

KEWENANGAN PEMERINTAH ACEH DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Adam Sani,

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Teuku Umar
Adam_beutong87@yahoo.com

Abstract

The purpose of this study was to determine the authority given by the central government through the Regional Autonomy Law to the Government of Aceh and the extent of the authority of the Aceh government in the implementation of regional autonomy. This type of research uses normative juridical method, the main data source in this study consists of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Data collection was carried out through literature study, namely the search of library materials, which included primary legal material in the form of provisions mentioned in the legislation, secondary legal materials in the form of literature books relating to the problem under study. Analysis of primary and secondary data obtained from analytical descriptive research with a normative juridical approach is carried out qualitatively. The results of the study, namely the birth of a special autonomy status for the Aceh region, have eroded some of the authority that is the authority of the central government. The central government is only fully authorized on several matters, namely defense and security, religion, fiscal, education and foreign policy. Apart from this authority, the local government can do this. The implementation of the special autonomy law for the Aceh region with the birth of Law Number 11 of 2006 indicates that the implementation of autonomy is fully held by the region. All matters that become government affairs are further regulated in the Aceh Government law. It is suggested to the government in terms of determining the policy of making the laws of the next regional government so that more attention to all aspects of the affairs of the regional government and the nature of the regulation must be absolute decentralization. It is also advisable to the government to pay special attention to regions with special autonomy status such as Aceh, and it is expected that all implementing regulations which have been obstacles for Aceh in carrying out Aceh's authority can be realized properly.

Keywords: *Authority, Aceh government, regional autonomy.*

1. PENDAHULUAN

Pemerintahan Pusat adalah pembela utama kepentingan nasional. Pemerintahan Pusat bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan pada tingkat nasional. Sebaliknya, pihak daerah lebih menekankan pada kepentingan daerah. Misal, dalam pandangan Daerah, sumber-sumber kekayaan yang ada di daerahnya sering kali dianggap bisa dimanfaatkan untuk kepentingan daerah dan rakyat disana.

Pengaturan terhadap hubungan pelaksanaan otonomi daerah dalam pemerintah Indonesia telah mengeluarkan beberapa aturan perundang-undangan diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, , Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Khusus untuk Provinsi Aceh penyerahan otonomi khusus dan penggantian nama Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Lahirnya Undang-undang ini dilatarbelakangi setidaknya oleh dua fenomena, satu terdapat di Aceh dan satu lagi ditingkat nasional. Yang pertama, berkaitan dengan konflik Aceh yang timbul akibat adanya Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976. Sedang yang kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan disegala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh melahirkan harapan dan membuka peluang untuk tumbuhnya kreatifitas, diskresi dan kebebasan bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta masyarakat Aceh pada umumnya untuk menemukan kembali identitas diri dan membangun wilayahnya. Peluang ini telah ditanggapi secara positif oleh komponen masyarakat, baik legislatif maupun eksekutif bahkan oleh organisasi sosial kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat. Tanggapan yang positif ini memang diperlukan untuk mencegah timbulnya kemungkinan bahwa pelaksanaan system pemerintahan akan kembali ke arah sentralisasi.

2. KAJIAN LITERTUR

2.1. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Berdasarkan Kamus bahasa Indonesia, otonomi adalah pola pemerintahan sendiri, sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat

¹ Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2008, hlm. 992

yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.² Sedangkan tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah yang pada dasarnya mengandung tiga misi utama yaitu :

- a. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan public dan kesejahteraan masyarakat
- b. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.³

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik.⁴ Dari berbagai pengertian mengenai istilah ini, pada intinya apa yang dapat disimpulkan bahwa otonomi itu selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.

Harris menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.⁵

Unsur-unsur Pemerintahan Daerah yaitu :⁶

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan Negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah berhubungan dengan Pemerintahan Daerah otonom (*Self Local Government*). Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.

