



**SKRIPSI**

**OTONOMI DAERAH DALAM PERKEMBANGAN  
KETATANEGARAAN REPUBLIK  
INDONESIA**

***“REGIONAL AUTONOMY IN ADMINISTRATION  
DEVELOPMENT INDONESIA  
REPUBLIC”***

Asal:	Hasil Pembelian	Kelas 2002 2410 0
Terima Tgl :	12 DEC 2007	
No. Induk :		
KLA ID (REGALIN)		

**SHOLEHUDIN ZUHRI  
NIM. 030710101312**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2007**

**SKRIPSI**

**OTONOMI DAERAH DALAM PERKEMBANGAN  
KETATANEGARAAN REPUBLIK  
INDONESIA**

**SHOLEHUDIN ZUHRI  
NIM. 030710101312**



**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2007**

## MOTTO

"Dan berpeganlah kamu semua pada tali (agama) Allah, dan janganlah kamu bercerai-berai, dan ingatlah akan ni'mat Allah kepadamu ketika kamu dahulu (masa jahiliyah) bermusuh-musuhan, maka Allah mempersatukan hatimu, lalu menjadilah kamu karena ni'mat Allah orang-orang yang bersaudara; dan kamu telah berada di tepi jurang neraka, lalu Allah menyelamatkan kamu dari padanya. Demikian Allah menerangkan ayat-ayatNya kepadamu, agar kamu mendapat petunjuk".  
(Q.S. Ali Imran: 103)\*

---

\*Khadim al Haramain asy Syarifain (Pelayan Kedua Tanah Suci) Fatd Ibn 'Abd al 'Aziz Al Sa'ud, Raja Kerajaan Saudi Arabia, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, Mujamma' Khadim al Haramain asy Syarifain al Malik Fatd li thiba'at Mush-haf asy Syaif (Komplek percetakan Al Qur'an Khadim al Haramain Asy Syarifain Raja Fahd), Medinah Munawarah, 1411 H., hal. 93.

Kupersembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua Orangtua dan Mbakku tersayang
2. Almamater Universitas Jember
3. Bapak dan Ibu guruku, Bapak dan Ibu dosenku yang telah membuka cakrawala ilmu yang begitu luas dan tak terbatas



## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : SHOLEHUDIN ZUHRI

NIM : 030710101312

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: *Otonomi Daerah dalam Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia* adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada instansi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Dengan demikian ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun, serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 16 Nopember 2007

Yang menyatakan,

SHOLEHUDIN ZUHRI

NIM. 030710101312

**OTONOMI DAERAH DALAM PERKEMBANGAN  
KETATANEGARAAN REPUBLIK  
INDONESIA**

**SKRIPSI**

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum pada  
Fakultas Hukum Universitas Jember



**SHOLEHUDIN ZUHRI  
NIM. 030710101312**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2007**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 6 OKTOBER 2007**

Oleh

**Pembimbing :**

**ENDANG KARTIKA, S.H.**  
**NIP : 130 531 993**

**Pembantu Pembimbing :**

**JAYUS, S.H., M.Hum.**  
**NIP : 131 287 088**

**PENGESAHAN**

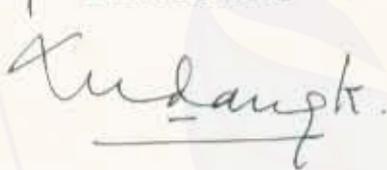
Skripsi dengan judul:

**OTONOMI DAERAH DALAM PERKEMBANGAN  
KETATANEGARAAN REPUBLIK  
INDONESIA**

Oleh:

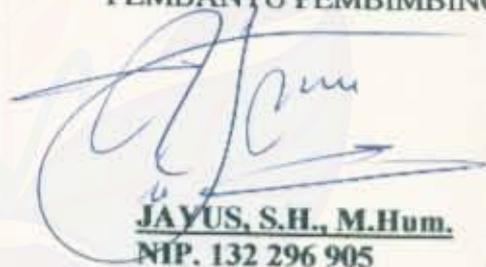
**SHOLEHUDIN ZUHRI**  
**NIM. 030710101312**

PEMBIMBING



**ENDANG KARTIKA, S.H.**  
**NIP.130 368 777**

PEMBANTU PEMBIMBING



**JAYUS, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 132 296 905**

Mengesahkan:

Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**KOPONG PARON PIUS, S.H., S.U.**  
**NIP. 130 808 985**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Kamis  
Tanggal : 15 (Lima Belas)  
Bulan : Nopember  
Tahun : 2007

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji**

Ketua  

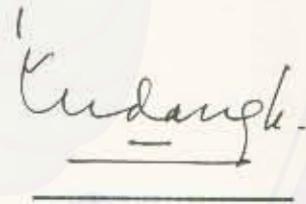

**H. PURNOMO, S.H.**  
NIP. 130 516 487

Sekretaris  


**Drs. H. ICHWAN S. AZIZ, M.Hum.**  
NIP. 130 676 290

**Anggota Penguji**

**ENDANG KARTIKA, S.H.**  
NIP : 130 531 993



**JAYUS, S.H., M.Hum.**  
NIP : 131 287 088



## UCAPAN TERIMAKASIH

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur kehadiran Allah swt yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Terimakasih tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada:

1. Ibu Hj. Endang Kartika, S.H., selaku Dosen Pembimbing atas arahan, nasehat, dan kesabarannya dalam membimbing penulisan skripsi
2. Bapak Jayus, S.H., M.Hum., selaku Pembantu Pembimbing atas saran yang telah diberikan
3. Bapak H. Purnomo, S.H., selaku Ketua Penguji atas saran yang telah diberikan
4. Bapak Drs. H. Ichwan S. Aziz, M.Hum., selaku Sekretaris Penguji atas saran yang diberikan
5. Bapak Kopong Paron Pius, S.H., S.U., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember
6. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S., Bapak I Ketut Suandra, S.H., Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., selaku Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember
7. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian/Jurusan Hukum Tata Negara
8. Bapak I. Ketut Suandra, S.H., selaku Dosen Wali atas kesabaran dan pengertiannya selama ini
9. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember atas ilmu yang diberikan, semoga akan selalu memberikan manfaat Dunia-Akhirat
10. Segenap Karyawan dan Karyawati Fakultas Hukum Universitas Jember
11. Abah "H. Abdul Fatah" dan Ibu "Maryati" pengorbanan dan doa yang selalu menjadi jiwa dan spirit dalam mengarungi samudra ilmu serta luapan kasih sayang yang membuat hidup menjadi lebih bermartabat dan bermanfaat, salam ta'dzim selalu Ananda junjung tinggi
12. Mbak cantikku "Roinatul Husna" dan "Badi'atud Diana atas nasehat dan *support*-nya untuk terus berusaha menjalani *Ridhollahi Wabilwalidain* serta

konsep jiwa dan kepribadian yang bersih sebagai resultan dari intuisi dan logika yang sehat

13. Keluarga besar Bani Qariban, Bani Nur Iman, Kakek dan Nenekku “Alm. H. Abdul Aziz” dan “Almh. Hj. Aminatun” atas kasih sayang yang telah kuterima. Mbah Kakung dan Mbah Putri “Alm. H. Bisri” dan Almh. Hj. Rumanah”, aku bangga dan menjadi besar ditengah-tengah keluarga yang selalu mengedepankan prinsip kebersamaan dan kekeluargaan serta menjunjung tinggi martabat dan kehormatan
14. K.H. Drs. Sahilun A. Natsir, M.Pdi., dan Hj. Liliek Istiqomah, S.H., atas bimbingan, nasihat, dan petunjuknya selama ini, semoga dapat menjadi cahaya dalam menjalani kehidupan masa depanku.
15. *Sweet Heart*, “Diah Ratri Oktavriana”, konsep hidup berjalan diatas rel takdir dan melaju di atas kemudi ikhtiar serta dalam rangkaian mekanik iman dan tagwa, dan berhenti dalam tempat yang kekal dan hakiki. Makasih atas segala bantuan dukungan yang tak ternilai bagiku, kesetiaan dan ketulusan selama ini selalu menjadi spirit bagi setiap pemikiran dan langkahku.
16. Sahabat/I perjuangan Ideologi *Ahlussunnah Waljamaah*, tetaplah belajar mengerti dan memahami untuk memperoleh derajat manusia, amalkan dengan penuh keihlasan untuk mendapatkan kemuliaan, dan perjuangkan untuk memperoleh tempat yang tertinggi, *Ihlasud Dinilillah*
17. Sahabat-sahabat Santri Pon. Pes. Al-Jauhar, *special* buat anak-anak K-mar ToeJoe, Kebersamaan dalam kesederhanaan merupakan kenangan yang tak terlupakan
18. Saudara-saudara paguyuban KEMAPATA (Keluarga Mahasiswa Penataran Blitar) bahwa kekuatan primodialisme merupakan ideologi tanpa kontruksi kepentingan
19. Sahabat terbaikku “Ahmad Bakhtiar Yogiarto, Mety Puspita Sari, S.H., Feri Susanto, dan Indra Kusuma Atmaja” atas kebersamaan dalam sebuah keharmonisan, kalian adalah sahabat terbaikku dalam suka maupun duka
20. Mas “M.Wazid Khusni (Om Bram)” dan Mas “Khoirul Mubarak (Achoy)” pengalaman yang pernah kita jalani, menyadarkanku dari sebuah mimpi atas sebuah relitas. Semoga silaturahmi kita tak kan pernah terputus

21. Sahabat-sahabatku “ Achmad Robieth Al Varouh, Hairil Syapril Soleh, M. Syaifuddin, S.H., Hari N., S.H., Eki Nurjana, S.H., Arief S., S.H., Zulham H., S.H., Fuad Abidin, Ali Fahrizal, Nuriz Sholihul Arief, M. Muhtar, Dody Sakti Prasetyo, Nunu, dan *All Friends* KKM di Pemkab Jember, serta semua yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu atas kebersamaan kita selama ini dan suka dan duka yang kita alami, *I love you all and I miss you forever*
22. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Jember angkatan 2003
23. Semua pihak yang telah turut membantu

Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Amin

Jember, 6 Oktober 2007

Penulis

## RINGKASAN

Penulisan skripsi ini pada dasarnya, dilatar belakangi oleh bergulirnya perkembangan otonomi daerah. Reformasi sistem ketatanegaraan merubah sistem kekuasaan yang sentralistik menjadi desentralistik. Negara kesatuan, uniform 'persatuan dan kesatuan' mulai dipersoalkan dari banyak segi: efisisensi, efektivitas, keadilan, *economic inequality*, dan *regional inequality*. Sumber daya yang ada di daerah tidak berkembang, dalam arti *human resource*, *local leadership*, dan *local resource* semuanya dikirim kepusat. Konsep pemerintah daerah yang memberikan otonomi dan desentralisasi mulai dipertanyakan eksistensinya.

Dari persoalan tersebut kemudian memunculkan diskursus yang menjadi perdebatan dalam memformulasikan bentuk negara Republik Indonesia. Wacana yang muncul dalam perdebatan tersebut antara lain menyangkut tentang federalisme, negara kesatuan, desentralisasi, dan otonomi luas. Berbagai potensi yang ada di pemerintah pusat dan daerah kemudian dihubungkan dengan konsekuensi tentang pemikiran bentuk negara tersebut juga menjadi materi penting dalam perdebatan tersebut.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia khususnya DI Aceh yang memberikan kekuasaan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri secara luas mungkinkah menjadi alasan federalisme Indonesia. Hal tersebut didukung dengan adanya Perjanjian Helsinki yang berupa MoU RI-GAM yang kemudian termanifestasikan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menjadi persoalan yang menarik untuk mendukung kajian tentang otonomi daerah dalam perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisa lebih lanjut otonomi daerah dalam perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia dalam suatu karya ilmiah, berbentuk skripsi dengan judul: **"Otonomi Daerah dalam Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia"**.

Rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini meliputi 3 (tiga) hal. *Pertama*, bagaimanakah perkembangan Otonomi Daerah (Otodas) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Kedua*, bagaimanakah implikasi Perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan

NAD. *Ketiga*, bagaimanakah implementasi Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD.

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui maksud dari permasalahan yang dibahas. Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan Undang-undang (*statute approach*), sumber bahan hukum yaitu terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum, sedangkan analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan menggunakan metode deduktif.

Kesimpulan yang didapat dari penulisan skripsi diatas adalah: *pertama*, perkembangan Otonomi Daerah (Otda) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Pergeseran paradigma tersebut menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Rezim orde baru berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 mengandung makna yang sentralistik. Sehingga makna yang muncul adalah daerah hanya sebagai pendukung segala program pemerintah pusat dan kehilangan kendalinya dalam mengatur serta menjalankan pemerintahannya sendiri. Kemudian pemerintahan daerah yang termaktub dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian lebih disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan otonomi direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menjadi kebijakan baru otonomi daerah, yaitu desentralistik dan otonomi luas. *Kedua*, implikasi hukum perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Perjanjian Helsinki (MoU RI-GAM) merupakan sejarah penting dalam perjuangan rakyat Aceh. Perjuangan tersebut dilatarbelakangi oleh ketidakadilan dalam bidang politik, hukum, ekonomi dan budaya serta yang lebih penting lagi terkait masalah pelaksanaan demokrasi. Berbagai reaksi pemerintah dalam menyikapi tuntutan rakyat Aceh bersifat represif yang mengakibatkan pelanggaran HAM. Termasuk diantaranya adalah pemberlakuan DOM. Otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat hanya sebagai paradog desentralisasi yang pada dasarnya tidak dapat berlaku secara maksimal, hal ini dikarenakan tidak ada Peraturan Pelaksana dari Undang-undang pemerintah Nangroe Aceh Darussalam.

Diplomasi dan juga melalui perjuangan anarkis yang dilakukan dengan berbagai varian merupakan bentuk perjuangan rakyat Aceh. AGAM bergabung dengan mahasiswa menuntut referendum bagi Aceh. Tuntutan referendum, otonomi luas dan desentralisasi yang diperjuangkan berakhir pada perjanjian Helsinki (MoU) RI-GAM yang berlangsung secara damai. Status perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 adalah sebagai dasar dari perumusan otonomi daerah di Aceh. Sehingga prinsip keadilan di Aceh dapat terwujud. **Ketiga**, implementasi sistem ketatanegaraan Negara Indonesia dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 dilaksanakan dalam kerangka Negara kesatuan. Pelaksanaan konsep kesatuan adalah dengan cara mengakui dan melaksanakan otonomi khusus di Aceh. Pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan menganut sistem *residu power* yaitu kekuasaan asli atau kekuasaan sisa berada ditangan pemerintah daerah, kekuasaan lain yang tidak ditentukan oleh kekuasaan daerah menjadi urusan pemerintah pusat. Maka implementasi sistem ketatanegaraan Negara Indonesia dalam pemerintahan Aceh adalah dapat dikategorikan sebagai negara kesatuan dengan sistem *federal arrangement* atau otonomi luas. Hal ini dapat dilihat dalam substansi Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 yaitu: adanya otonomi pilkada, otonomi ekonomi Aceh, otonomi sistem hukum.

Adapun saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut: **Pertama**, Persoalan mengenai perkembangan otonomi daerah seharusnya tidak terpaku pada bentuk (*staat-vormen*), tetapi lebih mengutamakan substansi, yaitu dengan memberikan otonomi kepada daerah secara riil, bukan hanya terbatas pada otonomi administratif. Negara yang mengadopsi *federal arrangement* dalam Negara kesatuan merupakan sebuah solusi dalam menghadapi persoalan-persoalan otonomi dan disintegritas bangsa. **Kedua**, Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 harus diikuti juga peraturan pelaksana yang sesuai dengan semangat yang tertuang dalam MoU RI-GAM. Hal ini dikarenakan ada beberapa kelemahan penyusunan UU Pemerintahan Aceh dalam pandangan MoU RI-GAM, yaitu:

- a. Substansi MoU RI-GAM tidak sepenuhnya terealisasi dalam UU Pemerintahan Aceh, terutama yang menyangkut tentang batasan dan pemaknaan otonomi;

- b. Otonomi yang dirumuskan dalam UU Pemerintahan Aceh masih bersifat kabur. Batasan dan juga pengertian sering kali bermakna ganda dan kabur. Oleh karena itu, pemerintah pusat harus memberikan peraturan pelaksana dari UU Pemerintahan Aceh dengan jiwa yang sesuai dengan MoU RI-GAM dan mengembalikan hak otonomi Aceh secara luas.

*Ketiga*, eksistensi otonomi luas di Aceh akan lebih bermakna apabila adanya dukungan penuh dari pemerintah pusat serta menciptakan hubungan yang sinergis dalam rangka percepatan pertumbuhan daerah Aceh. Pemikiran tersebut harus memandang hakikat dan tujuan pemberian otonomi luas, yaitu pelayanan dan pemberdayaan daerah.

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	i
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	ii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iii
<b>HALAMAN PRASYARAT GELAR</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	v
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	vi
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	vii
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	viii
<b>HALAMAN RINGKASAN</b> .....	ix
<b>HALAMAN DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar belakang .....	1
1.2 Rumusan masalah .....	6
1.3 Tujuan penelitian .....	7
1.4 Metode penelitian .....	7
1.4.1 Tipe penelitian .....	8
1.4.2 Pendekatan masalah .....	8
1.4.3 Sumber bahan hukum .....	8
1.4.3.1 Bahan hukum primer .....	8
1.4.3.2 Bahan hukum sekunder .....	9
1.4.3.3 Bahan non hukum .....	9
1.4.4 Analisa Bahan hukum .....	9
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	10
2.1 Terminologi federasi .....	10
2.1.1 Pengertian federasi .....	10
2.1.2 Sejarah perkembangan .....	11
2.2 Praktek federalisme .....	20
2.2.1 Praktek federalisme di Amerika Serikat .....	20
2.2.2 Praktek federalisme di Republik Indonesia Serikat (RIS) ....	25
2.3 Pengertian Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam UUD Negara RI Tahun 1945 .....	29
2.3 Pengertian pemerintahan daerah .....	32
2.4 Pengertian otonomi daerah pada Daerah Istimewa Aceh .....	34
<b>BAB 3. PEMBAHASAN</b> .....	40
3.1 Perkembangan Otonomi Daerah (Otonoda) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) .....	40
3.2 Implikasi Perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD .....	48
3.3 Implementasi Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD .....	64

<b>BAB 4. PENUTUP</b> .....	<b>80</b>
4.1 Kesimpulan .....	80
4.2 Saran .....	81
<b>DAFTAR BACAAN</b> .....	<b>83</b>



## BAB I PENDAHULUAN



### 1.1 Latar Belakang

Pemikiran-pemikiran berbeda tentang konsep negara, setelah terjadinya Reformasi seringkali muncul dipermukaan. Negara kesatuan, *uniform* 'kesatuan dan kesatuan' mulai dipersoalkan dari banyak segi: efisiensi, efektivitas, keadilan, *economic inequality*, dan *regional inequality*. Sumberdaya yang ada di daerah tidak berkembang, dalam arti *human resource*, *local leadership*, dan *local resource* semuanya dikirim kepusat.<sup>1</sup>

Bentuk negara federal bukan merupakan hal yang aneh di dunia. Empat puluh persen warga dunia sekarang hidup di bawah sistem federal. Kalau definisi federal agak dilonggarkan sedikit, maka sedikitnya bisa dibedakan tiga jenis federalisme. *Pertama*, negara dengan sistem federal murni, dengan tegas merumuskan negaranya sebagai negara federal. *Kedua*, negara dengan bentuk *federal arrangement*, yang tidak memaklumkan diri sebagai federal tetapi dalam sistem pemerintahannya otonomi begitu kuatnya, sehingga jauh lebih dekat kepada sistem negara federal. Contohnya *United Kingdom of Great Britain and Ireland* yang terdiri dari empat negara dan lima *self-governing island*. *Ketiga*, bentuk negara dan pemerintahan yang disebut sebagai *assosisted states*. Negeranya sudah jadi, tetapi untuk hidup sendiri-sendiri dianggap sulit, karena itu mereka membentuk asosiasi dengan suatu negara induk yang disebut sebagai negara dengan wewenang federatif. Contoh yang paling baik adalah kerajaan Monaco dengan menggabungkan dirinya dengan Perancis yang memegang *Federate Power*.<sup>2</sup>

Bagi Indonesia pemikiran wacana tentang federalisme dalam praktek mengambil bentuk federal, sama sekali bukan sesuatu hal yang baru. Kalau kiranya zaman Hindia Belanda dihitung juga maka wacana tentang masalah tentang federal itu sudah dimulai. Malah sudah dipraktekkan dalam masa singkat *British Interregnum* tahun 1811-1866. Pada masa itu Hindia Belanda dibagi

<sup>1</sup> Adnan Buyung Nasution, Harun Alrasid, Ichasul Amal, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, hal. 8.

<sup>2</sup> *Ibid.* hal. 38

menjadi empat bagian besar. *Pertama*, Jawa dan taklukannya (*java and its dependences*). *Kedua*, *fort marl borough* (Bengkulu) *and dependences*. *Ketiga*, pulau Penang *and dependences*. *Keempat*, *The Mollucas*. Contoh-contoh diatas hanya untuk menyebutkan bagaimana sistem ini bukan sesuatu yang baru disini.<sup>3</sup>

Pada masa kemerdekaanpun Indonesia menerapkan sistem federal dari tahun 1949-1950. Praktis hanya delapan bulan, sehingga tidak banyak memberikan perubahan karena jangka waktu yang sangat singkat. Setelah itu Indonesia menganut sistem Unitarian Negara Kesatuan. Hasilnya adalah uniformisasi dalam segala bidang dan sentralisasi yang ketat, bahkan boleh dibilang *overcentralization*. Secara ideologis semua dipaksakan dengan semboyan Kesatuan dan Persatuan, yang dalam dirinya juga membawa konsekuensi otoriter yang berbeda dari ideologi yang ditawarkan para pendiri bangsa, yaitu Bhineka Tunggal Ika, yang tidak berarti *Unity in Diversity*. Maka yang kedua sebenarnya lebih realistis memandang perbedaan menghormati perbedaan tetapi menjadi satu. Konsekuensi politik administratif dan ekonomi, dari konsep tersebut sangat berbeda.<sup>4</sup>

Perdebatan tentang pilihan bentuk negara federalisme atau kesatuan bukanlah harga mati, karena masih ada kemungkinan untuk memunculkan model lain selain dari kedua pilihan tersebut. Atau misalnya pemahamannya tidak terpaku pada bentuk, tetapi sebaiknya lebih mengutamakan substansi. Sehingga dapat saja sebuah negara berbentuk kesatuan tetapi substansi adalah federasi. Kalangan ilmuwan politik sudah melakukan pengkajian akan hal itu dengan sangat intensif.

Memberikan definisi terhadap federalisme bukanlah merupakan hal yang mudah untuk dilakukan. Daniel J. Elazar<sup>5</sup>, menyatakan dengan singkat bahwa federalisme “merupakan satu bentuk assosiasi politik dalam organisasi yang menyatukan unit-unit politik yang terpisah kedalam suatu sistem politik yang lebih komprehensif dan mengijinkan masing-masing unit politik tersebut untuk tetap memiliki atau menjaga integritas politiknya secara fundamental”.

---

<sup>3</sup> A. Arthur Schiller, *the formation of federal Indonesia*, 1949, the Hague, Bandung, 1995, hal 144.

<sup>4</sup> Op. Cit., Adnan Buyung Nasution, hal. 9.

<sup>5</sup> Lihat dalam *Seymour Martin Lipset*, 1995, hal. 474-5

Federalisme juga dapat dipahami sebagai mekanisme berbagi kekuasaan secara konstitusional dimana kombinasi dari "*berpemerintahan sendiri*" dan "*berbagi kekuasaan*" dijamin dalam konstitusional tersebut. Didalam sistem yang federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara utuh, baik yang menyangkut wewenang eksekutif ataupun legislatif dan bahkan yang menyangkut kekuasaan yudikatif. Didalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian, dan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerahnya. Struktur pemerintah dalam negara federalis tidaklah bertingkat sebagaimana diamati dalam sejumlah negara kesatuan, karena hakikat otonomi antara negara bagian dengan pemerintah pada dasarnya sama. Gubernur negara bagian bukanlah atasan langsung dari wali kota di *city, country, town ship*, atau apapun namanya, sebagaimana terlihat di Amerika Serikat.

Untuk memberlakukan sebuah federasi maka sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi, terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Federasi tanpa demokrasi yang stabil atau mantap maka sulit dapat diwujudkan. Pengalaman diberbagai negara yang memilih federasi telah memperlihatkan hal itu dengan sangat jelas sekali. Amerika Serikat, Canada, Australia dan lain-lainnya adalah negara-negara yang sudah sangat stabil dan mantap demokrasinya. Kalau tidak maka pilihan politik lain akan ditempuh, yaitu otoritarianisme sebagaimana diperlihatkan di Meksiko, Argentina, Brazil, dan Malaysia. Meksiko dan Argentina, mereka baru saja menemukan demokrasi yang stabil.<sup>6</sup>

Konsep Negara Republik Indonesia dalam kerangka yuridis terdapat pada UUD Negara RI tahun 1945 sebagai konstitusi RI. Pasal 1 UUD 1945 memberikan pondasi bentuk negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan. Sedangkan penjelasan angka 1 pasal 1 berbunyi

Oleh karena negara Indonesia itu suatu "*eeindheidstaat*", maka Indonesia tidak 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. Daerah-daerah itu bersifat *autonom*, atau

<sup>6</sup> Syaukani, HR, *Dkk, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2000, hal. 11.

bersifat administrasi belaka, supaya menurut aturan yang berlaku akan ditetapkan dengan Undang-undang. Daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan oleh karena di daerah pun pemerintahan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dalam Pasal 18 dan penjelasan angka 1 pasal, dapat ditarik beberapa pernyataan yang berkaitan dengan masalah otonomi daerah, yaitu:

1. Indonesia adalah negara kesatuan dan tidak mungkin dapat dibentuk negara lagi dalam negara Indonesia. Hal ini lebih dipertegas dengan ketentuan Pasal 1 UUD 1945 yang menyatakan: "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*"  
Oleh karena itu apabila membicarakan desentralisasi di Indonesia, maka desentralisasi yang tercipta adalah yang berkaitan langsung dengan prinsip negara kesatuan dan pada akhirnya juga akan berkaitan dengan prinsip sentralisasi;
2. Daerah-daerah akan bersifat autonom (otonomi) atau bersifat administratif belaka. Daerah yang bersifat otonom adalah atas dasar desentralisasi, sedangkan daerah administrasi belaka adalah atas dasar dekonsentrasi. Dengan demikian prinsip desentralisasi dan juga prinsip dekonsentrasi dilaksanakan baik secara bersamaan maupun sendiri-sendiri di masing-masing daerah tersebut;
3. Akan ada aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang mengenai pembagian daerah tersebut, dengan memperhatikan bahwa untuk daerah otonom, pemerintahannya akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Pilihan otonomi luas di Indonesia merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara negara bangsa (*Nation State*) yang sudah lama dibangun. Otonomi daerah selalu menjadi perdebatan nasional yang berupaya menguji tentang validitas teori antara *acceptability* dan *capability* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat lebih condong menghendaki dan mengutamakan *capability*, sedangkan pihak rakyat lebih condong kepada *acceptability*.<sup>7</sup> Dengan otonomi harus mengembalikan harkat martabat dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun lebih bahkan sejak pasca kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu pemerintah nasional harus mengembalikan "*hak-hak*

---

<sup>7</sup> Naranudin Syamsudin, *integrasi politik di Indonesia*, Gamedia, Jakarta, 1989. Hal. 65

dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen politik lokal.<sup>8</sup>

Pemantapan demokrasi politik merupakan alasan lain diyakini sebagai dasar untuk memilih desentralisasi adalah dalam rangka memantapkan kehidupan demokarasi Indonesia dimasa-masa yang akan datang. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan rapuh karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun dengan hanya memperkuat elite politik nasional.

Selain itu juga alasan prinsip keadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah kepincangan didalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Sumber daya yang terdapat di sebuah daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga dan dinikmati oleh masyarakat setempat. Begitu juga hasil tanah dan hutan harus menjadi hak masyarakat daerah setempat.

Situasi problematik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menggambarkan dua pokok permasalahan besar dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah. Pada satu sisi, perubahan konstruksi hubungan pusat dan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata belum mampu secara optimal meredam kekuatan-kekuatan sentrifugal yang mengarah pada gerakan separatisme. Bahkan kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah belum mampu menjawab persoalan tersebut.<sup>9</sup> Pemerintah Aceh melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai hasil MOU Helsinki dan merupakan revisi Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, kekhususan yang diberikan kepada Propinsi Papua berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta secara legal formal dibentuk dengan Undang-undang nomor 3 Tahun 1950 kemudian diubah menjadi Undang-undang nomor 19 tahun 1950, menikmati kewenangan secara khusus, serta pemerintahan Ibu Kota Jakarta berdasarkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 1999 memiliki kekhususan dalam menyelenggaraan pemerintahan dalam bidang tertentu, telah memberikan tanda tanya besar tentang konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>8</sup> Op.Cit., Syaukani, HR., hal. 15 .

<sup>9</sup> Op. Cit., Adnan Buyung Nasution, Dkk, hal. 20.

Setiap gerakan sentrifugal yang terjadi di daerah selalu direspon oleh pemerintah pusat dengan memberikan kekhususan melalui Undang-undang tertentu. Padahal terminologi otonomi daerah itu sendiri pada dasarnya telah mengandung makna kekhususan bagi daerah. Pada sisi lainnya, praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diwarnai dengan berbagai problem implementasi terkait dengan aspek efektivitas pemerintahan, pengelolaan sumber daya alam, pemilihan kepala daerah, pelayanan publik, dan hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakatnya, serta hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah.<sup>10</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisa lebih lanjut beberapa persoalan yang berhubungan dengan sebuah otonomi daerah dalam perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia dalam suatu karya ilmiah, berbentuk skripsi dengan judul: **"Otonomi Daerah dalam Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia"**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan pokok dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perkembangan Otonomi Daerah (Otod) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)?
2. Bagaimanakah implikasi Perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD?
3. Bagaimanakah implementasi Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Setiap penulisan suatu karya ilmiah, termasuk skripsi pasti ada tujuan yang hendak dicapai. Pada penulisan skripsi ini tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> Op.cit. wikipedia.

1. Untuk mengetahui konsep Otonomi Daerah (Otonomi Daerah) dalam perkembangan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. Untuk mengetahui implikasi Perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD;
3. Untuk mengetahui implementasi Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah NAD.

#### **1.4 Metode penelitian**

Dalam penulisan suatu skripsi atau karya ilmiah digunakan metode tertentu yang sistematis dan terarah guna mendapatkan hasil pemecahan dan kesimpulan yang mempunyai nilai validitas serta dapat dipertanggungjawabkan. Metode merupakan cara utama yang dipergunakan untuk mencapai tujuan atau untuk mengetahui obyek yang dibahas. Untuk itu metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

##### **1.4.1 Tipe Penelitian**

Untuk menjamin kebenaran dan pertanggungjawaban ilmiah dalam penelitian ini, maka aspek epistemologi mutlak diperlukan. Aspek yang dimaksud untuk mengetahui cara peneliti mendapatkan pengetahuan dari masalah yang diteliti. Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bersifat yuridis normatif artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, maksudnya adalah penelitian ini dikaji berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang dihubungkan dengan kenyataan yang ada.

##### **1.4.2 Pendekatan Masalah**

Untuk memperoleh hasil skripsi yang sifat keilmiahannya dapat dipertanggungjawabkan dan dapat diuji kembali oleh siapapun maka yang dapat dipandang tepat dalam skripsi ini adalah dengan menggunakan pendekatan

Undang-undang (*statute approach*). Menurut pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan dengan *statute* adalah berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan yang menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>11</sup> Pendekatan Undang-undang ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>12</sup>

### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum adalah sumber untuk memperoleh bahan yang diperlukan dalam suatu penelitian termasuk dalam menentukan cara apa yang dipakai untuk memperoleh bahan dan terjamin kebenarannya. Sehubungan dengan hal tersebut, maka sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini ada 3 macam, yaitu:

#### 1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan Perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>13</sup> Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah terdiri dari UUD Negara RI Tahun 1945, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

#### 1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, kencana, Jakarta, hal. 97

<sup>12</sup> *Ibid.* hal. 93

<sup>13</sup> *Ibid.* hal. 141

meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>14</sup> Dengan adanya bahan hukum sekunder ini, maka peneliti mendapatkan petunjuk kearah mana peneliti akan melangkah guna menyelesaikan skripsi ini.

#### 1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Di dalam melakukan penelitian hukum untuk keperluan akademis bahan-bahan non hukum dapat digunakan sebagai bahan pembantu dalam penelitian hukum. Salah satu bahan non hukum yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara dengan pejabat instansi yang terkait. Hasil wawancara dengan pejabat yang berkompeten adalah bukan merupakan bahan hukum primer karena tidak bersifat autoritatif. Akan tetapi hasil wawancara tersebut dimasukkan sebagai bahan non hukum.<sup>15</sup>

#### 1.4.4 Analisa Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari pembahasan yang bersifat umum menuju pembahasan yang bersifat khusus.

Langkah selanjutnya dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.* hal. 165

<sup>16</sup> *Ibid.* hal. 171

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA



#### 2.1 Terminologi Federasi

##### 2.1.1 Konsep Federasi

Untuk dapat mengerti dan memahami pemikiran tentang konsep federasi, yang menyangkut persoalan-persoalan teori dasar, sejarah, dan kebijakan politik, serta hubungannya secara komprehensif, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

##### a. Pengertian Federasi

Federasi dari bahasa Belanda, *federatie*, berasal dari bahasa Latin, *foeduratio* yang artinya "perjanjian". Federasi pertama dari arti ini adalah "perjanjian" dari pada Kerajaan Romawi dengan suku bangsa Jerman yang lalu menetap di provinsi Belgia, kira-kira pada abad ke-4 Masehi. Kala itu, mereka berjanji untuk tidak memerangi sesama, tetapi untuk bekerja sama saja.<sup>1</sup>

Dalam pengertian modern, sebuah federasi adalah sebuah bentuk pemerintahan di mana beberapa negara bagian bekerja sama dan membentuk negara kesatuan. Masing-masing negara bagian memiliki beberapa otonomi khusus dan pemerintahan pusat mengatur beberapa urusan yang dianggap nasional. Dalam sebuah federasi setiap negara bagian biasanya memiliki otonomi yang tinggi dan bisa mengatur pemerintahan dengan cukup bebas. Ini berbeda dengan sebuah negara kesatuan, di mana biasanya hanya ada provinsi saja. Kelebihan sebuah negara kesatuan, ialah adanya keseragaman antar semua provinsi.<sup>2</sup>

Federasi mungkin multi-etnik, atau melingkup wilayah yang luas dari sebuah wilayah, meskipun keduanya bukan suatu keharusan. Federasi biasanya ditemukan dalam sebuah persetujuan awal antara beberapa negara bagian "sovereign".<sup>3</sup> Federasi modern termasuk Australia, Brazil, Kanada, India, Russia dan Amerika Serikat. Bentuk pemerintahan atau struktur konstitusional ditemukan

<sup>1</sup> Wikipedia, *Pengertian Federasi*, dapat diakses melalui <http://www.wikipedia.com>. tanggal 25 Juli 2007.

<sup>2</sup> Adnan Buyung Nasution, Harun Alrasid, Ichasul Amal, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, hal. 3

<sup>3</sup> Op. Cit., Wikipedia.

dalam federasi dikenal sebagai federalisme.

#### **b. Sejarah Perkembangan**

Sejarah perkembangan federasi dimulai dengan sejarah perkembangan gagasan kedaulatan rakyat. Robert A. Dahl menyatakan bahwa demokrasi yang dikenal sekarang sebenarnya merupakan hasil gabungan dari empat sumber, yakni paham demokrasi Yunani, tradisi Republikan, paham pemerintahan perwakilan, dan logika kesamaan politik.<sup>4</sup> Franz Magnis-Suseno mengemukakan bahwa logika kesamaan politik barangkali merupakan unsur yang paling universal. Yang dimaksudkan oleh Robert A. Dahl sebagai logika kesamaan politik adalah sebuah gagasan yang muncul di banyak lingkungan budaya dan tradisi yang menganggap bahwa semua anggota sebuah kelompok atau asosiasi sama saja berhak dan mampu untuk berpartisipasi secara sama dengan rekan-rekannya dalam proses pemerintahan kelompok atau asosiasi itu.

Sementara, paham demokrasi Yunani juga merupakan bagian yang penting dalam mewujudkan demokrasi modern yang dikenal sekarang karena, adanya tradisi untuk mengambil keputusan secara kolektif sebenarnya sudah dimulai sejak jaman Yunani Kuno.<sup>5</sup> Dalam sistem pemerintahan ini semua keputusan penting diambil oleh sebuah majelis yang terdiri dari 500 orang yang dipilih untuk jangka waktu tertentu satu atau dua tahun oleh semua warga negara (tidak termasuk budak dan wanita), di mana orang tidak boleh dipilih lebih dari dua kali, sehingga jumlah warga negara yang secara aktif terlibat sangat tinggi. Majelis itu mengangkat dan memberhentikan para pemimpin. Dalam pandangan Yunani mengenai demokrasi, suatu tatanan demokrasi sekurang-kurangnya harus memenuhi enam persyaratan:

1. Warga negara harus cukup serasi dalam kepentingan mereka sehingga mereka sama-sama memiliki suatu perasaan yang kuat tentang kepentingan umum dan bertindak atas dasar itu, sehingga tidak nyata-nyata bertentangan dengan tujuan atau kepentingan pribadi mereka;
2. Warga negara benar-benar harus amat padu dan homogen dalam hal ciri-ciri khas;
3. Jumlah warga negara harus sangat kecil;

<sup>4</sup> Jurnal Hukum, *Kedaulatan Negara*, dapat diakses melalui [http:// www.jurnal hukum .com](http://www.jurnal.hukum.com), tanggal 20 Juli 2007.

<sup>5</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, . hal.51.

4. Warga negara harus dapat berkumpul dan secara langsung memutuskan Undang-undang dan keputusan-keputusan mengenai kebijakan;
5. Namun demikian, partisipasi warga negara tidak hanya terbatas pada pertemuan-pertemuan Majelis. Mereka juga berpartisipasi dengan aktif dalam memerintah kota.

Selanjutnya pola pemerintahan demokratis juga muncul pada akhir abad ke-11 di kota-kota Italia Utara dan Tengah. Kota-kota itu tidak mengacu pada kota-kota demokratis Yunani melainkan pada tradisi Republikan, yaitu tradisi Republik Roma Kuno. Lebih dari pada demokrasi, tradisi republikan sebenarnya merupakan sebuah aristokrasi (kekuasaan di tangan para bangsawan dan golongan terpendang), tetapi di dalamnya rakyat (*plebs*) selalu memainkan peranan amat penting.<sup>6</sup>

Ada dua ciri khusus dari kedua budaya demokratis tersebut di atas, yaitu *pertama*, pemerintahan demokratis hanya terwujud dalam kerangka negara yang luasnya tidak terlalu besar; dan *kedua*, bahwa demokrasi bersifat cukup langsung dimana majelis rakyat dan badan-badan perwakilan lain terus menerus berhubungan langsung dengan rakyat yang telah menetapkan mereka. Akibatnya budaya ini tidak dapat diterapkan pada negara-negara bangsa yang mulai tumbuh pada abad ke-16. Itulah sebabnya acuan terhadap cita-cita pemerintahan rakyat secara langsung tidak dapat ditemukan dalam pustaka filsafat politik dan hukum abad ke-17 dan ke-18. Demokrasi dalam arti modern baru menjadi suatu kemungkinan *real* sesudah sebuah unsur baru masuk ke dalam wawasan para pemikir politik, yaitu prinsip perwakilan atau pemerintahan representatif. Selanjutnya Suseno mencatat bahwa demokrasi representatif itu baru menjadi cita-cita pemikiran politik berkat adanya dua peristiwa besar, yaitu revolusi anti kerajaan Inggris di Amerika yang menghasikan *United States of America* pada tahun 1776 dan revolusi Perancis tahun 1789.<sup>7</sup>

Dengan adanya dua peristiwa tersebut, cita-cita kekuasaan di tangan rakyat yang diberi dasar ideologis baru oleh paham kehendak umum Rousseau yang kelihatan begitu utopis, sekarang dapat dikawinkan dengan paham John Locke tentang pemerintahan yang terbatas dan terkontrol. Seratus tahun kemudian, pada

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 55

<sup>7</sup> Op. Cit., Wikipedia.

akhir abad ke-19, pola pemerintahan demokratis modern sudah mulai terwujud dalam beberapa negara.

Setelah pola pemerintahan yang demokratis itu dikenali dalam berbagai sistem pemerintahan di dunia, timbul pula keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif. Untuk itu, timbul pula gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia berupa naskah (*written constitution*) atau tidak berupa naskah (*unwritten constitution*). Konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menjalankan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa, sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme, sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*, dan konsep demokrasi yang dituangkan ke dalam konstitusi tersebut disebut sebagai demokrasi konstitusional. Istilah "negara hukum" yang dikenal sekarang, atau dikenal luas dengan *Rechtsstaat* (*Eropa Kontinental*) dan *Rule of Law* (*Anglo Saxon*), merupakan suatu penamaan yang diberikan oleh para ahli hukum pada permulaan abad ke-20 terhadap gagasan konstitusionalisme.<sup>8</sup>

Konstitusi lahir karena adanya semangat untuk membatasi kekuasaan, sehingga di dalamnya dimuat pemisahan atau pembagian kekuasaan negara. Kemudian, untuk dapat menyelenggarakan negara harus ditentukan pula sistem organisasi yang mengatur relasi antara cabang-cabang kekuasaan negara. Dalam sistem yang demokratis, kedaulatan adalah di tangan rakyat. Konsekuensinya, sistem organisasi ini harus dibuat sedemikian rupa sehingga kekuasaan yang dilahirkan akan tetap mengakomodasikan kedaulatan rakyat tersebut.

Kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara,<sup>9</sup> yaitu:

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich menggunakan istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*), sedangkan Hans Kelsen mengistilahkannya dengan *forms of organization*.

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hal. 95.

<sup>9</sup> Pemisahan kekuasaan sering kita temui dalam sistem ketatanegaraan diberbagai Negara, walaupun batas pembagian itu tidak selalu sempurna, kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh-pengaruh.

- Secara umum pembagian ini biasa disebut dengan "bentuk negara", yaitu negara kesatuan, konfederasi dan federasi;
2. Secara horisontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang lebih dikenal dengan trias politica. Dalam bagian ini, pembahasan untuk pembagian kekuasaan secara horisontal akan ditujukan pada sistem relasi antara cabang-cabang kekuasaan horisontal, yaitu yang biasanya disebut dengan "sistem pemerintahan".

Sebenarnya kadar demokrasi suatu negara tidak dapat serta merta diukur dari sistem pembagian kekuasaan yang dipilihnya. Bahkan harus disadari bahwa tidak ada suatu konsep yang pasti dan bersifat universal dalam sistem ketatanegaraan. Konsep-konsep yang pada saat ini dikenal luas pun tidak boleh dipahami sebagai sistem yang harus diterapkan dan dikenali secara langsung pelaksanaannya dalam berbagai negara, sebab sesuai dengan sifatnya, sistem penyelenggaraan negara adalah suatu proses yang lahir dari berbagai kondisi dalam masing-masing negara. Sehingga negara-negara demokrasi dapat dijalankan dengan berbagai variasi pembagian kekuasaan, baik vertikal maupun horisontal, yang lahir dari sejarah praktek ketatanegaraan yang ada di dunia. Masalah yang jauh lebih penting adalah apakah sistem yang dipilih itu kemudian diselenggarakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu antara lain adanya partisipasi rakyat dan perlindungan HAM. Namun di lain pihak, uraian mengenai konsep-konsep ini penting juga untuk dikemukakan mengingat bahwa pemahaman dan diskursus seputar penyelenggaraan negara akan selalu diwarnai oleh konsep-konsep ini sebagai landasan analisisnya.<sup>10</sup>

Pada dasarnya, tiap variasi dari sistem pembagian kekuasaan negara cenderung berintikan prinsip demokrasi. Permasalahannya kemudian, variasi-variasi inti tersebut sangat terbuka untuk dilaksanakan sedemikian rupa oleh penguasa pada suatu negara sehingga justru dapat mengurangi kadar demokrasi yang terkandung dalam variasi intinya. Pengurangan ini bisa memiliki dua akibat, yaitu berakibat negatif terhadap demokrasi, dalam arti mengurangi kadar demokrasinya, dan bersifat positif, dalam arti perubahan yang dibuat sama sekali tidak mengurangi kandungan prinsip-prinsip demokrasi di dalamnya, bahkan

---

<sup>10</sup> Op. Cit., Wikipedia.

dapat menggabungkan kelebihan-kelebihan di antara keduanya yang justru membuatnya menjadi lebih mengedepankan partisipasi rakyat.

Pembagian kekuasaan secara vertikal dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berada di dalam suatu wilayah. Hans Kelsen dalam studinya menyatakan bahwa negara adalah suatu tata hukum, unsur-unsur negara yang mencakup wilayah dan rakyat adalah bidang validitas teritorial dan personal dari tata hukum tersebut. Bentuk-bentuk organisasi negara yang berkaitan dengan pembagian teritorial diistilahkan oleh Kelsen dengan sentralisasi dan desentralisasi.<sup>11</sup> Konsep tentang suatu tata hukum yang sentralistis mengandung arti bahwa semua normanya berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya, hal ini berarti bahwa semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama. Di lain pihak, suatu tata hukum yang desentralistis terdiri atas norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial yang berbeda. Oleh karena itu, Kelsen tidak membedakan secara tajam antara negara Konfederasi, Negara Kesatuan, dan Negara Federal. Ia hanya membedakan ketiga bentuk negara tersebut dari "derajat desentralisasinya". Menurut Kelsen, pada skala desentralisasi, negara federal berada di antara negara kesatuan dan perserikatan negara-negara menurut hukum internasional.

#### 1. Konsep Negara Konfederasi

Menurut L. Oppenheim suatu "konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kedaulatan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan berapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara-negara itu." Kekuasaan alat bersama itu sangat terbatas dan hanya mencakup persoalan-persoalan yang telah ditentukan. Negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat, sehingga konfederasi itu pada hakekatnya bukan merupakan negara, baik ditinjau dari sudut ilmu politik maupun dari sudut hukum internasional. Oleh karena itu, pembahasan mengenai bentuk negara dalam studi ini hanya akan difokuskan pada dua bentuk lainnya, yaitu negara kesatuan dan federal.

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York, 1961, hal. 86

## 2. Konsep Negara Kesatuan

Menurut C.F. Strong negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Yang menjadi hakekat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

C.F. Strong selanjutnya menyatakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah.

## 3. Konsep Negara Federal

Menurut K.C. Wheare dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal adalah ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal bebas sama sekali dari campur tangan pemerintah negara bagiannya. Sedangkan dalam soal kebudayaan, kesehatan, dan sebagainya, pemerintah negara bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal. Tetapi dalam beberapa hal oleh warga negara terasa adanya dua kekuasaan, oleh karena dalam beberapa hal ia harus mentaati dua pemerintahan. Misalnya saja seorang Amerika yang tinggal di negara bagian California harus membayar pajak baik kepada pemerintah negara-bagian California maupun kepada pemerintah federal Amerika Serikat.<sup>12</sup>

Untuk membentuk negara federal, menurut C.F. Strong diperlukan dua syarat, yaitu: (1) adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu; dan (2) adanya keinginan pada kesatuan-

<sup>12</sup> Op. Cit., Miriam Budiardjo, hal 49.

kesatuan politik tersebut untuk mengadakan ikatan terbatas, oleh karena apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan sepenuhnya, maka bukan federasilah yang dibentuk, melainkan negara kesatuan.<sup>13</sup>

Bentuk negara yang bersifat lebih menyentuh langsung kepada hukum nasional adalah negara kesatuan dan negara federal. Sementara konsep konfederasi lebih cenderung kepada pola hubungan antar negara dalam lingkup hubungan internasional. R. Kranenburg mengemukakan adanya dua kriteria untuk membedakan antara negara kesatuan dan negara federal berdasarkan hukum positif sebagai berikut:

1. Negara bagian suatu federasi memiliki "*pouvoir constituant*", yakni wewenang untuk membentuk Undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk Undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang membentuk Undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan Undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan Undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk Undang-undang pusat itu.

Pendapat lainnya datang dari Kelsen, yang lebih memandang derajat desentralisasi sebagai suatu pembagian kekuasaan secara vertikal daripada penamaannya. Kelsen menyatakan bahwa demokrasi dapat dideskripsikan sebagai suatu metode pembuatan norma-norma yang desentralistis. Sebab dalam suatu negara demokrasi norma-norma hukum dibuat oleh berbagai individu yang perbuatannya diatur oleh norma-norma hukum tersebut, dan organ-organ pembuat hukum ini tersebar di seluruh teritorial berlakunya tata hukum ini. Berangkat dari pemikiran ini, selanjutnya Kelsen berpendapat bahwa hanya derajat desentralisasi itulah yang membedakan negara kesatuan dari negara federal. Bahkan dalam paparan selanjutnya, Kelsen hanya menguraikan perbedaan-perbedaan antara negara federal dan konfederasi negara-negara, karena menurutnya negara federal berbeda dari negara kesatuan dengan propinsi-propinsi yang otonom hanya oleh

---

<sup>13</sup> Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo, Jakarta, 1993, hal. 6

fakta bahwa masalah yang menjadi bidang pengaturan negara-negara bagian adalah lebih beraneka ragam (luas) dan penting daripada masalah yang menjadi bidang pengaturan provinsi-provinsi yang otonom.<sup>14</sup>

Dalam perkembangan konsep federasi terdapat beberapa perkembangan yang signifikan, terutama yang menyangkut persolalan desentralisasi Politik. Oleh karena itu, adalah penting untuk mengupayakan penerapan desentralisasi dalam partai politik. Dengan begitu, pemimpin bangsa yang dihasilkannya akan merupakan pemimpin yang pro-desentralisasi. Dari beberapa contoh tersebut, secara induktif dapat dikatakan bahwa sesungguhnya desentralisasi yang telah berjalan, baik di pemerintahan ataupun di partai politik, hanyalah desentralisasi administratif. Sedangkan desentralisasi politik masih merupakan khayalan. Secara politis, pusat dan daerah masih berada dalam ruang yang sama yang kendali kebijakannya masih dipegang elite politik pusat. Belum ada fragmentasi ruang yang memisahkan elite politik daerah dari elite politik pusat. Akibatnya pusat bisa dengan leluasa mengkooptasi setiap kegiatan politik di daerah. Kendali dan kooptasi pusat yang begitu kuat ini disebabkan struktur kekuasaan yang memang meng-asalkan kekuasaan dari pusat. Pusat menganggap daerah sebagai bawahan yang harus tunduk dan taat pada setiap instruksi atasan. Struktur yang telah berlangsung lama ini berlaku baik di pemerintahan ataupun dalam partai politik. Struktur hierarki ini muncul karena bentuk negara kita yang merupakan negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, struktur hierarki selalu berfungsi sebagai patokan setiap praktik politik. Kemudian, berkat praktik individu-individu selama bertahun-tahun yang mengafirmasi bahwa pusat adalah atasan yang harus ditaati, akhirnya struktur hierarki ini terlembagakan secara mengakar. Ketika otonomi daerah diberlakukan, desentralisasi yang berjalan hanyalah desentralisasi administratif. Kekuasaan riil tetap dipegang pusat.

Desentralisasi politik,<sup>15</sup> tampaknya tidak bisa diharapkan terealisasi dalam sebuah negara kesatuan. Bentuk negara kesatuan membuat elite politik pusat, baik di pemerintahan ataupun di partai politik, merasa memiliki otoritas untuk mengatur, mencampuri dan menentukan setiap kebijakan politik di daerah.

<sup>14</sup> *Op. Cit.*, Hans Kelsen, hal. 170.

<sup>15</sup> Istilah dalam perkembangan desentralisasi yang ada dalam Negara kesatuan untuk mendukung dari otonomi dalam Negara kesatuan.

Mereka seakan lupa bahwa program otonomi daerah sudah diberlakukan.

Oleh karena itu, diperlukan langkah yang lebih radikal dari sekedar melimpahkan sebagian kekuasaan dalam bentuk otonomi. Realisasi desentralisasi politik hanya bisa terwujud apabila kita mengubah lokus kekuasaan. Dengan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan, kekuasaan tetap berasal dan berada di pusat. Pemerintah daerah hanyalah sebagai penerima sebagian kekuasaan yang dilimpahkan pusat kepadanya. Rupanya hal ini ditafsirkan oleh elite politik pusat bahwa mereka tetap memiliki kekuasaan untuk mengendalikan daerah.<sup>16</sup>

Sekarang ini memang telah ditetapkan dalam konstitusi bahwa bentuk negara kesatuan telah final, tidak bisa diubah lagi. Namun konstitusi itu sendiri bisa diubah dengan amandemen. Artinya, kemungkinan untuk mengubah bentuk negara, masih terbuka. Untuk mengubahnya memang tidak mudah, karena konstitusi tidak bisa diubah secara sembarangan. Namun setidaknya pemikiran ini akan menjadi awal dari sebuah bola salju yang terus menggelinding semakin besar sehingga pada akhirnya akan diperoleh cukup alasan untuk meninjau kembali bentuk negara kita. Dalam federalisme, kekuasaan berada di daerah (di Amerika Serikat, daerah pemilik kekuasaan itu dinamakan negara bagian, namun agar tidak menimbulkan kesan perpecahan, kiranya tetap disebut daerah pemilik kekuasaan tersebut tetap sebagai daerah). Daerah-daerah yang merupakan pemilik kekuasaan ini kemudian menyerahkan sebagian kekuasaannya ke pusat. Kekuasaan yang diserahkan ke pusat, misalnya, politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal.<sup>17</sup>

Dengan beradanya lokus kekuasaan di daerah, elite politik pusat tidak bisa lagi mengatur, mencampuri dan menentukan kebijakan politik di daerah. Daerah sepenuhnya berkuasa dalam menentukan berbagai kebijakan. Oleh karena itu, dengan mengubah bentuk negara Indonesia dari negara kesatuan menjadi federasi, berarti memberlakukan desentralisasi politik secara utuh. Terdapat implikasi positif dari pemberlakuan federalisme, yaitu selain terputusnya kekangan dan campur tangan pusat atas berbagai kebijakan politik di daerah, maka juga akan bisa menghapus atau paling tidak meminimalkan praktik korupsi. Dengan

<sup>16</sup> Op. Cit., Wikipedia

<sup>17</sup> *Ibid*

federalisme, rantai korupsi akan terputus. Selain itu, pemerintah daerah yang memiliki komitmen tinggi untuk memberantas korupsi dapat melaksanakan komitmennya itu tanpa harus takut ada ancaman pusat terhadap dirinya.

Implikasi negatif dari federalisme dapat dikatakan tidak ada. Kekhawatiran sementara kalangan yang melihat federalisme sebagai rentan terhadap perpecahan adalah tidak beralasan. Federalisme justru memperkuat republik. Alasannya, kekecewaan yang sekarang dialami banyak daerah karena campur tangan dan kooptasi pusat akan hilang, karena dalam bentuk negara federasi, campur tangan dan kooptasi pusat tersebut tidak ada lagi.<sup>18</sup>

## 2.2 Praktek Federalisme

### 2.2.1 Praktek Federalisme di Amerika Serikat

Amerika Serikat (disingkat A.S.) atau *United States of America (U.S.A.)* dalam bahasa Inggris, adalah sebuah republik federal yang terdiri dari 50 negara bagian yang sebagian besar terletak di Amerika Utara.<sup>19</sup>

Konstitusi Amerika Serikat adalah hukum tertinggi di Amerika Serikat. Konstitusi ini selesai dibuat pada 17 September 1787 dan diadopsi melalui Konvensi Konstitusional di Philadelphia, Pennsylvania, dan kemudian akan diratifikasi melalui konvensi khusus di tiap negara bagian. Dokumen ini membentuk gabungan federasi dari negara-negara berdaulat, dan pemerintah federal untuk menjalankan federasi tersebut. Konstitusi ini menggantikan *Articles of Confederation* dan sekaligus memperjelas definisi akan negara federasi ini.<sup>20</sup>

Konstitusi ini mulai berlaku pada tahun 1789 dan menjadi model konstitusi untuk banyak negara lain. Konstitusi Amerika Serikat ini merupakan konstitusi nasional tertua yang masih dipergunakan sampai sekarang.<sup>21</sup>

Amerika terbentuk dari 13 bekas koloni Britania Raya yang memerdekakan diri pada tanggal 4 Juli 1776. Setelah itu Amerika berekspansi secara besar-besaran, membeli daerah Louisiana dari Perancis serta Alaska dari Rusia serta menganeksasi daerah-daerah milik Meksiko yaitu New Mexico, Texas,

<sup>18</sup> Op.Cit., adnan Buyung Nasution, dkk., hal 8

<sup>19</sup> Wikipedia, *Federasi Amerika Serikat*. Dapat diakses melalui <http://www.wikipedia.com>. Tanggal 14 juli 2007.

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Lihat dalam Konstitusi Amerika Serikat Tahun 1989

dan California) sesuai Perang Meksiko-Amerika.

Model pemerintahan Amerika adalah demokrasi presidensiil. Bentuk ini diikuti oleh negara Amerika Latin lainnya. Amerika Serikat terbentuk dari 13 bekas koloni Inggris selepas Revolusi Amerika dan deklarasi kemerdekaan pada tanggal 4 Juli 1776. Pada asalnya, struktur politiknya ialah sebagai sebuah konfederasi. Tetapi selepas debat yang lama dan terbentuknya Konstitusi Amerika, koloni ini sepakat untuk membentuk negara persekutuan.

Pada abad ke-19 kekuatan AS meluas di seluruh benua Amerika Utara. Melalui paksaan, kekuatan militer, dan diplomasi, AS memperoleh banyak negara-negara bagian lain di dalam dan di luar negara seperti Kuba dan Filipina. Walaupun begitu, negara ini mengalami masalah sosial yang buruk. Dalam usaha untuk mengembangkan wilayah kekuasaan kaum kulit putih, kaum pribumi Indian telah dijadikan korban. Melalui kekuatan militer, pemusnahan, penyingkiran serta pembangunan daerah reservasi, kaum pribumi Indian telah disingkirkan. Di sebelah selatan, sistem perbudakan masih ada dan kaum kulit hitam mengalami penderitaan dan diberikan status kelas kedua. Diskriminasi terhadap kaum berwarna merupakan salah satu sebab terjadinya perang saudara antara negara bagian-negara bagian Utara dan Selatan. Walaupun sistem perbudakan telah dihapuskan selepas kekalahan negara-negara bagian Selatan, diskriminasi warna kulit terus berleluasa sehingga ke pertengahan abad ke-20.<sup>22</sup>

Sewaktu era tersebut, negara ini terus maju menjadi sebuah kuasa perindustrian dan ia berterusan sehingga ke abad-20 yang dikenal sebagai Abad Kegemilangan Amerika atau *the American Century*. Dalam abad ini pengaruh Amerika semakin meluas di arena internasional dan menjadi pusat inovasi serta teknologi terunggul di dunia ketika itu. Beberapa sumbangan teknologinya termasuk telefon, televisi, komputer, Internet, senjata nuklir, kapal terbang dan perjalanan angkasa luar.

Negara ini telah mengalami beberapa pengalaman pahit seperti Perang Saudara Amerika (1861-1865) dan kejatuhan ekonomi yang buruk sewaktu "*Great Depression*" (1929-1939) yang bukan saja melanda Amerika malah hampir seluruh dunia. Pengalaman terbaru yang paling menyedihkan ialah serangan 9/11

---

<sup>22</sup> Op.cit., Wikipedia. *Federasi Amerika Serikat*

pada 11 September 2001 di *World Trade Center, New York*, di mana hampir tiga ribu orang terbunuh akibat serangan teroris.

Dari segi sejarah, negara ini telah terlibat dalam beberapa perang dunia yang besar, dari Perang 1812 menentang Inggris, dan berpakta pula dengan Inggris sewaktu Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Pada era 1960-an Amerika terlibat di dalam Perang Dingin menentang kekuatan besar yang lain yaitu Soviet serta pengaruh komunisme. Dalam usaha untuk membendung penularan komunisme di Asia, AS dalam Perang Korea, Vietnam dan terakhir di Afganistan. Selepas kejatuhan dan perpecahan Soviet, AS bangkit menjadi kekuatan ekonomi dan militer yang terkuat di dunia. Sewaktu tahun 1990-an, AS menobatkan dirinya sebagai polisi dunia dan tentaranya beraksi di Kosovo, Haiti, Somalia dan Liberia, dan Perang Teluk Pertama terhadap Irak yang menginvasi Kuwait. Selepas serangan teroris pada 11 September 2001 di *World Trade Center* dan Pentagon, AS melancarkan serangan balasan terhadap Afganistan dan menjatuhkan negara Taliban di sana dan pada tahun 2003 melancarkan Perang Teluk Kedua terhadap Irak untuk menyingkirkan rezim.<sup>23</sup>

#### a. Politik

Amerika Serikat merupakan negara demokrasi konstitusional dengan sistem *three-tier* dan institusi kehakiman yang bebas. Terdapat tiga peringkat yaitu nasional, negara bagian dan pemerintahan lokal yang mempunyai badan legislatif serta eksekutif dengan bidang kuasa masing-masing. Negara ini menggunakan sistem persekutuan atau federalisme di mana di negara pusat dan negara bagian berbagi kuasa. Negara pusat berkuasa terhadap beberapa perkara seperti pencetakan mata uang Amerika serta kebijakan pertahanan. Namun, negara-negara bagian berkuasa menentukan hak dan Undang-undang masing-masing seperti hak pengguguran bayi dan hukuman maksimal dalam hal Undang-undang.

Satu elemen yang kentara di Amerika ialah doktrin pembagian kuasa. Pasal 1 hingga 3 Konstitusi Amerika, telah menggariskan secara terperinci mengenai kuasa-kuasa negara yang utama yaitu eksekutif, legislatif dan kehakiman.<sup>24</sup> *Checks and Balances* atau pemeriksaan dan keseimbangan merupakan satu ciri yang utama dalam negara Amerika dan hal ini begitu

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> *Ibid*

komprehensif sehingga tidak ada satu cabang negara yang mempunyai kuasa mutlak untuk mengawal cabang yang lain.

Di samping Pemilu untuk pemilihan presiden, ada pula Pemilu paruh waktu, yang diadakan pada pertengahan masa jabatan presiden. Dalam pemilu ini yang dipilih bukanlah presiden melainkan seluruh anggota Dewan Perwakilan dan sepertiga dari semua senator dari tiap negara bagian. Pemilu ini terakhir diadakan pada 7 November 2006.<sup>25</sup>

Saat dinyatakannya kemerdekaan Amerika Serikat, tiga belas koloni berubah menjadi negara bagian-negara bagian. Pada mulanya negara bagian-negara bagian ini bergabung sebagai sebuah persekutuan tetapi kemudian membentuk sebuah negara yang bersatu. Pada tahun-tahun berikutnya, jumlah negara bagian bertambah dengan masuknya negara bagian-negara bagian di barat, pembelian tanah dan perpecahan negara bagian-negara bagian yang sudah ada. Setiap negara bagian dibagi kepada *counties* (semacam kabupaten), *cities* (semacam kotamadya atau kota otonom) dan *townships* (semacam kecamatan). Amerika Serikat juga memiliki daerah federal, Washington, DC, dan tanah jajahan seperti Puerto Riko, Samoa Amerika, Guam dan Kepulauan Virgin.

Selain negara bagian, ada satu daerah federal, dan beberapa daerah yang bisa disebut jajahan.

#### b. Hukum

Hukum Amerika Serikat pada awalnya diambil sebagian besar dari common law dari sistem hukum Inggris, yang berlaku pada saat Perang Kemerdekaan. Namun, hukum tertinggi di negara ini adalah Konstitusi Amerika Serikat dan, menurut Klausur Supremasi Konstitusi, hukum-hukum yang diberlakukan oleh Kongres dan perjanjian-perjanjian yang mengikat Amerika Serikat. Semua ini merupakan dasar bagi Undang-undang federal di bawah konstitusi federal di Amerika Serikat, yang membentuk batas-batas yurisdiksi Undang-undang federal dan Undang-undang di ke-50 negara bagian AS dan wilayah-wilayahnya.<sup>26</sup>

Di Amerika Serikat, ada empat sumber hukum, yaitu hukum konstitusi,

---

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> *Ibid*

hukum administratif, statuta (hukum resmi yang tertulis di suatu negara), dan common law (yang mencakup hukum kasus). Sumber hukum yang terpenting adalah Konstitusi Amerika Serikat, dan segala sesuatu berada di bawahnya, dan takluk kepadanya. Tak boleh ada hukum yang berkontradiksi dengan Konstitusi Amerika Serikat. Misalnya, bila Kongres menyetujui sebuah statuta yang berlawanan dengan konstitusi, maka Mahkamah Agung dapat menganggap hukum itu inkonstitusional dan membatalkannya.<sup>27</sup>

Meskipun Amerika Serikat dan kebanyakan negara-negara persemakmuran mewarisi tradisional common law, dari sistem hukum Inggris, hukum Amerika cenderung unik dalam banyak hal. Ini disebabkan karena sistem hukum Amerika terputus dari sistem hukum Britania karena revolusi kemerdekaan negara ini, dan setelah itu ia berkembang secara mandiri dari sistem hukum Persemakmuran Britania. Oleh karena itu, bila mencoba menelusuri perkembangan prinsip-prinsip *Common Law* yang tradisional dibuat oleh para hakim, artinya sejumlah kecil hukum yang belum dibatalkan oleh hukum-hukum yang lebih baru, maka Peradilan-peradilan Amerika akan melihat kepada kasus-kasus di Britania hanya sampai ke awal abad ke-19.<sup>28</sup>

Meskipun jenis pengadilan dari berbagai negara Persemakmuran seringkali saling memengaruhi sesamanya melalui keputusan-keputusan yang diambilnya, pengadilan-pengadilan Amerika jarang sekali mengikuti keputusan-keputusan Persemakmuran pasca-revolusi kecuali apabila tidak ada keputusan yang diambil di Amerika mengenai masalah terkait, fakta-fakta dan hukum yang dimaksud hampir identik, dan alasannya dianggap sangat meyakinkan. Kasus-kasus Amerika yang paling awal, bahkan setelah Revolusi, seringkali mengutip kasus-kasus Britania yang se-zaman, tetapi kutipan-kutipan seperti itu perlahan-lahan menghilang pada abad ke-19 ketika pengadilan-pengadilan Amerika mengembangkan prinsip-prinsipnya sendiri untuk memecahkan masalah-masalah hukum bangsa Amerika. Kini, sebagian besar kutipan hukum Amerika dilakukan kepada kasus-kasus domestik. Kadang-kadang pengadilan, dan penyunting-penyunting buku kasus, memang membuat pengecualian untuk pandangan-pandangan terhadap masalah-masalah pertama-tama oleh para ahli hukum

---

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> *Ibid*

Britania yang cemerlang seperti William Blackstone atau Lord Denning.<sup>29</sup>

Beberapa penganut orisinalisme dan konstruksionisme ketat seperti Hakim Agung Antonin Scalia dari Mahkamah Agung Amerika Serikat berargumen bahwa pengadilan-pengadilan Amerika tak boleh sekalipun mencari bimbingan kepada kasus-kasus pasca-revolusi dari sistem-sistem hukum di luar Amerika Serikat, tak peduli apakah penalarannya meyakinkan atau tidak, dengan satu-satunya pengecualian terhadap kasus-kasus yang menafsirkan perjanjian-perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Amerika Serikat. Yang lainnya, seperti Hakim Agung Anthony Kennedy dan Stephen Breyer, tidak setuju, dan sekali-sekali mengutip hukum asing yang mereka yakini meyakinkan, berguna, atau membantu.<sup>30</sup>

### 2.2.2 Praktek Federalisme di Republik Indonesia Serikat (RIS)

Republik Indonesia Serikat, disingkat RIS,<sup>31</sup> adalah suatu negara federasi yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 sebagai hasil kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Meja Bundar: Republik Indonesia, Bijeenkost voor Federaal Overleg (BFO), dan Belanda. Kesepakatan ini disaksikan juga oleh United Nations Commission for Indonesia (UNCI) sebagai perwakilan PBB. Di samping itu, ada juga negara-negara yang berdiri sendiri dan tak tergabung dalam federasi.<sup>32</sup>

Republik Indonesia Serikat memiliki konstitusi yaitu Konstitusi RIS. Piagam Konstitusi RIS ditandatangani oleh para Pimpinan Negara/Daerah dari 16 Negara/Daerah Bagian RIS, yaitu

1. Mr. Susanto Tirtoprodjo dari Negara Republik Indonesia menurut perjanjian Renville;
2. Sultan Hamid II dari Daerah Istimewa Kalimantan Barat;
3. Ide Anak Agoeng Gde Agoeng dari Negara Indonesia Timur;
4. R.A.A. Tjakraningrat dari Negara Madura;

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> Republik Indonesia Serikat terdiri beberapa negara bagian, yaitu: Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatra Timur, Negara Sumatra Selatan

<sup>32</sup> negara-negara yang berdiri sendiri dan tak tergabung dalam federasi meliputi: Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, Kalimantan Timur (tidak termasuk bekas wilayah Kesultanan Pasir), Bangka, Belitung, Riau

5. Mohammad Hanafiah dari Daerah Banjar;
6. Mohammad Jusuf Rasidi dari Bangka;
7. K.A. Mohammad Jusuf dari Belitung;
8. Muhran bin Haji Ali dari Dayak Besar;
9. Dr. R. V. Sudjito dari Jawa Tengah;
10. Raden Soedarmo dari Negara Jawa Timur;
11. M. Jamani dari Kalimantan Tenggara;
12. A.P. Sosronegoro dari Kalimantan Timur;
13. Mr. Djumhana Wiriatmadja dari Negara Pasundan;
14. Radja Mohammad dari Riau;
15. Abdul Malik dari Negara Sumatra Selatan;
16. Radja Kaliamsyah Sinaga dari Negara Sumatra Timur;

Konferensi Meja Bundar telah sepakat untuk membentuk suatu UNI yang longgar antara negeri Belanda dan Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan Ratu Belanda sebagai pimpinan simbolis. Hasil KMB kemudian diajukan kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) untuk diratifikasi. Soekarno diangkat sebagai Presiden RIS pada 17 Desember 1949 dan tiga hari kemudian ia melantik Kabinet RIS yang dipimpin oleh Perdana Menteri Moh. Hatta. Selanjutnya pada 27 Desember 1949 baik di Indonesia maupun di negeri Belanda diadakan upacara penanda-tanganan naskah penyerahan kedaulatan. Mulai saat itu secara formal Belanda mengakui kemerdekaan dan kedaulatan Republik Indonesia sebagai bagian dari Republik Indonesia Serikat (RIS).<sup>33</sup>

Pemerintahan federal pada permulaan kemerdekaan tanggal 27 Desember 1949 pukul 10.17 pagi Ratu Juliana dalam Istana Amsterdam di hadapan ketiga delegasi menandatangani Akte Penyerahan Kedaulatan dan pada saat itu mulai berlaku semua persetujuan hasil KMB dan Konstitusi sementara Republik Indonesia Serikat (RIS). Dengan ini menunjuk Koninkrijk der Nederlanden (lama) berubah menjadi Nederland-Indonesia yang terdiri atas dua negara yang berdaulat yaitu *Koninkrijk der Nederlanden* (merangkap Nederland, Suriname, Curacao dan menunggu persetujuan lebih lanjut, Irian Barat) dan Republik Indonesia Serikat.

