. Norma-norma daerah yang berlaku

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

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

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

bagi satu bagian yang samadari seluruh teritorial membentuk tatanan hukum bagian. Norma-norma tersebut membentuk masyarakat hukum bagian. Pernyataan bahwa negara adalah desentralisasi atau bahwa teritorial negara dibagi ke dalam teritorial-teritorial bagian berarti bahwa tatanan hukum nasional tidak hanya mengandung norma-norma pusat tetapi juga norma-norma daerah. Bidang-bidang validitas teritorial yang berbeda-beda dari tatanan hukum daerah adalah pembagian-pembagian teritorial. Bersama-sama hukum daerah membentuk masyarakat hukum daerah, membentuk masyarakat tatanan hukum keseluruhan atau nasional yang disebut negara¹⁰⁵ salah satu alasan desentralisasi adalah karena desentralisasi memberikan kemungkinan untuk mengatur masalah yang sama secara berbeda yang berada didaerah yang berbeda-beda pula. Tatanan hukum seperti itu lebih di kehendaki karena wilayah geografis, nasional, budaya, ras dan agama. Semakin besar teritorialnya dan negaranya berbentuk kepulauan semakin keharusan dimana negara tersebut menggunakan sistem desentralisasi karena dirasa efektif untuk mengatur pemeritahan daerahnya.

Shabbir Cheema and Rondinelli dalam Syaukani HR¹⁰⁶ menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

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

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

¹⁰⁶Syaukani HR, "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*", (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2002), Hlm 32-35.

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

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

C. Sejarah Terbentuknya Otonomi Khusus di Aceh

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁹ *Ibid*, Hlm 24.

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

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

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

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

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

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

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

¹¹¹ *Ibid*, 8-9

¹¹² Darmansjah Djumala, *Op.cit*, Hlm 26.

¹¹³ Neta S. Pane, *Op.Cit*, Hlm 16

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

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

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

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

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

¹¹⁵ Darmansjah Djumala, *op. Cit*, Hlm 30

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

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

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

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

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

¹¹⁸ *Ibid*, Hlm 186

diberikan status khusus bagi daerahnya untuk melaksanakan Syariat Islam di dalam sistem pemerintahan daerahnya.¹¹⁹

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

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

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

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

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

¹²⁰ Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 4

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

¹²² *Ibid*, Hlm 35

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

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

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

¹²⁴ *Ibid*, Hlm 157

¹²⁵ Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 4

tubuh TNI. Sampai berakhirnya pemerintahan Orde Lama pimpinan Soekarno daerah Aceh relatif aman¹²⁶

Setelah rezim Soekarno jatuh dan beralih ke Rezim Soeharto, tokoh-tokoh Aceh berharap bahwa kehidupan sosial, ekonomi, dan politik di daerah bisa terwujud lebih baik dibandingkan dengan yang apa telah terjadi pada masa pemerintahan Soekarno. Akan tetapi, harapan itu tinggal sekedar harapan. Sistem sentralistik yang diterapkan pada masa Orde Baru (Soeharto) ternyata, hanya menjadikan Aceh sebagai daerah sapi perah. Rakyat Aceh hanya bisa melihat dengan tetesan air mata, saat kekayaan alam tanah leluhurnya dikuras habis oleh tangan-tangan asing yang membawa mandat dari pemerintah pusat. Mereka tidak bisa lagi menjadi tuan dirumah sendiri. Mereka hanya pasrah bernaung di antara gubug-gubug nipah yang mereka dirikan. Sementara orang lain dengan kekuasaan tangan-tangan pemerintah pusat bertindak semena-mena di depan matanya¹²⁷

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

¹²⁶ Neta s. Pane, *Op.Cit.* Hlm 30

¹²⁷ *Ibid*, Hlm 39-40

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

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

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

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

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

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

¹³⁰ *Ibid*, Hlm 144

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

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

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

¹³¹ *Ibid*, Hlm 96-98

¹³² Neta S. Pane, *Op.Cit*, Hlm 36

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

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

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

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

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

¹³⁵ Syarifuddin Tippe, *Op.Cit*, Hlm 70

¹³⁶ Moch.Nurhasim, dkk, *Op.Cit*. Hlm 48

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

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

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

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

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

¹³⁸ Julien Benda, "Pengkhiatanan Kaum Intelektual", (Jakarta: Gramedia, 1997), Hlm. 25

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

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

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

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

¹⁴⁰ Moch. Nurhasim, dkk, *Op Cit* .Hlm 75

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁴ Syamsul Hadi, dkk, *Op Cit.* Hlm 77

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

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

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

¹⁴⁵ Moch. Nurhasim, dkk, *Op Cit.* Hlm 24

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

¹⁴⁷ Kristen E. Schulze, *Op. Cit.*, Hlm 4

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

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

Setelah Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden pada tanggal 21 Mei 1998, seketika itu pula muncul gerakan massa terbuka yang menyuarakan sikap anti militer dan anti Jakarta. Ditengah situasi politik yang tidak berpihak kepada TNI dan di tengah derasnya tuntutan pengungkapan tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan TNI di Aceh pada masa pemerintahan Soeharto, pangila ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) Jendral Wiranto Berusaha untuk meraih kembali kepercayaan publik dengan mencabut status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh pada tanggal 7 Agustus 1998. Disamping mencabut status DOM di Aceh, Jendral Wiranto juga meminta maaf atas perlakuan individu TNI selama masa DOM.¹⁴⁹ 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

¹⁴⁸ Riza Sihbudi, dkk, *Op.Cit*, Hlm 39-42

¹⁴⁹ Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 38.

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

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

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

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

¹⁵⁰ Alyasa Abubakar, *Op.Cit*, Hlm 14

¹⁵¹ Darmansjah Djumala, *Op.Ci*, Hlm 39

¹⁵² Syamsudin Haris, *Op.Cit*. Hlm 119

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

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

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

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

¹⁵³ Mukhlis, Op Cit, Hlm 83-84

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵⁷ *Ibid*, Hlm 76

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

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

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

¹⁵⁸ *Ibid*, Hlm 77

¹⁵⁹ Ni'matul Huda *Op.Cit*, Hlm 206

¹⁶⁰ Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 41

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

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

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

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

¹⁶² Darmansjah Djumala, *Op.Cit*, Hlm 41-42

¹⁶³ Harry Kawilarang, *Op.Cit*, Hlm 162-163

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

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

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

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

¹⁶⁴ Syamsul Hadi dkk , *Op.Cit.* Hlm 57

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

¹⁶⁶ Syamsul Hadi dkk , *Op.Cit.* Hlm 58

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

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

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

¹⁶⁷ *Ibid* , Hlm 59

¹⁶⁸ Harry Kawilarang, *Op.Cit*, Hlm 168

¹⁶⁹ Darmansjah Djumala, *Op Cit*, Hlm 45

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

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.¹⁷¹

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

¹⁷⁰ Tsunami dan Bakti Taruna, *Op Cit* Hlm.19

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

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

Keadaan darurat militer di Aceh, mulai berlaku sejak pukul 00:00 WIB tanggal 19 Mei 2003, dalam jangka waktu enam bulan, kecuali diperpanjang dengan Keputusan Presiden tersendiri. Keputusan ini memang kemudian diperpanjang selama enam bulan lagi dengan Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 2003. Kemudian Presiden Megawati menurut status darurat militer di Aceh menjadi darurat sipil, memulai Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tanggal 18 Mei 2004 dan mulai berlaku sejak pukul 00:00 tanggal 19 Mei 2004.¹⁷⁴

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

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

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

¹⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, Hlm 46

kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintah dapat segera dipulihkan kembali.¹⁷⁵

Sulit dibayangkan dan diandaikan, GAM akan menerima syarat-syarat fundamental yang diajukan oleh pemerintah Indonesia, yakni: pertama, GAM harus menerima otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, berkomitmen meletakkan senjata, dan ketiga, membubarkan Tentara Nanggroe Atjeh (TNA), serta berpartisipasi dalam proses politik kesepakatan penghentian permusuhan (COHA). Sikap GAM yang “keras kepala” selama ini secara faktual gamblang menunjukkan betapa sulitnya mengkompromikan dua kutub kepentingan/orientasi yang berbeda tajam (apalagi disertai penggunaan kekuatan bersenjata) melalui cara damai, kendatinya dapat ditempuh dengan penuh komitmen, kejujuran, penghargaan timbal balik, dan secara mutlak harus sesuai dengan kerangka NKRI¹⁷⁶

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

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

¹⁷⁶ *Ibid*, Hlm 171-172

kerusuhan-kerusuhan yang terjadi dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa¹⁷⁷

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

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.* Hlm 294-300

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸³ Darmansjah Djumala, Op Cit, Hlm 47-48

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

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

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

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

¹⁸⁵ Moch. Nurhasim, *Op.Cit.* Hlm 61

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

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

¹⁸⁶ *Ibid* Hlm 64

¹⁸⁷ *Ibid*,Hlm 65

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

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

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

¹⁸⁸ *Ibid*, Hlm 66

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

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 Tyosakai 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 samapi 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 pembntukan sebuah negara merdeka. Hal ibi terlihat selama masa persidangan pertama, yang membicarakan mengenai *philosofische grondslag*, dasar falsafah yang harus dipersiapkan dalam rangka Indonesia merdeka.¹⁹⁶ Pembahasan mengenai hal-hal teknis tentang bentuk negara dan pemerintahan bau 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 cabinet parlementer pertama di bawah Perdana Menteri Syahrir. Padahal, seperti yang kita

¹⁹⁶ Jimly Asshidiqie, "*Kontitusi 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 Parlemerter 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 Bijeenkomst 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 Filosofi, 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 dirobohkan, 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 rechtsgemenschap) 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 menunjukkan 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(*rechtgemeenschap*) 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 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 membedakan 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 umumnya³. 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 sebageian 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 pemerintah 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 bagsa 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, dibetuklah 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 berlangsung 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 undangundang, 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 Tutik, *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. Pendelum 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 Tatahan 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 tatahan 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 tatahan hukum nasional tidak hanya mengandung norma-norma pusat tetapi juga norma-norma daerah. Bidang-bidang validitas teritorial yang berbeda-beda dari tatahan hukum daerah adalah pembagian-pembagian teritorial. Bersama-sama hukum daerah membentuk masyarakat hukum daerah, membentuk masyarakat tatahan 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 pemerintahan 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 sistim sentralistik, setelah terjadinya revormasi undang-undang terus diperlaluakannya 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 beberpaa 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 mendapatka 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 konfik 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

Sepeninggal 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 Atjeh 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 *represif*, 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 Syarriyah, Dibentuknya lembaga Mahkamah Syarriyah yang merupakan peradilan Syariat Islam baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Mahkamah Syarriyah kabupaten/kota merupakan pengadilan tingkat pertama, sedangkan Mahkamah Syarriyah Provinsi sebagai pengadilan tingkat banding. Adapun Mahkamah Syarriyah 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 dihadap 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 pemillihan 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 bintara 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 bintara dan pelatihan umum bagi bintara 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 Nanggroe 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 Nanggroe bukan lah lembaga politik dan pemerintahan, mengenai Wali Nanggroe 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) yaitu

.³²⁶

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. Ketidak puasan 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 dibilang 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.

BAB IV

PEMBERIAN OTONOMI KHUSUS ACEH DAN MOU HELSINKI

B. Apakah Pemberian Otonomi Khusus Kepada Provinsi Aceh Dapat Memberikan Penguatan NKRI Dan Sesuai dengan Tuntutan Masyarakat Aceh

Sejak awal, ada banyak perdebatan mengenai posisi Aceh di dalam NKRI. Sebagian mengatakan bahwa keberadaan itu adalah tidak sah dan mengingkari kehendak orang Aceh bahkan sejarah Aceh yang memang merupakan satu identitas politik tersendiri, sementara identitas Indonesia adalah – meminjam Tiro – suatu identitas buatan yang datang belakangan dan rapuh. Karenanya, keduanya tidak mungkin diperbandingkan, apalagi disandingkan. Kelompok pemikiran ini tentu bahkan menganggap penggabungan Aceh ke dalam Indonesia sebagai suatu pilihan politik pencaplokkan. Namun sebagian pihak menganggap keberadaan Aceh di dalam Indonesia sejalan dengan proses kesejarahan kedua belah pihak, karena menghadapi penindasan yang sama, memiliki nasib yang sama dan karena itu pantas bila membangun cita-cita nasionalisme bersama. Karena itu, dukungan ulama Aceh terhadap proklamasi Indonesia adalah sesuatu yang logis dan pantas didukung. Bahkan sebaliknya dari pihak pejuang republik pun, keikutsertaan Aceh ke dalam Indonesia baru dipandang sangat strategis, baik karena faktor kesejarahan Aceh mau pun karena dipandang sebagai daerah modal.³⁵⁸

³⁵⁸ Ahmad Taufan Damanik, Hasan Tiro Dari Imajinasi Negara Islam ke Imajinasi Etno-Nasionalis From the Imagination of an Islamic State to the Imagination of Ethnonationalism, Cetakan Pertama ,(Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung (FES) dan Aceh Future Institute (AFI), 2010), Hlm 27