2.2. Asas Pelaksana Otonomi Daerah

Landasan asas pelaksanaan Pemerintahan Daerah, akan dijumpai tiga asas pokok yang selama ini sering digunakan banyak negara yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

- a. Asas Desentralisasi

² HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 133

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, ANDI, 2002, hlm. 46

⁴ DRH Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Bina Cipta, 1979, hlm. 13

⁵ Nurcholis Hanif, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, 2007, hlm. 11

⁶ *Ibid.* hlm. 12

Pemaknaan asas desentralisasi mejadi perdebatan dikalangan para pakar, dari pemaknaan para pakar tersebut Agus Salim Andi Gadjong mengklasifikasikan desentralisasi sebagai berikut:⁷

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
4. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Sementara itu, Logemen membagi desentralisasi menjadi dua macam yakni pertama dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan dari tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Kedua desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya, dari desentralisasi ini dapat dibagi dalam dua macam yakni desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri.⁸

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.⁹

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. Stronk berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarchi dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan bebetapa hal tetentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintahan sendiri.¹⁰

Menurut Laica Marzuki dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegative van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan Pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintahan Pusat.¹¹

c. Asas *Medbewind* (Tugas Pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak

⁷ *Ibid.* hlm. 79

⁸ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Bina Cipta, 1985, hlm. 44

⁹ *Ibid.* hlm.45

¹⁰ Nurcholis Hanif, *Op., Cit.*, hlm. 22

¹¹ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Jilid I*, Jakarta, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 54

membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.¹² Jadi medebewind merupakan kewajibankewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu:

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
2. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu,
3. Yang dapat disertai urusan medebewind hanya daerahdaerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundangan-undangan, termasuk yang diperintah atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

2.3. Latar Belakang Lahirnya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah di Provinsi Aceh

Otonomi khusus untuk Aceh didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Lahirnya Undang-undang ini dilatarbelakangi setidaknya-tidaknya oleh dua hal, pertama terdapat di Aceh dan yang kedua ditingkat nasional. Yang pertama, berkaitan dengan konflik Aceh yang timbul akibat adanya Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976. Sedang yang kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan disegala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah.

Reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa telah “memaksa” pemerintah untuk membuat beberapa kebijakan, diantaranya kebijakan tentang desentralisasi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sedang konflik Aceh yang berlangsung berlarut-larut telah “mendorong” sebagian anggota DPR untuk mengajukan usul inisiatif yang lantas melahirkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Melalui Undang-Undang ini, keistimewaan yang selalu disebut-sebut sebagai ciri utama dan telah menjadi “identitas” Aceh sejak tahun 1959 itu diharapkan akan menjadi lebih menyeluruh di tengah masyarakat. Undang-Undang ini hanya mengatur hal-hal pokok, dan setelah itu memberi kebebasan kepada Daerah untuk mengatur pelaksanaannya melalui peraturan daerah dan keterlibatan ulama dalam pembuatan kebijakan daerah, agar kebijakan daerah lebih akomodatif terhadap aspirasi masyarakat Aceh.

Karena Undang-Undang ini dirasakan belum cukup mengakomodir tuntutan daerah, Sidang Umum MPR tahun 1999 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, mengamanatkan antara lain pemberian otonomi khusus kepada Daerah Istimewa Aceh. Selanjutnya Sidang Tahunan MPR tahun 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 kembali merekomendasikan agar Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001. Lebih dari itu perubahan kedua atas Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan MPR pada sidang tahunan tahun 2000,

¹² Kaho, Josef, Riwu., *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan RI*, Jakarta, Rajawali Press, 1991, hlm. 29

dalam Pasal 18 B ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang akan diatur dengan undang-undang.

Atas dasar perubahan yang relatif drastis ini, sebagian anggota DPR kembali mengajukan usul inisiatif mengenai Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, yang pada akhirnya disahkan sebagai *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, yang disahkan pada tanggal 19 Juli 2001 dan diundangkan pada tanggal 9 Agustus 2001.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Pasal 31 (1) dinyatakan bahwa “Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah,” sedang pada ayat (2) dinyatakan bahwa “Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.”

Ketentuan ini terlihat bahwa Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah peraturan untuk melaksanakan otonomi khusus dalam hal yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dengan demikian walaupun dari satu segi qanun adalah peraturan daerah, tetapi dari segi lain qanun tidak tunduk kepada peraturan pemerintah karena qanun berada langsung di bawah undang-undang.