Pemerintahan Federal ala RIS menurut konstitusi RIS terdiri atas Presiden,

---

<sup>33</sup> Op. Cit., C.S.T Kansil.

Menteri-menteri (Kabinet), Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Pengawas Keuangan. Sesuai dengan pasal 69 Presiden untuk pertama kali dipilih oleh utusan-utusan yang dikuasakan untuk itu oleh negara-negara dan daerah bagian. Dengan suara bulat Soekarno dipilih sebagai presiden. Senat bersifat Dewan Perwakilan Negara/Daerah Bagian yang masing-masing diwakili oleh dua senator yang untuk pertama kali diangkat oleh Pemerintahan negara/daerah bagian dari tiga calon yang dicalonkan oleh DPR negara/daerah bagian masing-masing pasal 80 prosedur pengangkatan kemudian akan diatur oleh tiap-tiap negara/daerah bagian sendiri.<sup>34</sup> Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh bangsa Indonesia dan normal terdiri atas 150 anggota (pasal 98) 1/2 dari Republik Indonesia, 1/2 dari negara-negara dan daerah-daerah lain.<sup>35</sup> Golongan minoritet Tionghoa, Belanda dan Arab harus memperoleh sekurang-kurangnya 9,6 dan tiga wakil berturut-turut.<sup>36</sup> Untuk pertama kalinya perutusan wakil-wakil negara/daerah wakil di luar Republik diatur bersama-sama secara demokratis berdasarkan perbandingan jumlah penduduknya masing-masing dan diatur selanjutnya oleh tiap-tiap negara atau daerah bagian sendiri dengan pemilihan oleh rakyatnya atau DPR-nya.<sup>37</sup>

Setahun setelah tanggal mulai berlakunya konstitusi sementara RIS. Pemerintah federal akan mengadakan pemilihan umum untuk DPR-RIS yang akan diatur dengan Undang-undang Federal.<sup>38</sup> Pemerintah bersama-sama DPR dan Senat berhak: (a) Mengubah konstitusi sementara RIS dengan Undang Undang Federal menurut prosedur istimewa;<sup>39</sup> (b) Menetapkan Undang-undang Federal di lapangan hal-hal yang menurut pemerintah, senat atau DPR mengenai negara/daerah bagian dan hubungannya dengan RIS atau Swapraja dan kedudukannya dalam negara/daerah bagian;<sup>40</sup> (c) Menetapkan Undang-undang Federal untuk menetapkan Anggaran Belanja RIS.<sup>41</sup>

Semua Undang-undang lain ditetapkan oleh pemerintah bersama-sama

<sup>34</sup> Lihat Konstitusi RIS Tahun 1945 Pasal 81

<sup>35</sup> *Ibid.* Pasal 99

<sup>36</sup> *Ibid.* Pasal 100

<sup>37</sup> *Ibid.* Pasal 110.

<sup>38</sup> *Ibid.* Pasal 111, 112.

<sup>39</sup> *Ibid.* Pasal 190-191.

<sup>40</sup> *Ibid.* Pasal 127.

<sup>41</sup> *Ibid.* Pasal 128.

DPR saja. Senat pada umumnya bersifat Dewan Penasehat (fakultatif dalam segala hal, imperatif mengenai semua Undang-undang Darurat dan hal-hal yang mengenai kedudukan negara/daerah bagian Swapraja). Senat turut serta dalam penetapan Undang-undang federal. Senat hanya mempunyai hak inisiatif, bukan amandemen dan bila Senat menolak suatu rencana Undang-undang federal yang diterima DPR dapat *over rule* Senat dengan quorum 2/3 dan kebanyakan suara 2/3 atau dalam hal Undang-undang federal pengubah konstitusi dengan quorum 2/3 dan suara 3/4.

Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Jumlah anggota DPR terdiri dari 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian dengan perincian sebagai berikut:

1. Republik Indonesia 49 orang;
2. Indonesia Timur 17 orang;
3. Jawa Timur 15 orang;
4. Madura 5 orang;
5. Pasundan 21 orang;
6. Sumatera Utara 4 orang;
7. Sumatera Selatan 4 orang;
8. Jawa Tengah 12 orang;
9. Bangka 2 orang;
10. Belitung 2 orang;
11. Riau 2 orang;
12. Kalimantan Barat 4 orang;
13. Dayak Besar 2 orang;
14. Banjar 3 orang;
15. Kalimantan Tenggara 2 orang;
16. Kalimantan Timur 2 orang.

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan

pembuatan Perundang-undangan. DPR-RIS juga berwenang mengontrol pemerintah, dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.

Di samping itu, DPR-RIS juga memiliki hak bertanya dan menyelidik. Dalam masa kerjanya selama enam bulan, DPR-RIS berhasil mengesahkan tujuh Undang-undang. Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

### **2.3 Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam UUD Negara RI Tahun 1945**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan 'negara persatuan' dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali. Dalam negara persatuan itu, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat. Kehidupan orang per orang ataupun golongan-golongan dalam masyarakat diakui sebagai individu dan kolektivitas warga negara, terlepas dari ciri-ciri khusus yang dimiliki seseorang atau segolongan orang atas dasar kesukuan dan keagamaan dan lain-lain, yang membuat seseorang atau segolongan orang berbeda dari orang atau golongan lain dalam masyarakat. Negara persatuan mengakui keberadaan masyarakat warga negara karena kewargaannya (*civility*). Dengan demikian, negara persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Namun, konsepsi negara persatuan itu sering disalah-pahami seakan-akan bersifat 'integralistik', yang mempersatukan rakyat secara totaliter bersama-sama dengan pemimpinnya seperti konsepsi Hitler yang didasarkan atas pandangan Hegel tentang negara Jerman. Istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara

(*staatsidee*) yang bersifat totaliter ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikkan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasinya dalam Undang-undang Dasar. Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu "Persatuan Indonesia", bukan "Persatuan dan Kesatuan Indonesia" apalagi "Kesatuan Indonesia". Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.

Dalam territorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelanchapten* dan *volksgemeen shcappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun di Marga dan Palembang dan sebagainya<sup>42</sup>.

Indonesia adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unity state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-undang Dasar atau Undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hubungan-hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah Propinsi serta pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, tidak diatur berdasarkan asas dekonsentrasi, melainkan hanya didasarkan atas asas otonomi atau desentralisasi dan tugas perbantuan (*medebewin*). Disamping itu, dalam rumusan pasal 18, pasal 18A dan pasal 18B (seluruhnya sebanyak 11 ayat), ditegaskan pula adanya pengakuan atas pluralisme diberbagai daerah. Pasal 18A ayat (1), misalnya menegaskan: "Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota atau antara propinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, pasal 18B ayat (1) menyatakan: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang". Pasal 18B ayat (2)

<sup>42</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005. hal.83

menegaskan: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang".<sup>43</sup>

Dengan ketentuan-ketentuan konstitusional demikian, berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan pengaturan antar daerah yang tidak seragam antara satu sama lain. Dalam hubungan antara pusat dan daerah atau daerah propinsi dengan kabupaten/kota dimungkinkan adanya pola hubungan yang bersifat khusus seperti propinsi Papua. Pengaturan demikian dimaksud untuk menjamin agar seluruh bangsa Indonesia benar-benar bersatu dengan keragaman dalam bingkai Negara Kesatuan. Prinsip keadilan antarpusat dan propinsi dan daerah kabupaten/kota juga makin terjamin. Otonomi dan kebebasan rakyat dihadapan jajaran pemerintah pusat dan daerah juga makin tumbuh dan berkembang sesuai prinsip demokrasi. Untuk itu, susunan negara Kesatuan dengan pengaturan yang bersifat khusus atau otonomi khusus dikembangkan sebagaimana mestinya dengan memperhatikan perbedaan tingkat kemampuan antar daerah diseluruh Indonesia. Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan yang memungkinkan adanya pengaturan khusus berupa daerah otonomi khusus itu hendaklah dilaksanakan secara sistematis dan bertahap, daerah-daerah yang belum atau tidak dapat melaksanakannya, perlu diberi kesempatan mempersiapkan diri. Daerah-daerah juga tidak perlu memaksakan diri untuk secepat mungkin menerapkan kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya dengan meninggalkan sama sekali atau mengabaikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintah pusat bertanggungjawab menyukseskan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan secara bertahap itu. Disamping itu, meskipun susunan pemerintahan bersifat desentralistis, tetapi pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan koordinasi antar daerah propinsi, dan pemerintah

---

<sup>43</sup> Op.Cit., Pudi, Konsep Negara Kesatuan RI. Dapat diakses melalui <http://pudi.or.id/konsep%20negara%20kesatuan.htm>.

daerah propinsi memiliki kewenangan koordinasi antar daerah kabupaten/kota sebagaimana mestinya.<sup>44</sup>

### 2.3 Sistem Pemerintahan Daerah

Berdasarkan UUD 1945, negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sesuai ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dalam penyelenggaraan pemerintahan dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan.

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan kebijakan desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa 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.

Sementara itu dalam pengaturan hubungan antara Pemerintah dengan daerah diatur dalam pasal 18 A ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

1. Hubungan wewenang antara Pemerintah dan pemerintahan 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 dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Konsekuensi dari kandungan pasal-pasal dalam UUD 1945 tersebut dapat ditafsirkan sebagai berikut:<sup>45</sup>

1. Dalam penyelenggaraan pemerintahan Presiden selaku kepala pemerintahan dapat melaksanakan dengan :
  - a. melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat pusat melalui asas dekonsentrasi;
  - b. menyerahkan sebagian kewenangan kepada daerah otonom melalui asas desentralisasi;
  - c. menugaskan sebagian kewenangan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa melalui asas tugas

<sup>44</sup> *Ibid*

<sup>45</sup> *Ibid*

- pembantuan;
- d. melaksanakan sendiri.;
  2. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, dibentuk pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD serta dibantu oleh perangkat daerah. Anggota DPRD dipilih melalui proses pemilihan umum, dan kepala daerah dipilih melalui proses pemilihan kepala daerah (Pilkada). Kedua lembaga tersebut diberi mandat untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah memiliki hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dengan pemerintah pusat;
  3. Dalam melaksanakan hubungan tersebut Pemerintah melaksanakan fungsi pembinaan yang salah satu wujudnya dengan menetapkan norma, standar, kriteria dan prosedur, fasilitasi; supervisi; serta monitoring dan evaluasi agar otonomi daerah senantiasa dilaksanakan oleh pemerintahan daerah sesuai dengan tujuannya. Sebaliknya pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta melaksanakan otonomi daerah berdasarkan standar, norma, kriteria, dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah. Berdasarkan hal ini maka pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan sub-ordinasi Pemerintah;
  4. Kesimpulannya, walaupun Pemerintah memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah, pemerintahan daerah tetap merupakan sub-ordinasi Pemerintah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai amanat konstitusi Republik Indonesia.

Secara filosofis, ada dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau *civil society*. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.

Dari tataran filosofis di atas nampak bahwa pemerintahan daerah dituntut untuk mampu menyejahterakan masyarakat lokal secara demokratis. Proses demokrasi di tingkat lokal akan nampak dari diselenggarakannya pemilihan anggota-anggota DPRD melalui pemilu, pemilihan kepala daerah secara langsung,

proses penyusunan peraturan daerah mengenai APBD, perencanaan pembangunan daerah dan kegiatan daerah lainnya yang melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karenanya, pemerintahan daerah harus mampu mengartikulasikan serta mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengakomodasikan pluralitas sosial ke dalam perencanaan dan kegiatan pemerintahan daerah melalui penyediaan ruang untuk partisipasi publik, transparansi dan akuntabilitas.

Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dari waktu ke waktu. Desentralisasi menjadi salah satu dari lima isu besar, yakni untuk memilih antara sebuah pembagian kekuasaan dan penyatuan kekuasaan. Empat isu besar lainnya adalah persamaan dan ketidaksamaan, negara pluralis dan monotis, kepemimpinan yang mengedepankan kebebasan dan kepemimpinan diktator, negara multitude dan universal.<sup>46</sup>

Pemberian otonomi dari Pemerintah kepada daerah otonom pada dasarnya terdapat dua pola yang lazim diterapkan secara universal yaitu:<sup>47</sup>

1. Pola otonomi terbatas: yakni kewenangan daerah hanya terbatas pada urusan-urusan pemerintahan yang ditetapkan secara limitatif oleh peraturan Perundang-undangan yang ada;
2. Pola otonomi luas (*general competence*); yakni daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang terkait dengan kepentingan masyarakat daerah tersebut kecuali urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah. Pengecualian yang lazim diberlakukan adalah urusan-urusan pemerintahan yang memiliki dampak nasional ataupun internasional seperti, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama.

#### 2.4 Konsep Otonomi Daerah pada Daerah Istimewa Aceh

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945,<sup>48</sup> mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa. Kenyataan sejarah menunjukkan bahwa Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat

<sup>46</sup> Lislip Lipson, *The Great Issues of Politics*, Prentice Hall DC, 1957, hal. 144.

<sup>47</sup> Op. Cit., Pudi.

<sup>48</sup> Lihat UUD Negara RI tahun 1945 Pasal 18

Aceh yang memiliki ketahanan yang tinggi. Ketahanan dan daya juang yang tinggi itu bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan Syariat Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pandangan Hidup yang berlandaskan Syariat Islam itulah yang kemudian dijadikan dan diberlakukan sebagai tatanan hidup dalam bermasyarakat saat ini. Hal demikian kemudian menjadi pertimbangan penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999.

Namun, dalam implementasinya, UU tersebut dipandang kurang memberikan kehidupan di dalam keadilan atau keadilan di dalam kehidupan. Bagi masyarakat Aceh kondisi demikian belum dapat mengakhiri pergolakan masyarakat di Provinsi DI Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi. Respons Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat RI melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelenggaraan persoalan Aceh, berupa Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>49</sup>

Dalam pelaksanaannya, Undang-undang tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Hal demikian mendorong lahirnya Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh pada akhir Desember 2004, telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka NKRI.<sup>50</sup>

Penataan otonomi khusus di Aceh merupakan salah satu upaya meretas hadirnya sebuah keadilan dan pencapaian tujuan otonomi daerah dalam kerangka NKRI, yaitu mencapai kesejahteraan secara demokratis di Nanggroe Aceh Darussaiaam. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Pemerintah RI dan

---

<sup>49</sup> Eksklopedia, *Perjanjian Helsinki*. Dapat diakses melalui <http://www.ekslopedia.com>. Tanggal 14 juli 2007

<sup>50</sup> *Ibid*

GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, menjadi pintu pembuka bagi kedamaian di Aceh. Walaupun pada awalnya, penandatanganan MoU sempat mendapat reaksi pro dan kontra dari berbagai macam elemen masyarakat, namun pada akhirnya dengan segala kelapangan dada semua sepakat, bahwa perdamaian abadi harus diwujudkan di Aceh.

Ada enam butir utama isi Nota Kesepahaman yang telah dicapai yaitu: penyelenggaraan pemerintahan di Aceh yaitu: Hak Asasi Manusia, Amnesti dan Reintegrasi ke dalam masyarakat, Pengaturan Keamanan, Pembentukan Misi Monitoring Aceh (AMM) dan Penyelesaian Perselesaian. Setelah hampir semua butir-butir nota kepaahaman dilaksanakan, maka penyusunan UU Pemerintahan Aceh mendapat perhatian dari seluruh komponen masyarakat. Bagi masyarakat Aceh, yang menjadi pertanyaan adalah apakah butir-butir yang terdapat dalam Nota Kesepahaman segera dapat ditindaklanjuti dengan Undang-undang, sedang bagi masyarakat di luar Aceh akan melihat sejauh mana keistimewaan atau kekhususan yang diberikan kepada masyarakat Aceh.<sup>51</sup>

Kalau kita kembali mencermati proses perjalanan penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh (RUU-PA) dengan jelas terlihat segala upaya telah dilaksanakan secara serius dengan memperhatikan seluruh aspirasi masyarakat, khususnya yang berada di wilayah Aceh. Terlepas masih adanya kekurangan, namun semangat yang mendasari Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh (RUU-PA) inilah yang patut menjadi acuan bersama, yakni membangun Aceh yang lebih berkeadilan, sejahtera, demokratis dan bermartabat.

RUU Pemerintahan Aceh adalah Undang-undang yang unik dalam proses penyusunannya, karena melibatkan berbagai elemen masyarakat Aceh secara luas, bahkan menarik perhatian dunia. Pihak-pihak yang turut berpartisipasi meliputi masyarakat Aceh yang berasal dari pemerintah daerah, kalangan LSM, akademisi, wanita, ulama, dan anggota GAM. Sebagai sebuah produk hukum baru yang lahir dari konsekuensi adanya perubahan kebijakan politik antara Pemerintah RI dan GAM, maka RUU ini harus dapat mengakomodasi tuntutan kedua belah pihak

---

<sup>51</sup> *Ibid*

secara adil.<sup>52</sup>

Pada awalnya, tidak kurang dari enam versi naskah RUU Pemerintahan Aceh didiskusikan di Aceh, yaitu dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nanggroe Aceh Darussalam (DPRD NAD), Pemerintah Daerah (Pemda NAD), Universitas Syiah Kuala, Universitas Islam Negeri (IAIN) *Arraniry, Acehnese Civil Society Task Force (ACSTF)*, dan dari GAM. DPRD NAD pun berinisiatif mengadakan serangkaian diskusi dan dialog dengan berbagai pihak untuk bersama-sama membicarakan RUU ini. Seluruh pihak yang mempunyai naskah RUU dan berkepentingan dengan RUU ini diundang untuk berdiskusi. Mulai dari kelompok ulama, sampai dengan organisasi perempuan di Aceh.<sup>53</sup>

Melihat proses yang begitu dinamis dari berbagai pihak ini, timbul dorongan dari komponen masyarakat sipil untuk membentuk Tim Perumus Bersama yang terdiri dari berbagai komponen pemangku kepentingan dan bertugas menyepakati satu naskah bersama yang dapat mewakili berbagai elemen di Aceh untuk disampaikan ke Jakarta. Tanggal 22-30 November 2005 pun menjadi suatu fase penting dalam pembicaraan ini. Dalam kurun waktu seminggu tersebut terjadi perdebatan, tekanan, dan tarik menarik untuk mendorong adanya satu draf bersama dari Aceh. DPRD NAD dianggap sebagai pihak yang mempunyai kapasitas politik yang strategis untuk menjembatani proses partisipasi seperti ini, sehingga rapat paripurna DPRD NAD pun dijadikan momentum penting untuk menandai munculnya satu draf bersama ini. Pada malam 29 November 2005 terjadilah pembahasan yang intensif antara DPRD NAD, Pemda, berbagai komponen masyarakat sipil, dan GAM. Maka lahirlah draf keenam dari DPRD NAD yang secara maksimal berupaya mengakomodasi seluruh kepentingan peserta pembahas pada saat itu. Draft yang terdiri atas 38 Bab dan 209 pasal inilah yang diserahkan kepada Departemen Dalam Negeri (Depdagri) pada 30 November 2005.<sup>54</sup> Setelah penyerahan secara resmi, diadakan pula berbagai diskusi formal dan informal antara berbagai lembaga dan komponen masyarakat di Aceh yang menyepakati RUU itu dengan berbagai lembaga politik di Jakarta untuk mendorong substansi yang telah disepakati bersama tersebut.

---

<sup>52</sup> *Ibid*

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> *Ibid*

Sementara itu, ada tekanan yang tinggi mengenai batas waktu pembahasan. Pemerintah pada awalnya meminta agar ada naskah yang masuk pada Oktober 2005 agar tenggang waktu 31 Maret 2006 dapat dipenuhi. Namun, semua pihak tentu menyadari bahwa membuat suatu Undang-undang tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Apalagi karena Undang-undang tersebut diharapkan mendorong terjadinya perubahan besar di Nanggroe Aceh Darussalam.

Setelah dilakukan pembahasan di Depdagri dan pembahasan antar departemen, RUU PA menjadi 40 Bab dan 206 Pasal yang terdiri dari 1446 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Secara substantif RUU PA dapat dikatakan sebagai kekhususan yang menyangkut Pemerintahan Daerah Aceh, yakni:

1. Kekhususan yang pertama, RUU PA akan menanggung beban sebagai turunan dari sebuah Nota Kesepahaman. Karena itu, hampir dapat dipastikan pembahasan substansi RUU ini akan berjalan alot apabila tidak ada langkah-langkah khusus yang menyertainya;
2. Kekhususan yang kedua, sebagai bagian dari sebuah upaya perdamaian yang sekian lama dinantikan, proses yang inklusif menjadi prasyarat yang tak dapat ditolak lagi. Proses penyusunan dan pembahasan yang partisipatif dan transparan akan menjadi bagian dari proses perdamaian itu sendiri. Sebab, dalam proses itulah akan terkumpul masukan dan terjadi 'internalisasi' dan proses pemahaman substansi RUU, sehingga akan membantu masyarakat untuk memantau implementasi Undang-undang itu nantinya. RUU PA juga menanggung beban sebagai bagian dari upaya membangun kembali Aceh, bukan hanya dalam arti fisik tetapi lebih jauh lagi, RUU ini juga akan menjadi sarana dalam membangun masyarakat (*society*) Aceh;
3. Kekhususan yang ketiga, RUU PA mempunyai jangka waktu penyusunan yang tidak dapat ditawar lagi, yaitu hanya kurang lebih 6 (enam) bulan.

Suatu jangka waktu yang singkat untuk sebuah RUU yang substansinya bahkan belum pernah dibicarakan sebelum Nota Kesepahaman ditandatangani pada 15 Agustus 2005.

Tanggal 11 Juli 2006 menjadi hari yang bersejarah bagi rakyat Indonesia khususnya bagi masyarakat Aceh, ketika secara aklamasi RUU PA disetujui dalam Sidang Paripurna DPR RI. Tentunya ada beberapa masalah krusial yang menjadi pembahasan intensif yaitu: masalah judul, kewenangan, bagi hasil, parpol lokal, pilkada, peradilan HAM dan lain-lain yang memerlukan penjelasan, sehingga

tidak menimbulkan tafsir yang berbeda dari semangat yang mendasarinya.

Undang-undang ini memiliki 2 (dua) sifat pokok, yaitu:

1. Komprehensif, dalam arti mengatur hal ihwal penyelenggaraan pemerintahan di Aceh secara menyeluruh sehingga muatannya mencakup 40 Bab dan 273 Pasal;
2. Tuntas, dalam arti memuat pengaturan secara rinci dan detail sehingga hanya diperlukan 2 (dua) Peraturan Pemerintah dan 3 (tiga) Peraturan Presiden sebagai pelaksanaan Undang-undang, sedangkan daerah harus menyelesaikan 68 qanun.