Kemerdekaan Indonesia disambut oleh rakyat Aceh dengan gegap gempita. Mereka bertekad akan mempertahankan kemerdekaan dengan semboyan merdeka atau mati syahid. Mereka berjuang sekuat tenaga untuk mempertahankan kemerdekaan sehingga rencana Belanda hendak menduduki Aceh tidak dapat terlaksana. Perjuangan mempertahankan kemerdekaan ini para ulama berada di garis depan. Setelah kemerdekaan, di Aceh berkumandang seruan-seruan rakyat agar hukum-hukum Islam dilaksanakan sepenuhnya. Akan tetapi pemimpin-pemimpin Aceh melihat waktunya belum tepat untuk memenuhi tuntutan rakyat tersebut. Karena itu ketika Bung Karno meminta rakyat Aceh untuk berperang aktif melawan Belanda, Teungku Daud Beureuh selaku wakil rakyat Aceh meminta agar setelah perjuangan selesai Aceh dibolehkan menjalankan Syariat Islam. Permintaan ini pun disanggupi oleh Bung Karno. Tetapi setelah perjuangan selesai Bung Karno tidak menepati janjinya. Ini dibuktikan oleh pidato presiden Sukarno di Amuntai yang menyatakan tidak menyukai lahirnya negara islam dari Republik Indonesia, hal ini membuat kecewa rakyat Aceh yang telah diberi janji, padahal Aceh tidak berniat untuk mendirikan Negara Islam, mereka hanya ingin menjalankan Syariat Islam.³⁵⁹

Kekecewaan rakyat Aceh sampai ke telinga Imam NII Kartosuwiryo, yang segera mengirim seorang utusannya Abdul Fatah alias Mustafa, untuk mendekati para pemimpin Aceh pada awal tahun 1952. Melalui Abdul Fatah, Kartosuwiryo mengirimkan sebuah salinan dakwahnya tentang gerakan DI/TII, dan mengajak para pemimpin Aceh untuk bergabung. Ajakan ini mendapat sambutan baik di

³⁵⁹ M. Nur EL Ibrahimy, TGK. M. Daud Beureuh: Peranannya Dalam Pergolakan di Aceh, (Jakarta: Gunung Agung 1982), Hlm 41-67

Aceh.³⁶⁰ Akibat pencabutan Aceh sebagai daerah otonom yang luas dan hanya diberi status karesiden inilah, akhirnya hubungan antara Aceh dengan pemerintah pusat merenggang, dan terjadilah keinginan untuk membentuk Negara Islam Aceh pada tahun 1953, yang kemudian dikenal dengan pemberontakan Daud Beureuh.

Pada masa konflik, baik di era DI/TII, terutama di masa perlawanan GAM perdebatan ini kembali menguat. Ketidakpuasan yang memuncak semakin mendorong banyak pihak mempertanyakan ulang menyangkut posisi Aceh di dalam Republik Indonesia. Puncaknya adalah gelombang aksi massa yang menuntut referendum. Berbagai analisis umumnya mengatakan bahwa jika referendum dilakukan tempohari, maka nasib Aceh akan sama dengan Timor Leste, memisahkan diri dari Indonesia. Artinya, setelah sejak awal menimbulkan kontroversi, di dalam proses selanjutnya integrasi Aceh ke dalam Republik Indonesia memang terus-menerus mengalami penggerusan. Secara kronologis, perlu dijelaskan bagaimana proses pembentukan *imagined community* Indonesia dan sikap orang Aceh pada awal pembentukannya, bagaimana kemudian mereka melakukan pemberontakan hingga pada akhirnya muncul a *new imaginary*, yakni Aceh Merdeka, sebagaimana diformulasikan oleh Mohammad Hasan di Tiro. Tentu saja ada banyak studi dari kalangan sejarawan, baik lokal mau pun internasional yang sudah menulis panjang lebar mengenai dinamika politik Indonesia-Aceh tersebut.³⁶¹

Akumulasi dari berbagai permasalahan yang di hadapi oleh rakyat Aceh, sekelompok intelektual dan ulama di artikulasikan dengan membentuk Gerakan

³⁶⁰ Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti 1990), Hlm 89

³⁶¹ *Ibid*, Hlm 28

Aceh Merdeka (GAM). Gerakan Aceh Merdeka pada mulanya merupakan sebuah gerakan yang tumbuh di sekitar lokasi industri, tepatnya di bukit Chokan Pidie, yang di pelopori oleh seorang intelektual Aceh yang lama tinggal di Amerika Serikat, yaitu Muhammad Hasan Tiro.³⁶²

Konflik Aceh merupakan salah satu konflik laten yang tunasnya telah tumbuh sejak masa-masa awal kemerdekaan dengan berbagai faktor penyebabnya seperti konflik yang terjadi di Aceh bukan baru kemarin terjadi. Konflik Aceh telah terjadi beberapa kali sepanjang sejarah, dari masa ke masa, konflik yang terjadi di Aceh berbeda dengan latar belakang penyebabnya. Sesungguhnya faktor yang melatar belakangi rakyat Aceh bergerak adalah karena mereka merasa posisinya terancam, baik dalam sektor ekonomi maupun politik, sebagai akibat kebijakan sentralistik pemerintah RI.³⁶³ Pada masa Orde Baru kebijakan pemerintah di tekankan pada pembangunan dengan didasarkan pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Aset-aset sumber daya alam di Aceh di eksploitasi dalam konteks pembangunan ini.³⁶⁴ Dalam bidang ekonomi, masalah eksploitasi ekonomi menjadi akar konflik. Aceh yang kaya akan sumber daya alam namun amat di sayangkan masyarakat Aceh tidak di libatkan dalam proses perencanaan, pengolahan, dan distribusi hasil dan potensi sumber daya alam daerah mereka.

Pemerintah Orde Baru mengeksploitasi gas alam dan minyak bumi di Aceh Utara sejak awal 1970-an. Gas alam dan minyak bumi ini ditemukan di

³⁶² Sjamsuddin Naaruddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1987), Hlm 70-71

³⁶³ Syamsul Hadi, dkk., *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, *Op Cit*, Hlm 49-50.

³⁶⁴ Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh : Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, *Op Cit*, Hlm 13.

sekitaran pemukiman masyarakat Arun akhir 1960-an. Penemuan ini diteruskan dengan dibangunnya pusat-pusat investasi besar berupa PT Arun (1974). Pada tahun itu, Aceh mencatat sejarah baru dalam pembangunan daerahnya ketika ditemukan sumber gas alam yang tergolong terbesar di dunia. Penemuan ini bersamaan dengan krisis energi yang melanda dunia, sehingga usaha pengeksplorasianya dipercepat dengan miliaran rupiah ditumpahkan untuk proyek ini. Dalam waktu empat tahun, di blang Lancang telah berdiri pabrik pencairan minyak terbesar di dunia. Kawasan industri ini kemudian semakin berkembang, wilayah ini kemudian dikemas dalam satu wilayah industri yang dinamakan ZILS (Zona Industri Lhokseumawe).³⁶⁵ Beberapa perusahaan besar, antara lain PT. Pupuk Asean, Asean Aceh Fertilizer (AAF) yang berdiri pada tahun 1981. Pada tahun 1982 hingga tahun 1985 di bangun pula PT Pupuk Iskandar Muda (PIM) serta pabrik kertas PT. Kertas Kraft Aceh (KAA) serta sebuah MNC, yakni Mobil Oil. Sejak itu Aceh mulai berkenalan dengan industri-industri besar. Wilayah Aceh Utara kemudian di kemas dalam satu wilayah industri yang di namakan Zona Industri Lhokseumawe (ZILS).³⁶⁶

Masalah ini pun pada awal-awal kemerdekaan juga menjadi salah satu persoalan, hingga munculnya GAM. Salah satu isu yang dikembangkan Hasan Tiro, khususnya gagasan mengenai ketidakadilan di samping gagasan mengenai penjajahann orang-orang Jawa atas kekayaan Aceh, salah satunya bersumber dari ketidakpuasan atas eksplorasi sumber minyak di Aceh Utara yang dianggap

³⁶⁵ Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Kajian Tentang Konsensus Normatif Antara RI-GAM Dalam Perundingan Helsinki*, *Op Cit*, Hlm 71-72.

³⁶⁶ Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, *Op Cit*, Hlm 52

menggorbankan rakyat kecil dan lebih menguntungkan Indonesia ketimbang Aceh. Pada waktu itu suasana politik di tingkat nasional yang dikuasai oleh orang-orang Jawa dan pekerja-pekerja yang berasal dari Jawa dan Gayo yang dijadikan sebagai milisi oleh kalangan militer, juga turut mendorong penyebutan Jawa sebagai kolonialis oleh Hasan Tiro.³⁶⁷

Munculnya GAM adalah akibat kebijakan pemerintah pusat dengan ABRI/TNI sebagai penopang utama yang dianggap tidak adil terhadap rakyat Aceh dan gerakan ini dapat dipandang sebagai representasi kekecewaan dan kemarahan rakyat Aceh terhadap Indonesia pada masa Orde Baru. Pada mulanya gerakan ini lebih dikenal sebagai ASNLF (Aceh Sumatra National Liberation Front). Nama ini yang sering digunakan dalam dokumen-dokumen resmi mereka, meskipun oleh TNI (pada waktu itu ABRI dan Pemerintah) mereka sering disebut sebagai Gerakan Pengacau Liar (GPL). Penggunaan nama ASNLF dan GAM ini, menurut keterangan dari Dr. Husaini Hasan tidak mengandung perbedaan, karena keduanya berintikan sama. Hasan Tiro melalui ASNLF sejak awal sudah secara tegas menyatakan ingin mendirikan negara terpisah dari Republik Indonesia, berbeda dengan peristiwa DI/TII Daud Beureueh di masa 1953-1963 yang ingin bentuk negaranya adalah Islam, tetapi koridornya tetap Indonesia.³⁶⁸

³⁶⁷Moch. Nurhasim, Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Kajian Tentang Konsensus Normatif Antara RI-GAM Dalam Perundingan Helsinki, *Op Cit*, Hlm 73-74 tumbuhnya kelompok separatisme GAM di Aceh tidaklah lahir dalam arena yang kosong, tetapi berkaitan dengan dinamika politik, ekonomi, sosial, dan pembangunan di Aceh yang menjadi latar belakangnya. Selain itu, tumbuhnya GAM di Aceh juga tidak luput begitu banyaknya kepentingan aktor-aktor lain di balik peristiwa-peristiwa konflik yang terjadi, apabila ditinjau dari aspek asal usul perkembangannya.

³⁶⁸ Moch. Nurhasim, dkk., Konflik Aceh : Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian, *Op Cit*, Hlm 35-41

Dalam doktrin pendirian GAM memiliki ideologi kemerdekaan nasional, yaitu: bertujuan membebaskan kontrol politik asing dari pemerintahan Indonesia. GAM merupakan pemberontakan orang Aceh jilid ke-dua yang memandang bahwa tergabungnya Aceh dalam NKRI merupakan tindakan ilegal²⁵. Sesungguhnya faktor yang melatar belakangi mereka bergerak adalah karena posisi mereka terancam, baik dalam sektor ekonomi maupun politik, sebagai akibat kebijakan yang sentralistik pemerintah Republik Indonesia. Faktor pemicu utama adalah kelahiran birokrat dari Jawa yang menyingkirkan elit Aceh.³⁶⁹

Bersamaan dengan proklamasi kemerdekaan, 4 Desember 1976, Hasan Tiro mengumumkan deklarasi GAM yang di tulis dalam Bahasa Inggris, atas keinginan Hasan Tiro sebagai pemimpin deklarasi, ditetapkan tanggal 4 Desember 1976, mundur sebagai hari lahir GAM. Adapun naskah proklamasi itu sebagai berikut :³⁷⁰

Deklarasi Kemerdekaan Aceh-Sumatra

Aceh, Sumatra, 4 Desember 1976

Kepada Rakyat Dunia

Kami, rakyat Aceh Sumatra menghikmatkan hak kebulatan hati kami dan menjaga daerah kekuasaan kami yang ulung kepada tanah air kami, dengan ini menyatakan kebebasan diri kami dan kemerdekaan dari semua kendali politik dari rezim asing di Jakarta dan rakyat asing di pulau Jawa. Tanah air kami Aceh, Sumarta selalu menjadi sebuah Negara berkuasa dan bebas merdeka semenjak dunia ini dimulai. Belanda adalah kekuatan asing pertama berusaha untuk menjajah kami ketika mereka memutuskan berperang melawan Negara kekuasaan Aceh, pada tanggal 26 maret 1873.

Dan pada hari yang sama menginvasi wilayah kami di Bantu oleh prajurit-prajurit Jawa. Akibat dari invasi ini sebagaimana tercatat pada halaman terdepan

³⁶⁹ Novri Susan, *Sosiologi Konflik dan Isu-isu Konflik Kontemporer*, (Jakarta: Kencana, 2009), Hlm 142.

³⁷⁰ Al Chaidar, *Gerakan Aceh Merdeka Jihad Rakyat Mewujudkan Negara Islam*, (Jakarta: Madani Press, 1999), Hlm 146.

surat kabar saat itu di sebuah dunia, sebuah surat kabar London Times, pada tanggal 22 April 1873 menuliskan sebuah peristiwa luar biasa pada sejarah penjajahan modern di laporkan dari kepulauan Hindia sebelah timur setelah serangan yang dahsyat dari Eropa telah di kalahkan dan di kendalikan oleh tentara pribumi Negara Aceh. Masyarakat Aceh telah memperoleh kemenangan yang meyakinkan musuh mereka bukan hanya saja di kalahkan, tetapi memaksa musuh untuk menarik kembali pasukannya. Surat kabar New York Time pada tanggal 6 Mei 1873 menuliskan “sebuah peperangan yang penuh harapan terjadi di Aceh, sebuah kerajaan pribumi yang menempati sebelah utara pulau Sumatra. Pemerintah Belanda mengirimkan seorang Jenderal penyerangan dan sekarang kita mempunyai perincian dari hasilnya. Serangan itu terpukul mundur dengan pembantaian hebat. Jendral Belanda terbunuh dan pasukannya melarikan diri secara mengenaskan. Hal itu sungguh-sungguh memperlihatkan kejadian tersebut menghabiskan sebagian besar tentara Belanda tersebut. “Kejadian itu telah menarik seluruh perhatian dunia. Presiden USA, Ulysses. S Grant mengeluarkan proklamasi yang sangat terkenal akan ketidakberpihakan yang bersifat netral antara Belanda dan Aceh.

Pada hari Natal 1873, Belanda menguasai Aceh untuk kedua kalinya. Dan kemudian dimulailah apa yang di sebut oleh majalah Harpers sebagai perang seratus tahun pada hari ini, salah satu dari kejadian berdarah, dan merupakan perang penjajahan paling lama di dalam sejarah manusia. Pada waktu dimana satu setengah rakyat kami mengorbankan hidupnya untuk mempertahankan bangsa kekuasaan kami, ini yang menjadi pertarungan yang menuju mulainya perang dunia kedua. Delapan nenek moyang yang menandatangani deklarasi itu telah mati pada pertempuran yang panjang itu. Mempertahankan bangsa kekuasaan kami, semuanya sebagai raja atau penguasa berturut-turut dan panglima tertinggi pada kekuatan atas kekuasaan dan kemerdekaan Negara Aceh Sumatra.

Bagaimanapun, ketika perang dunia kedua, Hindia Belanda telah memperkirakan Aceh menjadi musnah. Sebuah kerajaan tidaklah musnah jika keutuhan wilayahnya masih terjaga, tanah air kami, Aceh Sumatra tidak di kembalikan kepada kami, malah sebaliknya tanah air kami di kembalikan kepada orang Jawa bekas pasukan mereka, dengan cara yang sama sekali tergesa-gesa oleh bentukan kekuasaan kolonial. Masyarakat Jawa adalah orang asing dan masyarakat asing bagi kami, masyarakat Aceh Sumatra. Kami tidak mempunyai sejarah politik, ekonomi, budaya, geografi yang berhubungan dengan mereka, ketika hasil dari penaklukan Belanda terpelihara, utuh dan kemudian terwarisi seperti kepada masyarakat Jawa, hasilnya adalah tidak dapat di hindari lagi bahwa sebuah kerajaan kolonial Jawa akan berdiri di atas tanah air kami, Aceh Sumatra. Tetapi, kolonialisme entah dari kulit putih Eropa atau kulit coklat Jawa, Asia, tidak dapat diterima oleh rakyat Aceh Sumatra.

Penyerah terimaan yang ilegal (tidak sah) pada kekuasaan di atas tanah air kami, oleh yang tua, Belanda, si kolonialis, kepada yang baru si kolonialis Jawa telah dilakukan dalam penipuan politik yang sangat menjijikan. Di abad ini kolonial Belanda mengira telah mengembalikan kekuasaan tanah air kami kepada sebuah bangsa yang baru yang di sebut Indonesia, tetapi Indonesia adalah sebuah penipuan, sebuah selubung yang menutupi kolonialisme Jawa. Semenjak dunia

dimulai, tidak pernah ada masyarakat apalagi sebuah bangsa yang termasuk bagian kita di dunia dengan nama tersebut. Tidak ada orang yang hidup di kepulauan Malay yang secara definisi dari ilmu etnologi, filologi, anthropology, sosiologi, atau ilmu pengetahuan lain yang menemukannya. Indonesia adalah nama baru Belanda, pada seluruh tata nama asing yang tidak melakukan apapun kepada sejarah, bahasa, budaya, atau kepentingan lainnya yang kami miliki. Itu adalah nama baru yang di pertimbangkan dan di gunakan oleh Belanda untuk mengganti nama lama Hindia Belanda Timur. Didalam sebuah usaha untuk menyatukan pemerintahan haramnya. Koloni yang buas sekali, dan neokolonialis Jawa di ketahui ini sangat berguna untuk mendapatkan pengakuan secara curang dari dunia yang tak diduga. Tidak mengetahui sejarah dari kepulauan Malay jika kolonialisme Belanda salah, kemudian kolonialisme Jawa yang mana secara jujur berdasarkan kolonialis Belanda tidaklah bisa menjadi benar. Azas pokok internasional menyatakan : Ex injura just non oritur, yakni kebenaran tidak dapat di mulai dari kesalahan.

Jawa, meskipun begitu, berusaha mengabadikan kolonialisme yang mana semua kekuatan kolonial Barat telah di tinggalkan dan seluruh dunia mengutuknya. 30 tahun terakhir, masyarakat Aceh Sumatra menjadi sakit bagaimana tanah air kami di eksploitasi dan di kendalikan menuju kondisi hancur binasa yang di lakukan oleh kolonialis Jawa. Mereka telah mencuri milik-milik kami. Mereka sudah merampok kami dari pencaharian kami. Mereka telah memperlakukan kasar terhadap pendidikan anak-anak kami mereka sudah menghasilkan para pemimpin kami. Mereka sudah menaruh masyarakat kami pada rantai tirani, kemiskinan, dan di sia-siakan. Harapan hidup masyarakat kami adalah tiga puluh empat tahun dan terus menurun. Bandingkan hal ini dengan standar dunia yaitu tujuh puluh tahun dan terus meningkat. Di saat Aceh, Sumatra, telah menghasilkan penghasilan di atas 15 milyar dolar US setiap tahun untuk neokolonialis Jawa dan masyarakatnya.

Kami masyarakat Aceh, Sumatra tidak akan berselisih dengan orang Jawa jika mereka tinggal di daerah mereka, dan mereka tidak mencoba untuk berbuat seolah-olah mereka berkuasa atas kami. Dari keadaan di atas, kami memutuskan untuk menjadi tuan rumah kami sendiri. Satu-satunya jalan hidup yang paling berharga, membuat hukum kami sendiri. Saatnya jalan hidup yang paling berharga, membuat hukum kami sendiri. Sebagai keputusan kami untuk menjadi penjamin atas kebebasan dan kemerdekaan diri kami. Sebagaimana kami sanggup untuk menjadi setara dengan bangsa-bangsa lain di dunia sebagai mana nenek moyang kami selalu lakukan. Dan waktu dekat, untuk menjadi penguasa di atas tanah air kami.

Semua ini di karenakan tanah kami adalah berkah dari yang maha kuasa yang berlimpah dan dirahmati. Kami tidak menginginkan wilayah kekuasaan asing, kami bertujuan menjadi kontributor yang berharga untuk kesejahteraan manusia di dunia. Kami menawarkan persahabatan kepada semua masyarakat dan kepada semua pemerintahan dari semua penjuru dunia.

Atas nama kekuasaan orang Aceh-Sumatra

Teuku Hasan M Tiro

Pemimpin Front National Kebebasan Aceh, Sumatra

Aceh, Sumarta, 4 Desember 1976.

Seperti yang sudah di jelaskan dalam teks proklamasi di atas, bahwa gagasan nasionalisme Aceh tertuang dalam teks proklamasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang mengangkat karakter khas Aceh yang dimilikinya untuk menjadi sebuah negara tersendiri yang terpisah dan berbeda dengan Indonesia.³⁷¹

Terdapat dua hal yang di tegaskan oleh Hasan Tiro dari naskah proklamasi, yang pertama mengenai bangsa Aceh sampai Sumatra. Kedua mengenai daerah yang menjadi kekuasaan bangsa Aceh sampai Sumatra yang hanya bersifat pengumuman dan tidak mencantumkan secara detail tentang ideologi negara.³⁷²

Berbeda dengan proklamasi yang banyak di lakukan oleh kebanyakan kelompok untuk menyatakan sebuah sikap tertentu, yang di lakukan di depan umum dan menggunakan berbagai sarana komunikasi agar di ketahui oleh seluruh lapisan masyarakat, proklamasi GAM di lakukan secara diam-diam. Hal ini memang sengaja di lakukan karena ketidaksiapan pihak GAM untuk langsung berhadapan dengan pihak penguasa, baik lokal maupun pusat. Rencana awal gerakan ini bergerak secara diam-diam akhirnya berubah total, menjadi bergerak secara terang-terangan karena Rencana tersebut di ketahui oleh pemerintah sehubungan dengan sebuah peristiwa yang terbilang kecil oleh pihak pemerintah yang luas bagi GAM. Naskah proklamasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) setidaknya menjadi pijakan utama menilai gagasan ideologi dan orientasi GAM.

³⁷¹ Hasan Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, (Jakarta: Teplok Press, 1999), Hlm. 42.

³⁷² Neta S Pane, *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka, Sوسي, Harapan, dan Impian*, (Jakarta: Grassindo, 2001), Hlm 35.

Dalam naskah tersebut tidak terdapat penegasan bahwa ideologi Islam menjadi pilihan masyarakat Aceh. Untuk keberlangsungan gerakan pellawanan dalam mengatasi masalah-masalah mendesak, setelah empat hari di proklamasikannya GAM maka di susunlah kabinet Negara Aceh Sumatra, Akan tetapi kabinet tersebut belum berfungsi hingga pertengahan 1977, persoalannya adalah karena para anggota kabinet pada umumnya masih berbaur dengan masyarakat luas untuk kampanye dan persiapan perang gerilya.³⁷³

Perjuangan mereka mengangkat aspek historis dari kesenjangan sosial, ekonomi, dan ketidakstabilan yang di gunakan untuk melegitimasi gerakan yang dilakukan, di samping menimbulkan efek psikologis pada masyarakat untuk memberi dukungan terhadap perjuangan mereka. Karena Aceh tidak dapatkan imbalan seperti apa yang mereka inginkan dari pemerintahan pusat, maka perpecahanpun tidak dapat di hindari. Ada tiga startegi GAM dalam membangun kekuatan organisasinya. Pertama, memanfaatkan sikap represif pemerintah terhadap situasi Aceh. Kedua, melalui pembangunan jalur internasional. Dan yang ketiga, memanfaatkan perasaan takut dan khawatir para investor lokal maupun asing yang berdiam di Aceh.³⁷⁴ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada mulanya persoalannya adalah masalahnya ekonomi dan politik, terutama perebutan sumber daya lokal. Namun, setelah itu baru persoalan ini digiring ke

³⁷³ Al-Chaidar, *Op Cit*, Hlm 146-147

³⁷⁴ Syarifuddin Tippe, *Aceh di Persimpangan Jalan*, (Jakarta: Cidencindo Pustaka, 2000), Hlm 70-75

ideologi sehingga muncullah gerakan etnoregional dalam bentuk Gerakan Aceh Merdeka.³⁷⁵

Dalam perkembangannya kemudian GAM telah melalui tiga fase penting, yaitu fase pertama, 1976-1989, GAM merupakan organisasi kecil yang anggotanya di dominasi dari kaum terpelajar, operasi yang dilakukan untuk melawan GAM adalah didominasi oleh TNI-AD di bawah Kodam I/Bukit Barisan.³⁷⁶ Fase Kedua, 1989-1998. Fase yang lebih di kenal oleh rakyat Aceh sebagai era Aceh berstatus Daerah Operasi Militer (DOM), dimulai ketika pada tahun 1989 kaum gerilyawan GAM yang telah melalui pendidikan militer di Libya sejak tahun 1986 kemudian muncul kembali di Aceh dan di susul pula oleh konsolidasi struktur komando GAM di Aceh.³⁷⁷ Pada periode DOM memang betul-betul merupakan pengalaman paling buruk yang dialami oleh rakyat Aceh, mereka mengalami tindak kekerasan fisik maupun non fisik yang dilakukan oleh militer.³⁷⁸ Kesalahan pemerintah dalam membuat kebijakan yang penuh dengan kekerasan pada masa DOM dan tidak di tangani dengan baik tuntutan rasa keadilan masyarakat Aceh terhadap HAM setelah jatuhnya pemerintahan presiden Soeharto pada tahun 1998, kemudian status DOM resmi dicabut pada tanggal 8

³⁷⁵ Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, Op Cit, Hlm 48

³⁷⁶ Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, *Op Cit*, Hlm 24. Mereka yang di jadikan sebagai objek kejahatan kemanusiaan oleh negara, yakni mereka yang menyatakan dirinya sebagai pendukung GAM, dan pada akhir tahun 1979 pemerintah Indonesia berhasil menumpas gerakan ini. Sehingga, GAM menjadi gerakan bawah tanah.