Pada tahun 2005, konflik di Aceh berakhir secara resmi dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki*. Salah satu isi kesepakatan antara Pemerintah RI dan GAM adalah akan adanya undang-undang baru tentang penyelenggaraan pemerintahan sendiri di Aceh yang diberlakukan paling lambat tanggal 31 Maret 2006. Dalam perjalanannya, pembahasan tentang draf RUU-PA mengalami banyak kendala, baik pembahasan di tingkat Pemerintah Pusat maupun saat pembahasan di DPR-RI. Dari perdebatan mengenai batas waktu pembahasan sampai dengan perdebatan penafsiran pasal demi pasal RUU-nya. Bahkan ada fraksi yang masih mempermasalahkan bahkan menolak hasil perundingan di Helsinki, seperti yang disampaikan oleh F-PDIP. Proses politik di tingkat legislatif tidak semudah tahapan sebelumnya. Ada sejumlah persoalan sensitif yang ketika itu bisa memicu konflik berlanjut.¹³

Pada sidang paripurna, Selasa tanggal 11 bulan juli tahun 2006, secara bulat, seluruh fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Aceh menjadi undang-undang. Dengan persetujuan tersebut, ”berakhir” pula segala macam tarik-menarik perumusan substansi undang-undang yang mengatur Aceh sebagai salah satu satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kemudian, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 Ayat (4) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, pada 1 Agustus 2006 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Rancangan Undang-Undang Pemerintah Aceh menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Kurun waktu konflik tiga dekade di Aceh dimana sebuah perjanjian perdamaian atau penghentian pertempuran telah tercapai. Beberapa perjanjian sebelumnya telah berupaya untuk menghentikan kekerasan di Aceh, namun setelah sekian lama, tidak berhasil. Sehingga menjadi amat penting untuk terus memantau dan mengevaluasi upaya membangun perdamaian di Aceh untuk menjamin bahwa perdamaian dapat berkelanjutan. Walaupun telah banyak pencapaian, peningkatan ketegangan antar berbagai pihak telah menggarisbawahi kebutuhan untuk mengevaluasi proses perdamaian dari perspektif keadilan transisi.¹⁴

¹³ Undang-Undang Pemerintahan Aceh Rentan Mandek”, Kompas, 3 Oktober 2005.

¹⁴ Clarke Ross dkk, *Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisi*, Jakarta, International Center for Transitional Justice (ICTJ) , 2008, hlm.1

Kehadiran Undang Undang Nomor 11 tahun 2006 akan menjadi babak baru praktik otonomi daerah di Indonesia. Pendapat seperti itu tentu akan ada benarnya kalau kehadiran Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 mampu membangun kehidupan politik dan ekonomi yang lebih baik guna menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Keraguan bahwa Aceh sebagai daerah yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan akan dapat terlaksana dengan baik karena ada penilaian bahwa kewenangan Aceh tidak ditentukan dengan tegas dalam UU No 11 tahun 2006. Apalagi, dalam ketidaktegasaan itu, Pasal 11 Ayat (1) UU No 11 tahun 2006 menyatakan: "*pemerintah (pusat) menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota*".

3. METODE PENELITIAN

3.1. Metode pendekatan

Jenis penelitian ini menggunakan yuridis normatif, yaitu kajian berupa perundang-undangan, asas hukum, norma, dan lain-lain. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dipandang dari sisi normatifnya.¹⁵ Dalam pembahasan ini metode yang digunakan adalah deskriptif normatif, yakni menggambarkan dan menganalisis data.

3.2. Sumber Data

Sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, antara lain terdiri dari aturan hukum, bahan hukum sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun yang berkaitan dengan bahan hukum primer, meliputi literatur-literatur yang berupa buku, makalah, jurnal dll dan bahan hukum tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, artikel-artikel pada koran/surat kabar dan majalah-majalah.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan melalui penelusuran bahan pustaka, yang meliputi bahan hukum primer berupa ketentuan yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

3.4. Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan meng-urutkan data ke dalam pola, katagori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan data.¹⁶Analisa data sekunder dan data primer yang diperoleh dari penelitian yang sifatnya deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif dilakukan secara kualitatif melalui metode analisis dan preskriptis. Kesimpulan yang ditarik oleh peneliti dari hasil penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode normatif deskriptif yang bersifat kualitatif.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

¹⁵ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, Bayu Media Publishing, 2005, hlm. 46.

¹⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Press, 1990, hlm.41.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh tersebut, setidaknya terdapat lima alasan pemberlakuan undang-undang ini, yaitu;

- a. sistem pemerintahan NKRI menurut UUD mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
- b. berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- c. ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan NKRI;
- d. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan
- e. bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka NKRI.