UU Pemerintahan Aceh yang merupakan upaya maksimal dari proses politik, tentunya tidak adil kalau hanya dikritisi dari satu sisi yang tidak seluruhnya bisa diakomodasikan, tetapi akan adil bila melihat secara menyeluruh niat baik semua pihak yang ingin melihat Aceh menjadi lebih sejahtera. Perlu dicatat, bahwa beberapa kewenangan yang tidak ada dalam MoU maupun draf RUU PA usul DPRD, dimasukkan dalam UU ini. Oleh karena itu hendaknya melihat UU-PA ini dengan pandangan yang jernih demi masa depan Aceh yang lebih baik. Sejarah perjalanan hidup masyarakat Aceh yang ditandai dengan munculnya gerakan perjuangan menuntut kemerdekaan telah membawa dampak negatif berupa jatuhnya korban yang tidak berdosa. Masyarakat Aceh hidup dalam suasana yang mencekam di bawah ancaman keamanan. Kehidupan perekonomian menjadi tidak berkembang, menyebabkan semakin terpuruknya masyarakat Aceh dalam kesengsaraan.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid*

## BAB III PEMBAHASAN



### 3.1 Konsep Otonomi Daerah (Otonomi Daerah) dalam perkembangan Pemerintahan Daerah (Pemda) pada Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsep otonomi daerah dalam perjalanan sejarah pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan dari masa kemasa. Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat pasal 18 UUD Negara RI tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk Undang-undang dan Peraturan Perundangan lainnya yang mengatur tentang pemerintah daerah, antara lain Undang-undang Nomor 1 tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

#### 3.1.1 Perubahan Paradigma

Dalam waktu yang cukup lama, pemerintahan Indonesia telah tergiring untuk menjadikan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari semua kebijakan pemerintahan. GBHN dan Repelita sebagai instrumen utama dari penyelenggaraan pemerintahan sarat dengan konsep dan rencana pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah mengambil peran sebagai agen utama dari pembangunan nasional. Tujuannya jelas, akselerasi pembangunan.<sup>1</sup>

Peran pemerintah yang terlalu menonjolkan pembangunan pada tingkat yang pertama mengharuskan adanya suatu sistem yang terpusat (*central planning*). Kendali pemerintahan dan pembangunan berada ditangan pemerintah pusat. Perencanaan dan pengendalian terpusat itu juga mengharuskan adanya penyeragaman sistem organisasi pemerintah daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah. Tujuannya agar hasilnya mudah diukur, dikendalikan, diawasi, dan dievaluasi.<sup>2</sup>

Akibat dari penerapan pendekatan terpusat itu adalah semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Inilah akar dari hubungan pusat-daerah yang bersifat patronasi. Pada gilirannya hal ini kemudian mamatikan

<sup>1</sup> Syaekani, HR, Dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2000, hal.168.

<sup>2</sup> *Ibid.* hal 169

prakarsa dan daya kreatifitas pemerintah dan masyarakat daerah. Sementara itu, beban-beban pemerintah pusat yang terus memberat serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi telah menyulitkan dalam membuat kebijakan-kebijakan yang secara tepat merespon dinamika dan tantangan yang dihadapi.

Sebagai bangsa yang berupaya untuk cerdas, maka harus berani mengubah pola hubungan pusat-daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Hal tersebut tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, kemudian dengan alasan tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan tuntutan otonomi maka diubah dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 serta yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan dua Undang-undang ini, kita meninggalkan paradigma pembangunan sebagai acuan kerja pemerintah. Oleh karena itu demi mengembalikan harga diri rakyat dan demi membangun kembali citra pemerintahan sebagai pelayanan yang adil, maka kita kembali menggunakan paradigma pelayanan dan pemberdayaan.<sup>3</sup> Ini berarti bahwa pemerintah sudah tidak memiliki komitmen pembangunan itu diatas landasan nilai pelayanan. Artinya tidak ada lagi kebijakan pembangunan yang mengandung nilai ketidakadilan dan yang bersifat mematikan kreatifitas masyarakat.

Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama, yaitu politik, ekonomi, serta sosial budaya.

Dibidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban

---

<sup>3</sup> Adnan Buyung Nasution, dkk., *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, hal. 45

publik.<sup>4</sup> Demokrasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas: Siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen yang efektif.

Daerah dibidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus mejamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dipihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan ekonomi di daerahnya.

Dibidang sosial dan budaya. Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.

### 3.1.2 Kebijakan Baru Otonomi Daerah

Adanya kebijakan baru otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-undang pemerintah daerah yang dianggap aspiratif mengkomodasikan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia. Undang-undang tersebut adalah Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai revisi Undang-undang Nomor 22 tahun 1999. Pembaharuan tersebut disebabkan oleh perkembangan dan tuntutan otonomi daerah dalam ketatanegaraan Indonesia.

Konsepsi tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi ekonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka dari itu kebijakan baru dalam otonomi daerah yang tertuang dalam UU Nomor 32 tahun 2004 ini akan memberikan arti bagi kreatifitas di daerah.

*Pemikiran pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya.<sup>5</sup> Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan di daerah, untuk

<sup>4</sup> Op.Cit., Syauckani HR., hal.174

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal.183

memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

*Pemikiran kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.<sup>6</sup> Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Ada beberapa ciri khas yang menonjol dari Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yaitu antara lain:<sup>7</sup>

Demokrasi dan demokratisasi. Hal ini diperhatikan dalam dua hal utama, yaitu *pertama*, mengenai rekrutmen pejabat pemerintahan daerah. *Kedua*, adalah yang menyangkut proses legislasi daerah. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten dan Kota. Tidak ada campur tangan pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri, Menteri Kesekretariatan Negara, dan Panglima TNI.

Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Titik berat otonomi daerah diletakkan kepada pemerintah Kabupaten dan Kota, bukan kepada daerah Propinsi. Dengan demikian diharapkan pelayanan dan perlindungan yang diberikan kepada rakyat dapat dilakukan dengan cepat dan tepat.

Sistem otonomi luas dan nyata. Dengan sistem ini pemerintahan daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

<sup>7</sup> Op.Cit., Syauckani HR., hal. 185

Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat. Keberadaan otonomi daerah adalah tidak diberlakukannya sistem otonomi yang bersifat bertingkat dan residual. Sistem bertingkat diperlihatkan dengan adanya Daerah Tingkat I di Propinsi, dan Daerah Tingkat II di Kabupaten dan Kota. Sistem residual, yaitu yang tidak diselenggarakan pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan tidak menggunakan sistem bertingkat maka Gubernur sebagai kepala daerah di Propinsi tidak secara otomatis menjadi atasan para Bupati dan Walikota di Propinsi tersebut. Sementara itu yang menjadi kewenangan Propinsi adalah menyelenggarakan urusan-urusan yang sifatnya "lintas kabupaten dan lintas kota".

*No mandate without funding.* Hal yang tampak dari Undang-undang pemerintahan daerah Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian juga ditegaskan dengan jelas dalam Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penyelenggaraan tugas "pemerintah" di "daerah" harus dibiayai dari dana anggaran belanja dan pendapatan Negara ( pasal 78 ayat 2), dan " penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintah pusat kepada Bupati/Walikota diikuti pembiayaannya. Cara pandang ini sesuai dengan pandangan yang dikemukakan oleh wayong bahwa dalam rangka penyelenggraan otonomi daerah juga mempunyai kapasitas "*oto-money*". Tidak mungkin sebuah negara ataupun sebuah pemerintahan akan mampu dengan sendirinya menyiapkan semua kebutuhan finansialnya, karena bagaimanapun juga interaksi financial dengan negara/pemerintah lain sangat diperlukan.

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengandung prinsip yang sebaliknya, yaitu *follow money*. Artinya, berubahnya fungsi dan kewenangan yang seluas-luasnya, dengan kewenangan itu maka daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh segenap masyarakat.

---

<sup>8</sup> Yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah adalah segala hal kecuali dalam bidang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, dan fiscal, agama, serta kewenangan lain yang diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah.

Penguatan rakyat melalui DPRD. Otonomi daerah membuka peluang yang sangat besar bagi penguatan di daerah dengan diperkuatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota. Penguatan tersebut baik dalam proses rekrutmen politik lokal ataupun dalam pembuatan kebijaksanaan publik di daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004<sup>9</sup> dalam penyelenggaraan otonomi, hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah, pemerintah di daerah dilaksanakan dengan pendekatan sistem otonomi yang meliputi sistem desentralisasi, sistem dekonsentrasi, dan sistem tugas pembantuan. Hubungan antara fungsi pemerintahan ini tidak saling membawahi dan terikat pada hubungan koordinatif administratif. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah disamping kepala daerah. Dengan kata lain bahwa fungsi dan peran kepala daerah, perangkat daerah, dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi namun terikat dalam sistem kemitraan.

Kontrol pusat atas daerah dilakukan dengan mekanisme yang kelihatannya menunjukkan formulasi cukup ketat dengan mekanisme pengawasan preventif, represif, dan pengawasan umum. Peran pusat cukup dominan dalam menentukan sah atau tidaknya Peraturan-peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah dan DPRD. Proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tidak lagi menjadi wewenang DPRD, melainkan dilaksanakan dengan mekanisme pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dilaksanakan oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). DPRD memiliki sebatas hanya mengawasi jalannya pemilihan langsung tersebut.<sup>10</sup>

### 3.1.3 Pelaksanaan Demokrasi dan Pemilu

Perubahan sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) dari sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD ke sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menimbulkan perdebatan fundamental

<sup>9</sup> Lihat pasal 1 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

<sup>10</sup> Op.Cit., Syaekani HR. hal.190

dalam dua spektrum isu, yaitu: Sistem pemerintahan negara dan bentuk demokrasi pemerintahan yang dianut Republik Indonesia.

Dalam sistem pemerintahan negara, dipersoalkan kaitan antara kewenangan pusat dan daerah yang berimplikasi pada adanya pertentangan antara sistem negara federasi dan kesatuan (unitaris). Lazimnya, sistem pilkada langsung digunakan di negara-negara yang menganut sistem federasi atau federal murni, seperti Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan beberapa negara lain. Oleh sebab itu, ketika sistem pemilihan langsung diterapkan di Indonesia pasca Orde Baru, yang secara konstitusional masih mempertahankan sistem negara kesatuan dengan nama Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), timbul berbagai tanggapan kritis. Dipilihnya sistem pilkada langsung lebih karena euforia demokrasi. Pilkada langsung akan menimbulkan kecenderungan atau perkembangan lanjut yang mengarah dan menggiring daerah-daerah otonom atau propinsi menjadi *eenheidstaat* sendiri-sendiri. Hal itu bertentangan dengan prinsip ketatanegaraan kita bahwa Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.<sup>11</sup>

Spektrum demokrasi pemerintahan dimasalahkan legitimasi kekuasaan yang berujung pada perbedaan pandangan antara sistem demokrasi presidensial atau sistem presidensialisme dengan sistem demokrasi parlementer atau sistem parlementarianisme.<sup>12</sup> Namun kebanyakan pengamat politik sepakat bahwa sistem pemerintahan yang dianut dan hendak dikukuhkan di Indonesia, termasuk untuk pemerintahan daerah, adalah presidensialisme dengan konsekuensi kepala daerah dan legislatif harus dipilih secara terpisah sehingga bangunan pemerintahan memiliki legitimasi ganda (*double legitimation*).

Variasi sistem pilkada dipengaruhi oleh tarik menarik antara kepentingan-kepentingan elite politik dan kehendak publik. Jika dikilas balik, tarik menarik berlangsung sejak kekuasaan lahir di suatu negara. Dengan demikian, sejarah

---

<sup>11</sup> Kartorius Sinaga, *Pemilihan Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, dalam Abdul Daffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Gadjah Mada dan Pustaka Pelajar, Agustus 2003), hal. 233.

<sup>12</sup> Lihat Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi* (Semarang: LP2I dan LP3M Universitas Wahid Hasyom, Mei 2003), hal. 100-102.

negara juga mempengaruhi pilihan sistem pilkada. Variasi sistem pilkada tersebut adalah sebagai berikut:

1. Sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah atau pejabat pusat;  
Sistem ini diterapkan di negara-negara kesatuan (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarkhi, emirat atau otorianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis. Sebagian kecil negara yang menggunakan sistem penunjukan dan/atau pengangkatan kepala daerah adalah negara-negara monarkhi di Eropa. Sedangkan yang terbesar adalah negara-negara bekas jajahan (koloni), yang sebelumnya dipimpin oleh raja-raja dalam kekuasaan kerajaan-kerajaan kecil berdasarkan kesukuan (*tribalism*), di Afrika dan Asia. Sejalan dengan gelombang demokrasi yang menyapu wilayah Eropa Timur pada tahun 1989-an serta Asia Timur dan Selatan pada dekade 90-an, sistem rekrutmen kepala daerah dengan penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah/pejabat pusat semakin banyak ditinggalkan.
2. Sistem pemilihan perwakilan oleh dewan (*council*);  
Sistem ini digunakan pada hampir dua pertiga (2/3) negara-negara di dunia yang menganut sistem pemerintahan negara kesatuan. Sebagian besar negara-negara tersebut terletak di Asia dan Amerika Selatan. Negara-negara itu termasuk negara berkembang dan negara industri, dengan latar belakang pembentukan negara yang beragam.
3. Sistem pemilihan langsung oleh rakyat.  
Sistem ini paling populer digunakan di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan negara federasi, seperti Amerika Serikat, Jerman, Kanada, dan lain-lain, yang jumlahnya mencapai sekitar sepertiga (1/3) negara-negara di dunia. Tradisi demokrasi dibangun cukup lama sejak abad 16-17, bahkan sebagian bersamaan dengan kelahiran negara, seperti Amerika Serikat. Tak heran, jika sistem federasi didengung-dengungkan sebagai sistem paling demokratis dan disebut sebagai "induk demokrasi".

Pilihan terhadap sistem pilkada diberbagai negara dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu:<sup>13</sup>

1. Bentuk pemerintahan negara;  
Dalam negara-negara yang menganut sistem federasi murni, kepala daerah (Gubernur atau walikota) selalu dipilih langsung oleh rakyat karena sumber kekuasaan (*the origin of power*) terletak di daerah. Sedangkan di negara-negara kesatuan, rekrutmen kepala daerah umumnya menggunakan sistem

<sup>13</sup> Johan Alamsyah SH., *Pilkadasung dan Demokratisasi, Waspada*, Jakarta, 2005, hal. 6

pengangkatan dan/atau penunjukan atau pemilihan oleh dewan (perwakilan) karena *the origin of power* ada di pusat.

2. Sistem demokrasi pemerintahan.

Dalam sistem demokrasi presidensial eksekutif dan legislatif dipilih secara terpisah sebagai justifikasi legitimasi ganda (*double legitimacy*). Dengan pemilihan terpisah, kedua lembaga politik tersebut memiliki legitimasi yang tidak dapat diintervensi dan diotak-atik. Artinya, eksekutif tidak dapat membubarkan legislatif dan legislatif tidak dapat menjatuhkan kepala eksekutif. Prinsip itu tidak berlaku dalam sistem demokrasi parlementer. Dalam sistem parlementarian, yang dipilih langsung oleh rakyat hanyalah anggota legislatif. Sedangkan kepala eksekutif dipilih oleh legislatif sehingga sewaktu-waktu mandat bisa dicabut apabila kebijakan-kebijakan eksekutif tidak sejalan dengan aspirasi atau bahkan kepentingan legislatif.

Dalam penyelenggaraan pilkada di negara kesatuan yang secara yuridis formal masih terikat dengan prinsip-prinsip dan sistem pemerintahan negara kesatuan tetapi mengadopsi prinsip-prinsip dan sistem pilkada di pemerintahan negara federasi disebut dengan federalisasi pilkada. Dengan adanya federalisasi pilkada menimbulkan persoalan yang sangat kompleks dengan dimensi sangat luas, yaitu persoalan yuridis, sistem pemerintahan dan struktural. Pada tataran yuridis terkait dengan landasan konstitusional. Pada tataran sistem pemerintahan mencakup eksistensi unit pemerintahan dan peran dasar hubungan pusat dan daerah. Sedangkan pada tataran struktural, kedudukan dan tanggung jawab penyelenggara dan hubungan penyelenggara.

### 3.2 Implikasi Hukum Perjanjian Helsinki Terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

#### 3.2.1 Keberadaan GAM, Tuntutan Referendum, dan Aceh Merdeka Serta Otonomi Luas

Pemberontakan merupakan ekspresi dan akumulasi kekecewaan atas ketidakpuasan yang berlarut-larut pada pemerintahan pusat, sedangkan pemerintah pusat sendiri lamban (tidak segera) menyelesaikan sumber-sumber permasalahan yang semakin menciptakan frustrasi, amarah dan kekecewaan baru. Kekecewaan ini bukan hanya menyangkut pelanggaran HAM tetapi juga bagi hasil kekayaan alam Aceh.

Sentralisme yang dikembangkan rezim Orde Baru telah menyebabkan daerah lemah sangat bergantung pada pusat. Daerah memang sengaja dibiarkan lemah, sehingga senantiasa bergantung ke pusat. Tak adanya desentralisasi tercermin dari sikap elite politik di pusat yang secara sepihak lebih banyak menentukan kebijakan (*top down policy*) untuk mengeruk kekayaan Aceh, dan tidak demi kesejahteraan masyarakat Aceh. Sentralisme dan *top down policy* telah menciptakan masalah pembagian kekayaan alam yang sangat timpang.<sup>14</sup>

Pembatasan keistimewaan ini berarti tidak adanya hak otonomi bagi Aceh untuk menentukan sendiri apa yang terbaik bagi wilayah dan penduduknya, terutama dalam mengelola seluruh *natural resources* yang dimilikinya. Hal ini semakin menambah rasa kekecewaan, terlebih setelah dibukanya pusat-pusat industri besar di Aceh Utara yang kurang menampung putra-putra daerah meskipun banyak dari mereka yang telah lulus dari perguruan tinggi. Selama Orde Baru, Aceh hanya dapat menjadi penonton (*passive spectator*) atas semua hasil bumi yang diboyong ke pusat dengan menahan rasa kekecewaan dan kemarahan yang mendalam, tanpa bisa berbuat "apa-apa". Orde Baru selalu membungkam tuntutan keadilan dengan kekerasan senjata, delik subversive, maker, dan komunisme.

Orde Baru memang telah berhasil mencanangkan program pembangunan ekonomi. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa keberhasilan Orde Baru untuk memulihkan roda perekonomian, yang semasa Orde Lama kacau balau, sebagian bersumber dari sumbangan devisa Aceh. Utamanya setelah ditemukan dan beroperasinya LNG di tahun 1970-an. Apa yang telah disumbangkan Aceh sebagai daerah modal untuk menegakkan Republik ini di masa pemerintahan darurat RI, maupun untuk membenahi perekonomian Indonesia di masa Orde Baru tidak disebut-sebut lagi. Pemerintahan Soeharto memamerkan keberhasilan ekonomi Orde Baru tetapi dengan menyingkirkan hak-hak dasar rakyat Aceh. Aceh benar-benar merasa dianak-tirikan. Sumber alam yang diambil begitu banyak, tetapi yang dikembalikan sedikit sekali.

---

<sup>14</sup> Demos, *Menjadikan Demokrasi Bermakna, Masalah dan Pilihan di Indonesia*, Demos, Jakarta, 2005, hal. 74

Rasa kekecewaan dan kemarahan makin memuncak setelah mengetahui akibat DOM<sup>15</sup> yang diterapkan di tahun 1989-1998 untuk memadamkan perlawanan arus bawah yang menuntut keadilan dari perlakuan sewenang-wenang pusat. Banyaknya korban (pembunuhan, pemerkosaan, penculikan, dan penyiksaan) sebagai akibat DOM makin membuat masyarakat Aceh benar-benar merasa dikhianati oleh pemerintah pusat RI, dan diinjak harga diri maupun martabatnya sebagai bangsa. Dampak inilah yang makin memberikan dorongan di kalangan sebagian masyarakat Aceh untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia. Dengan demikian muncul sebuah pernyataan, apakah Aceh masih dianggap sebagai bagian dari Republik atau tidak. Sebab jika masih dianggap sebagai bagian dan saudara sebangsa, setanah air dan sesama warga Indonesia, maka perlakukanlah kami secara demikian, perlakukanlah secara layak dan adil. Tetapi jika kami dianggap sebagai musuh yang mesti dibantai, ditindas, dan diinjak-injak martabatnya tidak usahlah kami diajak bergabung dengan RI. Aceh sendiri ikut membidani kelahiran negara kesatuan RI. Aceh bukan pendatang baru yang bergabung ikut Indonesia, seperti Papua dan Timor-Timur. Maka bagi orang Aceh merasa sangat aneh jika diperlakukan sebagai tamu (yang dimushi) di dalam rumah yang dibangunnya sendiri.<sup>16</sup>

Aspirasi untuk memisahkan diri memang paling kuat khususnya di bekas daerah yang menjadi korban DOM. Juga di kalangan mereka yang meskipun bukan korban DOM tetapi berasal dari wilayah dimana DOM diberlakukan. Tokoh-tokoh Aceh sendiri mengakui bahwa diterapkannya DOM merupakan dampak dari permintaan Gubernur Aceh, Ibrahim Hasan sendiri. Namun mereka sangat menyesali ekseseks yang ditimbulkannya.

Seiring dengan pencabutan DOM, mula-mula masyarakat Aceh yang dimotori oleh mahasiswa dan sejumlah LSM meminta dipenuhinya tuntutan pengadilan terhadap pelanggaran HAM semasa penerapan DOM. Kekerasan militer yang tetap bertahan dengan menafikan janji-janji untuk tidak lagi mengulangi aksi militer di Aceh menyebabkan mahasiswa menaikkan

---

<sup>15</sup> Dampak kebijakan DOM tersebut setelah Reformasi sangat dirasakan masyarakat Aceh pada pemerintahan megawati dengan maksud untuk menjaga stabilitas dan mempertahankan keutuhan NKRI tetapi menimbulkan pelanggaran terhadap HAM masyarakat Aceh

<sup>16</sup> Al-Chaidar, 1998, hal. 11.

tuntutannya, yaitu dari pengadilan pelanggaran HAM ke otonomi luas. Tuntutan ini berjalan seiring dengan merebaknya isu Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD). Namun sebagaimana halnya dengan tuntutan pengadilan pelanggaran HAM, pemerintah pusat juga sangat lamban memenuhi tuntutan otonomi luas. Lantas mahasiswa melontarkan lagi tuntutan status negara federal bagi Aceh. Para mahasiswa bahkan mendesak Gubernur Syamsudin Mahmud untuk menyampaikan usulan federasi pada Presiden Habibie. Belakangan seiring dengan merebaknya isu referendum di Timor Timur, mahasiswa Aceh juga mengajukan tuntutan yang sama, yaitu menyerahkan pada masyarakat Aceh untuk menentukan sendiri pilihannya, apakah tetap ingin bergabung dengan RI tetapi dengan jaminan otonomi luas, federasi, dan merdeka penuh. Ironisnya, bukan saja tuntutan ini tak dipenuhi, TNI bahkan semakin gencar untuk meluncurkan aksi-aksi kekerasannya.

Sejak akhir April 1999 mahasiswa mulai mengendurkan kampanye referendum. Hal ini karena, mereka mensinyalir para aktivis GAM dan simpatisannya telah merancukan maknanya dengan membubuhkan kata-kata seperti "Aceh Merdeka" dan "Boikot Pemilu" pada spanduk-spanduk referendum yang menjamur di Aceh. Sebagian masyarakat Aceh bahkan mengartikan referendum identik dengan kemerdekaan. Adanya para "kelompok tidak bertanggung jawab" menjadi salah satu alasan utama bagi para mahasiswa untuk mengendurkan kampanye referendum.

Tuntutan referendum<sup>17</sup> di kalangan mahasiswa berjalan seiring dengan tuntutan PKPD yang mencetuskan tuntutan otonomi luas. Tuntutan referendum pertama kali dicetuskan pada tanggal 14 Januari 1999 oleh mahasiswa yang tergabung dalam forum AIKDA (Aksi Insan Kampus Daerah Aceh). Ide referendum ini terus bergulir dan mengkristal pada kongres mahasiswa dan Pemuda Aceh Serantau di Banda Aceh awal Februari 1999. mereka yang hadir dalam kongres mengusulkan sosialisasi referendum secara damai melalui ceramah, penyebaran brosur, leaflet atau pamflet, stiker, dan majalah.

---

<sup>17</sup> Tuntutan referendum di Aceh sebenarnya sudah terjadi pada awal kemerdekaan yaitu pemberontakan pertama kalinya yang menuntut untuk membentuk negara Islam melalui gerakan DI/TII

Terlepas dari apakah makna referendum dimanfaatkan atau tidak, tuntutan referendum di Aceh yang sulit diterima pusat ini lebih mencerminkan kekecewaan masyarakat Aceh kepada pemerintah pusat. DOM dengan segala eksisnya adalah fase yang paling menyakitkan bagi orang Aceh. Terlebih-lebih lagi pemerintah pusat bersikap tidak serius dalam mengadili pelanggar HAM setelah DOM berakhir. Kekecewaan inilah yang dimanfaatkan GAM untuk membangkitkan perlawanan rakyat Aceh terhadap pusat.