³⁷⁷ Kristen E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of A Separatist Organizations*, Hlm 4. Pemerintah Indonesia pada tahun 1990-an kemudian juga mengambil kebijakan yang sangat militeristik dengan menggelar operasi Jaring Merah dan memberikan status Daerah Operasi Militer (DOM).

³⁷⁸ Riza Sihbudi, dkk., *Bara dalam Sekam: Identifikasi akan Masalah dan Solusi atas Konflik-Konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, dan Riau*, *Op Cit*, Hlm 39.

Agustus 1998.³⁷⁹ Kemudian menandai fase ketiga, pasca 1998. Dalam fase ini, negara masih tetap menggunakan kekerasan, negara dalam menghadapi GAM maupun rakyat Aceh yang di dalam dirinya sudah mulai tumbuh semangat nasionalisme ke-Acehan, dimana popularitas GAM di mata rakyat Aceh meningkat.³⁸⁰

Secara faktual ada tiga macam aspirasi yang hidup dalam masyarakat Aceh yaitu : (1) merdeka, yakni lepas dari negara Indonesia dan mendirikan negara Aceh yang berdaulat lazimnya seperti negara-negara lain, (2) referendum, yakni rakyat Aceh secara demokratis di beri pilihan, merdeka atau tetap bagian dan hidup dalam Negara Indonesia, (3) otonomi khusus, yakni rakyat Aceh di berikan hak seluas-luasnya dan sesuai dengan kehendak mereka mengatur dan mengurus dirinya, mengeksploitasi dan mengolah sumber daya alam untuk kesejahteraan dan kemakmuran mereka dan siapapun yang tinggal dan hidup di Aceh. Dari ketiga aspirasi tersebut yang paling menonjol dan transparan wujudnya adalah merdeka yang di perjuangkan oleh GAM yang dimotori oleh Hasan Tiro dan referendum yang diperjuangkan oleh masyarakat sipil Aceh yang lokomotifnya adalah para mahasiswa yang bergabung dalam Sentral Informasi Referendum Aceh yang belih dikenal dengan sebutan SIRA.³⁸¹

Sejak era Orde Baru hingga masa reformasi, berbagai cara dilakukan untuk menghentikan pertikaian ini. Pada masa Orde Baru, penyelesaian konflik

³⁷⁹ Aceh Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu, Hlm 71.

³⁸⁰ Otto Syamsudin Ishak, Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik, Hlm 64. karena hampir semua keluarga di Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur menderita akibat DOM dan akhirnya Status DOM di cabut. Hal ini terbukti karena bahwa selama masa DOM berlangsung, telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia secara besar-besaran di Aceh.

³⁸¹ Daniel Dhakidae, *Op Cit*, Hlm 74.

Aceh rupanya lebih mengedepankan penggunaan pendekatan keamanan (security approach) dibanding pendekatan dialog.³⁸² Walaupun kekuatan GAM telah berkurang secara drastis pada tahun 1993, namun operasi militer (DOM) masih diterapkan. Tentunya, hal ini membuat rakyat Aceh tetap menjadi rentan atas tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh kombatan, terutama militer. Sejak tahun 1996, setelah 3 tahun dengan sedikit dan tanpa aktifitas GAM, para pemimpin Aceh di ranah local dan nasional, termasuk fraksi militer dan akademisi, mulai berbicara untuk menghentikan operasi militer. Sejak 36 tahun tersebut pula, Indonesia juga mulai dilanda gonjang-ganjing oleh krisis moneter yang berujung kepada menurunnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah Soeharto dan tuntutan reformasi pemerintahan yang dikumandangkan oleh mahasiswa sebagai reaksi atas kronisnya permasalahan birokrasi dan HAM sejak era pada masa orde baru.³⁸³

Lengsernya Soeharto pada tahun 1998, menempatkan militer dalam mode bertahan. Dalam beberapa minggu setelah Presiden Soeharto digantikan oleh Wakil Presiden B.J.Habibie. Pada saat keadaan di pusat terpaku pada isu reformasi birokrasi, dalam konteks Aceh, gerakan rakyat malah disibukkan dengan permintaan untuk mencabut kebijakan DOM yang telah 8 tahun berlalu. Pencabutan DOM ini selain didukung oleh masyarakat dan mahasiswa, juga

³⁸² Aceh Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu, (Jakarta: KontraS, 2006), Hlm 73-74. Tercatat tidak kurang dari tiga jenis operasi militer yang digunakan oleh pemerintahan Soeharto untuk melakukan penghentian kekerasan di Aceh. Diawali dengan Operasi Sadar dan Siwah (1977-1982), Operasi Jaring Merah (Mei 1989 - Agustus 1998), dan Operasi Wibawa (Januari-April 1999). Meski yang ketiga secara periodisasi masuk era reformasi, tapi penulis menganggap masih dalam periode transisi yang lebih memiliki wajah Orde Baru lebih dikenal dengan sebutan “masa DOM” (Daerah Operasi Militer).

³⁸³ Danil Akbar Taqwadin, Menulis Kembali Sejarah Konflik Aceh: Sepenggal Fragmen Masa Lalu untuk Masa Depan, Makalah, Tahun 2015, Hlm 6

didukung oleh para Ulama yang tergabung dalam Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Gubernur Aceh Shamsudin Mahmud. Dengan kejatuhan Soeharto dan dicabutnya status Daerah Operasi Militer di Aceh, kemudian membangkitkan konsolidasi masyarakat sipil Aceh yang lebih padu dan mapan.³⁸⁴ Langkah-langkah pemerintahan Presiden Habibie dalam penyelesaian konflik Aceh, sebenarnya sudah mencoba untuk lebih mengedepankan pendekatan keamanan dengan menggunakan militer dan polisi dalam menjaga keamanan di Aceh. Kemungkinan besar karena meski secara formal Habibie ditunjuk sebagai presiden baru, namun beliau tidak memiliki kontrol penuh atas polisi dan militer, yang kala itu secara personal berada di tangan Jenderal Wiranto. Akan tetapi, pendekatan tersebut di laksanakan setengah hati. Maka menambah kecewa masyarakat Aceh kepada pemerintah pusat.³⁸⁵

Pasca pencabutan DOM, rakyat juga menuntut dampak yang ditimbulkan oleh DOM. Rakyat Aceh dengan dukungan masyarakat intelektualnya tidak pernah berhenti menuntut ditegakkannya hak-hak manusia di Aceh ini. Pada masa Presiden Habibie, kepala negara tersebut menyampaikan penyesalan sedalam-dalamnya atas pelanggaran hak asasi manusia di beberapa daerah yang dilakukan oleh oknum petugas dalam operasi menghadapi gerakan separatis. Ditetapkannya Aceh sebagai daerah operasi militer adalah suatu keputusan politik. Karenanya pencabutan DOM harus diikuti dengan pertanggungjawaban politik, hukum dan sosial ekonomi dari pemerintah. Pertanggungjawaban politik yang dimaksud adalah pemerintah harus mengakui bahwa operasi militer di Aceh itu salah,

³⁸⁴ *Ibid*, Hlm 7-8

³⁸⁵ Daniel Dhakidae, *Op Cit*, Hlm 39

kemudian mengeluarkan daftar orang-orang yang bertanggung jawab serta mengumumkan langkah-langkah apa yang diambil pemerintah dengan kesalahan itu. Akan tetapi, nyatanya pemerintah tidak melakukan pertanggung jawaban politik tersebut baik hukum maupun sosial.³⁸⁶

Terpilihnya K.H Abdurrahman Wahid dan Megawati sebagai presiden dan wakil presiden dalam sidang umum MPR 1999 memberikan harapan yang besar bagi bangsa Indonesia. harapa besar itu pada umumnya bersumber dari keinginan kolektif agar kehidupan sosial, ekonomi, dan politik nasional segera puih kembali setelah selama lebih dari 2 tahun bangsa Indonesia terpuruk dilanda krisis ekonomi dan politik yang begitu dahsyat. Ada sejumlah faktor mengapa harapan masyarakat sangat besar terhadap kepemimpinan Gus Dur dan Mega.³⁸⁷

Gus Dur mempunyai daftar panjang yang luar biasa mengenai apa yang harus dikerjakan dan masalah apa yang harus dipecahkan. Salah satunya adalah mengatasi gerakan separatis di Papua Barat dan Aceh. Sebagai presiden, Gus Dur terus mengadakan pertemuan dengan pemimpin-pemimpin Aceh dalam menegosiasikan suatu penyelesaian. Tapi sayangnya masalah yang ada di Aceh tidaklah semudah yang diperkirakan. Dalam menghadapi tuntutan rakyat Aceh yang meminta referendum dalam hitungan minggu, Gus Dur mencoba mengulur waktu. Dengan berbuat demikian ia masuk dalam suatu pola sikap yang

³⁸⁶ Al chaidar, *Aceh Bersimbah Darah: Mengungkap Penerapan Status Daerah Operasi Militer di Aceh 1989-1998*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar 1998), Hlm 100-101

³⁸⁷ Rizal Sihbdi et.al, *Bara Dalam Selam : Identifikasi akan Masalah dan Solusi atas Konflik-konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, dan Riau*, (Bandung: Mizan), Hlm 17. Pertama, kecuali Soekarno-Hatta yang dipilih secara aklamasi oleh anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), untuk pertama kalinya sepanjang sejarah Indonesia merdeka, presiden dan wapres dipilih secara demokratis oleh para anggota MPR hasil pemilu 1999 yang relatif damai dan demokratis pula. Kedua, K.H. Abdurrahman Wahid dan Megawati merupakan kombinasi dari dua golongan bangsa yang terpenting yaitu islam disatu pihak dan golongan nasional lainnya.

merugikan posisinya sebagai presiden. Kebijakan Gus Dur dalam menangani konflik pemerintah dengan GAM dan OPM (Organisasi Papua Merdeka) yang cenderung lebih lunak dan toleran seperti kebijakannya yang mengizinkan OPM mengibarkan bendera bintang kejora dan bahkan ia memberi sumbangan untuk kongres rakyat Papua. Ini berdampak negatif dan menjadi bumerang bagi keutuhan NKRI, karena kesempatan tersebut digunakan OPM sebagai sarana sosialisasi gagasan dan Konsolidasi gerakan pemisahan diri.³⁸⁸

Sehari setelah terpilih menjadi presiden, Gus Dur berjanji untuk menjanjikan Aceh sebagai kunjungan perdananya dengan sasaran penyelesaian kasus Aceh yang sudah berkepanjangan itu. Janjinya tersebut ternyata beralih arah dari ujung barat pulau Sumatera ke luar negeri untuk mengunjungi beberapa negara seperti Singapura, Cina, Amerika, Malaysia dan negara-negara di Timur Tengah. Yang lebih menarik lagi adalah dalam perjalanannya itu sang presiden dengan tegas mengatakan di dalam buku *Tamaddun dan Sejarah* bahwa “kalau untuk Timor Timur bisa diberikan referendum dengan opsi gabung atau pisah dengan Indonesia, kenapa untuk Aceh tidak bisa?”. Janji ini menjadi obat mujarab bagi bangsa Aceh. Tidak lama kemudian, setelah kembali dari keliling dunia, Gus Dur kembali memutarbalikan janji dan fakta yang sudah ada. Gus Dur tetap akan memberikan referendum untuk Aceh akan tetapi dengan opsi otonomi luas dan sempit. Disini nampak sekali bahwa presiden sepertinya hendak mempermainkan istilah referendum yang sudah dikenal luas sebagai sebuah solusi untuk

³⁸⁸ Budiarto Danudjaja, *Hari-Hari Indonesia Gus Dur*, (Jakarta: Galang Pres, 1999), Hlm 152

menentukan sikap, apakah tetap bergabung dengan negara tersebut atau pisah untuk waktu yang tidak terbatas.³⁸⁹

Menyelesaikan masalah Aceh yang paling rumit adalah persoalan persepsi antara lokal dan pusat. Masyarakat lokal umumnya memahami bahwa penyelesaian masalah Aceh dapat dilakukan dengan cara referendum dengan mengikutsertakan opsi merdeka di dalamnya. K.H. Abdurrahman Wahid yang saat itu menjabat sebagai presiden RI memberi 3 opsi mengenai referendum ini, yaitu (1) otonomi total, (2) otonomi luas dan (3) otonomi khusus. Sementara masyarakat lokal sebagaimana yang disuarakan oleh LSM, mahasiswa, ulama dan masyarakat secara luas menghendaki adanya referendum dengan memasukkan opsi merdeka di dalamnya.³⁹⁰

Bila pemerintah pusat gagal meyakinkan masyarakat lokal bahwa pemerintah pusat sungguh-sungguh hendak menyelesaikan masalah Aceh, maka seluruh tawaran solusi di atas tidak dapat dijalankan tanpa ada kesepakatan dengan masyarakat lokal sebelumnya. Solusi di atas bertujuan untuk segera mengakhiri pertentangan-pertentangan yang terjadi antara pemerintah pusat, masyarakat lokal dan GAM. Tuntutan referendum ini oleh pemerintah ditolak dengan tegas. Pemerintah lebih memilih penyelesaian konflik di Aceh melalui cara-cara damai, lewat dialog dan perundingan. Namun aksi kekerasan baik oleh milisi GAM maupun aparat keamanan RI terus berlangsung. Korban jiwa di kalangan rakyat sipil tidak terhitung jumlahnya. Pemerintah tidak mungkin mengabaikan tuntutan referendum rakyat Aceh, terutama jika terdapat opsi

³⁸⁹ Hasanuddin Yusuf Adan, *Tamaddun dan Sejarah: Etnografi Kekerasan di Aceh*, (Jogjakarta: Prisma Sophie Press, 2003), h. 162-163

³⁹⁰ Riza Sihbudi, *Op Cit*, Hlm 62-63

merdeka. MPR telah mengamanatkan dan merekomendasikan agar pemerintah memelihara keutuhan dan kesatuan wilayah RI setelah kehilangan Timor Timur. Penyelesaian konflik vertikal dan separatisme harus dilakukan dengan semangat kesatuan dan persatuan, bukan perpecahan dan fragmentasi negara.³⁹¹

Tuntutan referendum di Aceh dengan opsi merdeka merupakan akumulasi dari kekecewaan dan kemarahan rakyat terhadap pemerintah pusat. Karenanya dalam menyelesaikan kemelut Aceh, ada beberapa alternatif yang perlu ditempuh oleh pemerintah pusat. Dalam pernyataan politik, misalnya, Presiden RI Abdurrahman Wahid dengan tegas memperlihatkan sikap yang lebih jelas mengenai masalah separatisme. Antara lain dikatakan, “Langkahlangkah komprehensif untuk menyelesaikan masalah Aceh yang terus dilakukan pemerintah dalam kerangka solusi damai, dalam bingkai NKRI, dan lebih mengutamakan pendekatan dialog dan komunikasi politik hendaknya terus dilakukan dengan baik. Oleh karena itu, setiap upaya yang menyimpang dari semangat dan komitmen ini, apalagi bila berbentuk suatu gerakan untuk memisahkan diri NKRI tentu akan dihentikan, serta diberikan tindakan tegas sesuai konstitusi, amanah MPR dan tatanan hukum yang berlaku”.³⁹²

Usaha menangani kasus Aceh ini telah tertuang dalam TAP MPR yang berisikan, pemerintah akan mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah NKRI dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang dan menyelesaikan kasus

³⁹¹ Musni Umar, *Aceh Win-Win Solution*, (Jakarta: Forum Kampus Kuning, 2002) Hlm 98-99

³⁹² Budiarto Danudjaja, *Hari-Hari Indonesia Gus Dur*, (Jogjakarta: Galang Press, 1999), Hlm 151-152

Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar HAM baik selama pemberlakuan DOM maupun pasca DOM.³⁹³

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. Aksi pertama yang dilakukan HDC adalah membawa RI-GAM secara bersama-sama ke meja perundingan pada bulan Januari 2000 yang kemudian disusul dengan serangkaian dialog yang dihadiri kedua belah pihak.³⁹⁴ Meskipun tidak memiliki kepercayaan terhadap Pemerintah Indonesia, GAM segera menerima tawaran dialog dengan tujuan menginternasionalisasi kasus Aceh dan mendapatkan dukungan atau simpati dari Amerika atau negara-negara Eropa dengan harapan mereka mau menekan Indonesia agar melepaskan Aceh.³⁹⁵

Kekerasan terus terjadi di Aceh, jeda kemanusiaan tetap yang berlaku 2 Juni 2000 dan berakhir pada 15 Januari 2001. Kemudian untuk mendukung jeda kemanusiaan tersebut di bentuklah badan-badan pendukung seperti Komite bersama Aksi Kemanusiaan, dan Tim Monitoring Modalitas keamanan. Namun amat di sayangkan kekerasan masih terjadi di lapangan. Jeda tersebut digantikan melalui Kesepakatan Dialog Jalan Damai pada tanggal 18 Maret 2001. Kendati HDC dianggap gagal, lembaga tersebut setidaknya memberikan pengalaman

³⁹³ TAP MPR RI dan GBHN, Hasil Sidang Umum MPR RI 1999

³⁹⁴ Koflik Etno Religius Indonesia Kontemporer, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan, 2003), Hlm 128.

³⁹⁵ Moch. Nurhasim, dkk., Op Cit, Hlm 57.

bahwa dialog dan pertemuan untuk membahas konflik yang mengakar di Aceh bukan sesuatu hal yang mustahil untuk dilakukan. Setidaknya HDC telah mampu membawa kedua belah pihak yang bersengketa untuk mau berdialog dan membangun rasa saling percaya.³⁹⁶

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 sudah di berlakukan undang-undang No. 18 tahun 2001 mengenai Status Otonomi Khusus. Dengan berlakunya undang-undang tersebut Propinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Undang-undang tersebut mengatur antara lain pembagian pendapatan antara pusat dan daerah yaitu 30 dan 70%, pelaksanaan syari'at Islam dengan di bentuknya Mahkamah Syariah dan pemilihan gubernur NAD secara langsung. Dengan adanya Undang-undang No 18 tahun 2001 mengenai Status Otonomi Khusus memberikan beberapa implikasi yang cukup penting, di antaranya penetapan undang-undang tersebut merefleksikan pergeseran inisiatif legislatif dari birokrat pusat kepada parlemen dan provinsi sehingga bukan saja pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah, akan tetapi dari birokrat ke parlemen. Implikasi dari keduanya adalah diambilnya strategi yang berbeda oleh pemerintah pusat terhadap konflik di Aceh.³⁹⁷

Otonomi Khusus di Indonesia ini telah diatur menurut Undang-Undang, hal ini berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

³⁹⁶ Syamsul Hadi, dkk., *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Op Cit, Hlm 58.

³⁹⁷ *Tsunami dan Bakti Taruna*, Hlm 19.

Tahun 1945, didalam Pasal 18B yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah provinsi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tepatnya di Pasal 18B. Yang dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus.

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk pencapaian kesejahteraan ditengah keadaan masyarakat Indonesia yang plural ini, maka bukanlah hal mudah untuk dicapai, sehingga diperlukanlah instrument yang ampuh dan tepat untuk mencapai tujuan negara di dalam masyarakat yang plural ini. Di sini daerah-daerah tentunya lebih mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakatnya untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat, maka pemberian otonomi khusus kepada daerah khusus hanyalah suatu kebijakan pemerintahan pusat, agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus. Pemberian otonomi khusus kepada daerahdaerah ini, merupakan suatu bentuk nyata dari janji negara untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

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.

Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dirasa belum mampu memberikan keadilan bagi masyarakat dimana konflik bersenjata antara RI dan GAM terus berlangsung yang banyak menelan korban jiwa. Konflik 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 Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).³⁹⁸

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

³⁹⁸ Mukhlis, *Op.Cit.* Hlm 86-87

konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh.³⁹⁹ 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 dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah.

Menurut pendapat penulis bahwa Daerah Aceh sudah pernah diberikan beberapa status daerah, mulai dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 Tentang Pembentuk Daerah Otonom Propinsi Aceh Dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Provinsi Aceh kemudian diberikan Keistimewaan dalam Pendidikan, Adat dan peran Ulama dalam pembangunan Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun pemerintah belum bisa mengakomodir tuntutan masyarakat Aceh dalam pelaksanaan syari'at Islam yang *kaffah*. Pelaksanaan Syari'at Islam yang diberikankan untuk Aceh merupakan Otonomi Khusus yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dirasa belum mampu memberikan kedilan bagi masyarakat dimana konflik bersenjata antara RI dan GAM terus berlangsung yang banyak menelan korban jiwa. Pemberian status

³⁹⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

otonomi khusus ini harus diwarnai konflik terlebih dahulu, namun pemerintah berharap dengan pemberian otonomi khusus ini dapat meredam konflik namun tidak sesuai dengan harapan dan konflik pun masih terus terjadi di Aceh. Konflik 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. Perjanjian Helsinki merupakan cikal bakal lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), namun masyarakat Aceh tetap tidak puas atas pembentukan UUPA tersebut karena hasil dari Mou Helsinki tidak semuanya dimasukkan kedalam UUPA tersebut.

Dahulu yang di inginkan oleh Aceh hanya kemerdekaan bukan daerah Istimewa, otonomi khusus atau pun UUPA. Namun yang mereka dapatkan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Masyarakat Aceh. Idealnya suatu otonomi khusus, daerah Istimewa maupun daerah khusus diberikan atas dasar desain dari pemerintah pusat yang dipersiapkan dengan sangat matang dengan mempertimbangkan geografis, adat istiadat, suku bangsa, sejarah, sumber daya alam serta keunikan dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Apabila tidak didasarkan hal tersebut namun hanya berdasarkan dengan tuntutan sporadik yang berdasarkan sejarah yang buruk serta perpolitikan yang tidak sehat, belum terpenuhinya tuntutan masyarakat di daerah, hal yang didapat kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak bisa memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia walaupun seluas apapun kewenangan yang diberikan.

C. Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki).

Secara keseluruhan perundingan damai antara pemerintah Indonesia dan GAM pasca bencana tsunami berlangsung selama lima putaran, putaran pertama diadakan pada 27-29 Januari 2005, putaran kedua pada 21-23 Februari 2005, putaran ketiga 12-16 April 2005, keempat 26-31 Mei 2005, dan kelima 12-17 Juni 2005, pihak GAM dan pemerintah memulai tahap perundingan di Vantaa, Finlandia. Mantan presiden Finlandia Martti Ahtisaari berperan sebagai fasilitator. Pada 17 Juli 2005, setelah perundingan selama 25 hari, tim perunding Indonesia berhasil mencapai kesepakatan damai dengan GAM di Vantaa, Helsinki, Finlandia.⁴⁰⁰

Tahapan pertama, dimana masing-masing pihak mengutus utusan guna menegosiasikan objek dalam perjanjian. Negosiasi dimulai dengan peninjauan untuk membicarakan status masa depan Aceh, pemerintah tidak siap dengan penawaran melebihi dari otonomi khusus, sedangkan GAM menekankan pada gencatan senjata.⁴⁰¹ Pada putaran kedua GAM bersedia mengkompromikan tentang kemerdekaan, dengan mengisyaratkan bentuk pemerintahan self-governance dengan komitmen dari pemerintah untuk mengatur keamanan dan monitoring dari dunia internasional.⁴⁰² Pada putaran ketiga, Ahtisaari membuka pertemuan dengan agenda ekonomi (facilitation of integration). Juga mengangkat isu mengenai menjaga keamanan agar rakyat Aceh bebas dari tekanan.

⁴⁰⁰ Kurnia Jayanti, *Op Cit*, Hlm 66

⁴⁰¹ Damien Kingsbury. "Peace in Aceh: A personal Account of the Helsinki Peace Process." (Equinox Publishing Indonesia, Jakarta, 2006), hlm 27-30

⁴⁰² *Ibid*, Hlm 33

Mengevaluasi bagaimana perilaku polisi dan TNI. Juga untuk dibahas bagaimana fungsi anggota polisi dan TNI yang organik dalam menjaga keamanan. Ahtisaari mengajukan agenda selanjutnya untuk membahas masalah dekomisi.⁴⁰³ Dalam putaran keempat dibahas mengenai pembentukan misi pengawasan oleh Uni Eropa Putaran kelima sempat mengalami jalan buntu dan perundingan hampir terancam bubar tetapi akhirnya bisa diatasi oleh Martti Ahtisaari. Ahtisaari pertama, putaran kelima, diawali dengan pertemuan antara Ahtisaari dengan delegasi Indonesia, MA meminta agar perundingan bisa dimulai dengan draft MOU. Kemudian dilanjutkan dengan pertemuan dengan kedua delegasi, MA memberikan kesempatan kedua belah pihak untuk mengungkapkan beberapa pernyataan sikap dari para ketua delegasi. Kemudian dilanjutkan dengan membahas draft MOU, mulai dengan istilah Pemerintahan Aceh dan juga partisipasi GAM dalam politik, Hari kedua, kembali membahas draft akhir MoU, dan mengangkat agenda mengenai kewenangan pemerintah pusat. Kemudian dilanjutkan dengan agenda partisipasi politik.⁴⁰⁴

Tidak dapat disangkal bahwa kunjungan Jusuf Kalla ke Helsinki untuk bertemu dengan Mr. Martti Ahtisaari dan beberapa tokoh GAM Swedia seperti Zaini Abdullah, Malik Mahmud Al Haytar dan Bachtiar, menjadi perlambang kerendahan hati seorang pemimpin nasional Indonesia dalam upaya mengakhiri konflik di Tanah Rencong secara komprehensif pasca penandatanganan kesepakatan damai. Kerendahan hati merupakan strategi yang dapat meluluhkan

⁴⁰³ Muhammad Ihsan, Moh. Ridwan dan Sucipto, MoU ANTARA PEMERINTAH RI DENGAN GAM DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN NASIONAL, Jurnal, Hlm 11

⁴⁰⁴ *Ibid*, Hlm 12-13

hati para petinggi GAM untuk akhirnya sama-sama bersepakat menghentikan konflik yang sangat merugikan Indonesia, utamanya rakyat Aceh.⁴⁰⁵

Pertemuan demi pertemuan yang di fasilitasi oleh pihak ketiga yaitu Crisis Management Initiative (CMI) yang bermarkas di Helsinki, Finlandia. Lembaga yang dipimpin oleh mantan Presiden Helsinki, Martti Ahtisaari mulai ada sedikit sikap yang melunak dari pihak GAM, dan atas prakarsa CMI lahir sebuah Nota Kesepahaman di Helsinki. Puncaknya adalah ditandatanganinya Nota Kesepahaman (MoU) antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia melalui mediator Martti Ahtisaari dalam kapasitas sebagai Chairman, *Crisis Management Initiative* (CMI). Sedangkan kedua belah pihak yang diwakili oleh Hamid Awaluddin (Menteri Hukum dan HAM) dari pihak RI sedangkan GAM diwakili oleh Zaini Abdullah (Menteri Luar Negeri GAM).⁴⁰⁶

Penandatanganan Nota Kesepakatan (MoU) damai dilangsungkan pada 15 Agustus 2005. Proses perdamaian selanjutnya dipantau oleh sebuah tim yang bernama *Aceh Monitoring Mission* (AMM), yang beranggotakan lima negara ASEAN diantaranya Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina, Singapura, dan Thailand dan beberapa negara yang tergabung dalam Uni Eropa yaitu Swiss dan Norwegia. Tugas utama AMM adalah penyelidikan dan pengambilan keputusan terhadap tuduhan pelanggaran MoU dan membangun kerjasama di antara dua pihak. Di antara poin pentingnya adalah bahwa pemerintah Indonesia akan turut

⁴⁰⁵ Moch. Nurhasim, "*Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*", Hlm. 64.

⁴⁰⁶ *Ibid*, Hlm 65

memfasilitasi pembentukan partai politik lokal di Aceh dan pemberian amnesti bagi anggota GAM.⁴⁰⁷

Dalam laporan International Crisis Group Indonesia (ICGI), sebuah lembaga independen dalam usaha pencegahan konflik di seluruh dunia, menyebutkan ada tiga faktor utama bergulirnya perundingan-perundingan tersebut.⁴⁰⁸ Ketiga faktor tersebut adalah inisiatif dari Yusuf Kalla yang pada saat itu beliau menjabat sebagai Wakil Presiden pada tahun 2004-2009, dampak operasi militer terhadap GAM, dan perubahan dinamika konflik sebagai akibat dari bencana tsunami. Yusuf Kalla bersama dengan para penasehatnya, yaitu Menteri Kehakiman dan HAM Hamid Awaluddin, Menteri Komunikasi dan Informasi Sofyan Djalil, dan Mayor Jendral Syarifudin Tippe telah merencanakan perundingan damai tidak lama setelah Yusuf Kalla terpilih menjadi wakil presiden. Berbagai perundingan dan pendekatan dilakukan oleh tim ini terhadap para pemimpin GAM baik yang berada di Malaysia, maupun Finlandia.

Nota kesepahaman di Helsinki, tidak hanya disambut gembira dan rasa syukur oleh rakyat Aceh, tetapi angin damai Serambi Mekkah juga dirasakan kesejukannya oleh seluruh rakyat Indonesia. Semua orang melambungkan harapan yang begitu tinggi pada perjanjian damai tersebut dan menjadi fajar perdamaian abadi di Tanah Rencong, yang selama tiga dekade terakhir dibalut konflik yang mengalirkan darah dan air mata anak negeri.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Syamsul Hadi, dkk, *Op.Cit*, Hlm 86

⁴⁰⁸ *Ibid* Hlm 82

⁴⁰⁹ Moch. Nurhasim, *Op Cit*, Hlm 65

Dalam MoU Helsinki disebutkan bahwa Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah RI sesuai dengan konstitusi. Disepakati pula untuk membentuk partai-partai lokal yang berbasis di Aceh. Menyangkut dasar MoU dinyatakan bahwa substansi Nota kesepahaman yang di capai ada tiga, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), konstitusi RI dan kepastian GAM tidak lagi menuntut kemerdekaan.⁴¹⁰

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

⁴¹⁰ *Ibid* Hlm 66

Sehingga program rekonsiliasi anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) kedalam kehidupan masyarakat di Nanggroe Aceh Darussalam yang berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terlaksana sesuai dengan harapan semua pihak.⁴¹¹

Masyarakat Aceh sesungguhnya tidak menginginkan adanya Mou Helsinki karena yang mereka inginkan sesungguhnya hanya kemerdekaan dan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun secara keadaan pada saat itu Aceh sedang terkena bencana besar yaitu Tsunami Aceh pada tanggal 26 Desember 2004 yang meluluhlantahkan daerah Aceh yang menyebabkan GAM mau untuk melakukan perundingan dan akhirnya disepakatilah Mou Helsinki.

MoU Helsinki adalah Acara GAM bermain di ranah politik dimana isi perjanjian itu sangat memperluas kewenangan Daerah Aceh dimana melebihi daerah-daerah lain yang ada di Indonesia. Secara tidak langsung kewenangan yang untuk Daerah Aceh yang dituangkan dalam Mou Helsinki menggerogoti 6 kewenangan pusat yang tidak boleh diberikan kepada daerah yaitu hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama.

Dalam pasal partisipasi politik terlihat jelas bahwa dalam poin tersebut sangat menonjolkan sekali tentang partai lokal dimana sebenarnya partai lokal sangat mengawatirkan dan mengancam integritas nasional serta bisa disalahgunakan untuk kendaraan sebagai pemisahan daerah Aceh dari Negara Indonesia,

⁴¹¹ *Ibid* Hlm 65

mengingat latar belakang sejarah bahwa sebenarnya Aceh menginginkan memisahkan diri dari Indonesia. Ini salah satu politik Aceh untuk memisahkan dari Indonesia melalui jalur politik. Partai lokal lebih menonjolkan perbedaan antara daerahnya dengan daerah lainnya, perbedaan yang sengaja dipertunjukkan oleh partai lokal itu lebih berdasarkan pada kepentingan politik dan sosial ekonomi daerah yang bersangkutan. Partai lokal sering mendesak pemerintah daerahnya untuk mengeluarkan peraturan-peraturan daerah yang mendiskriminasikan kelompok minoritas. Partai lokal dapat meningkatkan konflik etnik dan gerakan separatisme dengan cara mendorong rakyat di daerahnya untuk mengadakan demonstrasi, boikot, dan mengangkat senjata untuk mencapai cita-cita perjuangan mereka. Dari 3 hal tersebut partai lokal dapat memperburuk situasi dan makin membuat semangat separatisme terus tumbuh di Aceh.

Selain itu, dalam poin tentang Ekonomi yang tertuang dalam perjanjian Helsinki, bahwa kewenangan pusat yang tidak bisa diberikan kepada daerah disini diberikan kepada daerah Aceh yaitu tentang hubungan luar negeri dan hal ihwal moneter dan fiskal. 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) dan 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. artinya Aceh boleh melakukan hutang luar negeri tanpa melalui pemerintah Indonesia, dimana melakukan kesepakatan hutang luar negeri

itu daerah aceh pasti melakukan hubungan dengan negara yang akan memberikan pinjaman kepada aceh dan hal tersebut dapat disimpulkan dengan cara ini lah aceh dapat membuka pintu untuk melakukan hubungan luar negeri tanpa melalui Negara Indonesia serta dapat melakukan perdagangan internasional secara langsung.

Dari segi dan hal ikhwal moneter dan fiskal yang diberikan kepada Aceh melalui Mou Helsinki, yaitu Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia), 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, Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya.

Ulasan di atas dapat disimpulkan bahwa Aceh ingin memisahkan diri dengan cara politik dimana Aceh sudah mempunyai wilayah, masyarakat, hukum dan aturan darahnya sendiri dan melalui beberapa kewenangan pusat yang dilimpahkan kepada Aceh menunjukkan bahwa Aceh mulai menghimpun dukungan luar negeri melalui hal tersebut diatas.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penerapan daerah istimewa, otonomi khusus Aceh dan Pemerintah Aceh yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia sebanyak 4 kali. Begitu kental akan nuansa tarik ulur antara pusat dan daerah, kepentingan yang begitu kuat, politik dan nuansa konflik yang berkepanjangan. *Pertama*, pada masa pemerintahan Presiden Soekarno pemberian status daerah istimewa kepada Aceh karena didasarkan kepada konflik di Aceh. Sebagai peredam konflik Pemerintah Indonesia keputusan Perdana Menteri Mr. Hardi No.1/Misi/1959, bahwa propinsi Aceh di beri nama Daerah Istimewa Aceh, namun pada kenyataannya yang digunakan dalam pengaturan UU No. 1/Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. *Kedua*, Pada masa pemerintahan Presiden B.J.Habibie dikembalikannya daerah Istimewa melalui undang-undang 44 Tahun 1999 meliputi: Agama, Adat, Pendidikan dan peran ulama. Namun hal itu tidak menghentikan konflik karena yang diinginkan Aceh sudah bukan itu lagi namun kemerdekaan. *Ketiga*, pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri memberikan Undang-undang No 18 Tahun 2001 meliputi: Pembagian keuangan antara pusat dan daerah, Kewenangan Gubernur Aceh untuk menyetujui pengangkatan kapolda dan keaja di Aceh. *Keempat*, Pada masa Pemerintahan Presiden SBY menghasilkan MoU Helsinki yang kemudian akan di implementasikan butir butirnya dalam UU No 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Otonomi khusus pada masa SBY memang lebih luas dari masa sebelumnya. otonomi yang seluas-luasnya, berupa

kewenangan khusus di bidang politik(partai politik lokal), ekonomi, dan sosial budaya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat Aceh.

2. Pemberian status otonomi khusus yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia kepada Provinsi Aceh belum memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakat Aceh. Konflik Aceh merupakan salah satu konflik laten yang tunasnya telah tumbuh sejak masa-masa awal kemerdekaan dengan berbagai faktor penyebabnya seperti konflik yang terjadi di Aceh bukan baru kemarin terjadi. Konflik Aceh telah terjadi beberapa kali sepanjang sejarah, dari masa ke masa, konflik yang terjadi di Aceh berbeda dengan latar belakang penyebabnya. Sesungguhnya faktor yang melatar belakangi rakyat Aceh bergerak adalah karena mereka merasa posisinya terancam, baik dalam sektor ekonomi maupun politik, sebagai akibat kebijakan sentralistik pemerintah RI. Dari hal tersebut muncul konflik Aceh yang berkelanjutan, sudah (4) empat kebijakan otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah Indonesia untuk meredam konflik di provinsi Aceh mulai dari zaman Orde Lama, Orde Baru hingga reformasi hasilnya pun belum bisa menyelesaikan konflik secara baik. Dahulu yang di inginkan oleh Aceh hanya kemerdekaan bukan daerah Istimewa, otonomi khusus atau pun UUPA. Namun yang mereka dapatkan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat Aceh. Pemberian Otonomi Khusus yang tidak didasarkan atas keinginan masyarakat Aceh tidak akan memberikan penguatan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Saran

1. Pemerintah Indonesia seharusnya untuk menangani suatu konflik di daerah yang berkejolak karena meminta hak-hak daerahnya karena merasa dirampas oleh pemerintah pusat jangan langsung menggunakan pendekatan militer dan diberikan cap bahwa mereka separatisme tetapi pemerintah Indonesia terlebih dahulu melakukan pendekatan secara diplomasi, mencari tahu penyebab daerah tersebut berkejolak, lalu setelah mengetahui penyebabnya pemerintah pusat membuat suatu formula yang tepat untuk membuat kestabilan kembali di daerah tersebut dengan formula yang tepat dan bisa dijalankan oleh daerah maupun pemerintah pusat.
2. Perlu adanya perhatian khusus kepada daerah-daerah pasca konflik untuk menstabilkan situasi dan kondisi di daerah konflik. Daerah pasca konflik biasanya masih sensitif dengan isu-isu ataupun sikap pemerintah pusat yang mereka rasa bisa mengancam hak-hak daerah mereka. Oleh sebab itu pemerintah pusat harus memberlakukan daerah tersebut secara khusus pasca konflik agar situasi yang kondusif bisa terlaksana secara cepat.
3. Pemerintah perlu segera menemukan sistem pemerintah daerah yang sesuai dengan keadaan situasi dan kondisi negara Indonesia. Sistem pemerintahan daerah yang cocok untuk saat ini menggunakan sistem desentralisasi asimetris. 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.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Aceh Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu, (Jakarta: Kontras, 2006)

Ahmad Taufan Damanik, Hasan Tiro Dari Imajinasi Negara Islam ke Imajinasi Etno-Nasionalis From the Imagination of an Islamic State to the Imagination of Ethnonationalism, Cetakan Pertama ,(Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung (FES) dan Aceh Future Institute (AFI), 2010)

Achmad Ali, Mengungkap *Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1* (Jakarta: Kencana, 2010)

Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, (Ciawi-Bogor : Ghalia Indonesia, 2007)

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

Amirul Hadi, Aceh Sejarah, Budaya, dan Tradisi, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010)

Amrah Muslimin, "*Aspek-Aspek Otonomi Daerah*", (Bandung: Alumni,1986)

Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Forma Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.

A. Rani Usman, "*Sejarah Peradaban Aceh*", (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003)

Al Chaidar, *Gerakan Aceh Merdeka Jihad Rakyat Mewujudkan Negara Islam*, (Jakarta: Madani Press, 1999)

Al chaidar, Aceh Bersimbah Darah: Mengungkap Penerapan Status Daerah Operasi Militer di Aceh 1989-1998,(Jakarta: Pustaka Al-Kautsar 1998)

Alyasa Abubakar, *Penerapan Syari'at Islam Di Aceh*, Cetakan Pertama (Aceh : Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2008)

Bantoro Bandoro, "*Politik Luar Negeri Republik Indonesia : Tantangan, Agenda, dan Strategi dalam 30 tahun CSIS*"

- Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*”, (Bandung: Amico, 1995)
- Bagir Manan, “*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*”, (Yogyakarta: ”, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001)
- Budiarto Danudjaja, *Hari-Hari Indonesia Gus Dur*, (Jakarta: Galang Pres, 1999)
- Bob Sugeng Hadiwinata, dkk, *Tranformasi Gerakan Aceh Merdeka Dari Kotak Peluru ke Kotak Suara Sebuah Kisah Sukses Program Transformasi Kombtan di Aceh*, (Jakarta:FES, 2010)
- Daniel Dhakidae, “*Akar Permasalahan dan Alternatif Proses penyelesaian Konflik Aceh Jakarta Papua*”, (Jakarta: YAPPIKA, 2001)
- Damien Kingsbury. “*Peace in Aceh: A personal Account of the Helsinki Peace Process.*”, (Equinox Publishing Indonesia, Jakarta, 2006)
- Darmansyah Djumala, “*Soft Power Untuk Aceh*” , Cetakan Pertama, (Jakarta : Gramedia Pustaka Uama, 2013)
- Denys Lombard, *Kerajaan Aceh*, (Jakarta: Balai Pustaka 1986)
- Dewi Fortuna Anwar, dkk., ed., *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah, Ekonomi-Politik dan Kebijakan di Asia Pasifik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004)
- Dhakidae, Daniel, “*Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik Aceh Jakarta Papua*”, (Jakarta: YAPPIKA, 2001)
- Edie Toet Hendratno, “*Desentralisasi Yang Mengarh Ke Sistem Federal Dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara*”, *Jurnal Hukum Internasional* Volume 4 Nomor 2 Januari 2007
- Ensiklopedi Indonesia, *Seri Geografi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve 1990)
- Hadi, Syamsul. dkk. “*Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*” (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007)
- Hasan Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, (Jakarta: Teplok Press), 1999
- Hasanuddin Yusuf Adan, *Tamaddun dan Sejarah: Etnografi Kekerasan di Aceh*, (Jogjakarta: Prisma Sophie Press, 2003)

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

Harry Kawilarang, "*Aceh Dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*", Cetakan Pertama (Banda Aceh : Bandar Publishing, 2008)

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

H. Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

H. Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013

Inu Kencana Syafiee dan Azhari, "*Sistem Politik Indonesia*", Cetakan Keenam (Bandung : Refika Aditama, 2010)

Isma Sawitri, Amran Zamzami, dkk., (Panitia Peduli Aceh), "*Simak dan Selamatkan Aceh*", (Jakarta : PT Bina Rena Perwira, 1998

Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Tata Negara Darurat*", Cetakan Pertama (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007)

Jimly, Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994)

Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, Cet. Kedua, 2006.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Kedua, Rajawali pers, Jakarta, 1991

Jumung, Martin, "*Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*", (Yogyakarta; Pustaka Nusatama, 2005)

Julien Benda, "*Pengkhianatan Kaum Intelektua*"l, (Jakarta: Gramedia, 1997

Julissar An-Naf, Memahami Beberapa Potensi Masalah Dalam Proses Otonomi Daerah, Jurnal Madani Edisi I/Mei 2006

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

- Kristen E. Schulze, "The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of A Separatist Organizations", (East West Center: Wasington, 2004)
- Koflik Etno Religius Indonesia Kontemporer, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan, 2003)
- Lubis, M. Solly, "Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah", (Bandung: Alumni, 1983)
- Marsden Wiliam, *History of Sumatra (Sejarah Sumatra)*, Pengantar John Bastin, Terjemah Tim Komunitas Bambu, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2008)
- M. Baiquni dan R. Rijanta, "Konflik Pengelolaan Lingkungan Dan Sumberdaya Alam Dalam Era Otonomi Dan Transisi Masyarakat (Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris)
- Muhammad Fauzan, "Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah", Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2006)
- Moh. Kusnardi, Dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, "Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia", (Jakarta: Pusat Studi HTN UI), 1983
- Moh. Mahfud MD, "Setahun Bersama Gus Dur Kenangan Menjadi Menteri Di Saat Sulit", Cetakan Pertama (Jakarta : LP3ES, 2003)
- M. Nur EL Ibrahimy, TGK. M. Daud Beureuh: Peranannya Dalam Pergolakan di Aceh, (Jakarta: Gunung Agung 1982
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang 1945*, Djilid Pertama, 1959.
- Muhammad Yamin, "Proklamasi dan Konstitusi", (Jakarta: Ghalia Indonesia 1982)
- Musni Umar, *Aceh Win-Win Solution*, (Jakarta: Forum Kampus Kuning, 2002)
- MR.NE.Algra, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, (Jakarta: Bina Cipta, 1983)
- Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, (Jakarta: LIPI)

- Moch. Nurhasim, *“Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki”*, (Jakarta: P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar: 2008)
- Nazaruddin Syamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1987)
- Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti 1990)
- Neta S. Pane, *“Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka”*, (Jakarta : Gramedia 2001)
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014.
- Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, *“Ilmu Negara”*, cetakan Pertama, (Bandung: Rajawali Pers 2010)
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Ni'matul Huda, *“Politik Ketatanegaraan Indonesia”*, Cetakan Kedua (Yogyakarta : FH UII)
- Nur El Ibrahim M., *Peranan Teungku M.Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, (Jakarta: Media Dakwah, 1986)
- Novri Susan, *Sosiologi Konflik dan Isu-isu Konflik Kontemporer*, (Jakarta: Kencana, 2009)
- Otto Syamsudin Ishak, *“Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik”*, (Jakarta : Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 2008)
- Pheni Chalid, *“Otonomi Daerah Masalah Pemberdayaan dan Konflik”*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kemitraan 2005)
- Pipin Syarifin dan Dedah Subaedah, *“Hukum Pemerintahan Daerah”*, (Bandung : Pustaka Bani Quraisy, 2005)
- RHD. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerinthan Daerah Di Indonesia*, Cetakan Perama, Binacipta, Bandung, 1979

Sarungdajang, *“Arus Balik Kekuasaan pusat ke daerah”*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999)

Riduan, *Metode & Teknik Menyusun Tesis*, (Bandung : Bina Cipta, 2004)

Riza Sihbudi et.al, *Bara Dalam Sekam: Identifikasi akan Masalah dan Solusi Atas Konflik-Konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, dan Riau*, (Bandung: Mizan 2001)

Rusdji Ali Muhammad; editor: Hasab Basri, *“Revitalisasi Syariat Islam di Aceh”*, (Jakarta: Logos, 2003)

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

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

Sjamsuddin Naaruddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1987)

Soehindo, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh , Liberty, Yogyakarta, 2005.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008).

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986).

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1983

Soepandji Susilo Budi, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, 2012

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta : Rajawali Pers, 2006.

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Cetakan Pertama, (Bantul-Yogyakarta : Genta Publishing)

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *“Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan kesembilan”*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012)

Syaukani HR, *“Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan”*, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2002)

Syarifudin Tippe, *“Aceh Di Persimpangan Jalan”*, Cetakan Pertama (Jakarta : Pustaka Cidesindo, 2000)

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Suatu Anaisis Tentang Masalah-masalah Desentralisasi dan Cara-cara Penjelarasannya*,Cetakan Pertama, PT Gunung Agung, Jakarta, 1967

Tim kell, *The Roots of Acehnese Rebellion 1989-1992*, (New York: Cornell University Pers, 1995)

Titik Triwulan tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*,(Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006)

Tri Rahmawati, *“Pemekaran Daerah Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi”*, Cetakan Pertama (Jakarta : Pustaka Pelajar, 2009)

Tsunami dan Bakti Taruna, (Jakarta: Akademi TNI Cilangkap, 2005)

Utrecht, *“Pengantar Hukum Indonesia”*,(Jakarta,Ichtiar Baru,1986)

Yohanis Anton Raharusun, *“Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua”*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konstitusi Press :2009)

Yustina Trihono Nalesti Dewi, *“kejahatan Perang Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional”*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013)

Zulkifli Husin, et,al, *Keadaan Sosial Ekonomi dan Pengembangan Masyarakat Nelayan di Daerah Istimewa Aceh*, (Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala dan Jakarta)

Undang undang

Undang undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh

Undang undang Republik Indonesia No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Perjanjian

Nota Kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (Perjanjian Helsinki)

Jurnal dan Makalah

Alyasa Abubakar, "Peradilan Syari'at Islam : Pengakuan Perjuangan Rakyat Aceh", Jurnal Hukum : Jentara, Pembaharuan Peradilan Edisi 2 Tahun II Juni 2004, (Jakarta : PSHK, 2004)

Bayu Dardias Kurniadi, Desentralisasi Asimetris di Indonesia, Jurnal, Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada 26 November 2012

Danil Akbar Taqwadin, Menulis Kembali Sejarah Konflik Aceh: Sepenggal Fragmen Masa Lalu untuk Masa Depan, Makalah, Tahun 2015

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

Djohermansyah Djohan, Desentralisasi Asimetris Ala Aceh, Jurnal Sekretariat Negara RI | No. 15 | Februari 2010

Endi Jaweng, Robert, "Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", Jurnal Analisis CSIS, Vol. 40, No. 2, Juni 2011

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

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

I Wayan Arthanaya, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", Kertha Wicaksana, Volume 17, Nomor 2, Juli 2011

Rudi Iskandar, Kontribusi Geografi Indonesia Dalam Pendidikan Bangsa, Makalah

Sofyan Hadi dan Tomy M. Saragih, Ontologi Desentralisasi Fiskal Dalam Negara Kesatuan, Jurnal Perspektif Volume XVIII No. 3 Tahun 2013 Edisi September

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

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

Muhammad Ihsan, Moh. Ridwan dan Sucipto, MoU ANTARA PEMERINTAH RI DENGAN GAM DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN NASIONAL, Jurnal

Muchamad Ali Safa'at, Problem Otonomi Khusus Papua, Jurnal.

Mukhlis, "*Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*", Jurnal Ilmu Hukum, Volume 4 No 1

Kustiawan, Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jurnal

Lili Romli, "*Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia*", Jurnal Desentralisasi, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol.4 No.3, 2004

Rowland B. F. Pasaribu, Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal

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

Widiastuti, Analisis SWOT Keragaman Budaya Indonesia, Jurnal Ilmiah WIDYA Volume 1 Nomor 1 Mei-Juni 2013

Majalah Ilmiah

Surkanti, *Permasalahan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, Majalah Ilmiah UNIKOM Vol.11 No. 1

Internet

http://id.wikipedia.org/wiki/Geografi_Indonesia Hari Senin 23 Maret 2015 Pukul 11:05 WIB

https://.wikipedia.org/wiki_id_/Aceh Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 09:26 WIB

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemberontakan_di_Aceh Hari Senin, Tanggal 28 September 2015, Pukul 11:11 WIB

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

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

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

Lampiran

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

Nota Kesepahaman
antara
Pemerintah Republik Indonesia
Dan
Gerakan Aceh Merdeka

Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menegaskan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua.

Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia.

Para pihak sangat yakin bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh pasca Tsunami tanggal 26 Desember 2005 dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan.

Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya.

Nota Kesepahaman ini memerinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi.

Untuk maksud ini Pemerintah RI dan GAM menyepakati hal-hal berikut:

1. **Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh**
 - 1.1. Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- 1.1.1. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.
- 1.1.2. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:
 - a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.
 - b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
 - c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
 - d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.
- 1.1.3. Nama Aceh dan gelar pejabat senior yang dipilih akan ditentukan oleh legislatif Aceh setelah pemilihan umum yang akan datang.
- 1.1.4. Perbatasan Aceh merujuk pada perbatasan 1 Juli 1956.
- 1.1.5. Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

1.1.6. Kanun Aceh akan disusun kembali untuk Aceh dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh serta mencerminkan kebutuhan hukum terkini Aceh.

1.1.7. Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.

1.2. **Partisipasi Politik**

1.2.1 Sesegera mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai- partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. Memahami aspirasi rakyat

Aceh untuk partai-partai politik lokal, Pemerintah RI, dalam tempo satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut.

1.2.2 Dengan penandatanganan Nota Kesepahaman ini, rakyat Aceh akan memiliki hak menentukan calon-calon untuk posisi semua pejabat yang dipilih untuk mengikuti pemilihan di Aceh pada bulan April 2006 dan selanjutnya.

1.2.3 Pemilihan lokal yang bebas dan adil akan diselenggarakan di bawah undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh untuk memilih Kepala Pemerintah Aceh dan pejabat terpilih lainnya pada bulan April 2006 serta untuk memilih anggota legislatif Aceh pada tahun 2009.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- 1.2.4 Sampai tahun 2009 legislatif (DPRD) Aceh tidak berkewenangan untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan apapun tanpa persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.
- 1.2.5 Semua penduduk Aceh akan diberikan kartu identitas baru yang biasa sebelum pemilihan pada bulan April 2006.
- 1.2.6 Partisipasi penuh semua orang Aceh dalam pemilihan lokal dan nasional, akan dijamin sesuai dengan Konstitusi Republik Indonesia.
- 1.2.7 Pemantau dari luar akan diundang untuk memantau pemilihan di Aceh. Pemilihan lokal bisa diselenggarakan dengan bantuan teknis dari luar.
- 1.2.8 Akan adanya transparansi penuh dalam dana kampanye.

1.3. **Ekonomi**

- 1.3.1. 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).
- 1.3.2. 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.
- 1.3.3. Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh.
- 1.3.4. 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.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- 1.3.5. Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh.
- 1.3.6. Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya.
- 1.3.7. Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara.
- 1.3.8. Pemerintah RI bertekad untuk menciptakan transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Aceh dengan menyetujui auditor luar melakukan verifikasi atas kegiatan tersebut dan menyampaikan hasil-hasilnya kepada Kepala Pemerintah Aceh.
- 1.3.9. GAM akan mencalonkan wakil-wakilnya untuk berpartisipasi secara penuh pada semua tingkatan dalam komisi yang dibentuk untuk melaksanakan rekonstruksi pasca-Tsunami (BRR).

1.4. **Peraturan Perundang-undangan**

- 1.4.1. Pemisahan kekuasaan antara badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif akan diakui.
- 1.4.2. Legislatif Aceh akan merumuskan kembali ketentuan hukum bagi Aceh berdasarkan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- 1.4.3. Suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, dibentuk di Aceh di dalam sistem peradilan Republik Indonesia.
- 1.4.4. Pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh dan Kepala Kejaksaan Tinggi harus mendapatkan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh. Penerimaan (rekrutmen) dan pelatihan anggota kepolisian organik dan penuntut umum akan dilakukan dengan berkonsultasi dan atas persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh, sesuai dengan standar nasional yang berlaku.
- 1.4.5. Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.

2. **Hak Asasi Manusia**

- 2.1. Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.
- 2.2. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.
- 2.3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

3. **Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat**

3.1. **Amnesti**

- 3.1.1. Pemerintah RI, sesuai dengan prosedur konstitusional, akan memberikan amnesti kepada semua orang yang telah terlibat dalam kegiatan GAM sesegera mungkin dan tidak lewat dari 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

3.1.2. Narapidana dan tahanan politik yang ditahan akibat konflik akan dibebaskan tanpa syarat secepat mungkin dan selambat-lambatnya 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

3.1.3. Kepala Misi Monitoring akan memutuskan kasus-kasus yang dipersengketakan sesuai dengan nasihat dari penasihat hukum Misi Monitoring.

3.1.4. Penggunaan senjata oleh personel GAM setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini akan dianggap sebagai pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman dan hal itu akan membatalkan yang bersangkutan memperoleh amnesti.

3.2. **Reintegrasi kedalam masyarakat**

3.2.1. Sebagai warga negara Republik Indonesia, semua orang yang telah diberikan amnesti atau dibebaskan dari Lembaga Permasalahatan atau tempat penahanan lainnya akan memperoleh semua hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun pada tingkat nasional.

3.2.2. Orang-orang yang selama konflik telah menanggalkan kewarganegaraan Republik Indonesia berhak untuk mendapatkan kembali kewarganegaraan mereka.

3.2.3. Pemerintah RI dan Pemerintah Aceh akan melakukan upaya untuk membantu orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM guna memperlancar reintegrasi mereka ke dalam masyarakat. Langkah-langkah tersebut mencakup pemberian kemudahan ekonomi bagi mantan pasukan GAM, tahanan politik yang telah memperoleh amnesti dan masyarakat yang terkena dampak. Suatu Dana Reintegrasi di bawah kewenangan Pemerintah Aceh akan dibentuk

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- 3.2.4. Pemerintah RI akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh.
- 3.2.5. Pemerintah RI akan mengalokasikan tanah pertanian dan dana yang memadai kepada Pemerintah Aceh dengan tujuan untuk memperlancar reintegrasi mantan pasukan GAM ke dalam masyarakat dan kompensasi bagi tahanan politik dan kalangan sipil yang terkena dampak. Pemerintah Aceh akan memanfaatkan tanah dan dana sebagai berikut:
 - a. Semua mantan pasukan GAM akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila mereka tidak mampu bekerja.
 - b. Semua tahanan politik yang memperoleh amnesti akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
 - c. Semua rakyat sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja. .
- 3.2.6. Pemerintah Aceh dan Pemerintah RI akan membentuk Komisi Bersama Penyelesaian Klaim untuk menangani klaim-klaim yang tidak terselesaikan.
- 3.2.7. Pasukan GAM akan memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai polisi dan tentara organik di Aceh tanpa diskriminasi dan sesuai dengan standar nasional.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

4. **Pengaturan Keamanan**

- 4.1. Semua aksi kekerasan antara pihak-pihak akan berakhir selambat-lambatnya pada saat penandatanganan Nota Kesepahaman ini.
- 4.2. GAM melakukan demobilisasi atas semua 3000 pasukan militernya. Anggota GAM tidak akan memakai seragam maupun menunjukkan emblem atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini.
- 4.3. GAM melakukan decommissioning semua senjata, amunisi dan alat peledak yang dimiliki oleh para anggota dalam kegiatan GAM dengan bantuan Misi Monitoring Aceh (AMM). GAM sepakat untuk menyerahkan 840 buah senjata.
- 4.4. Penyerahan persenjataan GAM akan dimulai pada tanggal 15 September 2005, yang akan dilaksanakan dalam empat tahap, dan diselesaikan pada tanggal 31 Desember 2005.
- 4.5. Pemerintah RI akan menarik semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh.
- 4.6. Relokasi tentara dan polisi non-organik akan dimulai pada tanggal 15 September 2005, dan akan dilaksanakan dalam empat tahap sejalan dengan penyerahan senjata GAM, segera setelah setiap tahap diperiksa oleh AMM, dan selesai pada tanggal 31 Desember 2005.
- 4.7. Jumlah tentara organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 14.700 orang. Jumlah kekuatan polisi organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 9.100 orang.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- 4.8. Tidak akan ada pergerakan besar-besaran tentara setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Semua pergerakan lebih dari sejumlah satu peleton perlu diberitahukan sebelumnya kepada Kepala Misi Monitoring.
- 4.9. Pemerintah RI melakukan pengumpulan semua senjata ilegal, amunisi dan alat peledak yang dimiliki oleh setiap kelompok dan pihak-pihak ilegal manapun.
- 4.10. Polisi organik akan bertanggung jawab untuk menjaga hukum dan ketertiban di Aceh.
- 4.11. Tentara akan bertanggung jawab menjaga pertahanan eksternal Aceh. Dalam keadaan waktu damai yang normal, hanya tentara organik yang akan berada di Aceh.
- 4.12. Anggota polisi organik Aceh akan memperoleh pelatihan khusus di Aceh dan di luar negeri dengan penekanan pada penghormatan terhadap hak asasi manusia.

5. **Pembentukan Misi Monitoring Aceh**

- 5.1. Misi Monitoring Aceh (AMM) akan dibentuk oleh Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam Nota Kesepahaman ini.
- 5.2. Tugas AMM adalah untuk:
 - a. memantau demobilisasi GAM dan decomissioning persenjataannya.
 - b. memantau relokasi tentara dan polisi non-organik.
 - c. memantau reintegrasi anggota-anggota GAM yang aktif ke dalam masyarakat.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- d. memantau situasi hak asasi manusia dan memberikan bantuan dalam bidang ini.
 - e. memantau proses perubahan peraturan perundang-undangan.
 - f. memutuskan kasus-kasus amnesti yang disengketakan.
 - g. menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman ini.
 - h. membentuk dan memelihara hubungan dan kerjasama yang baik dengan para pihak.
- 5.3. Status Persetujuan Misi (SoMA) antara Pemerintah RI dan Uni Eropa akan ditandatangani setelah Nota Kesepahaman ini ditandatangani. SoMA mendefinisikan status, hak-hak istimewa, dan kekebalan AMM dan anggota-anggotanya. Negara-negara ASEAN yang ikut serta yang telah diundang oleh Pemerintah RI akan menegaskan secara tertulis penerimaan dan kepatuhan mereka terhadap SoMA dimaksud
- 5.4. Pemerintah RI akan memberikan semua dukungannya bagi pelaksanaan mandat AMM. Dalam kaitan ini, Pemerintah RI akan menulis surat kepada Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta dan menyatakan komitmen dan dukungannya kepada AMM.
- 5.5. GAM akan memberikan semua dukungannya bagi pelaksanaan mandat AMM. Dalam kaitan ini, GAM akan menulis surat kepada Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta menyatakan komitmen dan dukungannya kepada AMM.
- 5.6. Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi kerja yang aman, terjaga dan stabil bagi AMM dan menyatakan kerjasamanya secara penuh dengan AMM.
- 5.7. Tim monitoring memiliki kebebasan bergerak yang tidak terbatas di Aceh. Hanya tugas-tugas yang tercantum dalam rumusan Nota Kesepahaman ini

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

yang akan diterima oleh AMM. Para pihak tidak memiliki veto atas tindakan atau kontrol terhadap kegiatan operasional AMM.

- 5.8. Pemerintah RI bertanggung jawab atas keamanan semua personil AMM di Indonesia. Personil AMM tidak membawa senjata. Bagaimanapun juga Kepala Misi Monitoring dapat memutuskan perkecualian bahwa patroli tidak akan didampingi oleh pasukan bersenjata Pemerintah RI. Dalam hal ini, Pemerintah RI akan diberitahukan dan Pemerintah RI tidak akan bertanggung jawab atas keamanan patroli tersebut.
- 5.9. Pemerintah RI akan menyediakan tempat-tempat pengumpulan senjata dan mendukung tim-tim pengumpul senjata bergerak (mobile team) bekerjasama dengan GAM.
- 5.10. Penghancuran segera akan dilaksanakan setelah pengumpulan senjata dan amunisi. Proses ini akan sepenuhnya didokumentasikan dan dipublikasikan sebagaimana mestinya.
- 5.11. AMM melapor kepada Kepala Misi Monitoring yang akan memberikan laporan rutin kepada para pihak dan kepada pihak lainnya sebagaimana diperlukan, maupun kepada orang atau kantor yang ditunjuk di Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta.
- 5.12. Setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini setiap pihak akan menunjuk seorang wakil senior untuk menangani semua hal ihwal yang terkait dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini dengan Kepala Misi Monitoring.
- 5.13. Para pihak bersepakat atas suatu pemberitahuan prosedur tanggungjawab kepada AMM, termasuk isu-isu militer dan rekonstruksi.

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

5.14. Pemerintah RI akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan berkaitan dengan pelayanan medis darurat dan perawatan di rumah sakit bagi personil AMM.

5.15. Untuk mendukung transparansi, Pemerintah RI akan mengizinkan akses penuh bagi perwakilan media nasional dan internasional ke Aceh.

6. Penyelesaian perselisihan

6.1. Jika terjadi perselisihan berkaitan dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini, maka akan segera diselesaikan dengan cara berikut:

- a) Sebagai suatu aturan, perselisihan yang terjadi atas pelaksanaan Nota Kesepahaman ini akan diselesaikan oleh Kepala Misi Monitoring, melalui musyawarah dengan para pihak dan semua pihak memberikan informasi yang dibutuhkan secepatnya. Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.
- b) Jika Kepala Misi Monitoring menyimpulkan bahwa perselisihan tidak dapat diselesaikan dengan cara sebagaimana tersebut di atas, maka perselisihan akan dibahas bersama oleh Kepala Misi Monitoring dengan wakil senior dari setiap pihak. Selanjutnya, Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.
- c) Dalam kasus-kasus di mana perselisihan tidak dapat diselesaikan melalui salah satu cara sebagaimana disebutkan di atas, Kepala Misi Monitoring akan melaporkan secara langsung kepada Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, pimpinan politik GAM dan Ketua Dewan Direktur Crisis Management Initiative, serta memberitahu Komite Politik dan Keamanan Uni Eropa. Setelah berkonsultasi dengan para pihak,

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

Ketua Dewan Direktur Crisis Management Initiative akan mengambil keputusan yang mengikat para pihak.

Pemerintah RI dan GAM tidak akan mengambil tindakan yang tidak konsisten dengan rumusan atau semangat Nota Kesepahaman ini.

Ditandatangani dalam rangkap tiga di Helsinki, Finlandia, pada hari Senin, tanggal 15 Agustus 2005.

A.n. Pemerintah Republik Indonesia,

A.n. Gerakan Aceh Merdeka,

Hamid Awaluddin

Malik Mahmud

Menteri Hukum dan HAM

Pimpinan

Disaksikan oleh,

Martti Ahtisaari

Mantan Presiden Finlandia

Ketua Dewan Direktur Crisis Management Initiative

Fasilitator proses negosiasi