Pada bagian Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 ditegaskan, 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 NKRI berdasarkan UUD 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Sementara Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah Aceh adalah dengan prinsip otonomi. Hal ini terdapat pada bagian penjelasan umum Undang-Undang Pemerintahan Aceh, yaitu:

“Hal demikian mendorong lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh *dengan prinsip otonomi seluas-luasnya*. Pemberian otonomi seluasluasnya 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.”

Otonomi yang seluas-luasnya tersebut dipertegas lagi sebagai kewajiban konstitusional, dengan tetap menekankan posisi Pemerintahan Aceh sebagai bagian tidak terpisahkan dari NKRI. Penegasan ini dapat dibaca dalam penjelasan UUPA sebagai berikut:

Undang-undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI 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.

Tidak jauh berbeda dengan beberapa undang-undang yang diuraikan pada bagian terdahulu, pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 juga dibangun dalam prinsip *residu power*. Pasal 7 UU Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan:

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

Menyangkut pembagian kewenangan, UU Nomor 11 tahun 2006 juga potensial terperangkap rebutan kewenangan dengan pemerintah pusat. Potensi itu muncul karena adanya frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional”. Berkenaan dengan frasa itu, Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan:

Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Penjelasan frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional” sekali lagi membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan diimplementasikan. Apalagi, hampir tidak urusan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Jadi, prinsip *residu power* dieleminasi sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Selain pembagian kewenangan dengan pusat, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 juga menentukan masalah pembagian urusan antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Kalau dibaca pembagian “urusan wajib” dan “urusan wajib lainnya” yang terdapat dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 potensi terjadinya perhimpitan urusan cukup besar. Dengan kondisi tersebut, maka akan terjadi tumpang-tindih antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Bukan tidak mungkin, urusan-urusan yang bersifat pembiayaan juga akan terjadi kevakuman.

Titik rawan lain dalam pembagian urusan muncul karena adanya Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang menyatakan, *pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota*. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan:

“Yang dimaksud dengan: Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah”

Sekalipun ditentukan bahwa “norma”, “standar”, dan “prosedur” tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota,

kehadiran Pasal 11 Ayat (1) potensial mengurangi kemandirian dalam melaksanakan urusan. Tidak hanya itu, Pasal Ayat (1) dan pejelesannya tidak menentukan secara eksplisit bentuk hukum penetapan norma, standar, dan prosedur dimaksud. Bisa jadi, akan muncul penetapan norma, standar, dan prosedur dalam berbagai bentuk hukum mulai dari peraturan pemerintah sampai dengan peraturan gubernur.

5. SIMPULAN

5.1. Simpulan

Lahirnya status otonomi khusus bagi daerah Aceh, juga telah mengikis beberapa kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat hanya berwenang penuh pada beberapa hal yaitu pertahanan dan keamanan, agama, fiskal, pendidikan, dan Politik luar negeri. Selain dari kewenangan tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan undang-undang otonomi khusus bagi daerah Aceh dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengindikasikan bahwa pelaksanaan otonomi sepenuhnya dipegang oleh daerah. Segala hal yang menjadi urusan pemerintahan diatur lebih lanjut dalam undang-undang tersebut.

5.2. Saran

Disarankan kepada pemerintah dalam hal menentukan kebijakan membuat undang-undang pemerintah daerah selanjutnya agar lebih memperhatikan segala aspek yang menjadi urusan pemerintahan daerah dan sifat dari regulasi tersebut haruslah desentralisasi mutlak. Disarankan juga kepada pemerintah agar memberikan perhatian khusus terhadap daerah yang berstatus otonomi khusus seperti Aceh, dan diharapkan segala aturan pelaksana yang menjadi kendala selama ini bagi Aceh dalam melaksanakan kewenangan Aceh dapat direalisasikan dengan baik.

6. REFERENSI

Buku

- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Bina Cipta, 1985
- Clarke Ross dkk, *Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisi*, Jakarta, International Center for Transitional Justice (ICTJ), 2008
- Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2008
- DRH. Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Bina Cipta, 1979
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007
- Isra dan Saldi, *Pergeseran Fungsi legislasi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2010
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, Bayu Media Publishing, 2005
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, ANDI, 2002
- Nurcholis Hanif, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, 2007
- Kaho, Josef, Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan RI*, Jakarta, Rajawali Press, 1991
- Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Jilid I*, Jakarta, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Press, 1990

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh