

QUO VADIS ACEH SEBAGAI DAERAH OTONOMI KHUSUS DALAM NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Muhammad Heikal Daudy

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

e-mail: muhammad.heikal@unmuha.ac.id

Abstrak

Diskursus mengenai re-aktualisasi Pancasila dalam Pembentukan Etika Bernegara menjadi hangat kembali dewasa ini, seiring memudarnya penerapan sila ke-3 yaitu Persatuan Indonesia. Pudarnya makna persatuan tersebut dilihat dari eksistensi daerah-daerah yang berstatus khusus atau istimewa seperti halnya Aceh, yang dalam kurun waktu lima belas tahun terakhir terus mengalami pendegradasian status daerahnya, baik secara terbuka (eksplisit) maupun tertutup (implisit), khususnya yang berkenaan dengan pemenuhan kewenangan Aceh sebagai daerah otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Legalitas dan legitimasi kedudukan Aceh sebagai daerah otonomi khusus berdasarkan UUPA tersebut, berasal dari Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Hasil Amandemen. Pada awal-awal berjalannya Keistimewaan dan Kekhususan Aceh, agenda-agenda hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berjalan cukup kondusif dan dinamis. Aceh kala itu menjadi pusat pengarusutamaan (mainstream) secara nasional. Namun dalam amatan akhir-akhir ini, kondisi demikian tidak lagi berjalan konstruktif bahkan berjalan ke arah destruktif. Keadaan yang sungguh tidak diharapkan. Oleh karena eksistensi UUPA sebagai pilar di masa transisi damai sekaligus blue print pembangunan Aceh pasca gempa-tsunami dan konflik bersenjata berakhir, tidak lagi menjadi perhatian khusus oleh Pemerintah Pusat di Jakarta, dan ini jelas mengancam rasa persatuan dan kesatuan kita.

Kata Kunci: Pancasila, Aceh, Otonomi Khusus, UUPA.

Abstract

The discourse on the re-actualization of Pancasila in the Establishment of the Ethics of the State has become hot again today, as the application of the 3rd principle, namely the Unity of Indonesia, is fading. The fading meaning of unity can be seen from the existence of regions with special autonomy status such as Aceh, which in the last fifteen years has continued to experience degradation of regional status, both openly (explicitly) and closed (implicitly), especially with regard to fulfillment Aceh's authority as a special autonomous region based on Undang-Undang Number 11 of 2006 concerning the Government of Aceh (UUPA).

The legitimacy of Aceh's position as a special autonomous region based on the UUPA comes from Article 18B paragraph (1) of the 1945 Constitution and the Amendment Results. In the early days of the Privileges and Specialties of Aceh, the agendas of relations between the Central Government and Regional Governments were quite conducive and dynamic, Aceh at that time became the center of national mainstreaming. However, in recent observations, this condition is no longer constructive, even in a destructive direction. An unexpected situation. Because the existence of the UUPA as a pillar in the peaceful transition period as well as a blueprint for Aceh's development after the earthquake-tsunami and armed conflict ended, is no longer a special concern for the Central Government in Jakarta, and this clearly threatens our sense of unity and integrity.

Keywords: Pancasila, Aceh, Special Autonomy, UUPA.

1. PENDAHULUAN

Pasang surut perkembangan ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi menunjukkan perubahan mendasar ke arah demokratisasi. Perubahan ini sejalan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, diantaranya dalam bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan.

Gerakan reformasi sendiri merupakan upaya untuk mengadakan penataan kembali berbagai aspek kehidupan masyarakat pada bidang-bidang sebagaimana telah disebutkan. Tujuan utama gerakan reformasi 1998 dalam bidang politik adalah meningkatkan demokratisasi kehidupan politik dan perbaikan hubungan politik.(Effendi, 2017).

Karena itu salah satu agenda utama reformasi adalah mengadakan amandemen terhadap UUD 1945 untuk meningkatkan demokratisasi relasi politik antara penyelenggara negara dengan rakyat, dan menciptakan distribusi kekuasaan yang lebih efektif antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, berikut pula relasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menciptakan mekanisme check and balances dalam proses politik. Reformasi pada akhirnya menjelma menjadi momentum menciptakan sistem pemerintahan negara yang lebih dapat menjamin kehidupan politik yang lebih demokratis.

Beragam ketentuan yang pernah berlaku dan berlangsung lama sebagai praktik ketatanegaraan dahulunya menunjukkan adanya kehendak untuk mereduksi sistem yang sangat feodalistik dan menjajah, ke arah pembentukan ideologi dan identitas nasional yang lebih berakar pada nilai-nilai yang penuh dengan kemashlahatan dan kearifan budi-luhur bangsa Indonesia secara nasional. Dengan semangat anti-feodalisme dan kolonialisme peninggalan penjajah. Indonesia mengalami era transisi (transition era) yang diamini oleh The Founding Fathers dalam merekonstruksi suasana kebathinan rakyat Indonesia ke dalam ideologi dan konstitusi Indonesia yang manifestasinya terakumulasi pada ideologi Pancasila yang terdiri dari lima sila.