Serentetan aksi kekerasan oleh TNI makin meningkatkan antipati masyarakat terhadap TNI dan meningkatkan dukungan terhadap ide-ide dan aksi perlawanan rakyat terhadap TNI dan pemerintah pusat. Tekanan dari pusat yang dibarengi dengan aksi kekerasan TNI yang dirasakan masyarakat Aceh selama 30 tahun lebih tetap berlanjut di Orde Transisi ini dan di lain pihak justru menaikkan simpati sosial dan pamor GAM di mata masyarakat. Perjuangan melawan pusat dan ide separatisme (mendirikan Aceh Merdeka) semakin *solid* dan megkristal.

Kelambanan pemerintah pusat dalam menangani kasus pelanggaran HAM, kelambanan merealisasikan pemberian otonomi, dan juga dalam merealisasikan PKPD yang adil telah membawa kerugian secara ekonomi dan politik. Secara politik, dampak yang muncul adalah timbulnya ketidakadilan (ekonomi, politik, dan budaya) yang kemudian berkembang dan mengancam keutuhan bangsa. Makin maraknya kembali GAM bila dicermati merupakan fenomena yang memperlihatkan munculnya kesadaran kuat di kalangan masyarakat Aceh bahwa berbagai ketidakadilan tersebut hanya bisa diselesaikan apabila mereka memisahkan diri secepatnya dari negara kesatuan RI. Dampak lain yang diakibatkan dari kesadaran dan keinginan yang kuat untuk bercerai dengan RI adalah munculnya berbagai aksi ancaman untuk menggagalkan pemilu 1992.

Menjelang pemilu, khususnya di Aceh Utara, bukan hanya marak dengan spandul, jalan-jalan beraspal, *bilboard* yang dipenuhi dengan tulisan berwarna mencolok: *Kamoe Ureung Atjeh Lakee Referendum* (Kami orang Aceh ingin referendum), tetapi juga telah berkibar bendera Aceh Merdeka yang berwarna merah darah yang ditengahnya ditandai dengan gambar bulan bintang berwarna putih, di pinggir atas dan bawahnya melintang garis berwarna hitam di tengah latar warna putih.

Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa bendera GAM disosialisasikan oleh sebuah gerakan yang menyebut dirinya Angkatan Aceh Merdeka (AGAM). AGAM dalam aksi-aksinya banyak memanfaatkan emosi rakyat yang terluka lantaran penerapan DOM. Mereka juga membonceng pada bola reformasi yang digelindingkan mahasiswa. Bila mahasiswa semula menuntut pengadilan pelaku DOM yang meningkat pada referendum, AGAM mempertajamnya dengan menuntut kemerdekaan penuh bagi Aceh.

Strategi atau modes operandi dari AGAM ini bervariasi. Mulai dari dakwah (ceramah) keagamaan di masjid-masjid dan *meunasah* (langgar) dengan berperan seperti kyai sampai dengan menggunakan cara-cara "preman", yaitu dengan menebar aksi teror, intimidasi pada penduduk untuk memboikot pemilu, pembakaran dan perusakan gedung DPD Golkar, Kantor Kecamatan, Polisi, dan sekolah. Puncaknya adalah penembakan-penembakan misterius sebagaimana yang dialami oleh aparat keamanan pada Sabtu 29 Mei 1999 di Laguen, Kabupaten Aceh Barat sekitar seminggu setelah peristiwa penembakan penduduk sipil di Kreung Geukeuh.

Mendekati pemilu ancaman-ancaman untuk memboikot pemilu yang disertai serentetan aksi kekerasan dari kelompok tidak dikenal yang diidentifikasi TNI sebagai GAM semakin meningkat. Seruan boikot pemilu ini bukan hanya terbatas pada aksi-aksi mengancam Panitia Pemilihan Daerah (PPD I dan II), tetapi dibarengi dengan serentetan aksi kekerasan bersenjata dan pengrusakan. Misalnya, penyerangan secara tiba-tiba pada konvoi militer pada tanggal 27 Mei 1999, penembakan-penembakan misterius atas anggota TNI dan Polri yang bertugas mengamankan pemilu. Belum lagi terhitung serentetan aksi pembakaran gedung-gedung sekolah, kantor camat, kantor polisi, dan pemda setempat, pembakaran bus-bus jurusan Medan-Aceh yang makin menambah situasi tidak aman di Aceh. Menurut data Kantor Wilayah Depdikbud Aceh, 105 sekolah telah dibakar dalam dua bulan terakhir. Jumlah ini meliputi 63 gedung SD, sisanya adalah SLTP dan SMU.<sup>18</sup> Banyak anak sekolah yang terlantar karena gedung sekolah mereka dihanguskan.

---

<sup>18</sup> Lihat *Kompas*, Sabtu 3 Juli 1999, hal. 1

Mereka yang tidak setuju referendum, apalagi Aceh merdeka sebagian berasal dari kalangan birokrat ulama, tokoh adat dan pengusaha. Mereka menghendaki Aceh tetap berada dalam bingkai Republik Indonesia namun dengan jaminan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Dalam hal ini tuntutan mereka terhadap pemerintah pusat bukan lagi sebatas pengisian keistimewaan di ketiga bidang yang disebutkan, tetapi juga otonomi luas di hampir aspek kehidupan. Disamping pendidikan, agama, dan budaya, Aceh juga menghendaki keistimewaan di bidang ekonomi, politik, hukum dan penegakan HAM sebagai reaksi dari DOM.

Seiring dengan tuntutan ini, maka yang harus dilakukan pemerintah pusat adalah memasukkan sektor pendidikan, agama, dan adat istiadat dalam APBD. Ini berarti pemerintah menyediakan anggaran (subsidi) untuk mengisi keistimewaan tersebut. Di sektor keuangan, kelompok integrasi menyarankan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang adil yang dilakukan secara bertahap. Pada tahap awalnya 40% untuk daerah dan 60% untuk pusat. Setelah 5 tahun kemudian angka diubah 60% untuk daerah dan 40% untuk pusat<sup>19</sup> sejalan dengan pelimpahan tugas-tugas pusat ke daerah.

Bagi yang pro integrasi, referendum tidak menjanjikan penyesalan selama belum ada perumusan Undang-undang yang menjamin pelaksanaan referendum dan ditepatinya (direalisasikannya) hasil referendum tersebut. Referendum hanya menyediakan tiga opsi: merdeka (terpisah) dari RI, otonomi luas, dan federasi. Bagi kelompok pro integrasi referendum tidak penting. Sebab yang lebih penting adalah itikad baik pusat.

Sejak reformasi, pemerintah pusat berusaha memenuhi aspirasi dan tuntutan otonomi daerah dengan menyusun UUPD (Undang-undang Pemerintahan Daerah), dan UUPKPD (Undang-undang Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) yang merupakan penjabaran dari Ketetapan MPR. No. XV/1998. Namun banyak orang menilai bahwa kedua Undang-undang tersebut belum merefleksikan TAP MPR dan secara substansial masih menunjukkan keinginan pemerintah pusat untuk menguasai secara absolut kekayaan daerah-daerah meskipun sudah 3 dasawarsa mengeksploitasinya dan menyebabkan kesengsaraan

---

<sup>19</sup> Ibid

rakyat di daerah<sup>20</sup>. Kelemahan yang sangat mencolok adalah pemisahan UUPD dan UUPKPD yang menunjukkan tidak adanya sinkronisasi diantara keduanya. Dengan pemisahan ini pemerintah daerah hanya dapatkan tambahan beban wewenang tanpa didukung dana. Karena masih adanya pasal yang menyebutkan bahwa berbagai ketentuan perlu diatur lenih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP), ini menunjukkan bahwa materi kedua Undang-undang ini tidak konkret dan sengaja dikaburkan, sehingga dapat ditafsirkan sesuai dengan kepentingan pusat. Dengan kata lain kedua RUU tersebut banyak mengandung "pasal karet" yang tidak kondusif bagi terselenggaranya proses desentralisasi. Padahal desentralisasi sangat vital dan diperlukan untuk mengurangi kesenjangan daerah dan pusat yang secara kronis berlangsung selama Orde Baru serta menjadi sumber (bibit) separatisme.

Dengan telah diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka dapat dilihat bagaimana posisi Daerah Istimewa Aceh (DIA) dalam Undang-undang tersebut. Dalam penjelasan pasal ini hanya dikatakan bahwa yang dimaksudkan dengan daerah-daerah yang bersifat istimewa adalah pemerintahan "desa" seperti Jawa dan Bali, "nagari" di Minangkabau dan "marga" di Palembang. Sehingga bagi Aceh bentuknya adalah pemerintahan "mukim" yang membawahi beberapa gampong yang masing-masing dipimpin oleh seorang "keuchik". Kepala *Mukim* adalah seorang Tokoh Adat yang disegani yang dibantu oleh seorang Ulama yang juga disegani oleh mukimnya. Sementara "keuchik" dalam menjalankan tugasnya juga dibantu oleh tokoh adat dan *Imam Meunasah* setempat.

Undang-undang ini, disatu pihak ingin mengembalikan peranan Kepala Mukim dan *Keuchik* sesuai dengan asal-usulnya, seperti yang diamanatkan oleh pasal 18. Namun, di lain pihak dalam pasal 112 masih tetap mempertahankan sebutan Daerah Istimewa Aceh. Walaupun dengan ketentuan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih tetap didasarkan kepada Undang-undang ini. Jadi secara yuridis formal status DIA sama dengan propinsi-propinsi lainnya. Padahal keputusan PM tahun 1959 yang telah memberikan status DIA pada waktu itu

<sup>20</sup> Seperti penetapan bagi hasil gas alam: 70% Pusat dan 30% daerah. Riau yang menyumbang 60% penghasilan minyak nasional hanya mendapatkan bagian 15% akibat adanya perbedaan laporan keuangan antara *Caltex* dan Departemen Keuangan.

dimaksudkan secara psikologis dapat untuk meredam pemberontakan DI/TII, yang ternyata berhasil.

Selama pemerintahan Demokrasi Terpimpin yang sangat sentralistis, status "Istimewa" menjadi mandul. Akan tetapi justru diawasi secara ketat melalui Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Pemerintahan Orde Baru, ternyata juga tidak banyak berbeda dengan Orde Lama. Hal ini terlihat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979. atas inisiatif Gubernur Hadi Thayeb tahun 1989 tiga keistimewaan itu mulai diisi dengan membentuk Lembaga Adat dan Kebudayaan Aceh (LAKA) yang mengurus bidang adat, Majelis Ulama Indonesia (MUI) Aceh yang mengurus bidang agama, dan Majelis Pendidikan Daerah (MPD) yang mengurus bidang pendidikan. Sedangkan Gubernur Ibrahim Hasan pada tahun 1990 memprakarsai pula Peraturan Daerah Nomor 2 tentang Pengembangan Adat Istiadat Aceh. Dengan dicabutnya kedua Undang-undang tersebut melalui Undang-undang yang baru ini, maka peranan LAKA akan dapat ditingkatkan kembali, walaupun efektifitasnya masih diragukan. Keraguan itu didasarkan kepada penggantian peranan adat dengan "modernisasi" yang dilakukan oleh pemerintah sejak merdeka sampai ke masa Orde Baru.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya memberikan peluang bagi DIA dalam mengisi keistimewaannya dalam ketiga bidang itu melalui Peraturan Daerah yang tidak memerlukan persetujuan pemerintah pusat, sebagaimana disyaratkan oleh Undang-undang sebelumnya. Jadi setiap daerah otonom berhak mengeluarkan berbagai Peraturan Daerah sesuai dengan aspirasi dan tuntutan masyarakatnya. Misalnya sejak tahun 1959 aspirasi masyarakat Aceh untuk menerapkan Syariat Islam tidak dapat diterapkan secara maksimal, karena dianggap tidak sesuai dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang, dan Peraturan Pemerintah lainnya. Kini aspirasi tersebut kalau memang sudah menjadi tuntutan masyarakat di setiap Daerah Otonom Kabupaten dan Kota di Aceh akan dapat diwujudkan dalam Peraturan Daerah Otonom setempat, tanpa memerlukan persetujuan dari pemerintah daerah propinsi dan pemerintah pusat. Bahkan kalau

aspirasi itu telah menjadi aspirasi daerah diseluruh Propinsi DIA, maka Peraturan Daerah Propinsi juga dapat dikeluarkan untuk maksud tersebut.

Bidang pendidikan, yang juga menjadi "keistimewaan" Aceh sebenarnya berdasarkan pasal 7 Undang-undang ini juga dapat diisi dengan sistem pendidikan khas Aceh melalui peraturan daerah. Pasal ini menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan (termasuk agama dan pendidikan), kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter/fiskal, serta "bidang lain" yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Kalimat terakhir pasal 7 ini memungkinkan terbukanya peluang pemerintah pusat untuk mengurangi kewenangan daerah dalam berbagai bidang pemerintahan. Karena dalam penjelasan pasal 7 dikatakan selain keempat bidang itu pemerintah pusat juga mengkonstrasikan diri pada 7 bidang kegiatan lainnya, seperti:

- a. Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan sektoral dan nasional secara makro;
- b. Kebijakan Dana Perimbangan Keuangan;
- c. Kebijakan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
- d. Kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
- e. Kebijakan pendayagunaan teknologi tinggi dan strategis, serta pemanfaatan kedirgantaraan, kelautan, pertambangan dan kehutanan/lingkungan hidup;
- f. Kebijakan konsevasi;
- g. Kebijakan standarisasi nasional.

Oleh karena itu, bidang pendidikan termasuk bidang kegiatan pemerintah pusat dalam huruf (d), dengan sendirinya "keistimewaan" Aceh dalam bidang ini juga akan dibatasi oleh Undang-undang ini. Masalah lain yang akan dihadapi oleh DIA adalah yang berkaitan dengan pembentukan, penghapusan dan pemekaran daerah otonom. Dewasa ini DIA terdiri dari 8 kabupaten, 2 kotamadya, 2 kota administratif, dan 1 kabupaten administratif.

Dalam pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah terdiri dari 3 bentuk yaitu daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang masing-masing berdiri sendiri (otonom) dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain. Dengan demikian tidak akan ada lagi bentuk daerah kotamadya, kota administratif, dan kabupaten administratif seperti yang berlaku sebelumnya. Ketiga daerah otonom yang baru ini akan

didirikan berdasarkan pasal 5, yaitu setiap daerah otonom yang akan dibentuk harus memenuhi persyaratan yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas wilayah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Pasal 6 menyatakan pula bahwa bagi daerah yang dianggap tidak mampu menjalankan otonomi daerah, daerah tersebut dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain, sedangkan bagi daerah yang mampu menjalankan otonomi daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah otonom. Berdasarkan ketentuan ini, jelas tidak semua bentuk daerah yang terdapat dalam DIA akan menjadi daerah otonom. Meskipun Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan oleh pasal 5 belum dikeluarkan.

Bersamaan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah bersama DPR telah mengundangkan pula Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD). Dalam pasal 2 dijelaskan bahwa untuk melaksanakan desentralisasi Pemerintah Daerah akan dibiayai oleh APBD, sedangkan untuk penyelenggaraan dekonsentrasi yang merupakan tugas pemerintah pusat, maka biayanya akan dibebankan melalui APBN.

Sumber penerimaan daerah dalam APBD berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. PAD diperoleh dari hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, keuntungan perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya serta sumber-sumber PAD lainnya yang sah. Dana perimbangan terdiri dari Bagian Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Apabila Dana Perimbangan itu tidak mencukupi untuk membiayai seluruh anggarannya, maka pemerintah daerah atas persetujuan DPRD dapat pula melakukan pinjaman baik di dalam negeri maupun keluar negeri melalui pemerintah pusat.<sup>21</sup>

Untuk menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah yang merupakan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah, setiap daerah akan menerima pula sumber penerimaan yang berasal dari APBN melalui Dana Alokasi

---

<sup>21</sup> Nazaruddin. *Otonomi di Aceh*. dapat diakses melalui: <http://www.aceh.go.id>

Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari seluruh Penerimaan Dalam Negeri yang tercantum dalam APBN. Dari jumlah tersebut 90% merupakan bagian dari kabupaten/kota dan 10 persen menjadi bagian propinsi yang ada diseluruh Indonesia. Jatah setiap daerah ditetapkan berdasarkan Rumus Dana Alokasi Umum, yaitu: Bobot daerah yang bersangkutan x jumlah Dana Alokasi Umum daerah setingkat dibagi dengan jumlah bobot seluruh daerah setingkat.

Bobot setiap daerah akan ditetapkan oleh Dewan Otonomi Daerah yang terdiri dari Menteri Dalam Negeri sebagai ketua, Menteri Keuangan sebagai wakil ketua, dan Menteri Sekretaris Negara sebagai anggota yang dibantu oleh Staf Sekretaris Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Secara teknis, staf inilah yang akan melakukan pernghitungan berdasarkan Kebutuhan Wilayah Otonomi Daerah (KWOD) dan Potensi Ekonomi Daerah (PED). KWOD paling sedikit dapat dicerminkan dari jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis dan tingkat pendapatan masyarakat, dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Sedangkan PED dapat dicerminkan dari potensi penerimaan daerah seperti potensi industri, Sumber Daya Alam, Sumber Daya Manusia. Dengan demikian untuk menentukan bobot setiap daerah diperlukan kajian ilmiah ekonomi baik yang dilakukan oleh Staf Sekretariat PKPD maupun oleh setiap daerah.

Selain itu APBN juga dapat mengalokasikan anggarannya dalam bentuk Dana Allokasi Khusus sesuai dengan kemampuan. Dana ini dimaksudkan untuk membantu kebutuhan khusus daerah tertentu yang tidak dapat diperkirakan melalui Rumus Dana Alokasi Umum, sedangkan kebutuhan tersaebut merupakan komitmen dan prioritas nasional.

### **3.2.2 Status Hukum Perjanjian Helsinki Terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh**

Pertemuan di Helsinki pada bulan Agustus 2005 antara Pemerintah RI – Gerakan Aceh Merdeka (GAM), menghasilkan Nota Kesepahaman (MoU) antara kedua belah pihak untuk penyelesaian secara damai konflik yang telah berkepanjangan di Aceh. Butir 1.1.1 di dalam MoU tersebut menyepakati adanya pembentukan suatu “Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan

di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.”

Sebuah Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) sebagai salah satu pelaksanaan atas Nota Kesepahaman tersebut, telah disusun oleh DPRD Aceh. Draft RUU Pemerintahan Aceh tersebut telah disosialisasikan dan memperoleh berbagai masukan dari para pihak di Aceh yaitu GAM, akademisi, Ulama, kelompok perempuan, kelompok pemerhati lingkungan, masyarakat adat, dan penggiat HAM. Draft RUU Pemerintahan Aceh final hasil kesepakatan para pihak, telah diserahkan kepada Departemen Dalam Negeri (Depdagri) oleh DPRD Aceh untuk kemudian dilakukan pembahasan di Komisi II DPR RI.

Undang-undang baru Pemerintahan Aceh ini akan menjadi payung hukum atas pelaksanaan Pilkada Aceh tahun 2006. Penting untuk diketahui dan dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan terhadap Aceh maupun publik luas, bahwa lahirnya Undang-undang Pemerintahan Aceh adalah dalam situasi khusus, artinya atas kehendak dua belah pihak yaitu Pemerintah RI – GAM untuk menyelesaikan konflik secara damai.

#### **MoU RI – GAM Merupakan Kontrak Politik untuk Penyelesaian Damai**

Untuk kali pertama dalam sejarah konflik di Aceh, Pemerintah RI – GAM dengan mediasi sebuah lembaga independen, berhasil membuat kesepakatan dengan ditandatanganinya Nota Kesepahaman (MoU) di Helsinki, Finlandia, tanggal 15 Agustus 2005. Selama ini, berbagai pertemuan antara kedua belah pihak dengan mediasi pihak independen sekalipun, biasanya gagal membuat kesepakatan yang diterima kedua belah pihak yang berkonflik.

Nota Kesepahaman ini merupakan sebuah kontrak politik untuk penyelesaian damai atas konflik berkepanjangan yang terjadi di Aceh. Pelaksanaan atas butir-butir kesepakatan yang tertuang dalam dokumen tersebut, sangat penting dalam membangun kepercayaan antara kedua belah pihak. Kepercayaan adalah prasyarat utama dalam upaya membangun perdamaian. Perubahan atas kesepakatan tersebut harus disetujui oleh kedua belah pihak. Pelanggaran atas kesepakatan secara sepihak akan berakibat fatal, karena kesepakatan-kesepakatan berikutnya tidak akan lagi bermakna dan dipercaya,

sehingga jalan damai pun tertutup.<sup>22</sup>

### **RUU Pemerintahan Aceh Disahkan Tepat Waktu, Berkualitas dan Damai**

Pengesahan RUU Pemerintahan Aceh (RUU PA) secara tepat waktu sangat penting untuk dilakukan dan harus menjadi salah satu agenda utama pemerintah dan DPR RI. Dari fase perjalanan penting di Aceh, maka yang harus diingat bahwa:

1. Tanggal 31 Maret 2006 adalah batas akhir pengesahan Undang-undang (UU) tentang Pemerintahan Aceh;
2. Pengesahan UU baru tersebut secara tepat waktu adalah wujud komitmen terhadap perjanjian yang telah dibuat antara Pemerintah RI – GAM;
3. Jika jadwal pengesahan UU baru tersebut berlarut-larut, maka kepercayaan terhadap sebuah perjanjian akan hilang dan proses perdamaian di Aceh akan terhambat;
4. Sesuai dengan MoU, UU Pemerintahan Aceh adalah payung hukum untuk pelaksanaan Pilkada di Aceh yang akan.

Isi RUU Pemerintahan Aceh yang akan disahkan haruslah berkualitas. Penting bagi DPR RI untuk mengakomodir pasal-pasal dalam RUU Pemerintahan Aceh yang telah diserahkan oleh DPRD Aceh kepada pemerintah, karena proses penyusunan RUU telah melibatkan para pihak di Aceh, seperti GAM, akademisi, Ulama, kelompok perempuan, kelompok pemerhati lingkungan, masyarakat adat, dan penggiat HAM<sup>23</sup> melalui serangkaian sosialisasi di beberapa daerah. Perubahan-perubahan yang dilakukan atas isi RUU PA tersebut hendaknya bersifat penajaman tanpa mengurangi esensi yang dimaksud dalam draft awal yang diajukan.

Harus diingat bahwa UU baru tersebut akan diterapkan di Aceh, sehingga suara masyarakat Aceh melalui beberapa kelompok tersebut hendaknya dihormati sebagai langkah awal membangun kepercayaan para pihak dan proses negosiasi yang damai.

Selama proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan RUU Pemerintahan Aceh beserta berbagai implikasi atas pelaksanaan RUU tersebut harus dilakukan secara damai. Semua permasalahan yang muncul selama proses

<sup>22</sup> Eddy MT Sianturi, *Implikasi Kesepakatan Damai (MoU) Helsinki Terhadap Integrasi Nasional*, dapat diakses melalui: <http://buletintitbang.dephan.go.id>

<sup>23</sup> Kelompok inilah yang mempunyai pengaruh kuat bagi perkembangan perjuangan aceh, terutama ulama yang menjadi sumber gagasan. Demikian halnya dalam perumusan RUU PA yang merupakan manifestasi dari perjanjian helsinki

tersebut harus diselesaikan atau dikomunikasikan melalui jalur musyawarah untuk mencapai mufakat dan melibatkan semua pihak. Semua pihak harus menghormati kesepakatan yang telah dibuat dan aspirasi dari setiap pihak harus disampaikan secara damai.

### **Substansi RUU Pemerintahan Aceh, Langkah Maju bagi Keadilan Sosial di Aceh**

Substansi pasal-pasal di dalam RUU Pemerintahan Aceh yang diserahkan oleh DPRD Aceh kepada Pemerintah RI adalah sebuah langkah maju dalam pemenuhan keadilan sosial masyarakat Aceh. RUU Pemerintahan Aceh memuat beberapa jaminan terhadap hak-hak dasar masyarakat dan pengawasan penuh oleh warga masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan Aceh dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), di antaranya:<sup>24</sup>

1. Para pemilih (*voters*) di Aceh mempunyai hak mengajukan penarikan kembali (*recall*) anggota DPRD dan mengajukan pemberhentian sebelum habis masa jabatan Gubernur atau nama lain dan Wakil Gubernur atau nama lain, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. (Pasal 63, ayat c dan d);
2. Para pemilih (*voters*) di Aceh mempunyai hak mengawasi penggunaan anggaran. (Pasal 63, ayat g);
3. Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal (Pasal 65);
4. Pasangan calon Gubernur atau nama lain/Wakil Gubernur atau nama lain, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 57 ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perorangan sebagai calon independen. (Pasal 59, ayat 1);
5. Penduduk Aceh yang berusia 7 (tujuh) tahun sampai 15 (lima belas) tahun berhak memperoleh pendidikan dasar tanpa pungutan biaya apapun. (Pasal 169, ayat 1);
6. Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengutamakan pelayanan pendidikan gratis kepada kelompok yang tidak mampu sampai jenjang pendidikan menengah. (Pasal 169, ayat 4);
7. Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota menyediakan pelayanan pendidikan khusus untuk orang cacat dan anak-anak terlantar. (Pasal 169, ayat 5);
8. Pemerintah dan Pemerintahan Aceh akan melakukan upaya-upaya untuk merehabilitasi korban konflik dan korban bencana alam. (Pasal 176, ayat 3);

<sup>24</sup> Op.Cit., buletinlitbang.dephan.

9. Setiap anak yatim dan fakir miskin berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang komprehensif dan gratis. (pasal 178, ayat 2);
10. Penempatan TNI di Aceh dilakukan dengan terlebih dahulu dikonsultasikan dengan pemerintah Aceh dan mendapat persetujuan DPR Aceh. (Pasal 162, ayat 3);
11. TNI yang bertugas di Aceh berkewajiban menjunjung tinggi prinsip-prinsip universal hak-hak asasi manusia yang tercantum dalam instrumen-instrumen hak-hak asasi manusia PBB serta menghormati budaya dan adat istiadat Aceh. (Pasal 162, ayat 4);
12. Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan sekurang-kurangnya 30% perempuan dan sudah berdomisili tetap di Aceh. (Pasal 65, ayat 2,6);
13. Usaha-usaha perekonomian di Aceh diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan, penghormatan atas hak-hak rakyat setempat, pemberian peluang dan akses pendanaan seluas-luasnya kepada usaha ekonomi oleh kelompok perempuan, serta pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja. (Pasal 128, ayat 3);
14. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat termasuk kelompok perempuan melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. (Pasal 168, ayat 2);
15. Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota memberikan peluang kepada lembaga keagamaan, lembaga pendidikan, lembaga adat, organisasi sosial, organisasi perempuan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat serta dunia usaha yang memenuhi persyaratan untuk berperan dalam bidang kesehatan. (Pasal 179, ayat 4);
16. Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota serta penduduk Aceh berkewajiban memajukan dan melindungi hak-hak perempuan dan anak serta melakukan upaya-upaya pemberdayaan yang bermartabat, kewajiban tersebut masing-masing diatur dalam qanun Aceh. (Pasal 184, ayat 1 & 2).

Keterbukaan informasi mengenai proses-proses pembahasan draft RUU Pemerintahan Aceh di DPR RI penting untuk didorong, sehingga publik mengetahui perkembangan nasib usulan yang telah diajukan.

#### **Jaringan Demokrasi Aceh (JDA)**

Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) adalah jaringan kerja yang dibangun oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil di Aceh, Jakarta dan beberapa daerah lain, yang bekerja untuk mendukung proses demokratisasi dan penyelesaian konflik di

Aceh secara damai.

Anggota JDA meliputi: Acehese Civil Society Task Force (ACSTF), Aceh Development Fund (ADF), Aceh Judicial Monitoring Institute (AJMI), LBH Banda Aceh, KMPD, KONTRAS Aceh, KOALISI NGO HAM, MISPI, FLOWER, APF, Forum LSM ACEH, SORAK ACEH, LAPEKAP, KKP Aceh, PDRM (Pergerakan demokratik rakyat miskin), Forum Akademisi Aceh, Aceh Institut, Kata Hati, YAPPIKA, PSHK, CETRO, ELSAM, AWG, Kalyanamitra, HRWG, KONTRAS, IMPARSIAL, Perkumpulan Demos, SEGERA, ICW, WALHI.

JDA bekerjasama dengan Jaringan Perempuan untuk Kebijakan di NAD (UNIFEM, MISPI, Yayasan Matahari, BKMT, FLOWER, PSW IAIN, BIRO PP, BMOWI, MUSLIMAT NU, WRI, SP, OXFAM, WANITA ISLAM, Meurah Mulia, Putroe Kande, PSW UNSYIAH, KKTGA, FATAYAT NU, RPUK, KAUKUS PEREMPUAN, SEIA).

### **3.3 Implementasi Sistem Ketatanegaraan NKRI dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh**

Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbetuk Negara kesatuan (*unitary*), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip *federalisme*. Dalam dunia akdemis, pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaaan sisa itu berada di pusat. Dalam pasal 4 ayat (2) dinyatakan bahwa hubungan antara pusat dan daerah tidak lagi bersifat hierarkis. Bupati bukan lagi bawahan Gubernur, dan hubungan antara daerah propinsi dan kabupaen serta kota tidak lagi bersifat subordinatif, melainkan hanya koordinatif. Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau sisa yang berada di daerah kabupaten/kota merupakan ciri-ciri penting sistem federal. Oleh karena itu, penafsiran bahwa meskipun

struktur organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk kesatuan, juga mengadopsi pengaturan yang disebut *federal arrangement*.<sup>25</sup>

### 3.1.1 Pelaksanaan otonomi Pilkada Aceh

Dalam putusannya, MK mengabulkan sebagian dari sejumlah pasal yang dibidik Ranggalawe. MK menyatakan syarat calon independen pada Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945. Sementara pasal lain yang ikut diujikan, sepanjang mengatur calon kepala daerah yang melalui mekanisme partai politik (Parpol), tidak di periksa MK.

Dalam amar putusan Nomor 5/PUU-V/2007 itu, Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1) sepanjang frase yang berbunyi, “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” Pasal 59 ayat (2) sepanjang frase yang berbunyi, “sebagaimana dimaksud” pada ayat (1), dan Pasal 59 ayat (3) sepanjang frase, “Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka,” frase “seluas-luasnya”, dan frase “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”, kesemua frase itu dinyatakan MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi.

Pada tahun 2004 dalam putusan bernomor 072-073/PUU-II/2004, MK pernah memutuskan ketentuan tata cara Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adalah sebuah pilihan kebijakan (*policy*). Sehingga, MK menganggap itu merupakan wewenang dari kebijakan pembentuk Undang-undang.

Putusan MK ini menimbulkan kekosongan hukum (*rechtvacuum*) dalam penyelenggaraan Pilkada di sejumlah daerah sehingga tidak bisa serta merta diimplementasikan. “Putusan ini hanya berlaku untuk syarat pencalonan Pilkada, tidak bisa diterapkan dengan serta merta, harus ada aturan yang mengatur lebih lanjut.”<sup>26</sup>

Dengan adanya putusan MK ini, maka jika Pilkada tetap jalan, bakal dianggap inkonstitusional. Sebab, putusan MK bersifat mengikat segera setelah putusan dibacakan. Ini pendapat Koordinator Gerakan Jakarta Merdeka (GJM) Fajrul Rahman di sela-sela pembacaan amar putusan.

Menurut Tifatul Sembiring,<sup>27</sup> menganggap putusan ini dilengkapi aturan

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 284

<sup>26</sup> Pernyataan tersebut disampaikan oleh Jimly usai membacakan putusan

<sup>27</sup> Dapat diakses melalui <http://www.jurnal.hukum.com>

lebih lanjut sebagai dasar hukum untuk calon independen. Alasannya, prosedur, mekanisme dan tata cara pelaksanaan Pilkada bagi bakal calon perseorangan harus diatur dengan jelas. “DPR harus tanggap untuk cepat-cepat mengamandemen Undang-undang yang ada dan Pemerintah segera membuat PP (Peraturan Pemerintah)

Tifatul mengemukakan alasan perlunya regulasi setingkat UU dan PP agar dalam penyelenggaraan Pilkada selain demokratis dan transparan, harus pula tertib. Itu penting karena setiap hal mesti ada pertanggungjawaban. Tifatul mencontohkan ketika ada keonaran saat kampanye, jika lewat jalur partai, maka ada partai yang bisa dituntut. Kalau perorangan, jika terjadi keonaran atau sesuatu yang bertentangan dengan hukum, maka tidak ada yang bertanggung jawab.

Menurut Hadar Gumay,<sup>28</sup> Pilkada tidak bisa menunggu cukup lama untuk persoalan regulasi. Terlebih jika harus lewat Undang-undang. Sebab, Pilkada harus diselenggarakan 5 bulan sebelum masa jabatan pimpinan daerah lama berakhir. Selain itu, pemenang Pilkada harus pula diumumkan satu bulan sebelum masa jabatan lama berakhir.

Praktis, menurut Hadar,<sup>29</sup> Pilkada yang sudah masuk tahap kampanye seperti di Jakarta mesti jalan terus. Sebab Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Jakarta sudah melewati tahap seleksi bakal calon dan telah menetapkan calon. “Lain cerita jika Pilkada belum memasuki tahap penetapan calon oleh KPUD.”

Mengenai masalah kevakuman hukum, MK sebenarnya sudah merekomendasikan sebuah solusi.<sup>30</sup> Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, KPU berwenang membuat regulasi tentang tatacara penyelenggaraan Pilkada. “Dalam hal ini KPU bisa menggunakan ketentuan Pasal 68 Ayat (1) Pemerintahan Aceh sebagai acuan,”

Menurut Effendi Gazali, pakar komunikasi politik UI, putusan MK itu setidaknya memiliki tiga makna kemenangan. *Pertama*, dengan diperkenalkannya calon independen berarti rakyat dapat berpartisipasi penuh dalam Pilkada tanpa

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> lihat halaman 61 Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007

terbentuk mekanisme parpol yang terkadang ribet. Selama ini partisipasi rakyat terbentur oleh oligarki dan sistem kepartaian yang cenderung ruwet dan tidak logis.

*Kemenangan kedua*, diperuntukkan bagi konstitusi karena putusan MK ini semakin menegaskan bahwa hak-hak politik warga negara benar-benar dijamin oleh negara. Lebih lanjut, putusan MK ini membawa konsekuensi perlunya perubahan paradigma bahwa alat pencetak politisi yang handal tidak hanya monopoli parpol. Menurut pengamatannya, selama ini banyak tokoh yang berkualitas tidak tampil di kancah politik karena terbentuk mekanisme parpol.

*Terakhir*, putusan MK adalah juga kemenangan buat kalangan parpol. Effendi hendak meluruskan pandangan yang selama ini berkembang bahwa calon independen merupakan ancaman bagi parpol. Keberadaan calon independen justru dapat menjadi stimulan eksternal bagi parpol-parpol untuk membenahi diri ke dalam. Selama ini mereka mengandalkan internal stimulan, sekarang dengan adanya calon independen maka akan muncul aroma kompetisi.

Secara empiris, Pilkada dari calon perseorangan tanpa melewati Parpol pernah terjadi di Aceh. MK menilai kebijakan di Serambi Ka'bah itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga MK berpandangan Pilkada di Aceh itu sebagai titik tolak agar kebijakan pembentuk Undang-undang justru mesti disenadakan dengan kebijakan Pilkada yang telah diterapkan di tanah rencong itu. Sebab, jika tidak, syarat calon perseorangan yang ada dalam UU Pemda akan menjadi aturan yang sifatnya diskriminatif.

Berdasar hasil penelitian, warga Aceh waktu itu memang menghendaki Pilkada untuk calon perseorangan tanpa lewat Parpol. Sebabnya tak lain adalah terjadinya krisis kepercayaan warga Nanggroe Aceh Darussalam terhadap Parpol. Hal ini dinilai Hakim Konstitusi H. Achmad Roestandi sebagai cambukan buat Parpol agar mau berintropeksi.

Khusus untuk pencalonan independen dalam pilkada NAD, ketiga hakim konstitusi: Roestandi, I Dewa Gede Palguna, dan HAS Natabaya berpendapat hal itu tidak dapat dijadikan perbandingan dan alasan untuk memberlakukan hal serupa di daerah lain. Sebab, Pilkada di Aceh merupakan Pilkada khusus yang hanya berlaku satu kali saja. Ini, menurut Roestandi, bertolak dari kondisi Aceh

saat itu yang belum memungkinkan untuk dipersamakan dengan daerah lain. Terlebih sudah jelas-jelas terdapat kekhususan dalam muatan MoU antara Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka.

Berkaitan dengan persoalan Aceh pasca MoU Helsinki, langkah-langkah kebijakan yang ditempuh adalah memfokuskan pada pelaksanaan MoU Helsinki, antara lain pelaksanaan program reintegrasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) kedalam masyarakat Aceh. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah ditetapkan pada tanggal 11 Juli 2006 yang secara tegas menyetujui pembentukan partai politik lokal dan calon independen (walaupun hanya dilakukan satu kali saja). Dengan disahkan dan dilaksanakannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh tersebut, upaya untuk membangun kepercayaan dan perdamaian dapat dijaga secara berkelanjutan. Disamping itu, hasil penting lainnya yang perlu dicatat adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) di NAD yang berjalan dengan baik dan sukses, dan dapat dijadikan pelajaran berharga bagi daerah lainnya dalam melaksanakan pilkada. Pada tahun 2007, pelaksanaan program reintegrasi GAM kedalam masyarakat serta pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan fokus utama yang akan dilaksanakan.<sup>31</sup>

### 3.1.2 Otonomi Sistem Hukum Aceh

Salah satu dasar negara Indonesia adalah Ketuhanan Yang Maha Esa. karena itu dikatakan bahwa Indonesia bukan negara agama, karena tidak berdasarkan agama tertentu, dan juga bukan negara sekuler karena tidak memisahkan secara tegas antara urusan negara dan urusan agama. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, pertama-tama dirumuskan sebagai salah satu dasar kenegaraan dalam pembukaan Undang-undang dasar 1945 "... berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa ...".<sup>32</sup> Selain itu, Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum dalam satu kesatuan sistem konstitusional modern. Paham Ketuhanan Yang Maha Esa mengharuskan mengakui adanya kemaha-kuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Artinya, Tuhanlah yang sebenarnya berdaulat atas peri kehidupan seluruhnya. Namun kedaulatan

<sup>31</sup> Mc. Alister Jr, John T., Nota Kesepahaman Damai RI-GAM Helsinki, *The Politics of National Integration*, Random House, New York, 1973

<sup>32</sup> Op.Cit., Jimly Asshiddoqie, hal.92

Tuhan tersebut tidak mewujudkan kedaulatan raja, melainkan mewujudkan dalam konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.

Proses permusyawaratan sekaligus merupakan ruang perumusan substansi hukum dari berbagai kelompok masyarakat. Masing-masing tentu dipengaruhi oleh norma-norma sosial lain, salah satunya adalah norma agama. Bahkan memperjuangkan norma agama menjadi hukum positif dapat dipahami sebagai perjuangan di jalan Tuhan dan ketika keputusan sudah dibuat, maka hukum sebagai produknya harus diterima oleh semua pihak. Selain itu, mungkin dibuat aturan hukum yang berlaku khusus untuk suatu daerah tertentu atau kelompok masyarakat hukum tertentu. Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan "*negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang*". Sedangkan dalam ayat (2) menyatakan:

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang".

Artinya UUD 1945 mengakui dan menghormati pluralisme hukum dalam masyarakat. Meskipun peradilan nasional bersifat terstruktur dalam kerangka sistem nasional, namun materi hukum yang dijadikan pegangan oleh para hakim dapat dikembangkan secara beragam. Apalagi mengingat kebijakan otonomi daerah yang memberikan ruang pada daerah untuk membentuk peraturan sesuai dengan kondisinya masing-masing, Bahkan beberapa daerah memiliki status otonomi khusus seperti NAD dan Papua.

### **Syari'at Islam, Fiqh, dan Hukum Islam**

Aktualisasi Islam di Indonesia sering dikaitkan dengan pelaksanaan syari'at Islam. Syari'at Islam itu memang harus dan wajib diberlakukan, dan bahkan sesungguhnya ia memang berlaku sampai kapanpun di kalangan umat Islam. Kedudukan syari'at Islam tidak perlu diperjuangkan secara politik, karena dengan sendirinya sudah berlaku seiring dengan dianutnya ajaran Islam oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Syari'at Islam adalah jalan hidup yang berlaku bagi setiap orang yang mengimaninya. Syari'at Islam berlaku bagi setiap orang Islam, terlepas dari kenyataan ada atau tidak adanya negara. Syari'at agama

menyangkut hukum tertinggi, yaitu keyakinan manusia akan kedaulatan Tuhan yang maha kuasa atas dirinya, sedangkan urusan kenegaraan hanyalah sebagian kecil saja dari urusan manusia.

Syariat Islam tidak perlu dan tidak boleh direduksi maknanya sekedar menjadi persoalan internal institusi negara. Bahwa hukum negara harus mencerminkan esensi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memang sudah seharusnya melalui prinsip hirarki norma dan elaborasi norma. sumber norma yang mencerminkan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa itu dapat datang dari mana saja, termasuk dari sistem Syari'at Islam. tetapi sekali nilai-nilai yang terkandung di dalamnya telah diadopsikan, maka sumber norma Syari'at itu tidak perlu disebut lagi, karena namanya sudah menjadi hukum negara yang berlaku umum secara nasional. Namanya adalah hukum nasional berdasarkan pancasila, meskipun isi dan esensinya adalah norma "Syari'at Islam".

Dalam konsteks sistem hirarki norma,<sup>33</sup> perlu dibedakan antara pengertian syari'at dengan fiqh dan dengan *qanun*. Logika sistem hirarki ini adalah hukum suatu negara berisi norma-norma yang terkandung di dalam syari'at agama-agama yang dianut oleh warga masyarakat. Sedangkan elaborasi norma adalah bahwa norma-norma yang tercermin dalam rumusan-rumusan hukum negara, haruslah merupakan penjabaran atau elaborasi normatif ajaran-ajaran Syari'at Agama yang diyakini oleh warga negara.

Pada periode pensyari'atannya (*daur al-tasyri'*), Syari'at Islam identik dengan wahyu Allah dalam Al-Qur'an ditambah Sunnah Rasul. Keduanya berfungsi secara langsung sebagai hukum. tetapi pada periode kedua, yaitu periode ijtihad, syari'at ini tidak lagi berfungsi sebagai hukum dalam arti bersifat langsung, melainkan berkembang menjadi sumber hukum. Sedangkan pengertian konkrit tentang hukum seperti dipahami sekarang adalah fiqh. Setelah itu, baru muncul periode ketiga, ketika pemberlakuan norma-norma hukum makin disadari perlunya dilegitimasi oleh sistem kekuasaan negara.

Periode ketiga tersebut disebut sebagai periode pengundangan atau legislasi (*daur al-taqqin*). Pada periode ini yang diartikan sebagai hukum adalah *qanun*. Sesuai dengan prinsip elaborasi norma, *qanun* Islam bersumber kepada

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal.100

fiqh, dan fiqh bersumber kepada Syariat. Sedangkan sesuai dengan prinsip hirarki norma, *qanun* tentu tidak boleh bertentangan dengan fiqh, dan fiqh tidak boleh bertentangan dengan syari'at. Jika dikaitkan dengan hukum nasional Indonesia, maka *qanun* itu identik dengan hukum negara berupa peraturan Perundang-undangan yang bersumber dan berpuncak pada UUD Negara RI Tahun 1945. Sumber inspirasinya adalah segala norma yang berkembang dan dikembangkan dari dunia ilmu hukum atau "*ilmu fiqh*" yang tidak boleh bertentangan dengan keyakinan-keyakinan hukum atau keyakinan keagamaan segenap warga negara Indonesia yang menjadi subyek hukum yang diatur oleh hukum nasional tersebut. Sesuai dengan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan sendirinya tidak boleh ada hukum nasional yang bertentangan dengan norma-norma agama yang diyakini oleh warga negara Indonesia.

Dalam sejarah penerapan Syariat Islam di Aceh. Syariat Islam di Aceh memiliki sejarah yang panjang. Sejak sebelum merdeka, Aceh memang terkenal dengan kerajaannya. apalagi, pada masa perjuangan kemerdekaan, status Aceh sebagai negeri merdeka dapat dipertahankan berkat hubungan baik yang dijalin dengan Inggris. Dalam traktat London yang disepakati Inggris dan Belanda (17 maret 1928), kedaulatan Aceh sebagai sebuah negeri yang merdeka diakui.

Namun, pada tahun 1871 melalui traktat Sumatera, Belanda memiliki alasan untuk menyerang Aceh, karena Aceh melakukan serangan-serangan terhadap wilayah-wilayah di sekitarnya yang dipandang Belanda sebagai ancaman terhadapnya. Dua tahun setelah penandatanganan traktat Sumatera, Belanda menyerang Aceh. Hal ini memulai sejarah panjang peperangan Aceh dengan Belanda. Dalam perang Aceh, Islam memainkan peran vital dalam mengobarkan semangat perlawanan menentang kekuasaan asing. Ada tiga komponen utama yang memberi inspirasi tersebut, yaitu: Ulama, Uleebalang dan Sultan. Ulama paling kuat sedangkan Sultan paling lemah. Ini bisa dipahami, karena pengaruh ulama jauh lebih kuat ketimbang sultan maupun uleebalang. Setelah Indonesia merdeka, gubernur Sumatera utara berdasarkan tuntutan masyarakat yang terus-menerus memberi izin kepada residen Aceh untuk membentuk Mahkamah Syariat, sedangkan "Aceh waktu itu masih merupakan salah satu keresidenan di bawah provinsi Sumatera utara."

Tetapi Mahkamah Syariat hanya berkompetensi dalam masalah hukum-hukum kekeluargaan (nafkah, harta bersama, hak pengasuhan anak, perkawinan, perceraian) dan waris. Ketika UU Darurat Nomor 1 Tahun 1950 diundangkan, Mahkamah Syariat dileburkan ke dalam Pengadilan Negeri. Desakan Pemerintah Daerah, Dewan Legislatif, Partai Politik dan Organisasi Kemasyarakatan di Aceh tidak digubris pemerintah pusat. Baru pada 1957 pemerintah pusat mengeluarkan PP No 29/1957 tentang pembentukan Pengadilan Agama di seluruh Aceh, berikut peranan dan seluruh kewenangannya. Tetapi ironisnya, keputusan pengadilan agama baru bisa dijalankan setelah memperoleh pengukuhan dari pengadilan negeri.

Ketika PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh, didirikan 5 Mei 1939 dan dipimpin Teungku Daud Beureueh) menjadi pemenang dalam perang saudara di Aceh, Daud Beureueh ditunjuk menjadi gubernur Aceh. Posisi-posisi penting yang dulunya ditempati Uleebalang kini ditempati ulama. Pengukuhan Aceh menjadi provinsi dikukuhkan dengan Keputusan Presiden Pemerintah Darurat Republik Indonesia No. 8 des/wkph/49, tertanggal 17 Desember 1949.

Pada tahun 1948, setahun sebelumnya Soekarno mengunjungi Aceh. Beureueh memohon kepada Soekarno agar mengizinkan di Aceh diberlakukan Syariat Islam. Soekarno setuju tetapi menolak untuk menandatangani surat persetujuan yang disodorkan Daud Beureueh. Setelah transfer kedaulatan Belanda kepada RI di penghujung tahun 1949, pemerintah pusat kembali memberangus eksistensi Aceh sebagai provinsi melalui Perpu UU No. 5/1950 dan meleburnya menjadi satu keresidenan di bawah propinsi Sumut. Dengan demikian, Daud Beureueh kehilangan posisi gubernur dan sejumlah Ulama PUSA ikut kehilangan posisi. Bahkan pada tahun 1951 sejumlah pengikut Daud Beureueh ditangkap karena tuduhan keterlibatannya dengan PKI.

Harapan bahwa langkah-langkah pemerintah pusat itu bisa secara gradual mengendalikan Aceh kepada posisi normal tidak menjadi kenyataan. Masyarakat Aceh bergolak dan tetap menuntut dikembalikannya status provinsi. Pada tanggal 21 september 1953, pecah pemberontakan DI/TII yang dipimpin Daud Beureueh dan melibatkan banyak rakyat Aceh. Ini pemberontakan pertama setelah RI merdeka. Pemerintah pusat menyadari kekeliruannya dan melalui UU No. 24

tahun 1956 membentuk Propinsi Swatantra Aceh.<sup>34</sup>

Pada tahun 1959, Aceh menjadi Daerah Istimewa melalui Surat Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/missi/1959. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut, Aceh dapat menyelenggarakan otonomi daerah yang seluas-luasnya terutama di bidang agama, pendidikan dan peradatan. Namun kelompok radikal dalam DI/TII menganggap keputusan yang menyebut Aceh sebagai Daerah Istimewa tidak memiliki substansi dan bentuk kongkrit apa pun, sehingga mereka kembali ke hutan untuk melakukan perang gerilya.

Sentralisasi pembangunan yang dilakukan orde baru membuat Aceh semakin terpinggirkan. Kesenjangan sosial yang tercipta akibat pembangunan itu berujung pada gerakan perlawanan bersenjata. Ketika Hasan Tiro kembali dari Amerika pada penghujung tahun 1970-an, Ia membentuk GAM dan mempernyam keadaan yang ada.

Era reformasi membuka jalan bagi masyarakat Aceh untuk kembali menuntut pemberlakuan Syariat Islam, sesuai dengan keistimewaan Aceh, bahkan juga referendum. Pemerintah pusat merespon dengan berbagai tuntutan itu dengan mengundang UU No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh. Pengundangan UU No. 44 Tahun 1999 ini disambut gembira, terutama oleh kelompok yang memang mendukung penerapan Syariat Islam. Berpijak pada UU No. 44 Tahun 1999 ini serangkaian Peraturan Daerah (Perda) dikeluarkan pemerintah daerah Aceh. Tetapi langkah pengundangan UU No. 44 Tahun 1999 itu tidak berhasil meredam gejolak di Aceh. tuntutan referendum terus dilakukan masyarakat Aceh.

Pada awal maret 2003, pengadilan agama di Aceh dikonversi menjadi Mahkamah Syariat. Mahkamah ini dibentuk berdasarkan Kepres No. 11 Tahun 2003 dan UU NAD No. 18/2001.

Ada beberapa perda dan qanun di Aceh.<sup>35</sup>

1. Beberapa Perda:

- a. Perda No. 6/1968 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pelaksanaan Syariat Islam;

<sup>34</sup> Sjamsuddin, N., *Dimensi-dimensi Vertikal dan Horizontal dalam Integrasi Politik*, Jakarta, PT.Gramedia, Jurnal Ilmu Politik, 1991, hal. 31.

<sup>35</sup> Balitbang Dephan, *Kajian Penanggulangan Disintegrasi Bangsa; Kasus Aceh*, Dephan, 2003 dan 2004

- b. Perda No. 3/2000 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Perda ini adalah penjabaran;
  - c. Perda No. 5/2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam. Perda ini merupakan penyempurnaan dari Peraturan Daerah No. 6/1968. Aspek yang dicakup yaitu: akidah; ibadah; mu'amalah; akhlak; pendidikan; dan dakwah (*Amar Ma'ruf-Nahi Munkar*); baitul mal; kemasyarakatan; pembelaan Islam; jinayat; munakahat; dan waris. pasal 1 ayat 6: Syariat Islam adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Seperti Peraturan Daerah No. 6/1968, terdapat sejumlah ketentuan (pasal 7; pasal 11 ayat 2; pasal 14 ayat 5) yang melegitimasi masyarakat untuk menegakkan hukum;
  - d. Perda No. 6/2000 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
  - e. Perda No. 7/2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat. ini adalah penjabaran dari salah satu ciri keistimewaan dan otonomi khusus Aceh. Sayangnya, yang dimaksud adat di sini adalah adat yang selaras dengan Syariat Islam.
2. Beberapa Qanun:
- a. Qanun No. 10/2002 Tentang Peradilan Syariat Islam. Disahkan pada 14 Oktober 2002 dan diundangkan 6 Januari 2003;
  - b. Qanun No. 11/2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Disahkan 14 Oktober 2002; dan diundangkan 6 Januari 2003. Kandungan utama qanun ini berupaya memilah dan mengelaborasi lebih jauh peraturan daerah no. 5/200 tentang pelaksanaan Syariat Islam;
  - c. Qanun No. 12/2003 tentang Larangan Minuman *Khamr* dan Sejenisnya;
  - d. Qanun No. 13/2003 tentang Maisir (Perjudian);
  - e. Qanun No. 14/2003 tentang Khalwat (Mesum).

Tuntutan yang saat ini telah menjadi formalisasi Syariat Islam di Aceh, disebabkan beberapa faktor:<sup>36</sup>

1. Aceh berpenduduk mayoritas muslim dan merupakan daerah yang dijuluki Serambi Mekah;
2. Aceh ikut terlibat aktif dan mendukung Indonesia dalam memperjuangkan kemerdekaan;
3. Kekecewaan warga Aceh dengan kebijakan pusat atas kebijakan yang cenderung diskriminatif, padahal Aceh merupakan daerah yang kaya raya dengan penghasilan bumi dan bahan tambangnya.

Formalisasi Syariat Islam di Aceh masih terbatas pada hal-hal privat, padahal semestinya meyangkut hal-hal publik, seperti persoalan perpajakan, konstitusi, perdagangan dan sebagainya yang substansinya mengarah pada penegakan prinsip keadilan. Dengan pembentukan Mahkamah Syariat maka seluruh lembaga pengadilan agama di NAD berubah. Pengadilan Tinggi Agama

<sup>36</sup> Weiner, M., *Litical Integration and Political Development and Social Change*, New York, 1968, hal. 65

pada tingkat provinsi akan berubah menjadi Mahkamah Syariat provinsi, sedangkan 19 Pengadilan Agama tingkat kabupaten dan kotamadya berubah menjadi Mahkamah Syariat. Peraturan hukum Syariat atau qanun akan berlaku di Aceh untuk hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan Mahkamah Syariat.

Ketentuan hukumnya pun tidak lagi menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) serta KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana), melainkan menggunakan aturan pelaksanaan tersendiri yang dituangkan dalam qanun. Qanun merupakan perangkat kaidah dan perangkat norma dari pelaksanaan Syariat Islam. Kewenangan Mahkamah sebagai Peradilan Syariat Islam diatur melalui qanun (semacam perda) Peradilan Syariat Islam No.10 Tahun 2002 dan sekaligus merupakan suatu peraturan pelaksanaan yang bersifat *lex specialis* sesuai UU No.18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Ada dua hal yang mengilhami lahirnya Mahkamah Syariat di daerah yang berlaku Syariat Islam itu. *Pertama*, upaya merekonstruksi hukum yang bersendi hukum Islam. *Kedua*, menghidupkan kembali pepatah Aceh. "*adat bak poteu meureuhom, hukom bak syiah kuala, qanun bak putroe phang, reusam bak laksamana.*"

Sedangkan dua tugas pokok dan fungsi Mahkamah ini :<sup>37</sup>

#### 1. Bidang Yustisial

Bidang yustisial, menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara antara orang-orang Islam, di bidang *al-ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (perdata) dan *jinayah* (pidana). Perkara bidang *al-ahwal al-syakhshiyah* meliputi masalah perkawinan, kewarisan, dan wasiat. Bidang *mu'amalah* antaranya meliputi masalah jual beli, utang piutang, *qiradh* (permodalan), bagi hasil, pinjam-meminjam, perkongsian, *wakilah*, penyitaan, gadai, sewa menyewa, perburuhan. Perkara *jinayah* ada tiga, yaitu *hudud*, *qishas* dan *ta'zir*. *Hudud* meliputi masalah zina dan menuduh berzina (*qadhaf*), mencuri dan merampok, minuman keras dan napza, murtad. *Qishas* meliputi masalah pembunuhan dan penganiayaan. *Ta'zir* meliputi masalah judi, penipuan, pemalsuan, *khalwat* serta meninggalkan salat dan puasa.

<sup>37</sup> A. Patra M. Zen, Kedaulatan Populer di Tengah Doktrin Kedaulatan Negara, Yurisdiksi Domestik dan Intervensi, GLOBAL Vol. 6 No. 2 Mei 2004

## 2. Non Yustisial

Meliputi pengawasan jalannya Mahkamah Syariat, hisab dan ruyat, menyaksikan pengangkatan gubernur/wakil gubernur dan bupati/wakil bupati serta memberi nasihat dan pertimbangan hukum bagi lembaga pemerintah yang memerlukan (bila diminta).

Ada lima qanun yang mendukung pelaksanaan kewenangan Mahkamah Syariat yang memuat hukum materil dan hukum formil. Oleh karena itu, tidak semua kasus bisa ditangani oleh Mahkamah Syariat. Hanya kasus-kasus yang sudah diatur dengan qanun, yaitu dalam lima qanun, yaitu, (1) Qanun No. 11/2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. (2) Qanun No.12/2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya. (3) Qanun No.13/2003 tentang Maisir (Judi). (4) Qanun No.14/2003 tentang Khalwat (Mesum). (5) Qanun No.7/2004 tentang Pengelolaan Zakat.<sup>38</sup>

### 3.1.3 Pelaksanaan Otonomi Ekonomi Aceh

Butir-butir dalam Nota Kesepahaman (MoU) RI-GAM pada hakekatnya mengandung makna substansial, dalam pengertian memberikan sesuatu yang baru bagi Aceh yang tidak sama dengan daerah lainnya di Indonesia yang tidak diberikan otonomi khusus. Sebagai contoh, pada butir 1.3.1 disebutkan bahwa Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Butir ini mempunyai makna khusus, karena menurut UU 18/2001, pinjaman luar negeri memang boleh dilakukan persetujuan DPRD dan Pemerintah Pusat. Dengan adanya butir tersebut maka pemerintah Aceh mempunyai kewenangan khusus, yaitu berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri tanpa harus mendapat persetujuan pemerintah pusat. Selain itu menurut PP 107/2000 tentang Pinjaman Daerah, Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri untuk membiayai sebagian anggarannya. Berdasarkan pasal 50 UU Nomor 33 Tahun 2004, daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri. Maka federalisasi ekonomi tampak dalam kebijakan ekonomi di Aceh, yaitu dengan adanya butir dalam MoU tersebut.

Selain itu, pada butir yang sama dalam MoU disebutkan juga bahwa Aceh

<sup>38</sup> Burhan D. Magenda, *Peranan Aparatur Pemerintahan dalam Proses Integrasi Nasional*, dalam Artikel *The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States*, 1986

berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia). Dengan demikian butir dalam MoU yang memberikan kewenangan menentukan tingkat suku bunga berbeda dari yang ditetapkan oleh BI menjadi sangat penting dalam implementasinya. Aceh memerlukan pinjaman-pinjaman dengan tingkat suku bunga yang rendah (*soft loan*), ditujukan untuk percepatan pembangunan infrastruktur ekonomi di Aceh. Suku bunga yang dapat kita interpretasikan di sini adalah bukan suku bunga instrumen moneter seperti SBI (Sertifikat Bank Indonesia). Suku bunga pasar (*market rate of interest*) tentu saja berbeda dari suku bunga yang ditetapkan oleh BI dan dalam mekanisme pasar yang berlaku tinggi rendahnya ditentukan oleh pasar, bukan kewenangan sesuatu pihak. Suku bunga yang ditetapkan oleh bank-bank umum berbeda antara satu produk dengan yang lain, berbeda antara satu bank umum dengan yang lain, dan memang berbeda dari suku bunga yang ditetapkan oleh Bank Sentral (BI).

Kewenangan dan hak lain yang dimiliki Aceh seperti: Perdagangan dan bisnis internal dan internasional, investasi dan kedatangan wisatawan langsung, perdagangan bebas, akses langsung ke luar negeri melalui laut dan udara. Peluang yang lebih besar dari sudut percepatan pembangunan ekonomi Aceh sebenarnya terdapat pada makna yang dikandung dalam Nota Kesepahaman (MoU) RI-GAM berkaitan dengan sedikitnya empat hal sangat penting.<sup>39</sup>

*Pertama*, Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi (1.3.2). Pajak yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah sesuai Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air (PKB dan PKA), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air (BBNKB dan BBNKA), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (PPPABT/AP). Pajak-pajak di atas adalah kewenangan pemerintah Provinsi. Sementara yang menjadi pajak kabupaten/kota meliputi Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Parkir. Maka dari

---

<sup>39</sup> Op.Cit., Balitbang Dephan.

kewenangan yang lebih luas tersebut maka pemerintah Aceh dapat menetapkan pajak lain yang sesuai dengan potensi daerah.

*Kedua*, Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh (1.3.3). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah hanya memberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebatas 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah kepulauan untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Sementara wilayah yang lebih luas, yakni Zona Ekonomi Eksklusif yang mencapai luas 238.807 km<sup>2</sup> dengan potensi kekayaan stok perikanan laut sekitar 203.320 ton (di samping perairan teritorial dan kepulauan seluas 56.563 km<sup>2</sup> dengan stok potensial sekitar 220 ribu ton), saat ini kewenangannya ada di tangan pemerintah pusat. Kisah-kisah tentang pencurian ikan oleh kapal nelayan asing kerap terdengar di perairan barat Aceh. Sementara di sisi lain kemampuan nelayan-nelayan Aceh dengan kapasitas perahu dan alat-alat tangkap yang terbatas tidak menerima manfaat optimal dari kekayaan laut di sekitar Aceh.

Modernisasi armada tangkap para nelayan diikuti dengan reorganisasi kelompok-kelompok nelayan menjadi entitas manajemen bisnis yang lebih modern dan mencapai suatu derajat penghematan ekonomi (*economies of scale*) yang memadai adalah solusi terhadap kelambanan pertumbuhan sektor perikanan di Aceh. Sektor ini dapat menjadi sebuah *leading sector* di Aceh karena keterkaitan ke belakang dan ke depan yang banyak. Tentu saja ini akan lebih optimal jika pemerintah daerah Aceh mempunyai kewenangan yang lebih luas atas perizinan, misalnya kewenangan menerbitkan izin pengoperasian kapal dengan bobot 30 GT ke atas. Jika timbul kekhawatiran tentang penangkapan ikan berlebihan (*overfishing*), pemerintah dapat menetapkan suatu kuota atas jumlah kapal menurut kapasitas tangkap, sementara perizinan atas kapal-kapal dimaksud berada di tangan pemerintah daerah. Kemudian kewenangan khusus atas sumber daya laut yang hidup di perairan sekitar Aceh ini akan bermakna jika kewenangan pengelolaannya meliputi ZEE 200 mil dari garis pantai.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Balitbang Dephan, *Membangun Ekonomi Aceh Baru: Dari Nota Kesepahaman RI-GAM Menuju UU Pemerintahan Aceh*. Dapat diakses melalui, <http://nazamuddin@acehins.tute.org> nazambs@yahoo.com

*Ketiga*, 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 (1.3.4). Yang menarik dari butir ini adalah bagi hasil sebesar itu tidak hanya berlaku untuk cadangan migas, tetapi juga untuk sumber daya lain, juga tidak terbatas untuk 8 tahun sebagaimana dalam UU No. 18/2001, melainkan berlaku untuk “saat ini dan di masa mendatang” serta termasuk “laut teritorial sekitar Aceh”. Hal tersebut kemudian didefinisikan secara tegas dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

*Keempat*, Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh (1.3.5). Selama ini bandara dan pelabuhan laut di Aceh sebagian besar dibangun dan dikelola oleh BUMN (PT. Angkasa Pura II dan PT. Pelindo I) dan pembangunan infrastruktur di bidang ini sangat tergantung pada kebijakan sentralistik dari pemerintah pusat. Dengan usulan tentang kewenangan yang luas di bidang penerimaan daerah sebagaimana digambarkan di atas, maka sebenarnya kewenangan pemerintah daerah Aceh dapat diperluas dengan juga mencakup membangun pelabuhan laut dan bandara yang dapat menjadikan Aceh mempunyai akses langsung dengan daerah dan negara asing untuk ekspor, investasi dan wisata. Juga, hal ini dapat menjadikan bisnis di Aceh lebih atraktif.<sup>41</sup> Mengenai kewenangan pengelolaan, dapat direkomendasikan bahwa semua bandara dan pelabuhan laut dikelola oleh Aceh secara otonom melalui perusahaan yang sahamnya dimiliki bersama oleh Pemerintah Aceh dan PT Angkasa Pura dan PT Pelindo, dan juga oleh masyarakat. Pengelolaannya dilakukan oleh suatu manajemen profesional yang dikontrak (dari dalam dan/atau luar negeri). Pengalihan pengelolaan tidak dapat dilakukan secara sekaligus, melainkan melalui suatu mekanisme divestasi dan transfer pengalaman secara bertahap kepada daerah.

---

<sup>41</sup> Lihat, harian Serambi Indonesia 11/10/2005.

## BAB IV PENUTUP



### 4.1 Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik oleh penulis dalam penulisan karya tulis ilmiah dalam bentuk skripsi adalah sebagai berikut:

1. Perkembangan Otonomi Daerah (Otda) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Pergeseran paradigma tersebut menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Rezim orde baru berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 mengandung makna yang sentralistik. Sehingga makna yang muncul adalah daerah hanya sebagai pendukung segala program pemerintah pusat dan kehilangan kendalinya dalam mengatur serta menjalankan pemerintahannya sendiri. Pemerintahan daerah yang termaktub dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian lebih disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan otonomi direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menjadi kebijakan baru otonomi daerah, yaitu desentralistik dan otonomi luas.
2. Implikasi hukum perjanjian Helsinki terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah bahwa Perjanjian Helsinki (MoU RI-GAM) merupakan landasan bagi terbentuknya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. UU Pemerintahan Aceh sebagai salah satu pelaksanaan atas Nota Kesepahaman harus berdasarkan Butir 1.1.1 MoU RI-GAM.
3. Implementasi sistem ketatanegaraan Negara Indonesia dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan. Pelaksanaan konsep kesatuan adalah dengan cara mengakui dan melaksanakan otonomi khusus di Aceh yang diatur berdasarkan Undang-

undang Nomor 11 Tahun 2006 yaitu: adanya otonomi pilkada, otonomi ekonomi Aceh, otonomi sistem hukum

#### 4.2 Saran

Saran merupakan hal penting terdapat dalam bagian akhir dari penulisan skripsi. Pemikiran yang tertuang dalam bentuk rekomendasi merupakan sebuah hasil dari sebuah pemikiran yang sistematis dan metodologis mengenai persoalan yang diangkat oleh penulis. Hal ini nantinya akan dijadikan sebagai proses perbaikan pada penulisan selanjutnya. Proses dialektik yang dilakukan penulis dalam penulisan skripsi menghasilkan saran sebagai berikut:

1. Persoalan mengenai perkembangan otonomi daerah seharusnya tidak terpaku pada bentuk (*staat-vormen*), tetapi lebih mengutamakan substansi, yaitu dengan memberikan otonomi kepada daerah secara riil, bukan hanya terbatas pada otonomi administratif. Negara yang mengadopsi *federal arrangement* dalam Negara kesatuan merupakan sebuah solusi dalam menghadapi persoalan-persoalan otonomi dan disintegritas bangsa.
2. Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 harus diikuti juga peraturan pelaksana yang sesuai dengan semangat yang tertuang dalam MoU RI-GAM. Hal dikarenakan ada beberapa kelemahan penyusunan UU Pemerintahan Aceh dalam pandangan MoU RI-GAM, yaitu:
  - a. Substansi MoU RI-GAM tidak sepenuhnya terealisasi dalam UU Pemerintahan Aceh, terutama yang menyangkut tentang batasan dan pemaknaan otonomi;
  - b. Otonomi yang dirumuskan dalam UU Pemerintahan Aceh masih bersifat kabur. Batasan dan juga pengertian sering kali bermakna ganda dan kabur.  
Oleh karena itu, pemerintah pusat harus memberikan peraturan pelaksana UU Pemerintahan Aceh sesuai dengan jiwa yang terdapat dalam MoU RI-GAM serta mengembalikan hak otonomi Aceh secara luas;
3. Eksistensi otonomi luas di Aceh akan lebih bermakna apabila adanya dukungan penuh dari pemerintah pusat serta menciptakan hubungan yang

sinergis dalam rangka percepatan pertumbuhan daerah Aceh. Pemikiran tersebut harus memandang hakikat dan tujuan pemberian otonomi luas, yaitu pelayanan dan pemberdayaan daerah.



## DAFTAR BACAAN

### BUKU PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, Harun Alrasid, Ichasul Amal, dkk, 1999, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas: Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta.
- Arthur Schiller, 1995, *the formstion of federal Indonesia, 1949*, The haque: Bandung.
- Syaukani HR, Dkk, 2000, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar: Jakarta.
- Nararudin Syamsudin, 1989, *integrasi politik di Indonesia*, Gamedia: Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana: Jakarta.
- Kansil C.S.T., 1984, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta.
- Kelsen Hans, 1961, *General Theory of Law and State*, New York.
- Dahlan Thaib, *tth, Teori Hukum dan Konstutusi*, Raja Grafindo: Jakarta.
- Siswanto Sunarno, 2005, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Johan Alamsyah, 2005, *Pilkadasung dan Demokratisasi*, Waspada: Jakarta.
- Demos, 2005, *Menjadikan Demokrasi Bermakna; Masalah dan Pilihan di Indonesia*, Demos: Jakarta.
- Mc. Alister Jr, John T., *tth, Nota Kesepahaman Damai RI-GAM Helsinki, The Politics of National Integration*, Random House: New York.
- Sjamsuddin N., 1991, *Dimensi-dimensi Vertikal dan Horizontal dalam Integrasi Politik*, PT.Gramedia, Jurnal Ilmu Politik: Jakarta.
- Weiner M., 1968, *Litical Integration and Political Development and Social Change*, New York.

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UUD Negara RI Tahun 1945.

Konstitusi RIS Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007.

**JURNAL DAN SURAT KABAR**

Seymour Martin Lipset, 1995.

Lislie Lipson, *The Great Issues of Politics*, Prentice Hall DC.

Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi* (Semarang: LP2I dan LP3M Universitas Wahid Hasyom, Mei 2003).

Kompas, Sabtu 3 Juli 1999.

Patra M. Zen, *Kedaulatan Populer di Tengah Doktrin Kedaulatan Negara, Yurisdiksi Domestik dan Intervensi GLOBAL* Vol. 6 No. 2 Mei 2004.

Burhan D. Magenda, *Peranan Aparatur Pemerintahan dalam Proses Integrasi Nasional*, dalam Artikel *The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States*".

**INTERNET**

[http:// nazamuddin@acehinstitute.org](http://nazamuddin@acehinstitute.org) [nazambs@yahoo.com](mailto:nazambs@yahoo.com).

<http://pudi.or.id/konsep%20negara%20kesatuan.htm>.

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com).

[www.aceh.go.id](http://www.aceh.go.id).

[www.buletinlitbang.dephan.go.id](http://www.buletinlitbang.dephan.go.id).



[Www. jurnal hukum.com.](http://www.jurnal.hukum.com)

[Www.ekslopedia .com.](http://www.ekslopedia.com)