Pada tataran ideologi pun, paradigma mengenai makna Pancasila sebagai ideologi negara awal mula terbentuk melalui agenda dekolonisasi. Pun demikian tujuan demokratisasi turut diarahkan sesuai dengan ideologi Pancasila yang bersifat universal. Implikasinya, makna ideologi yang kental dengan tradisi rekonstruktif tereduksi ke arah totalitas prinsip-prinsip demokrasi yang lebih membumi. (Azhari, 2012).

Universalitas nilai-nilai demokrasi dalam ideologi Pancasila terakomodir pada keberagaman (pluralisme) di berbagai daerah di Negara Republik Indonesia (NRI) yang wujudnya ditunjukkan melalui pelaksanaan kewenangan otonomi daerah. Keleluasaan untuk melaksanakan otonomi tersebut sejalan dengan Pengamalan sila ke tiga Pancasila yaitu Persatuan Indonesia, yang mengandung butir-butir berkenaan dengan nilai-nilai, isi, serta penjelasan untuk diterapkan dalam kehidupan sehari-hari oleh bangsa Indonesia yang sangat majemuk.

Sila ini merupakan landasan untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, yang di dalamnya memuat tujuh butir pengamalan, antara lain sebagai berikut: a) Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan; b) Sanggup dan rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa apabila diperlukan; c) Mengembangkan rasa cinta kepada tanah air dan bangsa; d) Mengembangkan rasa kebanggaan berkebangsaan dan bertanah air Indonesia; e) Memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial; f) Mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika; dan g) Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa.

Keberagaman dalam bentuk kewenangan melaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang dinormakan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Atas dasar-dasar tersebut dibentuklah beberapa daerah otonom yang terbagi ke dalam dua bentuk yakni daerah otonom yang bersifat administratif dan daerah otonom yang memiliki keistimewaan.(Widodo & Riana Susmayanti, SH., MH; Arif Zainudin, SH., 2018) Seperti Aceh dan Yogyakarta yang ditetapkan sebagai daerah yang memiliki kewenangan otonomi berupa keistimewaan, kemudian daerah yang ditetapkan sebagai daerah istimewa yang berstatus khusus adalah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Aceh, dan Papua. Daerah-daerah tersebut dengan keistimewaannya diperlakukan berbeda

dengan daerah otonom lainnya yang hanya bersifat administratif belaka, namun daerah tersebut tetaplah daerah dan bukan negara bagian yang memiliki konstitusi tersendiri. (Aziz et al., 2019)

Keistimewaan dan Kekhususan Aceh mengalami pasang surut dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, berdasarkan Pasal 18B UUD 1945 dapat disebutkan bahwa Aceh merupakan daerah istimewa dan khusus. Daerah istimewa terkait dengan kewilayahan yaitu keistimewaan dalam bidang agama, adat, pendidikan dan ulama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 44 Tahun 1999. Sedangkan daerah khusus terkait dengan pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 (sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2001) oleh karena itu Aceh terdapat dua sebutan yaitu daerah istimewa dan daerah khusus, sehingga nama Aceh dapat disebutkan sebagai daerah khusus propinsi daerah istimewa Aceh. (Mukhlis, 2019)

Daerah-daerah dengan status istimewa dan khusus dimaksudkan untuk memberi peluang yang besar bagi daerah untuk mengelolanya sesuai kebutuhan masyarakat di daerah tersebut. Maka Aceh sebagai daerah yang berstatus khusus dan istimewa memperoleh kesempatan yang luas dari Pemerintah Pusat guna mengatur wilayahnya.

Otonomi khusus bagi Aceh merupakan bagian dari upaya untuk menjalankan amanat konstitusi sehingga Aceh tetap menjadi bagian dari wilayah hukum Negara Indonesia. Tidak bisa dipungkiri bahwa Kekhususan dan Keistimewaan Aceh tersebut dibuat sebagai tindak lanjut dari nota kesepahaman (MoU) antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 15 Agustus 2005. Satu tahun kemudian, yaitu pada tanggal 1 Agustus 2006, terbitlah Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Terdapat sejumlah bentuk penguatan Kekhususan Aceh berdasarkan UU tersebut antara lain penguatan kelembagaan adat melalui Lembaga Wali Nanggroe, kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam, penetapan syari'at Islam, penentuan lagu daerah dan lambang daerah, adanya kelembagaan peradilan adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi, dapat melakukan kerjasama luar negeri hingga bidang politik daerah dengan adanya partai politik lokal dan calon independen dalam pemilukada.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan regulasi khusus mengenai Aceh dan berkedudukan sakral bagi publik Aceh. Disamping juga menjadi katalisator relasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh pasca damai. Saat ini UUPA telah berjalan selama hampir enam belas tahun. Pada periodeisasi tersebut publik Aceh menilai bahwa Pemerintahan di Pusat maupun lokal di Aceh belum mampu memaksimalkan otonomi khusus yang dimilikinya tersebut untuk senantiasa meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Aceh. Salah satu indikatornya terlihat pada dinamika dan perbandingan Indeks Pembangunan Manusia yang belum terlihat adanya peningkatan secara signifikan dari waktu ke waktu. Aceh bahkan ditabalkan sebagai provinsi miskin di Sumatera. (Sanur, 2020)

Keadaan Aceh demikian disinyalir berhubungan dengan sejumlah kendala dalam implementasinya. Beberapa kendala dimaksud adalah sebagai berikut: pertama, Keterkaitan UUPA dengan undang-undang lain. Kedua, rendahnya komitmen Pemerintah Pusat. Ketiga, Peraturan Pelaksana UUPA belum lengkap. Keempat, penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria.

Keempat alasan di atas menjadi faktor dominan penghambat implementasi dan realisasi UUPA sehingga tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Kenyataannya, Pemerintah Pusat pun tampak tidak secara sungguh-sungguh menjalankan hak-hak keistimewaan Aceh sebagaimana telah dikomitmenkan. Sebagai contoh Peraturan Pemerintah mengenai kewenangan Aceh, regulasi mengenai minyak dan gas, serta regulasi mengenai Pertanahan. Idealnya seluruh regulasi tersebut semestinya direalisasikan pada tahun 2008 silam sebagai peraturan derivasi

dari UUPA. Hanya dalam durasi dua tahun saja idealnya aturan-aturan tersebut sudah harus rampung dan dapat dilaksanakan. (Mutiara Fahmi, Zahlul Pasha, 2021)

Kondisi-kondisi sebagaimana telah dijelaskan, disinyalir memberi gambaran bahwa sebenarnya Aceh telah kehilangan keistimewaannya. Oleh karena itu, makalah yang berjudul 'Quo Vadis Aceh Sebagai Daerah Otonomi Khusus Dalam Negara Republik Indonesia', disajikan demi memotret Aceh yang masih membutuhkan energi lebih untuk melanjutkan 'perjuangan politik dan diplomasinya' secara konstitusional dengan Pemerintah Indonesia sebagai 'orang tua kandung republik'.

Berkaca dari sekelumit penjelasan di atas, kajian ini dilakukan untuk menelusuri dua rumusan masalah: Pertama, apakah arti penting UUPA bagi publik Aceh khususnya dan, Indonesia pada umumnya secara konstitusional?. Kedua, Seperti apakah idealnya kontinuitas Kekhususan dan Keistimewaan Aceh dalam NRI dapat di formulasikan?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka dari itu pengumpulan data dilakukan secara library research melalui bahan-bahan hukum sebagai data sekunder, dengan fokus pada penerapan kaidah atau norma-norma dalam UUPA. Bahan-bahan hukum yang dimaksud berupa bahan hukum primer yakni peraturan perundang undangan; bahan hukum sekunder diantaranya jurnal, buku, dan naskah akademik, serta bahan hukum primer yaitu sumber dokumentatif yang diperoleh dari internet, kamus, ensiklopedi, dan kamus hukum.

Basis analitikal bersifat deskriptif-analisis, melalui uraian-uraian kualitatif mengenai perjalanan implementasi UUPA dalam sejumlah perspektif yuridis. Kemudian dengan menghubungkan variabel penganalisaan lainnya berdasarkan aspek historis, politik, sosial, dan lain-lain. Keseluruhannya ditempuh guna menemukan kausalitas diantara sesamanya, sehingga diperoleh realitas konkrit pelaksanaan otonomi khusus di Aceh saat ini, dan proyeksi perkembangannya di masa depan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Arti Penting Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) Bagi Aceh dan Indonesia.

Diskursus mengenai Otonomi Khusus Aceh kembali masyhur sebagai topik yang hangat untuk dibicarakan. Topiknya komplit berkenaan dengan status khusus Aceh dalam sistem hukum di Indonesia. Sejumlah tokoh dan elemen sipil di Aceh sekarang ini dalam banyak kesempatan merefleksikan kembali posisi Aceh dan Jakarta dalam berbagai wacana. Pembicaraannya berkenaan dengan eksistensi status istimewa dan khususnya Aceh. Sejalan dengan itu, yang menjadi simpul masalah adalah posisi tawar (bargaining position) Aceh yang sangat dinamis dan terkesan terus diabaikan.

Dalam perkembangannya pun, wacana sebagaimana telah diurai sebelumnya itu tidak kunjung sampai pada kesimpulan secara komprehensif terhadap upaya optimal diskursus mengenai status Daerah Aceh yang berbeda dengan provinsi lainnya, sebagai pokok bahasan (mainstream) bagi masyarakat lokal dan nasional. (Sanur, 2020) menimang bahwa MoU Helsinki dan UUPA merupakan sebuah kesatuan tonggak-tonggak perdamaian serta peta jalan (road map) pembangunan Aceh pasca gempa-tsunami dan konflik bersenjata usai. Sesungguhnya bahwa peristiwa demi peristiwa yang dialami masyarakat Aceh beberapa waktu silam, tidak pula dirasakan oleh elemen anak bangsa lainnya di Indonesia. Jelaslah bahwa kedudukan Aceh yang berbeda dari provinsi lainnya tersebut, bersumber pada faktor historis, filosofis dan sosiologis menurut sumber-sumber fakta serta data yang tidak terbantahkan. (Daudy, 2021)

Sejarah baru Aceh melalui MoU Helsinki dan UUPA, menjadikannya pencetus (transsetter) barometer politik dan hukum bagi Indonesia. Negara ini seakan mendapatkan batu pijakan sejarah untuk menginisiasi gagasan besar bagi kebijakan negara (state policy) atas segala sesuatu yang terkait dengan Aceh serta dampaknya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kedudukan Aceh sejak awal mulanya sudah berperan sebagai center of excellent bagi negara ini. Penyebutan Aceh sebagai daerah modal merupakan capaian pantas yang layak disematkan selama republik ini berdiri. Menimang bahwa relasi Aceh dan Jakarta merupakan miniatur relasi kuasa negara dengan daerahnya terhadap berbagai masalah kebangsaan yang dihadapi, kemudian berelaborasi menjadi modal integrasi politik bangsa.

Keberadaan MoU Helsinki sendiri, bagi para aktor sejarahnya memiliki kedudukan istimewa yang tidak ternilai sebagai win-win solution bagi terciptanya perdamaian di wilayah-wilayah yang terkena konflik serupa di banyak negara. Momentum emas ini telah pula menempatkan sederet tokoh-tokoh internasional dan nasional sebut saja Marthi Arthisari, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) bersama figur-figur kepercayaannya berikut pula sejumlah lembaga yang dibinanya, dalam peran-peran strategisnya mendorong sejumlah mekanisme penyelesaian konflik antar sesama negara-negara anggota ASEAN dan juga Asia. (Daudy, 2021)

Lain halnya, jejak sejarah tersebut di atas, tidak diikuti oleh para tokoh lokal di Aceh. Meskipun MoU Helsinki adalah capaian bersama para tokoh dari kedua belah pihak yakni Pemerintah RI maupun GAM.

Manifestasi MoU Helsinki di dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh diakui tidak optimal memasukkan butir-butir kesepakatan sebagai norma hukum. Sekalipun diakui bahwa aturan ini digadang-gadang menjadi pembuka (starting point) terkait keberadaannya sebagai hukum positif negara, dimana dengan demikian pelaksanaan butir-butir konsensus kedua belah pihak dapat direalisasikan sehingga menjadikannya sebagai “modal perjuangan kekinian” demi langgengnya usia perdamaian serta keberlanjutan pembangunan di Aceh.

Diskursus tentang Undang-Undang Pemerintahan Aceh, memantik pendapat masyarakat yang memandang bahwa bahwa struktur UUPA merupakan terobosan baru di bidang peraturan perundang-undangan yakni bangunan atau kontruksi hukum yang berbeda bahkan diluar kebiasaan atau tradisi hukum sipil (civil law) yang mengakar di negara ini sebagai pilihan cara ber hukum. Terobosan yang dapat ditunjukkan berupa pengaturan norma hukum di dalamnya terdiri dari sejumlah kluster (Bagian Bab) saat ditelisik lebih mendalam akan tampak struktur antar bab yang terdiri dari sejumlah sistem hukum yang terintegrasi serta di dalamnya mengalami proses internalisasi sebagai sebuah undang-undang tersebut (UUPA).

Terintegrasi sebagaimana dimaksudkan, dimulai dengan langkah pengklasifikasian hukum dengan memilah serta menempatkan bobot norma-norma yang eksis didalamnya, kemudian melakukan unifikasi hukum didasarkan kepada bab-bab yang tersusun secara sistematis, sampai kepada tahapan dimana undang-undang tersebut terkodifikasi dalam satu dokumen hukum. Lebih tepatnya UUPA adalah Omnibus law-nya Aceh. Meskipun pada awal-awal pembentukannya UUPA merupakan pengecualian dari tradisi hukum yang berkembang di Indonesia, sesuai pakem corak eropa kontinental/civil law.

Perkembangan yang dapat disaksikan dibanyak tempat, bahwa mayoritas lahirnya produk-produk hukum omni bus tidak dapat dihentikan. Perkembangan dibanyak negara, sistem-sistem hukum disana tidak lagi memandang pada satu sistem hukum saja, melainkan banyak diantara negara-negara tersebut melakukan transplantasi hukum dengan menginternalisasi corak atau karakteristik sistem hukum tertentu antara satu negara dengan

negara lainnya. Maka wajar jika pada akhirnya hukum pun menjadi sangat heterogen dan berwatak responsif bahkan progresif. (Ahmad Redi dan Ibu Sina Candranegara, 2020)

Jika diamati sejarah pembentukannya pun berlangsung sangat natural dan mengarah kepada corak hukum campuran (hybrid system). UUPA bagi Aceh-Indonesia merupakan bukti nyata yang lahir dari persinggungan ide/gagasan mengenai relasi kekuasaan dalam memosisikan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat khusus., dan perbandingannya dari sejumlah negara. Peraturan ini berkualifikasi sebagai salah satu karya hukum monumental di seluruh nusantara. Dimana spirit serta eksistensinya menjadi center of excellent bagi kajian akademis tingkat lanjut dan sekaligus pioneer terhadap sejumlah peraturan lainnya dengan kerangka yang tidak jauh berbeda.

Omnibus Law umumnya dikenal sebagai peraturan sapu jagad. Hal ini telah mengilhami para pembentuk UUPA untuk menempatkannya sebagai kerangka acuan peraturan dalam konsep yang serupa. Artinya melalui peraturan yang satu ini, segala sesuatu tentang Aceh bisa merujuk padanya dan mempunyai dasar pijakan yang tergolong lengkap sejauh batas-batas wewenangnya. Simpul ini pula yang oleh Jakarta disepakati pada era pemerintahan Jokowi-JK maupun Jokowi-Ma'aruf Amin mencetuskan terobosan hukum dengan dibentuknya Omnibus law Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK). Terlepas dari diterima atau tidaknya undang-undang tersebut, agenda yang sama terus berlanjut dengan diinisiasinya pembentukan Omnibus Law di sektor-sektor yang menguntungkan lainnya.

Baru-baru ini didapat informasi, bahwa beberapa figur di balik keberadaan Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja merupakan sederet figur-figur kharismatik yang sebelumnya concern dan menjadi bagian penting dalam perundingan MoU Helsinki berikut pula pengaruhnya dalam pembuatan sampai kepada disahkannya UUPA. Kenyataan ini pada akhirnya mempertegas kedudukan Omnibus Law bukan sebagai aturan layaknya bayi yang baru lahir di Indonesia. Melainkan secara sistem peraturan perundang-undangan pun, Pemerintah idealnya wajib memosisikan UUPA secara setara dengan undang-undang lainnya sebagai sesama produk hukum di Indonesia. (Daudy, 2021)

Penting untuk dipahami bahwa Undang-Undang Pemerintahan Aceh mempunyai keistimewaan yang sarat dengan aspek politik maupun psikologis. Berbagai sinyalemen mengenai muatan politik lokal terkait keberlangsungan Keistimewaan dan Kekhususan Aceh berlandaskan UUPA didorong untuk ditempuh kembali secara komprehensif oleh Pemerintah. Dan tidak kalah strategis, menjadikan UUPA sebagai sarana damai untuk berjuang secara konstitusional. Bersamaan dengan agenda-agenda tersebut, peran-peran diplomatik turut pula ditempuh oleh Pemerintahan Aceh bersinergi dengan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, kondusifitas situasi yang berjalan selama ini menjadi garansi langgengnya perdamaian, serta laksana simpul lekatnya persatuan dan kesatuan bangsa khususnya sila ketiga Pancasila.

3.2. Formulasi Ideal Kontinuitas Kekhususan dan Keistimewaan Aceh Dalam Negara Republik Indonesia

Otonomi khusus sudah terlaksana dan berkembang sejak zaman kolonial Belanda. Kemudian berlanjut kepada penjajahan Jepang. Perkembangan Otonomi khusus sangat dinamis sejalan dengan proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia, era reformasi hingga sekaramg ini. Dalam riwayatnya, pemberian otonomi khusus tidak bisa dilepaskan dari sejarah masa kemerdekaan dan dinamika politik era setelahnya, serta dimensi hubungan antara pusat dan daerah. Jika dilihat dalam perspektif waktu, arti periodeisasi berlakunya kebijakan negara tentang otonomi daerah ini bisa diklasifikasi berdasarkan rezim yang

berkuasa dan Undang-Undang tentang Peraturan Daerah.(Widodo & Riana Susmayanti, SH., MH; Arif Zainudin, SH., 2018)

Sejumlah era kekuasaan senantiasa memiliki karakter unik dalam mengawal pemerintahan di daerah. Karakteristik ini secara sederhana dipahami sebagai seni dalam memimpin oleh Presiden yang pernah memerintah (Syamsuddin, 1993) mulai dari Soekarno, Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarno Putri, Soesilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo. Sejarah politik dan hukum mencatat bahwa kebijakan-kebijakan mengenai tolak-tarik pendistribusian kepentingan politik bagi daerah terlihat dari deretan undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku dari waktu ke waktu.

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi khusus merupakan pemberian otonomi yang khas terhadap sebuah daerah dari sejumlah daerah lainnya. Praktek pemerintahan ini umum dikenal dalam berbagai kebijakan politik penyelenggaraan pemerintahan di sejumlah negara. Baik di dalam bentuk negara kesatuan maupun dalam negara federal.

Pada dasarnya, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yaitu pertama, persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan kedua, persoalan yang bercorak teknokratis-manerjial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.(Sanur, 2020)

Berkenaan dengan Otonomi Khusus Aceh jika diamati selama lebih dari tujuh belas tahun terakhir. Dimana eksistensinya tidak lagi sarat dengan makna-makna pembangunan dan Ke-Acehan bagi pihak-pihak yang mampu menangkap suasana tersebut. Pemerintah kembali memosisikan Aceh secara berbeda dan minus kontribusi. Ibarat kata Jakarta tidak ingin berpeluh keringat kembali demi Aceh yang saat ini terancam kembali dalam huru-hara. Berbagai agenda lokal dari soal Pilkada titik mulanya, sampai kepada soal-soal bandara terang saja memberi gambaran mengenai Aceh yang tidak lagi sama. Benarlah bahwa Aceh tidak lagi menjadi buah bibir dan anggun bagi siapapun yang menarik perhatiannya.

Terdapat sedikitnya delapan bentuk Kekhususan Aceh berdasarkan kajian yang pernah dilakukan, dan hasilnya menunjukkan perbedaan dengan daerah lainnya sesuai UUPA. Berikut hasil inventarisir bentuk-bentuk kekhususan Aceh sebagai berikut:(Rektor Universitas Muhammadiyah Aceh, 2021)

- a) Pendistribusian wilayah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah kecamatan, terdiri dari kumpulan sejumlah gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong merupakan kesatuan masyarakat hukum yang tingkatannya di bawah mukim.
- b) Persetujuan perjanjian internasional yang terkait secara langsung dengan Pemerintahan Aceh, diinisiasi dan dikonsultasikan oleh Pemerintah serta memperoleh pertimbangan DPRA. Pemerintah Aceh dibenarkan untuk melakukan kerjasama dengan organisasi atau korporasi lainnya di luar negeri sepanjang menjadi kewenangannya. Pada dokumen perjanjian tersebut mencantumkan klausul Pemerintah Aceh merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Pun Pemerintah Aceh diberikan keleluasaan untuk turut serta secara langsung diberbagai pentas seni, budaya, dan olah raga diluar negeri.
- c) Setiap agenda pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkenaan dengan Pemerintahan Aceh dilaksanakan setelah berkonsultasi terlebih dahulu serta memperoleh pertimbangan dari DPRA.

- d) Administrative policy yang berkenaan Pemerintahan Aceh akan dilakukan Pemerintah setelah berkonsultasi serta mendapatkan pertimbangan Gubernur.
- e) Penduduk di Aceh dibenarkan untuk mendirikan partai politik secara lokal dengan hak-hak yang melekat padanya antara lain; berhak ikut Pemilu dalam rangka memilih anggota DPRA/DPRK; berhak memberi usulan para pasangan calon kepala daerah dari tingkat provinsi hingga kabupaten/kota di Aceh.
- f) Formalisasi dan eksistensi pengadilan Syari'at Islam melalui sebuah Mahkamah Syar'iyah, dimulai dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah memiliki wewenang untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang hukum keluarga, hukum perdata, dan hukum pidana Islam, yang berlandaskan kepada syari'at Islam melalui hukum formil yang diatur kemudian dengan Qanun.
- g) Segala regulasi serupa peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan laqab "Qanun". Aturan jenis ini memiliki dua bentuk, yaitu Qanun Aceh yang disahkan berdasarkan persetujuan bersama Gubernur DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota yang disahkan setelah mendapat persetujuan bersama para Bupati/Walikota dan DPRK. Keberadaan Qanun dimaksudkan sebagai kerangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan tugas pembantuan. Materi Qanun terkadang memuat ancaman pidana atau denda lebih dari enam bulan kurungan dan/atau denda paling banyak lima puluh juta rupiah. Khusus terhadap Qanun-Qanun jinayah (hukum pidana Islam) muatan norma yang diatur berbentuk jenis serta ancaman pidana yang berbeda dari ancaman pidana pada umumnya sebagaimana dikenal dalam hukum positif negara.
- h) Pemerintah provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh, dibenarkan untuk mendirikan lembaga, badan dan/atau komisi setelah memperoleh persetujuan DPRA/DPRK. Daerah ini juga berdiri sejumlah lembaga sebagai mitra kerja pemerintah daerah yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, sebut saja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Adat Aceh (MAA), Lembaga Wali Nanggroe,, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, serta unit-unit khusus Kepolisian Syari'at seperti Wilayatul Hisbah sebagai Polisi Syari'at.

Oleh sebab itu, pemerintah pusat perlu untuk mengevaluasi kembali kebijakan otonomi khusus di Aceh berdasarkan prinsip-prinsip pendelegasian kewenangan secara khusus. Kewenangan tersebut harus dilaksanakan sebagaimana yang tercantum dalam Bab V tentang Urusan Pemerintahan UUPA sebagai berikut:

- a) penyelenggaraan kewenangan khusus atas otonomi yang seluas-luasnya dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, pengelolaan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), keadilan, pemerataan, kesejahteraan, serta potensi dan keanekaragaman Aceh.
- b) pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya didasarkan pada kewenangan khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan Aceh dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya.
- c) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh diletakkan pada satuan pemerintahan daerah provinsi. Pemerintahan kabupaten/kota dapat menerima penyerahan sebagian kewenangan khusus dari pemerintahan daerah provinsi.
- d) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh harus sesuai dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah.

- e) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang politik harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, transparan, akuntabel, professional, efisien, dan efektif.
- f) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang ekonomi harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh dalam memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam daerah Aceh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Aceh.
- g) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang sosial budaya harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh dalam memajukan pelaksanaan syariat Islam dan kesejahteraan masyarakat Aceh.
- h) pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi lembaga legislatif, badan eksekutif, partai-partai politik, dan lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan lainnya di Aceh.

Berdasarkan uraian diatas, sejumlah masalah sebagaimana dipersepsikan telah menjadi faktor penghambat pemenuhan implementasi UUPA. Materi muatan dalam UUPA banyak yang tumpang tindih dengan baik Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah maupun dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa masyarakat dan Pemerintah Aceh menilai dukungan dari Pemerintah Pusat yang terkesan masih setengah hati menjadi salah satu penyebab kurang efektifnya implementasi UUPA. (Husni, 2010)

3.3. Urgensi Kontinuitas Daerah Khusus dan Istimewa Secara Melembaga (*institutional*)

Presiden Joko Widodo (Jokowi) baru-baru ini melakukan perombakan kabinet dalam masa waktu tersisa rezim ini selama dua tahun kedepan (2022-2024). Kebijakan tersebut dirasa tepat, menimbang bahwa konstitusi pun memberi kewenangan penuh kepada Presiden untuk mengangkat/melantik atau bahkan mengganti/memberhentikan para Menteri sebagai wujud pemenuhan hak prerogatif Presiden sebagai kepala pemerintahan. Hak prerogatif ini bersifat mutlak. Dengan begitu, segala sesuatu yang terkait dengan langkah-langkah kebijakan Presiden Jokowi tersebut dinilai layak dan dapat dibenarkan.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 17 disebutkan, bahwa Presiden mempunyai legetimasi untuk melaksanakan langkah-langkah keputusan yang diperlukan tanpa terganggu oleh siapapun dan apapun bentuk gangguannya. Presiden tidak boleh ditekan (*pressure*) dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Undang-Undang mengenai Kementerian Negara pun turut membenarkan langkah tersebut dapat dilaksanakan. Saban waktu Presiden membutuhkannya, siapa pun yang pantas bekerjasama dengannya, serta dimana pun kebijakan tersebut dapat dilangsungkan, tidak dapat diintervensi. Ibarat Tuhan YME dan yang bersangkutan (Presiden) saja yang mengetahuinya.

Agenda bongkar-pasang kabinet yang lalu mengundang kegaduhan akibat simpang-siurnya sejumlah pandangan seperti: a) kelompok yang menerima karena Presiden telah menempuh cara yang tepat dengan timing yang benar, tatkala keputusannya mengganti pos kementerian di bidang ekonomi (khususnya perdagangan) yang tergolong vital; kemudian b) kelompok yang tidak menerima keputusan tersebut, dimana pandangan kelompok ini didasarkan pada perasaan tidak puas terhadap perombakan yang dilakukan Presiden pada kesempatan ini terkesan prematur atau dengan kata lain keputusan yang tidak terukur dan tidak komprehensif karena menysasar dua pos Menteri saja yaitu Kementerian Perdagangan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN); dan c) kelompok yang menyatakan keberatan dan penyesalan serius akibat perombakan kabinet ini,

karena dilakukan pada pertengahan waktu perjalanan pemerintahan sekarang. Kelompok ini berpandangan idealnya keputusan tersebut diambil pasca evaluasi terhadap keseluruhan kinerja pemerintah sejauh ini dengan berpedoman kepada performance masing-masing Menteri pada sejumlah Kementerian.

Tidak berhenti sampai disitu, pandangan lain yang menyatakan ketidakpuasan muncul pula dari sebagian kalangan yang menitikberatkan perhatiannya pada sosok pilihan Presiden yang dinilai tidak akomodatif dan cenderung sangat pragmatis tatkala memiming para politisi-politisi gaek dari partai politik koalisi, dan para mantan tim sukses yang memang senantiasa menunggu momen-momen seperti ini tiba di hadapannya.

Pembicaraan lain yang senter terdengar dan turut menambah amunisi perbincangan di seluruh pelosok negeri dan tidak kalah menariknya ialah pendapat yang mengilustrasikan bahwa Presiden Jokowi tidak lagi menimbang konfigurasi politik kedaerahan sebagai elemen pendukung untuk sisa waktu pemerintahannya. Situasi yang sangat kontras dan seakan berbalik seratus delapan puluh derajat dari warna pemerintahannya di era 2014-2019 silam dan formasi Kabinet Indonesia Maju di awal-awal susunannya.

Secara terbuka komposisi Menteri yang baru saja dilantik merupakan konfigurasi dari tokoh parpol dengan tokoh militer (tanpa menafikan posisi para Wakil Menteri yang turut dilantik). Bahkan tidak terlihat keterwakilan tokoh-tokoh daerah atau setidaknya tidaknya personifikasi dari daerah atau wilayah tertentu secara berimbang. Paling faktual adalah diberhentikannya Menteri ATR/BPN Sofyan Djalil yang notabene adalah putra Aceh satu-satunya dalam Kabinet Indonesia Maju. (Daudy, 2022)

Tidak satupun pihak yang mengetahui secara pasti, alasan utama Presiden Jokowi melakukan penggantian kabinetnya dengan tidak mengakomodir keterwakilan daerah sebagaimana keputusan yang telah dimaklulkannya tersebut. Sejatinya keberagaman daerah sebagaimana halnya daerah-daerah yang berstatus khusus dan istimewa, sepantasnya membutuhkan perhatian secara lebih berimbang dibanding daerah-daerah lainnya.

Aceh, Papua, Papua Barat, DKI Jakarta, dan DI Yogyakarta, serta Ibukota Negara (IKN) Nusantara di Wilayah Kalimantan Timur. Daerah-daerah tersebut secara struktural merupakan satu kesatuan yang kontinum dalam wilayah NRI, dan kedudukannya pun tidak terlepas dari pemerintah pusat dalam hal pengaturan urusan pemerintahan maupun keuangan.

Terkesan tidak lazim dan bukan sebuah keputusan populer, tatkala kabinet saat ini tanpa keterwakilan putra/putri terbaik dari daerah berstatus Khusus dan Istimewa. Hal ini mutlak menimbang isi dari manifesto politik Jokowi-Jusuf Kalla melalui NAWACITA pada pemerintahan sebelumnya. Dimana modal kuat yang mendasari pembentukan kabinet serta program pemerintahan melalui jargon Indonesia Maju ialah nilai-nilai keberagaman. NAWACITA tersebut sangatlah kental dengan semangat kesetaraan, kebersamaan dan kontributif pada pengabdian pada negara. Gambaran situasi yang tidak terjadi dalam perombakan kabinet terakhir ini. (Daudy, 2022)

Sepatutnya komposisi Menteri Kabinet Indonesia Maju haruslah proporsional dan beragam. Komposisi demikian akan terjadi setelah menimbang sejumlah pandangan yang pantas sebagai bentuk pengejawantahan dan pemahaman secara holistik terhadap nilai-nilai ideologi Pancasila serta semboyan Bhineka Tunggal Ika yang tidak lazim lagi untuk dinegosiasikan ulang tatkala komitmen bernegara sudah tercapai. Preseden lain yang sudah berjalan baik selama ini, bahwa komposisi keberadaan para tokoh-tokoh daerah dalam kursi kabinet serta keberadaan para politikus dari partai-partai politik sudah lazim dipraktekkan demi konstelasi politik tanah air serta kondusifitas jalannya roda pemerintahan. Secara keseluruhan praktek kenegaraan tersebut telah menjadi konvensi ketatanegaraan

sebagaimana telah diinisiasi dan dilaksanakan secara berkesinambungan oleh Presiden-Presiden sebelumnya.

Bagi Aceh ketika putra/putri terbaik daerahnya tidak masuk dalam jajaran Kabinet Indonesia Maju, menjadi sinyal negatif bahwa Aceh tidak lagi menarik perhatian dan memiliki posisi tawar yang relevan bagi istana. Meskipun dalam blantika perpolitikan dikenal sebuah adagium bahwa tidak ada istilah teman yang sejati, melainkan semata-mata kepentingan yang hakiki.

Idealnya Pemerintah Pusat senantiasa berpegang pada prinsip bahwa Aceh merupakan Provinsi yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan oleh Pemerintahan Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) di Provinsi Aceh. Pun Pemerintah Pusat perlu secara konsisten mendorong setiap lembaga yang ada di Aceh dapat bekerja secara optimal dalam melaksanakan otonomi khusus di Aceh. Ibarat tubuh, pemerintah pun tidak dapat dipisah satu dengan lainnya. Begitu pula tamsilan pemimpin dengan rakyatnya, seperti dua sisi mata uang.

4. KESIMPULAN

Keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sejatinya merupakan regulator dalam menimbang posisi Aceh dan Jakarta sesuai kedudukannya masing-masing antara Nanggroe (negeri/otonomi khusus) dengan Negara dalam bingkai NKRI. Kesan bahwa UUPA terus kehilangan konstruksi norma kekhususannya tidak dapat dipungkiri. Secara perlahan-lahan itu terus terjadi. Konsultasi dengan DPRA pun tidak dilakukan lagi. Jakarta sebagai pusat pemerintahan terkesan memosisikan Gubernur Aceh sebagai bawahan bukan teman. Aceh saat ini kembali dirundung kekecewaan.

Aceh adalah daerah modal, saudara sebangsa yang jiwa Kebhinekaannya tidak pernah pudar. Idealnya Keistimewaan dan Kekhususan Aceh kembali menjadi posisi tawar. Niscaya UUPA yang sudah konstitusional di awal-awal, menjadi perekat perjuangan secara damai.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Redi dan Ibu Sina Candranegara. (2020). RESENSI OMNIBUS LAW DISKURSUS PENGADOBSIANNYA KEDALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL (p. HALAMAN 20-21). Raja Grafindo Persada.
- Azhari, A. F. (2012). Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi Dan Rekonstruksi Tradisi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 19(4), 489–505. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss4.art1>
- Aziz, N. L. L., Zuhro, R. S., Cahyono, H., Suryani, D., Aulia, D., & Maulana, Y. (2019). Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris dalam Konteks NKRI. www.politik.lipi.go.id
- Daudy, M. H. (2021). Omnibus Aceh. 1–4.
- Daudy, M. H. (2022). Reshuffle Kabinet Minus Aceh: Pertanda Apa? 1–5.
- Effendi, S. (2017). Mencari Sistem Pemerintahan negara. Orasi Ilmiah Universitas Pancasila, 1–18. <https://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf>
- Husni, J. (2010). Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 51. <https://doi.org/10.24815/kanun.v12i2.6295>
- Mukhlis. (2019). KEISTIMEWAAN DAN KEKHUSUSAN ACEH DALAM PERSPEKTIF NEGARA

- KESATUAN REPUBLIK INDONESIA. Ilmu Hukum, VOLUME 3 N(1), 140. <https://ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/article/view/1024>
- Mutiara Fahmi, Zahlul Pasha, N. F. F. (2021). TIM PENGAWAL UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN ACEH: DUALISME KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN YANG SUMIR Mutiara. 6.
- Rektor Universitas Muhammadiyah Aceh. (2021). Brief Executive Summary Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA): Diskursus Kekinian Dalam Perspektif HAM. In -.
- Sanur, D. (2020). Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies In Aceh]. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional*, 11(1), 65–83. <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1580>
- Syamsuddin, M. D. (1993). Political stability and leadership succession in Indonesia. *Contemporary Southeast Asia*, 15(1), 12–23. <https://doi.org/10.1355/CS15-1B>
- Widodo, M. F. S., & Riana Susmayanti, SH., MH; Arif Zainudin, SH., M. (2018). RATIO LEGIS PEMBENTUKAN DAERAH KHUSUS DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA. *Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 84, 573–580. <http://eprints.uanl.mx/5481/1/1020149995.PDF>