

Politik Desentralisasi di Indonesia

Kutipan Pasal 72
UU Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Politik Desentralisasi di Indonesia

**Pertarungan Kepentingan
dalam Proses Perumusan
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006
tentang Pemerintahan Aceh**

Asran Jalal

PENERBIT PENJURU ILMU

**Politik Desentralisasi di Indonesia : Pertarungan
Kepentingan dalam Proses Perumusan
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang
Pemerintahan Aceh**

Asran Jalal

Desain sampul dan Penata Isi: Tim design Penjuru Ilmu

Cetakan 1, 2019

Diterbitkan oleh PENERBIT PENJURU ILMU
Jl Matahari 76, Jatibening Permai,
Pondok Gede, Bekasi 17412

Email: penjuruilmu@yahoo.com

Twitter: [@penjuruilmu](https://twitter.com/penjuruilmu)

ISBN : 978-602-0967-42-4

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR /9/

BAB 1 PENDAHULUAN /13/

- A. Latar Belakang Permasalahan /13/
- B. Pokok Masalah dan Fokus Studi /18/
- C. Kerangka Teori /31/
- D. Metode Penelitian /48/
- E. Sistematika Penulisan /51/

BAB 2 DINAMIKA POLITIK HUBUNGAN

PEMERINTAH PUSAT DAN ACEH /55/

- A. DI/TII dan Kebijakan Pemerintah Pusat/56/
 - 1. Latar Belakang /56/
 - 2. Kebijakan Pemerintah Pusat /62/
- B. GAM dan Kebijakan Pemerintah Pusat /68/
 - 1. Latar Belakang /68/
 - 2. Kebijakan Pemerintah Pusat /73/
 - a. Pemerintahan Orde Baru /73/
 - b. Pemerintahan Presiden B.J. Habibie /77/
 - c. Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid /86/
 - d. Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri /91/
 - e. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono/100/

**BAB 3 PROSES POLITIK PEMBAHASAN ISU
TENTANG PARTAI POLITIK LOKAL DAN CALON
PERSEORANGAN /115/**

- A. Sikap dan Pandangan Pemerintah Tentang Partai Politik Lokal dan Calon Perseorangan /115/
 - 1. Partai Politik Lokal /115/
 - 2. Calon Perseorangan /119/
- B. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Partai Politik Lokal /125/
 - 1. Isu Partai Politik Lokal pada Rapat Pansus 12 April 2006 /126/
 - 2. Isu Partai Politik Lokal pada Rapat Pansus 24 April 2006 /126/
- C. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Calon Perseorangan /162/
 - 1. Isu Calon Perseorangan pada Rapat Pansus 20 April 2006 /163/
 - 2. Isu Calon Perseorangan pada Rapat Pansus 24 April 2006 /175/
- D. Pandangan Masyarakat Sipil Tentang Partai Politik Lokal dan Calon Perseorangan /187/

**BAB 4 PROSES POLITIK PEMBAHASAN ISU
TENTANG HUBUNGAN KEWENANGAN
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH ACEH
/205/**

- A. Sikap dan Pandangan Pemerintah Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh /205/
 - 1. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh /205/

2. Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh /211/
- B. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh /215/
- C. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh /243/
- D. Pandangan Masyarakat Sipil Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh /266/

BAB 5 PENUTUP /287/

- A. Kesimpulan /287/
- B. Temuan Hasil Penelitian /295/
- C. Implikasi Teori /296/

EPILOG /300/

DAFTAR PUSTAKA /305/

TENTANG PENULIS /316/

KATA PENGANTAR

DENGAN mengucapkan syukur kepada Allah yang Maha Pengasih dan Penyayang, akhirnya buku yang berjudul “Politik Desentralisasi di Indonesia Pertarungan Kepentingan dalam Proses Perumusan Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh” dapat penulis selesaikan. Buku ini merupakan revisi dari disertasi penulis untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Politik pada Program Pascasarjana Ilmu Politik, Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Meskipun terjadi revisi dan penyesuaian, secara substansi bentuk aslinya tidak berubah.

Buku ini karena berasal dari disertasi yang direvisi, terima kasih tetap akan penulis sampaikan kepada guru dan dosen penulis yang telah menghantarkan dan membimbing penulis menyelesaikan karya dan memperoleh gelar Doktor. Terima kasih kepada yang terhormat Prof. Dr. Burhan D. Magenda selaku Promotor, dengan kepakaran beliau telah memberikan bimbingan dalam bentuk koreksian, masukan terhadap perbaikan dan kesempurnaan ketika penulis disertasi. Terima kasih kepada Dr. Isbodroini Suyanto, MA selaku Ko-Promotor, telah banyak memberikan bimbingan, koreksian dan arahan.

Terima kasih kepada Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA yang telah memberikan koreksian dan arahannya. Koreksian yang diberikan merupakan masukan yang sangat berharga dalam membangun logika penulis. Terima kasih kepada Chusnul Mar’iyah, Ph.D, Dr. Kamarudin, M.Si, Dr. Ir Akbar Tandjung selaku penguji disertasi

ini, telah banyak memberikan koreksian dan perbaikan untuk menyempurnakan karya ini. Semua masukan yang diberikan merupakan sesuatu yang sangat berharga bagi penulis.

Dalam kesempatan ini, penulis hendak menyampaikan terima kasih kepada Irmadi Lubis (F-PDIP), Dr. Ahmad Farhan Hamid (F-PAN), Dr. Benny Kabur Harman (F-PD), Drs. M. Nasir Jamil (F-PKS), Syaifullah Ma'shum (F-PKB), Drs. Ferry Mursyidan Baldan (F-PG), Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H, Fachrul Razi Selaku Juru Bicara Partai Aceh, atas kesedian waktunya memberikan sejumlah informasi yang penulis perlukan untuk keperluan disertasi ini. Kesan yang tidak mungkin dilupakan terhadap yang bersangkutan adalah dalam kesibukannya masing-masing, bersedia meluangkan waktu untuk penulis wawancara.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada yang terhormat Rektor Universitas Nasional (Unas) Dr. El Amry Bermawi Putera, yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi Doktor di Universitas Indonesia. Terima kasih atas semua dukungan moril dan materiil yang diberikan, hal ini merupakan sesuatu yang sangat menyenangkan. Dukungnya Rektor Unas untuk menerbitkan buku ini merupakan sesuatu penghargaan dan sekaligus tantangan bagi penulis. Terima kasih penulis sampaikan kepada Dr. TB Massa Djafar Ketua Program Doktor Ilmu Politik Unas dan Dr. M. Alfian selaku Ketua Program Magister Ilmu Politik Unas atas dukungan yang diberikan kepada penulis untuk menyelesaikan karya ini.

Terima kasih kepada Istri tercinta Ade Kurnia Sari, atas kesabarannya dalam mendampingi penulis disertai doanya merupakan karunia Allah yang tiada terhingga. Terima kasih kepada ananda tersayang Adib Fadholi dan Thifal Naurah, atas pengertian yang diberikan selama menyusun menulis karya ini,

merupakan sesuatu yang menyenangkan dan sekaligus sebagai dorongan untuk menyelesaikannya.

Akhirnya penulis sampaikan terima kasih kepada berbagai pihak, yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materil yang tidak dapat disebutkan satu persatu, sehingga buku ini dapat diselesaikan. Semoga Allah memberikan balasan kepada semua yang telah membantu. Penulis menyadari, buku ini hanyalah ibarat sebutir pasir di tengah padang pasir, betapapun kecilnya, harapannya adalah semoga karya ini bermanfaat untuk perkembangan ilmu politik di Indonesia.

Jakarta, November 2019

Asran Jalal



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

HUBUNGAN pemerintah pusat dengan Aceh menyajikan suatu gambaran yang unik dalam sejarah politik Indonesia. Salah satu kekhasan hubungan dimaksud adalah selalu diwarnai konflik, sehingga menjadikan Aceh daerah khas yang harus dihadapi pemerintah pusat dalam menyelesaikan konflik. Pada tanggal 21 September 1953 muncul gerakan sekelompok masyarakat di Aceh, yang dikenal dengan pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII). Pemimpinnya adalah Teungku Muhammad Daud Beureueh (Daud Beureueh) seorang ulama Aceh. DI/TII menghendaki provinsi Aceh menjadi bagian dari Negara Islam Indonesia (NII) pimpinan Kartosuwiryo. Munculnya DI/TII disebabkan kekecewaan terhadap kebijakan pemerintah pusat yang menggabungkan provinsi Aceh ke dalam provinsi Sumatera Utara.¹

Pada tanggal 4 Desember 1976 lahir gerakan separatisme dari sekelompok masyarakat di Aceh. Gerakan ini dikenal dengan nama Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Pemimpinnya adalah Teungku Hasan M. Di Tiro (Hasan Tiro). GAM menghendaki Aceh sebagai suatu daerah yang merdeka. Munculnya GAM ini didasari ketidakpuasan terhadap perlakuan pemerintah pusat

¹ Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik Kasus Darul Islam Aceh*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1990, hlm, 34-49.

terhadap pembangunan di Aceh. Pemerintah pusat dianggap tidak memiliki kesungguhan dalam pembangunan Aceh, pada hal Aceh memiliki sumber daya alam yang cukup yang salah satunya adalah *Liquified Natural Gas* (LNG) di Aceh Utara.² Menghadapi GAM, pemerintahan Orde Baru menjalankan pendekatan militer dan represif, dengan menjadikan wilayah Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).

Dengan adanya reformasi yang berlangsung di Indonesia pada tahun 1998 yang ditandai tumbangnya rezim Presiden Soeharto, tuntutan masyarakat untuk memperbesar desentralisasi semakin menguat. Sejalan dengan hal tersebut, terjadi perubahan pendekatan untuk menyelesaikan konflik antara pemerintah pusat dengan Aceh. Perubahan pendekatan dimaksud adalah dari pendekatan keamanan ke pendekatan perdamaian.

Pada pemerintahan transisi Presiden B.J. Habibie, upaya yang dilakukan pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah Aceh adalah mencabut DOM di Aceh. Pencabutan DOM di Aceh ini dilakukan pemerintah melalui Panglima ABRI Jenderal Wiranto pada tanggal 7 Agustus 1998. Selain itu, Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Keppres Nomor 14/G/1999 tentang Pemberian Amnesti kepada 39 narapidana politik GAM. Pemerintah pusat kemudian menyikapinya dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Aceh, melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (UU No.44 Tahun 1999). Hasilnya, kebijakan ini tidak memuaskan masyarakat Aceh.

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, pendekatan yang dilakukan adalah berdialog dengan tokoh-tokoh GAM. Pada tanggal 12 Mei 2000, pemerintah dan GAM melalui mediasi *Henry Dunant Center* (HDC), menandatangani kesepakatan

² Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 119.

penghentian permusuhan yang disebut Jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*). Dalam kesepakatan ini, pihak GAM dan pihak pemerintah Indonesia bersepakat untuk menghentikan kekerasan dan kemudian memulai upaya dialog. Hasilnya, kesepakatan tersebut tidak mengurangi tingkat kekerasan di Aceh. Akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 11 April 2001, menggunakan pendekatan keamanan melalui Instruksi Presiden No 4 Tahun 2001 tentang Langkah-langkah Komprehensif Dalam Rangka Penyelesaian Masalah Aceh.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, pendekatan yang dilakukan adalah membuat UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Undang-Undang ini ditandatangani dan diundangkan Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 9 Agustus 2001. Undang-Undang ini pada dasarnya mengatur kewenangan khusus kepada Aceh, yaitu aspek budaya, aspek agama, aspek politik, dan aspek pemerintahan. Upaya lainnya yang dilakukan Presiden Megawati Soekarnoputri adalah berdialog dengan tokoh-tokoh GAM dengan melibatkan HDC. Pada tanggal 9 Desember 2002, pemerintah dan GAM menandatangani kesepakatan yang disebut *Cessation of Hostilities Framework Agreement (CoHA)* di Jenewa. CoHA merupakan kesepakatan pemerintah dengan GAM, dengan tujuan untuk menghentikan konflik bersenjata di Aceh. CoHA tidak terlaksana, karena tindakan-tindakan kekerasan bersenjata justru cenderung semakin meningkat. Kemudian Presiden Megawati Soekarnoputri menetapkan status darurat militer di Aceh melalui Keppres No. 28 Tahun 2003.

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla berupaya menyelesaikan konflik dengan GAM melalui dialog dengan tokoh-tokohnya, dengan

melibatkan *Crisis Management Initiative* (CMI). Pada tanggal 15 Agustus 2005 tercapai kesepakatan antara pemerintah dengan GAM, yang diwujudkan dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* bertempat di Helsinki Finlandia. Perjanjian ini dikenal dengan istilah MoU Helsinki. Dalam MoU Helsinki pihak pemerintah Republik Indonesia (RI) diwakili Hamid Awaludin Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sedangkan pihak GAM diwakili Malik Mahmud.³

Beberapa prinsip MoU Helsinki adalah pemerintah RI dan GAM bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia. Selain itu, pemerintah RI dan GAM memiliki keyakinan bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang memungkinkan pembangunan Aceh pasca tsunami. MoU Helsinki mengharuskan pemerintah RI membuat Undang-Undang baru tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, dan mulai berlaku selambat-lambatnya pada tanggal 31 Maret 2006.

Beberapa kewenangan yang diberikan pada Aceh sebagaimana tercantum dalam MoU Helsinki antara lain adalah, pertama Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan agama. Kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah RI sesuai dengan ketentuan perundangan. Kedua, pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik

³ Naskah MoU Helsinki versi bahasa Indonesia, lihat Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu, Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2006, bagian lampiran.

yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional, dalam tempo satu tahun. Ketiga, keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. Keempat, persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan badan legislatif Aceh. Kelima, Aceh berhak menguasai 70 % hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya.⁴

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Januari 2006, mengajukan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) ke DPR. RUU PA yang diajukan pemerintah ke DPR terdiri dari atas 40 bab dan 206 pasal. RUU PA pada dasarnya memberikan sejumlah kewenangan khusus kepada Aceh bidang politik, bidang ekonomi, bidang agama, dan bidang adat istiadat. Bidang politik, masyarakat Aceh diberikan kewenangan untuk mendirikan partai politik lokal. Bidang ekonomi, pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di Aceh. Sumber daya alam dimaksud adalah pertambangan mineral, batu bara, dan panas bumi. Pemerintah Aceh menerima hasil pembagian hasil gas alam sebesar 70 %. Sementara pemerintah pusat menerima 30 %. Pemerintah Aceh menerima dana tambahan sebesar 1 % dari Dana Alokasi Umum (DAU).⁵

DPR melalui Sidang Paripurna yang berlangsung pada tanggal 11 Juli 2006, secara aklamasi menyetujui RUU PA menjadi Undang-Undang. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Agustus 2006 menandatangani Undang-Undang

⁴ *Ibid.*

⁵ DPR RI, *Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.*

ini dan menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No.11 Tahun 2006). Fokus studi ini adalah proses perumusan UU No.11 Tahun 2006 di DPR.

B. Permasalahan dan Fokus Studi

PROSES perumusan UU No.11 Tahun 2006 ini penting dan menarik untuk dilakukan dengan beberapa pertimbangan. Pertama, Undang-Undang ini berkaitan dengan konsep desentralisasi. Karena semua isu yang diperdebatkan terkait dengan kewenangan yang diberikan kepada Aceh. Menarik untuk diketahui bagaimana model desentralisasi dalam negara kesatuan dalam pemikiran fraksi-fraksi dan pemerintah dalam proses perdebatan dan rumusan akhir. Kedua, dalam pembahasan RUU PA di DPR terjadi pertarungan kepentingan, perdebatan, dan gagasan antara fraksi-fraksi terkait dengan kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh. Ketiga, Undang-Undang ini merupakan keberlanjutan pemerintahan di Aceh pasca konflik. Kegagalan dalam perumusannya dapat berimplikasi negatif bagi keberlanjutan perdamaian di Aceh.

Berdasarkan MoU Helsinki yang ditandatangani oleh pemerintah RI dengan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005, salah satu agenda penting yang harus diselesaikan oleh pemerintah RI adalah membuat Undang-Undang tentang pemerintahan Aceh. Undang-Undang baru ini nanti akan segera diimplementasikan di Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh), untuk menggantikan UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Darussalam (UU No.18 Tahun 2001).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuk tiga orang Menteri untuk mewakili Presiden (pemerintah) yang akan berperan dalam pembahasan RUU PA bersama DPR. Ketiga

Menteri dimaksud adalah Menteri Dalam Negeri (Mendagri) M. Ma'ruf, Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra (Mensesneg), dan Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkoinfo) Sofyan Djalil.

Di DPR terdapat sepuluh fraksi sebagai aktor-aktor yang berperan dalam pembahasan RUU PA. Kesepuluh fraksi dimaksud adalah Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD), Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR), Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS), dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS).

Tabel 1.1
Jumlah Kursi Fraksi- Fraksi DPR Periode 2004-2009

No	Fraksi	Partai Politik	Kursi	Jumlah	%
1	F-PG	Partai Golongan Karya dan Partai Karya Peduli Bangsa	127 2	129	23,45
2	F-PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	109	109	19,82
3	F-PD	Partai Demorat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, dan Partai Pelopor	56 1 3	60	10,91
4	F-PPP	Partai Persatuan Pembangunan	58	58	10,55
5	F-PAN	Partai Amanat Nasional	53	53	9,64
6	F-PKB	Partai Kebangkitan Bangsa	52	52	9,45
7	F-PKS	Partai Keadilan Sejahtera	45	45	8,18
8	F-BPD	Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, PNI Marhaen	11 4 1 1	17	3,64

9	F-PBR	Partai Bintang Reformasi	14	14	2,55
10	F-PDS	Partai Damai Sejahtera	13	13	2,36
	Jumlah			550	100

Sumber : www.dpr.go.id/arsip/anggota2004, Diakses tanggal 12 Januari 2014.

DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas RUU PA usulan pemerintah. Pansus secara resmi dibentuk pada tanggal 14 Februari 2006 dalam Rapat Paripurna DPR. Anggota Pansus berjumlah 50 orang yang mewakili 10 fraksi. Pimpinan Pansus terdiri dari 1 orang Ketua dan 4 orang Wakil Ketua. Bertindak sebagai Ketua Pansus adalah Ferry Mursyidan Baldan (F-PG), Wakil Ketua masing-masing adalah RK Sembiring Meliala (F-PDIP), H. Muhammad Yus (F-PPP), H. Soekartono Hadiwarsito (F-PD) dan Djoko Susilo (F-PAN). Selain Pansus, DPR juga membentuk Panitia kerja (Panja).⁶ Anggota Panja berjumlah 25 orang. Pimpinan Panja terdiri dari 1 orang Ketua dan 4 orang Wakil Ketua. Ketua Panja adalah RK Sembiring Meliala (F-PDIP), Wakil Ketua adalah Tgk. Muhammad Yus (F-PP) Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) H. Soekarno Hadi Warsito (F-PD), dan Djoko Susilo (F-PAN).⁷

⁶ Pada dasarnya tidak ada perbedaan kerja antara Pansus dan Panja dalam membuat sebuah Undang-Undang. Jumlah anggota Panja separoh dari anggota Pansus dan merangkap anggota Pansus, memungkinkannya merumuskan pasal-pasal yang sudah disepakati di Rapat Pansus, serta menyepakati dan merumuskan pasal-pasal yang belum disepakati di Rapat Pansus. Aturan mengenai Pansus dan Panja lihat DPR RI, Tata Tertib DPR Tahun 2005.

⁷ Ferry Mursyidan Baldan, *Pondasi Menuju Perdamaian Abadi Catatan Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh*, Jakarta: Suara Bebas, 2007, hlm. 222.

Tabel 1.2
Komposisi Anggota Pansus

Fraksi	Nama Anggota	Jumlah
F-PG	Andi Mattalata, SH, Drs. M. Nurlif, Budi Harsono, H. Abduh Rahman, M.Si, Drs. H. Priyo Budi Santoso, M. Yahya Zaini, SH, Dr. Abdul Gafur, Hj Marliah Amin, Drs. K.H Ahmad Darodji, Marzuki Darusman, SH, M. Idrus Marham, Drs. Ferry Mursyidan Baldan.	12
F-PDIP	H. Fachruddin, Dr. H. Idham, SH, Permadi, SH, KH. Moch. Hasib Wahab, Irmadi Lubis, Drs. Sidharto Danusubroto, Ir. Sutjipto, RK Sembiring Meliala, Dr. Sutradara Ginting, Soewarno.	10
F-PD	E.E Mangindaan, Teuku Riefki Harsya, F.X Soekarno, SH, Benny Kabur Harman, Soekartono Hadiwarsito.	5
F-PPP	Dr. H.Muchtar Aziz, H. Suharso Monoarfa, Tgk. H. Muhammad Yus, M. Andi Ghalib, SH, H. Maiyasak Johan, SH.	5
F-PAN	Dr. Ahmad Farhan Hamid, H. Imam Suja', SE, Ir. Sayuti Asyatri, Hj. Aziani Agus, SH, Drs Djoko Susilo.	5
F-PKB	Nursyahbeni Katjasungkana, Drs. H. Syaifullah Ma'syum, H. Taufikurrahman Saleh, Cecep Syarifuddin, Dra, Hj. Ida Fauziah.	5
F-PKS	M. Natsir Jamil, S.Ag, Soeripto, SH, Andi Salahuddin, SH, Dr. Irwan Prayitno.	4
F-BPD	Rapiuddin Hamarung, Muhammad Fauzi, SE.	2
F-PBR	Zainal Abidin Hussein, SE.	1
10. F- PDS	Rufinus Sianturi, SH.	1

Sumber: DPR RI, Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

Selama proses pembahasan RUU PA di DPR, terdapat beberapa isu krusial yang menjadi perdebatan fraksi-fraksi di Pansus, sehingga sejumlah isu tidak dapat diselesaikan di forum Pansus akibat terjadinya tarik menarik kepentingan. Isu dimaksud adalah Partai Politik Lokal, Calon Perseorangan,

pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh dan relasi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah Aceh. Keempat isu inilah yang menjadi fokus pembahasan studi ini.

Partai politik lokal dirumuskan dalam RUU PA Pasal 67 Ayat (1) dan (4) yang menyatakan, “(1) Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal. (4) Partai politik lokal berkedudukan di Ibukota Aceh.” Rumusan RUU PA Pasal 67 ini bermakna, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Partai politik lokal hanya untuk Pilkada Aceh dan untuk pemilihan umum (Pemilu) anggota DPRA dan DPRK Aceh. Partai politik lokal tidak berlaku untuk Pemilu DPR dan Pemilu Presiden. Di DPR melalui Rapat Pansus, isu mengenai partai politik lokal ini menimbulkan perdebatan antar fraksi, ada yang setuju dengan partai politik lokal ada fraksi yang menolaknya.

Fraksi-fraksi yang menolak partai politik lokal adalah F-PDIP dan F-PDS. Fraksi-fraksi yang setuju adalah F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, F-PBR, F-PAN, dan FPD. F-PDIP menolak usulan pendirian partai politik lokal di Aceh dan meminta klausul tersebut dihapus dari rumusan RUU PA. Alasan yang dikemukakan adalah aspirasi masyarakat Aceh dapat disalurkan melalui partai politik yang ada. Selain itu, partai politik lokal belum diatur dalam konstitusi, dan lebih tepat dibahas dalam pembahasan rancang bangun sistem kepartaian dan sistem Pemilu. Alasan F-PDS menolak partai politik lokal dengan alasan bahwa aspirasi dan kepentingan masyarakat Aceh dapat disalurkan melalui partai politik nasional.

Sementara fraksi-fraksi yang setuju pembentukan partai politik lokal di Aceh adalah F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, F-PBR, F-PAN, dan F-PD. F-PG beranggapan bahwa kehadiran partai politik lokal di Aceh guna menampung aspirasi daerah

untuk memilih kepala daerah dan memilih anggota DPRD. Alasan F-PKB adalah kehadiran partai politik lokal akan melahirkan persaingan yang baik, karena persaingan merupakan prinsip demokrasi. F-PKS berpandangan bahwa partai lokal dalam rangka memahami dan menampung aspirasi rakyat Aceh dan oleh konstitusi.

Alasan F-PPP mendukung pembentukan partai politik lokal di Aceh adalah sebagai konsekuensi demokrasi, dan tidak menutup pintu kepada orang yang tidak terwakili dalam partai politik yang sudah ada. F-BPD berpandangan bahwa partai politik lokal merupakan bagian demokrasi dan dapat diteruskan untuk daerah lain. F-PBR mendukung partai politik lokal karena merupakan bentuk dari kekhususan yang diberikan kepada Aceh. Alasan F-PAN adalah dalam rangka menampung aspirasi politik lokal dan untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh. Alasan yang dikemukakan F-PD adalah partai politik lokal dapat menampung aspirasi masyarakat Aceh.⁸

Calon perseorangan merupakan pasangan calon kepala daerah usulan penduduk. Pasangan calon kepala daerah diatur dalam rumusan RUU PA Pasal 61 dan Pasal 62. Pasal 61 Ayat (1) menyatakan, “Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan/atau partai politik lokal.”

Pasal 62 Ayat (2) menyatakan, “Partai politik atau gabungan partai politik wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 Ayat (2), sebagai calon Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota melalui mekanisme yang demokratis dan transparan sesuai

⁸ Perdebatan isu mengenai Partai Politik Lokal di Pansus berlangsung pada tanggal 12 dan 24 April 2006.

peraturan perundang-undangan.” Rumusan RUU PA Pasal 61 dan Pasal 62, tidak ada calon perseorangan, yang diakomodir hanya pasangan calon yang diusulkan partai politik dan gabungan partai politik.

Di DPR melalui Rapat Pansus RUU PA, semua fraksi menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Alasannya adalah untuk menampung kehendak mantan GAM dan masyarakat Aceh. Perbedaan terjadi tentang masa berlakunya, ada tiga opsi mengenai masa berlakunya.

Pertama, fraksi yang menghendaki calon perseorangan berlaku untuk selamanya yang diwakili oleh F-PKB. Alasan F-PKB adalah dengan diberlakukan secara permanen merupakan suatu jawaban terhadap sistem kepartaian yang belum sepenuhnya memperhatikan kepentingan publik. Sebagai dorongan partai politik untuk memperbaiki performanya di mata publik dalam melaksanakan fungsinya menyalurkan aspirasi masyarakat. Kedua, masa berlaku calon perseorangan untuk satu kali, selanjutnya diserahkan kepada DPRA. Opsi ini diusulkan oleh PAN. Pertimbangannya adalah untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPRA. Ketiga, masa berlaku untuk satu kali Pilkada, setelahnya dapat melalui partai politik dan partai politik lokal. Fraksi-fraksi yang tergabung dalam opsi ini adalah F-PDIP, F-PG, F-PPP, F-PKS, F-PD, F-PBR, F-BPD, dan F-PDS.

Alasan F-PDIP adalah demokrasi dibangun melalui partai politik, bukan dibangun melalui individu. F-PG beralasan partai politik merupakan sarana pencalonan dalam Pilkada. Alasan F-PPP adalah partai politik merupakan sarana pencalonan untuk mengikuti Pemilu. Alasan F-PKS adalah partai politik merupakan pilar demokrasi. Alasan F-PD adalah demokrasi dibangun di atas partai politik. Alasan F-PBR adalah partai politik sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Alasan F-BPD adalah membangun

demokrasi melalui partai politik. Alasan F-PDS adalah partai politik sebagai sarana mengikuti proses politik.⁹

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dan partai politik lokal merupakan tuntutan GAM yang diakomodasi pemerintah. Ketiga masalah ini termuat dalam butir MoU Helsinki, dan terdapat dalam rumusan pasal-pasal RUU PA. Calon perseorangan, merupakan tuntutan GAM dan LSM Aceh yang hendak berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Aceh. Calon perseorangan ini tidak terdapat dalam rumusan MoU Helsinki dan tidak terdapat dalam rumusan pasal-pasal RUU PA.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh termuat pada rumusan RUU PA Pasal 7 yang menyatakan, “(1) Aceh dan kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. (2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan tertentu dalam bidang agama. (3) Disamping kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) terdapat urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah.”

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) ini menimbulkan perdebatan fraksi-fraksi, ada yang setuju dan ada fraksi yang menolaknya dengan alasan masing-masing. Fraksi yang menolak adalah F-PDIP, F-PAN, F-PKB, F-PKS, dan

⁹ Perdebatan isu mengenai Calon Perseorangan di Pansus berlangsung pada tanggal 20 dan 24 April 2006.

F-PBR. Alasan F-PDIP menolak rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) adalah dianggap bertentangan dengan aturan perundangan, karena rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) tidak jelas. Alasan F-PAN adalah rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) bertentangan dengan MoU Helsinki.

Alasan F-PKB adalah rumusan Pasal 7 Ayat (3) dapat menimbulkan multi tafsir, dan dapat dijadikan sarana pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Alasan F-PKS adalah kewenangan pemerintah pusat sudah jelas hanya memiliki 6 kewenangan, selebihnya kewenangan pemerintah daerah. Alasan F-PBR adalah rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) bertentangan dengan perundangan, karena dalam perundangan pemerintah pusat hanya memiliki 6 kewenangan.

Fraksi-fraksi yang menerima adalah F-PG, F-PPP, F-PD F-BPD, dan F-PDS. Pemerintah pusat perlu kewenangan lainnya di luar 6 kewenangannya dengan berbagai alasan. Alasan F-PG adalah Pasal 7 Ayat (3) dalam rangka memelihara keutuhan negara dalam NKRI dan memberikan arah yang sama dalam kebijakan. Alasan F-PPP menerima rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) karena sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat (5). Alasan F-PD adalah untuk melindungi kedaulatan negara dari ancaman. Alasan F-PBD adalah negara kesatuan kewenangan pemerintah pusat itu besar, menetapkan standar dan pengawasan. Dalam negara kesatuan kewenangan pemerintah pusat tidak dibagi. Alasan F-PDS adalah dalam negara kesatuan, kekuasaan pemerintah daerah itu berasal dari pemerintah pusat.¹⁰

Relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh termuat dalam rumusan RUU PA Pasal 8

¹⁰ Perdebatan isu Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh di Pansus berlangsung pada tanggal 17 April 2006. Lihat DPR RI, Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

yang menyatakan, “(1) Rencana persetujuan internasional yang terkait kepentingan khusus Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan DPRA. (2) Rencana keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan dikonsultasi dan persetujuan DPRA. (3) Kebijakan administratif yang terkait kepentingan khusus Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan Gubernur.”

Rumusan RUU PA Pasal 8 bermakna, pemerintah pusat (pemerintah dan DPR) dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh (gubernur dan DPRA).¹¹ Di DPR melalui Rapat Pansus, rumusan RUU PA Pasal 8 ini menimbulkan perdebatan, ada fraksi yang setuju dan ada yang menolak dengan argumentasinya masing-masing.

Fraksi yang menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini adalah F-PDIP, F-PG, F-PD, F-BPD, F-PDS, dan F-PBR. Fraksi-fraksi berpandangan pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh tidak perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh dengan berbagai alasan. Alasan F-PDIP adalah rumusan RUU PA Pasal 8 tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan yang bersifat vertikal dan tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1).

Alasan F-PG adalah pasal tersebut tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan, dalam negara kesatuan hubungan pemerintah pusat dengan daerah bersifat hirarki. Alasan F-PD adalah rumusan RUU PA Pasal 8 tidak sesuai dengan mekanisme

¹¹ DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) adalah sebutan legislatif untuk provinsi. Untuk kabupaten/kota disebut DPRK (Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota). Lihat Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

dalam membuat Undang-Undang. Hubungan daerah dan masyarakat dalam proses membuat Undang-Undang adalah melalui mekanisme Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan DPR. Alasan F-BPD adalah tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1). Alasan F-PDS adalah tidak sesuai dengan konstruksi negara kesatuan, dalam konstruksi negara kesatuan selalu ada hirarki kelembagaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Alasan F-PBR tidak sesuai dengan proses perundangan yang berlaku.

Fraksi-fraksi yang menerima relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sesuai rumusan RUU PA Pasal 8 adalah F-PKB, F-PAN, F-PKS, dan F-PPP. Pandangan fraksi-fraksi adalah pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh perlu meminta persetujuan pemerintah Aceh dengan berbagai argumentasinya. Alasan F-PKB adalah kecenderungan negara modern, negara kesatuan sekarang ini kekuasaan pemerintah pusat hanya bersifat fasilitator terhadap aspirasi daerah.

Alasan F-PAN adalah proses evolusi dalam negara kesatuan, kewenangan tetap dalam kontrol pemerintah pusat, namun tidak mengabaikan pemerintah daerah. Rumusan RUU PA Pasal 8 adalah untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Alasan F-PKS adalah model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh pada rumusan RUU PA Pasal 8 tidak bertentangan dengan negara kesatuan. Hal ini sebagai pengakuan pemerintah pusat terhadap kekhususan Aceh. Alasan F-PPP menerima rumusan RUU PA Pasal 8 adalah tidak bertentangan dengan konstitusi, dan merupakan implementasi koordinasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.¹²

¹² Pembahasan isu mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh berlangsung pada tanggal 17 April 2006.

Masyarakat sipil memiliki sikap dan pandangannya sendiri mengenai isu dimaksud di atas. Isu mengenai partai politik lokal, terdapat pro dan kontra. Elemen masyarakat Aceh mendukung pembentukan partai politik lokal di Aceh. Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) mendukung pembentukan partai lokal sebagai perwujudan mekanisme partisipasi politik dan sesuai dengan MoU Helsinki.¹³

Kalangan akademisi yang mendukung pendirian partai politik lokal antara lain adalah Kusnanto Anggoro peneliti CSIS. Alasan yang dikemukakannya adalah partai politik lokal dapat mengubah perjuangan bersenjata GAM menjadi perjuangan politik melalui Pemilu dan parlemen, dan memberi kesempatan kepada mantan GAM untuk mendapat identitas keacehan.¹⁴

Kalangan masyarakat sipil yang menolak partai politik lokal untuk Aceh antara lain adalah R. William Liddle dan Riswandha Imawan. R. William Liddle menyatakan bahwa pemerintah Indonesia mengambil resiko besar dengan keputusannya memper-bolehkan GAM menjadi partai politik lokal. Alasannya adalah partai politik lokal tersebut dapat dijadikan sarana oleh GAM untuk kepentingan politiknya.¹⁵ Riswandha Imawan, ilmuwan politik Universitas Gadjah Mada, menolak pendirian partai politik lokal di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah wacana pendirian partai politik tidak boleh semata-mata didasarkan kepada kebutuhan untuk mengakomodir keinginan GAM saja. Partai politik sebagai saluran aspirasi tidak boleh bersifat diskrimanitif dan primordial.¹⁶

Isu mengenai calon perseorangan pada umumnya

¹³ Ferry Mursidan Baldan, *Op.Cit*, hlm. 36-37.

¹⁴ Ahmd Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu, Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2006, hlm. 313.

¹⁵ R. William Liddle, *Resiko Partai Politik Lokal*, Kolom Majalah Tempo, 14 Agustus 2005, hlm. 83.

¹⁶ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*. hlm. 313.

masyarakat sipil terutama yang berasal dari Aceh mendukung diberikannya kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada di Aceh melalui calon perseorangan. JDA melalui juru bicaranya Adi Aman menyampaikan sikap, mendukung calon perseorangan dalam Pilkada di Aceh dan meminta masa berlakunya tanpa pembatasan. Alasan yang dikemukakan adalah calon perseorangan merupakan kehendak dan dambaan rakyat Aceh.¹⁷

JDA salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Aceh melalui salah seorang tokohnya Ahmad Husein menyatakan menolak pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah pasal tersebut tidak sesuai dengan MoU Helsinki.¹⁸ Masyarakat Aceh dan GAM menyetujui relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, karena hal tersebut sesuai MoU Helsinki. Iclasul Amal staf pengajar FISIPOL Universitas Gajah Mada, menolak relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8 ini. Alasan yang dikemukakan adalah, pasal tersebut dapat menimbulkan kontroversi.¹⁹

Berdasarkan uraian masalah tersebut, fokus perhatian studi yakni proses politik di DPR dalam merumuskan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pertanyaan yang diajukan yaitu pertama, bagaimana proses perdebatan, pertarungan kepentingan dan konsensus antar fraksi-fraksi dalam merumuskan isu mengenai partai politik lokal, calon perseorangan, pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dan relasi kewenangan pemerintah

¹⁷ Pandangan JDA ini disampaikan dalam RDP dengan Pansus DPR pada tanggal 8 Maret 2006.

¹⁸ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit*, hlm. 36-37.

¹⁹ Pandangan ini disampaikan dalam RDP dengan Pansus pada tanggal 6 Maret 2006.

pusat dengan pemerintahan Aceh? Kedua, apa yang menjadi pertimbangan elite fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh?

Studi ini hendak mengemukakan tujuan yang hendak dicapai yaitu, pertama, memahami proses perdebatan dan konsensus antara fraksi-fraksi dalam merumuskan isu tentang partai politik lokal, calon perseorangan, pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Kedua, mengetahui dan memahami pertimbangan elite fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh.

Studi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu politik terutama berkaitan dengan studi lembaga legislatif. Karena studi ini berusaha menjelaskan dinamika politik yang terjadi antara fraksi-fraksi di DPR dalam merumuskan kebijakan desentralisasi, berupa kewenangan khusus untuk Aceh. Hasil studi ini diharapkan memberikan inspirasi munculnya penelitian-penelitian yang lebih mendalam dan komprehensif di masa mendatang, khususnya penelitian yang berkaitan dengan DPR dengan perspektif yang berbeda dari penelitian ini. Hasil penelitian ini diharapkan digunakan sebagai bahan rujukan bagi para peneliti selanjutnya.

C. Kerangka Teori

TEORI utama yang digunakan dalam studi ini adalah teori konflik dan konsensus Maurice Duverger dan Maswadi Rauf, teori desentralisasi dari B.C Smith dan Svetlana Tsalik. Untuk mendukung analisis, studi ini menggunakan beberapa teori. Teori dimaksud adalah teori teori hubungan pemerintah pusat dengan daerah Carlton Clymer Rodee dkk, teori masyarakat sipil Thomas Meyer, teori globalisasi David Held, teori elite Suzanne Keller, teori hubungan legislatif eksekutif Scott Mainwaring dan

teori partai politik Hebert Feith.

Maurice Duverger menjelaskan, konflik dan konsensus saling melengkapi satu sama lain. Konflik dalam perkembangannya akan menghapus dirinya sendiri (*self-elimination*) dan menghasilkan harmoni sosial.²⁰ Penyebab konflik yaitu: (1) faktor yang bekerja pada diri perseorangan (individu), seperti tingkat kecerdasan dan faktor psikologis; (2) faktor-faktor kolektif, seperti perbedaan kelas, perbedaan ras atau pandangan rasialis, dan konflik antar kelompok horizontal yang meliputi kelompok teritorial, korporatif dan pertentangan yang berlainan ideologi.

Konflik kelompok terdiri atas konflik kelompok yang bersifat vertikal dan konflik kelompok yang bersifat horizontal. Konflik kelompok yang bersifat vertikal adalah konflik antara kelompok yang memiliki posisi yang tidak sama dalam strata masyarakat. Kelompok yang satu di atas dan kelompok lainnya berada di bawah. Termasuk konflik vertikal adalah konflik antara masyarakat dengan penguasa politik dan konflik antara daerah dengan pemerintah pusat. Sumber konflik antar kelompok vertikal adalah kelompok-kelompok yang lebih rendah menginginkan kesamaan sosial yang berarti pembagian dari berbagai aspek.

Konflik horizontal adalah konflik kelompok dalam tataran yang sama. Termasuk konflik kelompok horizontal adalah konflik kelompok ideologi dan kelompok teritorial. Konflik kelompok ideologi adalah konflik yang terjadi antara partai politik yang dilandasi ideologi partai atau konflik antara kelompok agama yang dilandasi keyakinan agama masing-masing. Menurut Duverger, nilai-nilai kedaerahan atau isu kedaerahan merupakan salah satu sumber yang melandasi konflik, baik konflik antar kelompok teritorial maupun konflik kelompok teritorial dengan

²⁰ Maurice Duverger, *Sosiologi Politik* (terjemahan Daniel Dhakidae), Jakarta: Rajawali, 1991, hlm. 275.

pemerintah pusat suatu bangsa.²¹

Mengenai konsensus yang disebutnya dengan istilah kompromi. Menurut Duverger, prinsip kompromi adalah membagi kue menjadi dua, memberikan separoh kepada setiap kelompok yang terlibat konflik. Karena itu kompromi mencerminkan keseimbangan kekuasaan yang berlaku ketika kekuatan-kekuatan politik yang bertikai mundur demi saling akomodasi. Kompromi bukanlah akhir dari pertikaian, akan tetapi hanyalah gencatan senjata, yang oleh perubahan dalam keseimbangan kekuasaan akan digantikan dengan yang lain.²²

Duverger membedakan dua teknik kompromi, yaitu teknik negosiasi dan teknik arbitrase. Teknik negosiasi adalah wakil-wakil pihak yang bertikai bertemu disekitar meja perundingan dan mencoba mengerjakan syarat-syarat penyelesaian, sambil memperhatikan kepentingan masing-masing dan membuat konsesi. Teknik arbitrase adalah pihak-pihak yang bertikai menggunakan pihak ketiga yang tidak mempunyai kepentingan yang mewakili diri mereka untuk penyelesaian perbedaan.²³

Konflik dan konsensus merupakan gejala sosial yang selalu ada di dalam setiap masyarakat, selama masyarakat ada. Selama masyarakat ada, selama itu pula konflik dan konsensus ada dalam masyarakat. Konflik mempunyai dampak yang amat besar bagi masyarakat, karena konflik yang berlangsung terus menerus akan menjurus ke arah disintegrasi sosial. Konflik memerlukan solusi yakni usaha-usaha untuk mencari titik temu antara pihak-pihak yang berkonflik sehingga konsensus tercapai.²⁴

Sumber konflik salah satunya adalah kecenderungan untuk

²¹ *Ibid*, 250-253.

²² *Ibid*, hlm. 348-350.

²³ *Ibid*, hlm. 346.

²⁴ Maswadi Rauf, *Konsensus dan Konflik Politik Sebuah Penjajagan Teoritik*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001, hlm. 1.

menguasai orang lain. Hal ini berarti kecenderungan manusia untuk berkuasa salah satu penyebab konflik. Manusia selalu menginginkan orang lain menganut apa yang dianutnya karena ia berpendapat bahwa apa yang dianutnya adalah terbaik bagi semua orang, disamping alasan untuk mendominasi.²⁵

Konsensus terjadi bila tercipta kesepakatan dalam hubungan antara dua orang/pihak atau lebih. Bila konsensus tercapai berarti konflik tentang masalah bersangkutan tidak ada. Bila konsensus tercapai berarti penyelesaian konflik (*conflict of resolution*) berhasil dicapai. Konsensus terbentuk bila pihak-pihak yang terlibat dalam interaksi berhasil mencapai titik temu, yakni pendapat yang sama sehingga tidak ada masalah dalam hubungan sosial tersebut dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya sama-sama mendapat keuntungan/manfaat yang wajar dari hubungan tadi. Hal ini disebut juga kompromi. Salah satu syarat tercapainya konsensus adalah tawar-menawar (*bargaining*), yang artinya kesediaan semua pihak yang terlibat dalam konflik untuk mengurangi tuntutan sendiri dan menerima bagian-bagian tertentu dari tuntutan pihak lain.²⁶

Beberapa model konsensus yaitu konsensus pendapat internal, konsensus pendapat dominan, konsensus pendapat luar, dan konsensus gabungan. Model konsensus pendapat internal. Model konsensus ini dicapai dari gabungan pendapat pihak-pihak yang terlibat konflik. Proses yang terjadi dalam model ini adalah usaha-usaha secara persuasif dalam musyawarah untuk mencari butir-butir pendapat yang dianut oleh pihak-pihak yang berkonflik yang dapat disetujui oleh pihak-pihak yang berkonflik. Dalam proses tersebut terjadi proses tawar-menawar berupa kesediaan satu pihak untuk menerima butir-butir pendapat tertentu dari pihak lain dengan ketentuan bahwa

²⁵ *Ibid*, hlm. 2-4.

²⁶ *Ibid*, hlm. 13-14.

pihak lain juga harus bersedia menerima butir-butir tertentu dari pendapat pihaknya. Model konsensus pendapat dominan. Model ini hanya terjadi bila pihak-pihak yang berkonflik terdiri dari dua pihak. Karena besarnya perbedaan pendapat di antara mereka, dan setelah musyawarah tidak mencapai hasil, bisa saja muncul pendapat yang menganggap bahwa pendapat salah satu pihak dianggap cukup baik untuk dijadikan konsensus.

Model konsensus pendapat luar, yakni konsensus yang dibentuk dari pendapat-pendapat pihak lain, bukan pendapat-pendapat dari pihak-pihak yang berkonflik. Digunakannya pendapat pihak luar karena adanya kesulitan-kesulitan dari pihak-pihak yang bertikai untuk menerima pendapat lawan masing-masing. Model keempat adalah konsensus gabungan. Dalam model ini digunakan butir-butir pendapat tertentu yang dianut oleh pihak-pihak yang terlibat konflik, di samping butir-butir pendapat lain yang berasal dari pihak yang tidak terlibat konflik. Diterimanya butir-butir tertentu dari pendapat pihak lain menunjukkan bahwa ada kesulitan dari pihak yang terlibat konflik untuk menerima butir-butir pendapat mereka sendiri. Sebagai cara untuk mencapai konsensus, mereka mendapatkan pendapat pihak luar yang dapat disetujui bersama. Model konsensus di atas, atas musyawarah untuk mencapai mufakat yang terjadi antara pihak-pihak yang berkonflik. Usaha untuk mencapai konsensus dilakukan dengan cara mencapai kompromi yakni membentuk butir-butir pendapat yang dapat disetujui bersama.²⁷

Konsep konsensus akan memiliki makna apabila dikaitkan dengan konflik. Kehadiran konsensus dan konflik adalah wajar dalam suatu masyarakat majemuk, karena lahir dari dinamika pergaulan sehari-hari. Perbedaan pendapat atau ide, perbedaan kepentingan termasuk konsep konflik dalam kadar

²⁷ *Ibid*, hlm. 16-17.

yang rendah. Bila perbedaan ide dan kepentingan tersebut menjelma menjadi pertentangan kepentingan dan ide, maka kadar konfliknya menjadi tinggi yang muncul dalam bentuk konfrontasi. Perbedaan pendapat atau ide yang berlarut-larut yang akhirnya dapat merusak masyarakat itu sendiri. Dalam pengertian demikian amat penting arti konsensus supaya konflik tidak sampai memperlihatkan wajah negatif. Konsensus berarti kemampuan untuk menjinakkan konflik sehingga masyarakat akan mengambil manfaat dari segi aspek baiknya.²⁸

Teori konflik dan konsensus akan dimanfaatkan untuk menganalisis perbedaan sikap fraksi-fraksi dan proses menyelesaikan perbedaan dalam merumuskan, partai politik lokal, dan calon perseorangan, bentuk kewenangan khusus yang akan diberikan kepada Aceh tentang isu pembagian kewenangan dan relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.

Menurut BC. Smith desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari level atas ke level bawah di dalam suatu hirarki teritorial, yang dapat dilakukan satu pemerintahan di dalam suatu negara atau dalam suatu organisasi besar.²⁹ Bagi Smith, kebijakan desentralisasi mengandung aspek nilai dan tujuan yaitu untuk kepentingan pemerintah pusat (kepentingan nasional) dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Bentuk aspek kepentingan pemerintah pusat yaitu pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan menciptakan stabilitas politik. Bentuk aspek kepentingan daerah yaitu kesetaraan politik (*political equality*), tanggung jawab pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*).

Aspek pendidikan politik (*political education*), melalui

²⁸ Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia* (kumpulan karangan), Jakarta: PT Gramedia, 1980, hlm. 59-60.

²⁹ B..C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan) Jakarta: Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI), 2012, hlm.1.

desentralisasi diharapkan masyarakat akan belajar dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi. sehingga dapat ikut belajar dalam memahami dan mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah. Latihan kepemimpinan politik (*to provide training in political leadership*). Melalui desentralisasi diharapkan memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin level nasional. Asumsinya, pemerintah daerah merupakan wadah untuk *training* bagi politisi dan birokrat sebelum menduduki posisi di tingkat nasional. Menciptakan stabilitas politik (*create political stability*) melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan suasana kehidupan sosial politik yang damai dan mencegah konflik di daerah.

Tujuan desentralisasi dari aspek kepentingan daerah yaitu, persamaan politik (*political equality*) yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Perwujudannya berupa menjadi anggota partai politik, kebebasan mengekspresikan kepentingan dan aktif dalam proses pengambilan keputusan. Tanggung jawab publik pemerintah daerah (*local accountability*) melalui kebijakan desentralisasi akan meningkatkan kemampuannya dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*), yakni melalui desentralisasi diharapkan akan memotivasi pemerintah daerah untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Asumsinya, pemerintah daerah lebih banyak mengetahui permasalahan yang dihadapi komunitasnya.³⁰

Svetlana Tsalik mengartikan desentralisasi, pemindahan

³⁰ *Ibid.* hlm. 29-44.

kekuasaan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan lokal.³¹ Dalam pandangannya, beberapa pertimbangan elite-elite nasional melaksanakan kebijakan desentralisasi yaitu terdapat manfaat politik bagi kepentingan partai politik mereka untuk posisi di pemerintahan dan konstituennya. Kebijakan desentralisasi dilakukan bila bantuan internasional yang akan diterima mensyaratkan sejumlah langkah desentralisasi. Dalam kasus ekstrim, kebijakan desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mempersatukan negara (integrasi) menghadapi kelompok yang hendak memisahkan diri (*separatisme*).³²

Semenjak reformasi tahun 1998 tuntutan masyarakat daerah menjadi sangat radikal dalam menuntut untuk memperbesar desentralisasi dan otonomi, yang harus diakomodasi oleh pemerintah. Hal ini disebabkan masa Orde Baru, banyak pembatasan-pembatasan di bidang politik. Misalnya peranan DPRD dalam pemilihan gubernur dan bupati/wakota memang ada, tetapi putusan akhir diambil Presiden di Jakarta. Dalam bidang fungsional dan administrasi, desentralisasi juga terbatas dan dikenal sebagai dekosentrasi dan tugas *medebewind*. Undang-Undang tentang pemerintah daerah telah menimbulkan *shifting of power* dari pusat ke daerah. Banyak terjadi perubahan besar dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, khususnya yang menyangkut desentralisasi politik, fungsional dan administratif. Dalam desentralisasi politik, pemilihan kepala daerah sepenuhnya dilakukan DPR, pengesahan tetap dilakukan Presiden. Kemudian berdasarkan UU No.32 tahun 2004 diterapkannya Pilkada secara langsung. Dalam desentralisasi fungsional, banyak urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah, sehingga sudah mendekati negara federal. Hanya

³¹ Svetlana Tsalik, "Ukuran dan Demokrasi Alasan dan Dukungan untuk Desentralisasi", dalam Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, (edisi terjemahan) Yogyakarta; Ire Press, 2003, hlm.196.

³² *Ibid*, hlm.174.

masalah-masalah penting, yaitu hankam, agama, kehakiman, keuangan, dan luar negeri, yang tetap bagian pemerintah pusat. Desentralisasi administratif, prinsip dekosentrasi dihapus dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah pegawai daerah dan menimbulkan masalah.”³³

UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pengertian desentralisasi dan otonomi daerah terdapat pada Pasal 1 yang menyatakan, “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”³⁴

Hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan lokal berkaitan dengan pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam suatu negara. Bagaimana kekuasaan itu dibagi apakah bersifat sentralisasi atau desentralisasi. Dalam hubungan ini melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal. Menurut David Apter, hubungan kekuasaan antara

³³ Burhan D. Magenda, *Aspek-Aspek Politik Birokratik dan Ekonomi Perencanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, dalam *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, No. 02/Vol. XIV/Mi/2006, hlm. 417-419. Pemikiran yang sama dikemukakan Maswadi Rauf yang menyatakan bahwa situasi yang melahirkan tuntutan masyarakat untuk memperluas desentralisasi dan otonomi daerah adalah reformasi politik yang berlangsung semenjak tahun 1998 dan manajemen hubungan pusat dan daerah yang keliru pada masa Orde Baru. Lihat Maswadi Rauf, *Pemerintah Daerah dan Konflik Horizontal*, *Jurnal Ilmu Politik*, No.18 Jakarta: AIPI-Gramedia, 2002, hlm. 29.

³⁴ Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah nasional dengan pemerintah lokal, terdapat perbedaan antara negara kesatuan dengan negara federal. Negara kesatuan, hubungan wewenang dan kekuasaan terpusat pada pemerintah pusat. Negara federal, hubungan kekuasaan dan wewenang antara pemerintah pusat dengan negara bagian ada pembagian yang jelas.³⁵

Carlton Clymer Rodee dkk mengemukakan terdapat perbedaan hubungan kewenangan antara pemerintah nasional dengan pemerintah lokal dalam negara kesatuan dan negara federal. Negara kesatuan adalah negara di mana pemerintahan pusat atau pemerintahan nasional memegang kedudukan tertinggi, memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan. Tidak ada bidang kegiatan pemerintahan yang diserahkan konstitusi kepada satuan-satuan pemerintahan provinsi atau negara bagian. Negara kesatuan, pemerintahan pusat dapat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintahan lokal melalui UU yang disusun DPR nasional, namun otoritas tersebut bisa ditarik kembali. Dalam negara kesatuan pemerintah lokal lebih memerlukan kebijakan-kebijakan yang bersifat khusus ketimbang kebijakan yang bersifat umum dalam menghadapi masalah-masalah lokal. Salah satu keuntungan hubungan kekuasaan dalam negara kesatuan adalah terdapat keseragaman UU dan administrasi, yang memungkinkan seluruh bangsa beradaptasi dengan kondisi dan masalah baru. Kelemahannya adalah pemerintah pusat mengalami beban berat melakukan pengawasan administrasi yang terlalu tersentralisasi atas masalah-masalah lokal. Negara kesatuan mengabaikan kepentingan rakyat dalam hal masalah-masalah umum, karena dampak pemusatan birokrasi yang kaku.³⁶

³⁵ David Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES, 1987, hlm. 145.

³⁶ Carlton Clymer Rodee dkk, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: CV. Rajawali, 1983, hlm. 86.

Negara federal hubungan kewenangan antara pemerintahan nasional dengan negara bagian terdapat pembagian yang jelas dan tercantum dalam konstitusi. Kecenderungan yang terjadi dalam sistem federasi adalah perluasan kekuasaan ke arah kekuasaan dan tanggung jawab pemerintah federal. Hal ini terjadi karena masyarakat lebih memberikan perhatian kepada pemerintah nasional ketimbang, pemerintah negara bagian.³⁷

Larry Diamond, “*civil society* (masyarakat sipil) melingkupi kehidupan sosial terorganisasi yang terbuka, sukarela, mandiri, berswasembada, otonom dari negara, dan terikat pada tatanan legal atau seperangkat nilai-nilai bersama.”³⁸ Dengan karakteristik masyarakat sipil yang demikian itu, masyarakat sipil memiliki potensi untuk memupuk dan memperkuat demokrasi. Masyarakat sipil memajukan demokrasi dengan dua cara. *Pertama*, membantu menghasilkan transisi dari pemerintahan otoriter paling tidak ke terselenggaranya Pemilu yang demokratis. Hal ini diperlukan karena pentingnya peran publik yang diorganisir dan di mobilisasi oleh masyarakat sipil. *Kedua*, memperkuat dan melakukan konsolidasi demokrasi, dengan cara pengawasan terhadap penerapan kekuasaan negara, menumbuhkan institusi-institusi politik demokratis untuk menopang kontrol tersebut.³⁹

Salah satu fungsi masyarakat sipil yakni berperan dalam menyelesaikan konflik politik. Sebagaimana yang terjadi di Republik Afrika Tengah, dimana salah satu organisasi masyarakat sipil yakni *Contrafricaine des Droits de l’Homme* (LCDH) memainkan peran sebagai mediator konflik antara pemerintah dan pemberontak militer pada tahun 1996. Meskipun pem-

³⁷ *Ibid*, hlm.. 86-87.

³⁸ Larry Diamond, *Developing Democracy toward Consolidation*, (terjemahan) Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2003, hlm. 278.

³⁹ *Ibid*, hlm. 297-298.

berontakan ini akhirnya dipadamkan oleh intervensi militer Perancis, namun resolusi konflik politiknya merupakan peran mediator yang dilakukan LCDH dengan melakukan negosiasi dengan pemerintah dengan pemberontak militer dan antara pemerintah dengan kekuatan-kekuatan oposisi ⁴⁰

Thomas Meyer mengemukakan, masyarakat sipil adalah semua organisasi, serikat, asosiasi dan jaringan dimana orang secara sukarela bergabung dan berusaha memperjuangkan kesejahteraan umum di samping kesejahteraan mereka sendiri.⁴¹ Masyarakat sipil secara sukarela, menjalankan fungsi berperan sebagai kelompok kepentingan yang mempengaruhi pemerintah, parlemen, dan birokrasi pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Fungsi masyarakat sipil lainnya yaitu melibatkan diri dalam kegiatan komunitas kecil warganegara dan meningkatkan kemampuan melakukan tindakan politik. Mereka belajar mendapatkan informasi untuk meningkatkan kemampuan mereka. Organisasi masyarakat sipil senantiasa secara konsisten mempengaruhi partai politik yang berkaitan dengan tujuan politik mereka. Mengawasi tindakan partai dan pemerintah apakah kedua lembaga dimaksud benar-benar mewujudkan tujuan yang dikehendaki masyarakat.⁴²

David Held, Globalisasi menunjukkan kekuasaan dan kedalaman hubungan-hubungan dan lembaga-lembaga sosial yang melintasi ruang dan waktu sedemikian rupa sehingga, berbagai kegiatan semakin dipengaruhi oleh peristiwa-peristiwa yang terjadi di belahan dunia lain. Tekanan terhadap kebijakan menjalankan demokrasi merupakan bagian dari globalisasi.⁴³

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 307.

⁴¹ Thomas Meyer, *Demokrasi Sebuah Pengantar untuk Penerapan*, Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, hlm. 35.

⁴² *Ibid*. hlm. 36.

⁴³ David Held, *Demokrasi & Tatanan Global*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995, hlm. 25.

Globalisasi sebagai suatu kekuatan yang menyeragamkan dan melunturkan perbedaan politik. Namun, negara modern kian terjat dalam jaringan-jaringan global yang dimungkinkan oleh kekuatan-kekuatan semisupranasional, antarpemerintah, dan transnasional. Kemampuan negara bangsa bertindak secara independen dalam mengejar tujuan domestik dan internasional mengalami kemunduran.⁴⁴

Era globalisasi, wilayah yang satu dengan lainnya saling berhubungan, tanggung jawab negara (pertahanan dan ekonomi) tidak dapat dipenuhi oleh suatu negara tanpa adanya kerjasama dengan dunia internasional. Karena tuntutan atas negara kian meningkat, maka negara dihadapkan pada serangkaian problem kebijakan yang tidak dapat dipecahkan secara memadai, tanpa kerjasama dengan pelaku negara dan non-negara yang lain. Oleh karena itu, negara harus meningkatkan integrasi politiknya dengan negara lain seperti Uni Eropa, Amerika Serikat, Dana Moneter Internasional (IMF), dan Bank Dunia.⁴⁵

Suzanne Keller dikenal dengan teorinya tentang elite strategis. Menurut Keller, elite merupakan minoritas yang diangkat untuk melayani suatu kolektivitas yang bernilai sosial. Kaum elite merupakan minoritas-minoritas yang efektif dan bertanggung jawab. Efektif melihat kepada pelaksanaan kegiatan kepentingan dan perhatian kepada orang lain tempat golongan elite ini memberikan tanggapannya. Sementara, bertanggung jawab adalah untuk merealisasikan tujuan sosial yang utama dan untuk kelanjutan tata sosial.⁴⁶

Beberapa ciri elite adalah bahwa pada umumnya: (1) jumlahnya lebih kecil dalam hubungannya dengan jumlah

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 112.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 110-111.

⁴⁶ Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elite: Peranan Elite-Penentu dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 1995, hlm. 3.

penduduk; (2) posisi yang mereka duduki merupakan yang paling penting dan sentral; (3) memiliki tanggung jawab yang lebih besar dari pada penduduk lainnya; serta (4) imbalan yang mereka terima lebih besar untuk kebaikan hidup.⁴⁷ Elite strategis adalah para spesialis istimewa. Elite strategis terdiri dari perseorangan yang dipilih atas dasar motivasi dan kemampuan individual. Karena kemampuan atau keahlian dan motivasi itu, maka pembinaan elite penentu tidak terbatas pada suatu kelompok atau kelas khusus. Keputusan elite ini mencerminkan dan mempengaruhi ciri masyarakat tempat ia tumbuh. Termasuk elite strategis adalah anggota parlemen, Menteri, pegawai tinggi, diplomatik, jurnalis, militer, dan bisnis.⁴⁸

Elite strategis mempunyai peran dan tanggung jawab melembagakan kesatuan moral dari suatu masyarakat yang menjadi terbagi-bagi dengan penekanan kepada tujuan dan kepentingan bersama. Elite strategis berperan dan bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan dan menyelaraskan kegiatan yang bercabang-cabang, mengatasi perpecahan, dan menyelesaikan konflik-konflik kelompok.⁴⁹

Sementara itu, dalam hal hubungan legislatif-eksekutif mengacu pada pola interaksi kedua belah pihak yang dikonstruksikan melalui seting atau tata kelembagaan, maupun terbangun dalam konteks realitas politik antara eksekutif di satu pihak dan parlemen di pihak lain. Realitas hubungan eksekutif-legislatif dalam konteks sistem demokrasi diwarnai oleh dua kecenderungan utama, yaitu pola hubungan yang bersifat dominasi satu lembaga atas yang lain, baik dominasi eksekutif atas legislatif atau sebaliknya (dominasi legislatif atas eksekutif)

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 108-109.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 41, 82, 434-436.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 116. Mengenai dasar-dasar pemikiran teori elite ini lihat S.P. Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali Pers, 1987, hlm. 202-239.

dan pola seimbang.⁵⁰ Salah satu kelebihan dari pemerintahan presidensial antara lain adalah stabilitas eksekutif, karena masa jabatan Presiden bersifat tetap (*fixed term*). Sebaliknya, salah satu kelemahan dari sistem presidensial adalah masalah konflik eksekutif dengan legislatif yang dapat mengarah kepada jalan buntu (*deadlock*).⁵¹

Scott Mainwaring mengemukakan bahwa kombinasi sistem multipartai dengan sistem presidensial dapat menciptakan kesulitan dan konflik dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif dan mengancam stabilitas demokrasi. Sebagaimana dikemukakannya,

*The combination multiparty system and presidentialism is inconducive to democratic stability because it easily creates difficulties in the relationship between the president and the congress. To be effective, government must be able to push through policy measures, which is difficult to do when the executive faces a sizeable majority opposition in the legislature. And conflict between the executive and the legislature is frequent when different parties control the two branches.*⁵²

(“Kombinasi sistem multi-partai dan sistem presidensial tidak kondusif untuk stabilitas demokrasi karena hal itu mudah menciptakan kesulitan dalam hubungan Presiden dengan kongres. Untuk menjadi efektif, pemerintah harus mampu untuk mendorong langkah-langkah kebijakan, yang sulit untuk dilakukan adalah ketika Presiden menghadapi mayoritas oposisi di legislatif. Konflik eksekutif dan legislatif dapat terjadi

⁵⁰ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale: Yale University, 1984, hlm. 67-89.

⁵¹ Arend Lijphart, “Introduction”, dalam Arend Lijphart (Ed), *Parliamentary Versus Government*, New York, Oxford University Press, 1992, hlm. 1-15.

⁵² Scott Mainwaring, “Presidentialisme in Latin America”, dalam Arend Lijphart (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press 1992, hlm. 114.

ketika partai-partai yang berbeda mengontrol kedua cabang tersebut.”)

Kesulitan lainnya kombinasi sistem multipartai dengan sistem presidensial adalah kesulitan dalam membangun koalisi. Bahwa,

*The combination of presidentialism and multipartism is complicated by the difficulties of interparty coalition building in presidential democracies, with deleterious consequences for democratic stability.*⁵³

(“Kombinasi presidensial dan multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antar partai dalam demokrasi presidensial. Sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.”)

Hubungan eksekutif dan legislatif Indonesia telah beralih dari dominasi sistem presidensialisme selama masa Orde Baru ke arah keseimbangan antara sistem parlementarisme masa reformasi pasca amandemen UUD 1945. Indonesia menjurus kepada sistem Presidensial yang kuat dan parlemen yang kuat. Dalam sistem ini muncul problem, jika Presiden tidak memiliki mayoritas dukungan di parlemen, bisa menimbulkan *impeachment*.⁵⁴

Kebuntuan politik (*Political deadlock*) dalam hubungan presiden-parlemen dapat terjadi, karena hal tersebut melekat dengan sistem presidensial. Penyebab terjadinya kebuntuan hubungan presiden-DPR dalam sistem presidensial di Indonesia bukan disebabkan masalah politik, tapi disebabkan oleh karakter

⁵³ Scott Mainwaring “*Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*”, dalam Jurnal Comparative Political Studies, Vol 26, No.2, 1993, hlm. 228.

⁵⁴ Burhan D. Magenda, *Dinamika Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif Dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Gloria Juris, Volume 7, Mei-Agustus 2007, hlm. 129.

para politisi yang menjadi Presiden dan anggota DPR.⁵⁵

Ketegangan antara Presiden dan lembaga legislatif dapat terjadi pada sistem peresidensial dengan multipartai dalam melaksanakan fungsi legislasi. Ketegangan dimaksud terjadi, bila Presiden yang mendapat dukungan minoritas dari lembaga legislatif tidak mampu membentuk koalisi dengan partai politik untuk memperoleh dukungan dari legislatif. Kesulitan membangun koalisi partai ini, disebabkan kepentingan partai politik yang beragam.⁵⁶

Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita yang sama, tujuan kelompok ini untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.⁵⁷ Fungsi partai politik antara lain adalah fungsi fungsi pengatur konflik (*conflict management*), yakni fungsi partai politik untuk mengatur konflik yang terjadi dalam masyarakat antar masyarakat atau masyarakat dengan pemerintah, dan mengatur konflik yang terjadi pada internal partai politik.⁵⁸

⁵⁵ Maswadi Rauf, "Evaluasi Sistem Presidensial " dalam Moch. Nuhassim & Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar-Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), 2009, hlm. 33-45.

⁵⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta:, PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 272. Problem sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai untuk Indonesia lihat Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR Dalam Demokrasi Presidensial Di Indonesia (2004-2008)*, Disertasi Universitas Indonesia Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik, 2008.

⁵⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1981, hlm. 160-161.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 163-164. Lihat juga fungsi-fungsi partai politik menurut Gabriel Almond, "Kelompok kepentingan Dan Partai Politik " dalam Mochtar Masoed dan Collins Mac Andrews (ed), *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982, hlm. 60-64.

Partai politik dalam menjalankan peran dan fungsi dilandasi ideologi dan kepentingan. Ideologi merupakan sistem nilai dan norma, dan cita-cita yang ingin dicapai partai politik berupa nilai demokrasi, kebangsaan, dan agama. Ideologi ini menjadi identitas partai politik yang membedakannya dengan partai lainnya.⁵⁹ Kepentingan partai politik adalah sekumpulan aspirasi yang diperjuangkan oleh setiap partai politik dalam rangka mencapai tujuan-tujuannya. Kepentingan partai dapat berupa kepentingan untuk memperoleh posisi atau jabatan di pemerintahan dan kepentingan untuk konstituen partai.⁶⁰

Herbert Feith mengelompokkan partai politik di Indonesia berdasarkan aliran ideologi yaitu, nasionalisme radikal, tradisionalisme Jawa, Islam, sosialisme demokrasi, dan komunisme. Setiap partai politik dapat dipengaruhi lebih dari satu aliran. Nasionalisme radikal diwakili PNI, namun PNI juga dipengaruhi tradisional Jawa. Masjumi selain dipengaruhi Islam juga dipengaruhi oleh sosial demokrat. Aliran tradisionalisme Jawa dan sosialisme demokrat semasa Orde Baru mengalami modifikasi, berganti dengan aliran developmentalis-integralis. Menurut Feith partai politik yang beraliran Islam dan Nasionalisme akan tetap berperan mewarnai perpolitikan Indonesia.⁶¹

D. Metode Penelitian

PENELITIAN ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang dilakukan dalam

⁵⁹ Lili Romli, *Masalah Kelembagaan Partai Politik di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik, Vol 5, No.1, 2008, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), hlm. 26.

⁶⁰ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 27 dan 318.

⁶¹ Herbert Feith & Lance Castles (ed), *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES, 1988, hlm. xxv-xxii.

setting tertentu yang ada dalam kehidupan riil dengan maksud menginvestigasi dan memahami fenomena apa yang terjadi dan bagaimana terjadinya.⁶² Alasan penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah, karena menekankan pemahaman terhadap fenomena sosial melalui gambaran holistik dan memperbanyak pemahaman mendalam.⁶³ Penelitian ini tanpa bertujuan menguji hipotesis. Penelitian ini tidak menggunakan prosedur analisis statistik. Tipe penelitian ini bersifat dekriptif-analitis yakni tipe penelitian yang berusaha menggambarkan realitas sosial yang kompleks melalui penyederhanaan dan klasifikasi dengan memanfaatkan konsep-konsep yang bisa menjelaskan suatu gejala sosial secara analitis.⁶⁴

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui dua teknik atau cara pengumpulan data. *Pertama*, studi pustaka, yakni sejumlah informasi yang diperoleh melalui penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis, berupa data-data yang bersumber dari dokumen terutama risalah pembahasan RUU PA, buku, disertasi, tesis, jurnal, majalah, koran dan internet. *Kedua*, wawancara mendalam (*in-dept interview*) yakni serangkaian informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan para narasumber. Tujuannya untuk melengkapi informasi yang tidak diperoleh melalui studi pustaka. Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan instrumen pedoman wawancara (*interview guide*). Para narasumber penelitian ini, yaitu:

1. M. Nasir Jamil, Anggota Pansus RUU PA, asal fraksi F-PKS. Pekerjaan saat wawancara anggota DPR RI periode 2014-

⁶² Saifuddin Zuhri Qudsi, Pengantar Bayang-Bayang Agenda Revolusioner Penelitian Kualitatif, dalam Norman K. Denzim dkk (ed), *The Sage HandBook of Qualitative Research*, edisi ketiga, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. vxiii.

⁶³ Lexi J, Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (edisi revisi), Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006, hlm. 31.

⁶⁴ J. Vredenburg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia, 1983, hlm. 34-35.

- 2019 dari PKS, wawancara tanggal 12 Oktober 2014.
2. Irmadi Lubis Anggota Pansus RUU PA, asal fraksi F-PDIP. Pekerjaan saat wawancara anggota DPR RI periode 2014-2019 dari P-DIP, wawancara tanggal 3 November 2014.
 3. Ahmad Farhan Hamid, Anggota Pansus RUU PA, asal fraksi F-PAN. Pekerjaan saat wawancara pengusaha, wawancara tanggal 3 Desember 2014.
 4. Benny Kabur Harman, Anggota Pansus RUU PA asal fraksi F-PD. Pekerjaan saat wawancara anggota DPR RI periode 2014-2019 dari Partai Demokrat, wawancara tanggal 5 Desember 2014.
 5. Syaifullah Ma'syum, Anggota Pansus RUU PA, asal fraksi F-PKB. Pekerjaan saat wawancara pengusaha, wawancara tanggal 9 Januari 2015.
 6. Ferry Mursyidan Baldan, Ketua Pansus RUU PA, asal fraksi F-PG. Pekerjaan saat wawancara anggota Partai Nasional Demokrat (NasDem), wawancara tanggal 1 Agustus 2016.
 7. Yusril Ihza Mahendra, Menteri Sekretaris Negara mewakili Presiden mengikuti pembahasan RUU PA di DPR. Pekerjaan saat wawancara Pengacara, wawancara tanggal 24 Agustus 2016.
 8. Fachrur Razi, Pekerjaan saat wawancara Juru Bicara Partai Aceh dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari provinsi Aceh periode 2014-2019, wawancara tanggal 10 April 2015.

Analisa data penelitian ini dilaksanakan dalam empat tahap yaitu tahap pengecekan data, tahap pengkategorian data dan tahap penafsiran data, dan tahap kesimpulan. *Pertama*, tahap pengecekan data. Pengecekan data dalam penelitian ini menggunakan tehnik triangulasi. Triangulasi adalah tehnik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu

yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu.⁶⁵ Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah setelah data diperoleh melalui kepustakaan dan wawancara dilakukan pengecekan satu sama lainnya. Misalnya data hasil wawancara dengan nara sumber yang satu akan dicek dengan data-data dengan nara sumber lainnya. Data hasil wawancara juga akan dicek dengan data yang berasal dari studi pustaka. Hal tersebut dimaksudkan agar penyajian data dalam penelitian ini betul-betul akurat.

Kedua, tahap pengkategorian atau pengklasifikasian data. Dalam tahap ini data-data yang sudah dicek, kemudian diklasifikasi atau dikategori menurut urutan pembahasan dalam penelitian. *Ketiga*, tahap penafsiran data. Pada tahap ini dilakukan penafsiran atau pemberian makna yang signifikan terhadap data yang diklasifikasi dan dicari hubungannya satu sama lain. *Keempat*, tahap pengambilan kesimpulan dan implikasi teori. Pada tahap ini dilakukan pengambilan kesimpulan terhadap data dan fenomena yang sudah disusun untuk menjawab pertanyaan penelitian.

E. Sistematika Penulisan

PENULISAN buku ini dibagi beberapa bab pembahasan dengan sistematika sebagai berikut. **Bab 1 Pendahuluan.** Bab ini memuat kerangka dasar penelitian. Bab ini menguraikan, latar belakang masalah, pokok permasalahan dan fokus studi, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 Dinamika Politik Hubungan Pemerintah Pusat dan Aceh. Bab ini memberi gambaran mengenai sejarah hubungan pemerintah pusat dengan Aceh. Ada dua pokok bahasan yang disajikan pada bab ini. *Pertama*, DI/TII dan

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 330-331.

kebijakan pemerintah pusat. fokus bahasan adalah memberikan gambaran mengenai latar belakang munculnya peristiwa DI/TII dan kebijakan pemerintah pusat. *Kedua*, GAM dan kebijakan pemerintah pusat. Fokus bahasan adalah memberikan gambaran mengenai latar belakang munculnya GAM dan kebijakan pemerintah pusat. Kebijakan pemerintah pusat dimaksud adalah masa pemerintahan Orde Baru, pemerintahan Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Bab 3 Proses Politik Pembahasan Isu Tentang Partai Politik Lokal dan Calon Perseorangan. Bab ini berusaha memberikan gambaran mengenai proses perdebatan dan konsensus fraksi-fraksi dalam proses perumusan UU No 11 tahun 2006 tentang isu partai politik lokal dan calon perseorangan. Ada empat pokok bahasan dalam bab ini. Pertama, sikap dan pandangan pemerintah tentang partai politik lokal dan calon perseorangan. Kedua, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang partai politik lokal. Ketiga, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang calon perseorangan. Keempat, pandangan masyarakat sipil tentang partai politik lokal dan calon perseorangan.

Bab 4 Proses Politik: Pembahasan Isu tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh. Bab ini pada intinya memberikan gambaran mengenai proses perdebatan dan konsensus fraksi-fraksi dalam proses perumusan UU No 11 tahun 2006 tentang isu hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Ada empat pokok bahasan: *pertama*, sikap dan pandangan pemerintah tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. *Kedua*, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan Aceh. *Ketiga*, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang relasi kewenangan pemerintah

pusat dengan pemerintah Aceh. Keempat, pandangan masyarakat sipil tentang hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah Aceh.

Bab 5 Penutup. Bab ini menguraikan kesimpulan penelitian, temuan penelitian, dan implikasi teori. Bagian kesimpulan pada intinya menjawab pertanyaan penelitian. Temuan penelitian merupakan temuan dari hasil analisis penelitian. Bagian implikasi teori menjelaskan dan menganalisis relevansi teori yang digunakan dengan temuan-temuan penelitian.

Buku ini diakhiri **Epilog**, yang secara singkat membahas mengenai dinamika hubungan pemerintah pusat dengan Aceh tentang isu bendera Aceh. Isu ini muncul setelah MoU Helsinki dan setelah UU No. 11 Tahun 2006.[]

Bab 2

Dinamika Politik Hubungan Pemerintah Pusat dan Aceh

BAB ini menjelaskan sejarah hubungan pemerintah pusat dengan Aceh. Semenjak kemerdekaan terdapat dua peristiwa yang mewarnai hubungan pemerintah pusat dengan Aceh dalam situasi konflik. Peristiwa dimaksud adalah peristiwa DI/TII pada tahun 1953 dan GAM pada tahun 1976. Fokus pembahasan pada bagian ini adalah pertama, DII/TII dan kebijakan pemerintah pusat.

Bab ini menjelaskan latar belakang munculnya DI/TII dan bentuk kebijakan pemerintah pusat menghadapinya. Kedua GAM dan kebijakan pemerintah pusat. Bagian ini menjelaskan latar belakang munculnya GAM dan bentuk kebijakan pemerintah pusat menghadapinya. Pemerintah pusat yang dimaksud adalah pemerintah Orde Baru, pemerintahan Presiden B.J. Habibie, pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, dan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

A. DI/TII dan Kebijakan Pemerintah Pusat

1. Latar Belakang

PADA tanggal 21 September 1953 muncul gerakan sekelompok masyarakat di Aceh, yang memproklamirkan berdirinya Negara Islam Indonesia (NII) Aceh. Peristiwa ini dikenal dengan pemberontakan Darul Islam/ Tentara Islam (DI/TII) Aceh, yang dipimpin oleh Muhammad Daud Beureueh (Daud Beureueh) seorang ulama Aceh. Dalam naskah proklamasi yang dikeluarkan, menyatakan Aceh sebagai bagian dari NII yang dipimpin Kartosuwiryo. Proklamasi tersebut menyatakan:

Proklamasi Berdasarkan pernyataan Negara Republik Islam Indonesia pada tanggal 21 Syawal 1368/7 Agustus 1949 oleh Imam Kartosuwiryo atas nama ummat Islam Indonesia, maka dengan ini kami nyatakan daerah Aceh dan sekitarnya menjadi bagian dari pada Negara Islam Indonesia.

Ttd

Teungku Muhd. Daud Beureueh.

Tertanggal Aceh Darussalam, 13 Muharram 1373/21 September 1953.¹

Bersamaan dengan proklamasi berdirinya NII Aceh, Daud Beureueh mengeluarkan Maklumat. Maklumat tersebut menyatakan bahwa “Dengan lahirnya proklamasi Negara Islam Indonesia Aceh dan daerah sekitarnya, maka lenyaplah kekuasaan pemerintahan pancasila di Aceh dan daerah sekitarnya, digantikan oleh Negara Islam”. Maklumat tersebut menyerukan kepada masyarakat untuk tidak menghalangi gerakan Tentara Islam Indonesia (TII), tetapi membantu dan bekerjasama untuk menegakkan keamanan dan kesejahteraan

¹ Hardi, *Daerah Istimewa Aceh Latar Belakang dan Masa depannya*, Jakarta: Panca Serangkai, 1993, hlm. 132.

negara.²

Untuk melengkapi konsepsi NII Aceh, Daud Beureueh menetapkan 13 dasar pijakan untuk menyusun personalia pemerintahan NII. *Pertama*, Aceh dan daerah sekitarnya merupakan daerah otonom luas, yang berbentuk wilayah bagian dari Negara Islam Indonesia. *Kedua*, wilayah atau provinsi dengan otonomi yang luas tersebut dipimpin oleh gubernur sipil dan militer, yang berkedudukan di Ibu kota wilayah. *Ketiga*, gubernur sipil dan militer merupakan kepala pemerintahan tertinggi dan pemerintahan dari angkatan perang NII yang berada di daerah Aceh. dan sekitarnya. Angkatan perang ini merupakan komando Tentara Islam Indonesia Teritorium V, dengan nama Divisi Cik Di Tiro. *Keempat*, untuk wilayah terdapat sebuah Dewan Syura (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). *Kelima*, Dewan Syura terdiri dari seorang Ketua, Wakil Ketua, dan lima orang anggota.

Keenam, gubernur sipil dan militer karena jabatannya menjadi Ketua Dewan Syura. *Ketujuh*, Majelis Syura dikepalai seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua, sedangkan anggotanya akan ditetapkan dengan peraturan yang akan ditetapkan. *Kedelapan*, Dewan Syura merupakan badan eksekutif dan Majelis Syura merupakan badan legislatif. *Kesembilan*, gubernur sipil dan militer, karena jabatannya selain dari Ketua eksekutif wilayah merupakan wakil pemerintah pusat dari Imam Negara. *Kesepuluh*, disamping gubernur sipil dan militer diperbantukan staf penasihat militer dan dewan militer.

Kesebelas, dewan militer mempunyai kekuasaan memberi nasehat dan pertimbangan kepada gubernur sipil dan militer, menetapkan garis-garis politik di sudut strategis dan pertahanan untuk seluruh angkatan perang baik militer maupun mobilisasi umum. Dewan juga menyusun dan merencanakan koordinasi dalam lapangan barisan-barisan rakyat sukarela. *Keduabelas*,

² *Ibid*, hlm. 133

wilayah Aceh dan sekitarnya merupakan suatu daerah teritorium tentara dengan kekuatan divisi besar, seterusnya yang tersebut sebagai Tentara Islam Indonesia Teritorium V divisi Tjik Di Tiro. *Ketigabelas*, Tentara Islam Indonesia Teritorium V Tengku Tjik Di Tiro dalam pelaksanaannya diselenggarakan oleh sebuah staf komando yang dipimpin seorang Kepala Staf.³

NII Aceh sebagai sebuah provinsi dengan otonomi yang luas dipimpin langsung Daud Beureueh. Dalam kepemimpinannya, Daud Beureueh dibantu tiga wakil gubernur. Hasan Ali untuk Aceh Besar, Pidie, dan Aceh Tengah. Hasan Saleh mengkoordinasikan wilayah Aceh Utara, Aceh Timur, dan Tanah Karo. Abdul Gani menangani Aceh Selatan, Aceh Barat, dan Tapanuli Barat. Untuk wilayah tingkat dua, Daud Beureueh mengangkat sejumlah bupati. Bupati Aceh Besar adalah Sulaiman Daud, bupati Aceh Pidie adalah TA Hasan, bupati Aceh Utara adalah Sjech Abdul Hamid, bupati Aceh Timur adalah Saleh Sadri, bupati Aceh Selatan adalah Zakaria Yunus. Untuk perjuangan militer, Daud Beureueh membentuk tujuh resimen dan satu angkatan polisi yang dipimpin A.R Hasyim.⁴

Pada tanggal 23 September 1955 para tokoh Aceh mengadakan Kongres Rakyat Aceh. Kongres rakyat Aceh ini didukung ulama Aceh yang tergabung dalam Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA). Beberapa keputusan penting Kongres Rakyat Aceh adalah *pertama*, menyatakan Aceh sebagai negara bagian dari sebuah konfederasi NII yang dipimpin Kartosuwiryo di Jawa Barat.⁵

³ Neta S. Pane, *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka Solusi, Harapan, dan Impian*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2001, hlm. 14-15.

⁴ *Ibid*, hlm. 16.

⁵ NII pimpinan Kartosuwiryo di Jawa Barat diproklamkan pada tanggal 7 Agustus 1949. Lihat Karl D. Jackson, *Kewibawaan Tradisional, Islam dan Pemberontakan Kasus Darul Islam Jawa Barat*. Jakarta: Grafiti, 1990. Untuk sejarah konflik Aceh sebelum kemerdekaan lihat Antony Reid,

Kedua, Kongres Rakyat Aceh menetapkan untuk memisahkan kekuasaan pemerintahan sipil dan kekuasaan militer. Pemerintahan sipil harus dijalankan oleh elite sipil, sedangkan kekuasaan militer harus dipegang langsung oleh perwira militer. Sehingga perlawanan terhadap pemerintah pusat dapat berlangsung secara efektif. *Ketiga*, membentuk susunan pemerintahan dengan membentuk sebuah kabinet. Susunan kabinet NII Aceh hasil Kongres Rakyat Aceh dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.1
Susunan Kabinet NII Aceh Tahun 1955

Jabatan	Nama
Kepala Negara	Teungku Muhammad Daud Beureueh
Ketua Majelis Syura	Teungku Amir Husein Al Mujahid
Perdana Menteri/Menteri Dalam Negeri	Hasan Ali
Menteri Keuangan/Kesehatan	Teungku Ahmad Hasan
Menteri Pertahanan/Keamanan	Kolonel Husin Yusuf
Menteri Kehakiman	Teungku Zainal Abidin
Menteri Peperangan	Hasan saleh
Menteri Sosial	Teungku Harun
Menteri Perhubungan	Teungku Yusuf Hasyim
Menteri Penerangan	A.G. Mutyara

Sumber : Hardi (1993).

Kepemimpinan militer, DI/TII Aceh membentuk tujuh resimen wilayah pertahanan dan perlawanan. Resimen I/Gajah Putih dipimpin Ibrahim Saleh, Resimen II/Samudra dipimpin H. Ibrahim. Resimen III/Salahuddin dipimpin Gazali Idris, Resimen IV/Kawai dipimpin Hasan Hanafah, Resimen V/Laut

Asal Mula Konflik Aceh (terjemahan Masri Maris), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007.

Tawar dipimpin Ilyas Leube, Resimen VI/Kutakarang dipimpin A. Wahab Ibrahim, dan Resimen VII/Tarmihin dipimpin Hasnuddin Siregar. Jumlah kabupaten yang termasuk negara bagian Aceh berjumlah enam kabupaten yaitu kabupaten Aceh Pidie, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Barat, Aceh Tengah, dan Aceh Besar. Aceh Pidie dijadikan sebagai pusat pemerintahan.⁶

Setelah terbentuknya sebuah kekuatan sipil dan militer, aksi perlawanan terhadap pemerintah pusat mulai digalang. Barisan pendukung DI/TII terdiri dari pemuda, pelajar, dan penduduk kampung, memulai serangan terhadap pasukan pemerintah di Aceh Timur dan Aceh Utara, dan serangan menjangar ke kabupaten lainnya. Pasukan DI/TII yang didukung berbagai elemen masyarakat Aceh tersebut, berhasil menduduki satu dari tujuh kota kabupaten dan satu kota kewadanaan. Meskipun demikian, tidak berarti pasukan pemerintah pusat menguasai sepenuhnya kota-kota yang belum dikuasai pasukan DI/TII.⁷

Alasan Daud Beureueh mendukung NII Pimpinan Kartosuwiryo dan melakukan perlawanan terhadap pemerintah pusat. Karena tidak adanya perhatian pemerintah pusat terhadap Aceh tidak pernah ada. Pada hal Presiden Soekarno selalu mengatakan, Aceh adalah modal Republik Indonesia. Aceh tidak hendak memisahkan diri dari Indonesia, tapi Aceh juga tidak ingin diperlakukan sebagai anak tiri oleh pemerintah Republik Indonesia. Konsep Presiden Soekarno berbeda dengan konsep rakyat Aceh. Presiden Soekarno menginginkan sebuah negara berdasarkan nasionalisme, sementara rakyat Aceh menghendaki sebuah negara berdasarkan ajaran Islam sesuai Piagam Jakarta.⁸

Munculnya DI/II disebabkan beberapa faktor. *Pertama,*

⁶ Neta S. Pane, *Op.Cit*, hlm. 19

⁷ Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik Kasus Darul Islam Aceh*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1990, hlm, 85.

⁸ Neta S Pane, *Op.Cit*, hlm. 13.

faktor agama dan regionalisme, sejak revolusi nasional para pemimpin ulama Aceh telah merasa sangat khawatir terhadap perkembangan dalam bidang keagamaan yang tidak memperlihatkan tanda-tanda tidak terpenuhinya aspirasi politik mereka. Para ulama telah berjuang masa revolusi atas nama agama, disertai harapan terbetuknya sebuah negara Islam, namun harapan itu tidak terwujud. Kekecewaan menjadi berlipat ganda tatkala mereka dihadapkan pada pelanggaran nilai-nilai keagamaan oleh masyarakat sebangsa.⁹

Kedua, pembubaran provinsi Aceh melalui Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 5 Tahun 1950, yang ditandatangani oleh Pejabat Presiden Mr. Asaat dan Menteri Dalam Negeri Susanto Tirtoprodjo. Dengan peraturan tersebut, provinsi Aceh dimasukkan ke dalam provinsi Sumatera Utara, diikuti pemberhentian Daud Beureueh sebagai gubernur. Ketetapan pemerintah pusat membubarkan provinsi Aceh, menimbulkan kekecewaan pada masyarakat Aceh. Pada hal tahun 1949, Aceh dinyatakan sebagai provinsi dan daerah otonom melalui Ketetapan Pemerintah Daurat RI No.8/Des/WKPH tertanggal 17 Desember 1949, yang ditandatangani oleh Presiden Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) Sjafruddin Prawiranegara.¹⁰

Ketiga, tuntutan masyarakat Aceh yang menghendaki otonomi khusus, dalam kenyataannya hal tersebut tidak pernah terwujud. Pada hal saat kunjungan Presiden Soekarno ke Aceh pada tanggal 16 Juni 1948, ia bersumpah atas nama Tuhan akan memberikan status otonomi khusus dan kebebasan untuk menjalankan Syariat Islam di Aceh. Perasaan kekecewaan inilah yang memicu terjadinya pemberontakan masyarakat Aceh

⁹ *Ibid*, hlm. 334.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 44

terhadap pemerintah pusat.¹¹

2. Kebijakan Pemerintah Pusat

PEMERINTAH pusat menerapkan dua pendekatan dalam menghadapi gerakan DI/TII di Aceh. Pendekatan dimaksud adalah pendekatan keamanan dan pendekatan perdamaian. Pendekatan keamanan adalah penanganan dengan mengerah pasukan militer. Pendekatan perdamaian adalah penanganan dengan menggunakan diplomasi, perundingan, dan membuat UU baru.

Pada masa Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953-1955), salah satu program kabinet bidang politik dalam negeri dan keamanan adalah memperbaharui politik dan mengembalikan keamanan yang memungkinkan tindakan tegas untuk membangkitkan tenaga rakyat. Dalam kabinetnya, pemerintah pusat memilih kebijakan melakukan pendekatan keamanan menghadapi gerakan DII/TII di Aceh. Pendekatan keamanan dilakukan melalui operasi militer dengan nama 'Operasi 17 Agustus' digelar untuk meredam pemberontakan bersenjata di Aceh.

Pada tahun 1954, pemerintah mengirim dua batalion tentara dan satu unit panzer dari Sumatera Utara, dua batalion dari Sumatera Barat ke Aceh. Untuk mendukung operasi militer, Angkatan Udara ikut dikerahkan untuk tujuan pengintaian serta melakukan serangan udara. Selain itu, operasi militer didukung sebanyak 12 kompi Brimop dikirim ke Aceh.¹²

Operasi militer yang dilakukan pemerintah pusat mendapat perlawanan dari pasukan DI/TII, dengan cara menyerang pasukan pemerintah. Salah satu kasus adalah penyerangan terhadap sebuah konvoi pasukan pemerintah yang terdiri dari

¹¹ M. Nur El Ibrahimy, *Tgk M Daud Beureueh Peranannya dalam Pergolakan di Aceh*, Jakarta: Gunung Agung, 1982, hlm. 8.

¹² Nazaruddin Sjamsuddin, *Op.Cit*, hlm. 126.

dua batalion dan satu panser dalam perjalanan dari Medan ke Langsa. Untuk menghindari serangan pemberontak, pasukan pemerintah mengerahkan Angkatan Udara guna melindungi pasukan militer, dan menguasai kota-kota di Aceh.

Perlawanan DI/TII mengakibatkan militer bertindak tegas, setiap serangan terhadap pasukan militer, dibalas dengan penembakan dan penangkapan, sehingga membawa korban terhadap warga sipil Aceh. Selama operasi militer yang dilakukan pemerintah pusat untuk menyelesaikan pemberontakan DI/TII, jumlah warga Aceh yang terbunuh mencapai 4000 orang.¹³ Sementara jumlah warga yang terangkap mencapai 4046 orang.¹⁴

Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955 - 24 Maret 1956), terbentuk setelah jatuhnya kabinet Ali Sastroamidjojo I. Pada Kabinet ini, politik pemerintah adalah memulihkan keamanan secara damai. Upaya yang dilakukan adalah mengajak berunding tokoh-tokoh DI/TII untuk menyelesaikan masalah Aceh. Mengirim dua orang utusan yaitu Abdullah Arif dan Hasballah Daud (putra Aceh), untuk mengadakan kontak dengan Daud Beureueh, namun hal ini tidak mendapat respon dari tokoh-tokoh DI/TII.¹⁵

Pada bulan Juli 1955, Wakil Presiden Mohammad Hatta juga mengirim pesan khusus kepada Teungku Muhammad Daud Beureueh, agar bersedia berpartisipasi dalam upaya mengembalikan keamanan di Tanah Rencong. Namun ajakan Wakil Presiden tersebut tidak mendapat respon. Pendekatan perdamaian yang dilakukan pemerintah pusat untuk menyelesaikan DI/TII tidak dapat terlaksana, karena Kabinet Burhanuddin Harahap kemudian jatuh.¹⁶

¹³ Neta S. Pane, *Op.Cit*, hlm. 30.

¹⁴ Nazaruddin Sjamsuddin, *Op.Cit*, hlm. 126.

¹⁵ Hardi, *Op.Cit*, hlm. 146.

¹⁶ *Ibid.*

Kabinet Ali Sastroamidjojo II (1955-1957), terbentuk setelah Kabinet Burhanuddin Harahap jatuh. Salah satu program Kabinet adalah menyelesaikan pemberontakan DI/TII dengan cara damai dan bijaksana. Beberapa upaya yang dilakukan Kabinet ini untuk menyelesaikan DI/TII adalah pertama, pemerintah dan parlemen pada tahun 1956 membentuk UU No. 24 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Provinsi Aceh. Undang-Undang ini pada dasarnya memberikan otonomi luas kepada Aceh.

Kedua, mengangkat A. Hasjmi sebagai gubernur Aceh dan mengangkat Kolonel Syamaun Gaharu sebagai Komandan Komando Daerah Militer Aceh (KDMA). Kedudukannya tidak lagi di bawah Teitorial I Sumatera Utara yang dipimpin Kolonel Simbolon. Kedudukannya langsung di bawah Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD). A. Hasjmi adalah putra Aceh, tujuannya adalah untuk menarik simpati masyarakat Aceh dan tokoh-tokoh DI/TII.¹⁷ Namun upaya damai yang dilakukan pemerintah pusat melalui Kabinet Ali Sastroamidjojo II ini, belum dapat menyelesaikan gerakan DI/TII. Karena kebijakan yang dilakukan tidak mendapat respon yang positif dari tokoh-tokoh DI/TII.

Kabinet Juanda (6 April 1957-22 Juli 1959), disebut juga Kabinet Karya. Kabinet ini terbentuk untuk menggantikan Kabinet Ali Sastroamidjojo II. Salah satu program Kabinet Karya adalah normalisasi keamanan republik. Program ini dijadikan landasan penyelesaian masalah Aceh melalui cara-cara damai. Pada bulan Mei 1959, Kabinet dengan persetujuan Presiden Soekarno membentuk Misi pemerintah pusat yang diberi tugas menyelesaikan pemberontakan DI/TII secara damai, Misi ini kemudian dikenal dengan Misi Hardi.

Kebijakan pemerintah pusat ini atas desakan masyarakat Aceh. Pada tanggal 8 April 1957 di Medan diadakan Musyawarah

¹⁷ Nazaruddin Sjamsuddin, *Op.Cit*, hlm. 270-271.

Kerukunan Rakyat Aceh, yang dikenal dengan istilah *Ikrar Lam Teh*. Kongres ini yang dihadiri oleh Panglima KDMA Kolonel Syamaun Gaharu dan gubernur Aceh Ali Hasymi. Musyawarah ini pada dasarnya menolak pendekatan keamanan menyelesaikan pemberontakan DI/TII, kemudian Musyawarah Kerukunan Rakyat Aceh menghasilkan kesepakatan rakyat Aceh dengan kedua pimpinan daerah tersebut. Hasil kesepakatan tersebut adalah menghentikan tembak menembak dan melaksanakan gencatan senjata (*cease-fire*)¹⁸

Komposisi Misi pemerintah pusat adalah Ketua, Wakil Perdana Menteri Hardi, anggota-anggota Misi adalah Soeprayogi (Menteri Urusan Stabilisasi/ Rehabilitasi Ekonomi), Soetino Slamet (Menteri Keuangan), F.L Tobing (Menteri Penerangan). Untuk melaksanakan Misi pemerintah pusat, dibantu pejabat-pejabat pemerintah daerah Aceh yaitu gubernur provinsi Aceh A. Hasjmi dan Panglima Kodam Aceh Kolonel Syamaun Gaharu. Pihak DI/TII diwakili oleh Ayah Gani Usman (Ketua), anggotanya adalah Amir Husin Al Mujahid, Hasan Saleh, Husin Yusuf, Teuku M. Amin, Teuku Ahmad Hasan Ishak Amin, dan A. Gani Mutyara. Delegasi DI/TII ini dikenal dengan nama Dewan Revolusi DI/TII.

Misi pemerintah pusat untuk Aceh berlangsung tanggal 24 Mei sampai 26 Mei 1959. Dalam perundingan kedua belah pihak, Dewan Revolusi DI/TII mengajukan beberapa tuntutan antara lain adalah *pertama*, agar provinsi Aceh dirubah menjadi daerah istimewa dengan nama Daerah Istimewa Aceh Darussalam, sesuai dengan perkembangan sejarah. Arti istimewa adalah dalam mengatur dan dirinya sendiri lebih dalam lapangan agama Islam, yang mendapat hak otonomi yang seluas-luasnya. *Kedua*, agar pemerintah mewajibkan umat Islam di Aceh menjalankan

¹⁸ Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu, Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2006, hlm. 4.

syariat agamanya sesuai ide Piagam Jakarta, dan dimasukkan dalam UUD. *Ketiga*, Dewan Revolusi DI/TII menuntut agar Aceh menjadi provinsi Islam dalam Republik Indonesia.¹⁹

Pemerintah pusat melalui Wakil Perdana Menteri Hardi, menolak usulan Dewan Revolusi DI/TII dengan alasan tidak sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Wakil Perdana Menteri Hardi mengusulkan Aceh menjadi Daerah Istimewa yang berotonomi luas dalam bidang Agama, pendidikan dan Adat. Pada awalnya, usulan pemerintah pusat ini ditolak oleh Dewan Revolusi DI/TII, melalui pendekatan yang dilakukan gubernur Aceh A. Hasjmi dan Panglima Kodam Aceh Kolonel Syamaun Gaharu, akhirnya pihak Dewan Revolusi DI/TII menerima usulan pemerintah.

Hasil kesepakatan antara pemerintah pusat dengan Dewan Revolusi DI/TII, dituangkan dalam Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No.1/Missi1959. Pasal 1 dalam keputusan tersebut berbunyi,

“Daerah Swatantra Tingkat I Aceh dapat disebut ‘Daerah Istimewa Aceh’ dengan catatan, kepada daerah itu tetap berlaku ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Swatantra Tingkat I seperti termuat dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah mengenai otonomi yang seluas-luasnya, terutama dalam lapangan keagamaan, Peradatan, dan Pendidikan.”²⁰

Kebijakan pemerintah pusat menyelesaikan peristiwa DI/TII melalui Misi Hardi, sesuai dengan teori konsesus Maurice Duverger. Teori konsensus Maurice Duverger mengatakan, konsensus yang disebutnya kompromi mencerminkan keseimbangan kekuasaan yang berlaku ketika kekuatan-kekuatan po-

¹⁹ Hardi, *Op. Cit*, hlm. 158-175.

²⁰ *Ibid*, hlm. 158-159.

litik yang bertikai mundur demi saling akomodasi. Salah satu tehnik kompromi adalah tehnik negosiasi yaitu wakil-wakil pihak yang bertikai bertemu disekitar meja perundingan dan mencoba mengerjakan syarat-syarat penyelesaian, sambil memperhatikan kepentingan masing-masing dan membuat konsesi.

Pada masa Demokrasi Terpimpin yang dimulai semenjak Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, tidak terjadi kasus yang menimbulkan gerakan di Aceh. Kehendak masyarakat Aceh untuk memiliki otonomi yang luas bidang agama, pendidikan, dan adat istiadat terus diperjuangkan, namun kehendak tersebut tidak pernah tercapai. Keputusan Perdana Menteri RI No.1/ Missi1959 implementasinya tidak pernah dibuat pemerintah pusat. Melalui Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong (DPRD-GR) mengeluarkan beberapa Peraturan Daerah (Perda). Salah satunya adalah Perda No.1 Tahun1963 tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Daerah Istimewa Aceh. Namun Perda tersebut kemudian dibatalkan oleh pemerintah pusat.²¹

Pemerintah pusat merespons kehendak masyarakat Aceh melalui UU No. 18 Tahun 1965. Meskipun tidak secara khusus untuk Aceh, namun UU ini mengakui status Aceh sebagai Daerah Istimewa. UU ini tidak dapat dilaksanakan dan terealisasi, karena situasi politik yang belum mendukungnya. Pada 30 September 1965 terjadi gerakan yang dikenal dengan istilah G30S/PKI, yang kemudian melahirkan pemerintahan Orde Baru.

Munculnya DI/TII merupakan wujud kekecewaan sekelompok masyarakat Aceh atas kebijakan pemerintah pusat terhadap Aceh. Kebijakan pemerintah pusat menghadapi DI/TII melalui kombinasi pendekatan keamanan dengan pendekatan perdamaian. Gambaran mengenai kebijakan pemerintah pusat menyelesaikan pemberontakan DI/TII di Aceh dapat dilihat pada di bawah ini.

²¹ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 6.

Tabel 2.2

Pendekatan Pemerintah Pusat Menyelesaikan DI/TII Aceh

Kabinet	Pendekatan keamanan	Pendekatan Perdamaian
Kabinet Ali Sastroamidjojo I	Operasi Militer 17 Agustus	-
Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955 - 24 Maret 1956).	-	Perundingan dengan Tokoh DI/TII
Kabinet Ali Sastroamidjojo II (1955-1957).	-	UU No. 24 Tahun 1956
Kabinet Juanda (6 April 1957-22 Juli 1959).	-	Perundingan, Keputusan Perdana Menteri RI No.1/ Missi1959.

Sumber: Hardi (1993).

B. GAM dan Kebijakan Pemerintah Pusat

1. Latar Belakang

PADA masa Orde Baru, tepatnya pada tanggal 4 Desember 1976, bertempat di Gunung Halimun Kabupaten Aceh Pidie, lahir gerakan separatisme dari sekelompok masyarakat di Aceh. Gerakan ini dikenal dengan nama Gerakan Aceh Merdeka (GAM), pemimpinnya adalah Teungku Hasan M. Di Tiro (Hasan Tiro). GAM menghendaki Aceh sebagai suatu daerah yang merdeka dan memisahkan diri dari Indonesia.²²

Hasan Tiro menghendaki negara Aceh yang akan dibentuk adalah sebuah negara berbentuk kerajaan monarki. Hal ini berbeda dengan yang diinginkan tokoh-tokoh tua, yang menghendaki negara akan diperjuangkan adalah republik Islam Aceh. Tokoh-tokoh tua umumnya adalah tokoh-tokoh DI/TII yang konsisten dengan garis perjuangannya yakni kejayaan

²² Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 70.

kerajaan Islam di Aceh terus berlanjut.²³

GAM membentuk struktur pemerintahan terdiri dari Mufti Empat 1 orang Dewan Syura terdiri dari 4 orang, Wali Negara 1 orang dan 13 Menteri. Mufti Empat adalah Daud Beureueh, Dewan Syura adalah Ilyas Laubee, Ilyas Cot Plieng, Hasbi Geudong, dan Ayah Sabi. Nama Wali Negara dan Menteri dalam struktur Kabinet GAM terdapat pada tabel 2.3.

Tabel 2.3
Struktur Kabinet GAM²⁴

Jabatan	Nama
Wali Negara	Hasan Tiro
Menteri Dalam Negeri	Muchtar Yahya Hasbi Geudong
Menteri Luar Negeri	Hasan Tiro
Menteri Pertahanan/Panglima Perang	Hasan Tiro
Menteri Kehakiman	Ilyas Leubee
Menteri Sosial	Zubir Mahmud
Menteri Kesehatan	Zaini Abdullah
Menteri Pendidikan	Hussani Hassan
Menteri Penerangan	M.Taher Husein
Menteri Perhubungan	Amir Ishak
Menteri Perdagangan	Amir Mahmud
Menteri Pekerjaan Umum	Asnawi Ali
Menteri Keuangan	Usman Lampo Aweh
Menteri Sekretaris Negara	Darul Kamal

GAM membentuk pejabat setingkat Menteri dalam struktur pemerintahannya. Struktur dimaksud adalah Kepala Staf Angkatan

²³ Neta S. Pane, *Op.Cit*, hlm. 35.

²⁴ *Ibid*, hlm. 44-45.

Bersenjata dijabat Fauzi Hasbi Geudong, Kepala Pengawas Keuangan Negara dijabat Uzir Jailani, Duta Kuasa Penuh/Duta Keliling dijabat Malik Mahmud, Panglima Wali Negara dijabat Daud Husen. GAM mengangkat 6 gubernur yaitu Gubernur Pase dijabat Hasbi Gedong, gubernur Pidie dijabat Ilyas Cot Pileng, gubernur Batee Ulik dijabat Abdul Azis, gubernur Perlak dijabat Zubir Mahmud, gubernur Teming dijabat Ali Daud, gubernur Linge dijabat Ilyas Leubee.²⁵

Kegiatan Hasan Tiro dan para pengikutnya baik di Aceh maupun Sumatera Utara terus berlangsung secara diam-diam. Akan tetapi kemudian terjadi perubahan cepat ketika suatu perkembangan membuat Hasan Tiro dan para pengikutnya terpaksa mengumumkan kehadiran gerakan mereka. Perubahan ini ditimbulkan oleh jatuhnya rencana-rencana mereka ke tangan penguasa Jakarta. Dengan bocornya gerakan mereka, para deklarator GAM terpaksa membuka diri. Karena itulah maka teks proklamasi berdirinya negara Aceh disebarluaskan. Seluruh pimpinan GAM yang ada di Sumatera Utara kembali ke Aceh dan masuk ke hutan pada pertengahan tahun 1977. Dan ini merupakan awal meletusnya pemberontakan yang sesungguhnya.²⁶

Tindakan-tindakan yang dilakukan GAM, terbatas pada penyerangan-penyerangan terhadap objek non-militer. Di antara tindakan-tindakan yang dilakukan GAM adalah serangan terhadap dua orang Amerika di proyek LNG di Aceh Utara dan pembakaran sebuah bus di kabupaten Aceh Pidie. Serangan terhadap proyek LNG di Aceh Utara ini, tidak dimaksudkan untuk memancing perhatian atau bantuan Amerika Serikat, melainkan sekedar ancaman terhadap proyek-proyek pemerintah, dan memperlihatkan bahwa GAM itu benar-benar ada. Tindakan-tindakan yang dilakukan semakin meluas khususnya di daerah sekitar industri (Aceh Utara, Pidie, dan Aceh Timur). Sepanjang tahun 1989 GAM melakukan berbagai tindakan yaitu selain penyerangan terhadap objek-objek non-militer, GAM juga melakukan

²⁵ *Ibid*, hlm. 44-45.

²⁶ Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Indonesia, Op.Cit*, hlm.72.

aksi perampasan senjata dan penyerangan terhadap pos ABRI.²⁷

Perkembangan dan pertumbuhan GAM semakin meluas, baik dari karakteristik gerakan maupun dari segi basis wilayah dan perkiraan pasukan. Dari segi basis wilayah pada awalnya GAM hanya memiliki di sekitar daerah industri yaitu Pidie, Aceh Utara, dan Aceh Timur. Peningkatan pertumbuhan kemudian meningkat pada periode tahun 1989-2003. Basis wilayah diperkirakan mencapai 17 (tujuh belas) kabupaten. Perkiraan jumlah pasukan GAM juga meningkat. Pada awalnya mencapai 5000, kemudian meningkat 15000. Perkiraan perkembangan GAM dari segi personil dan lokasi penyebarannya, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.4
Fase Pertumbuhan GAM

Periode	Model Gerakan	Basis Dukungan dan Personil
1976-1982	Periode kelahiran dan konsolidasi kekuatan yang ditandai oleh bentuk-bentuk propaganda GAM kepada masyarakat	Pidie, Aceh Utara, Aceh Timur. Personil 500 orang.
1982-1989	Periode rekonsolidasi kekuatan yang ditandai aksi-aksi kekerasan dan kekacauan. Sasarannya aparat keamanan.	Terbatas di pegunungan dan perjuangan dilakukan melalui luar Aceh yaitu dari Libya, Swedia, Singapura, dan Malaysia.
1989-2003	Periode pengembangan sayap militer ditandai oleh konflik bersenjata dan perjuangan diplomatik di luar negeri.	Khususnya pascajatuhnya Presiden Soeharto, GAM mengalami perluasan wilayah ke kabupaten mencapai 17 kabupaten . Jumlah personil 5.000-15.000 pasukan.

Sumber: Moch. Nurhasim (2008).

²⁷ Moch. Nurhasim, "Perundingan Helsinki: Jalan Menuju Damai Aceh" dalam Ikrar Nusabhakti, *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 74.

Mengapa terjadinya separatisme di Aceh tersebar melalui GAM? Hal ini disebabkan beberapa hal. *Pertama*, berkaitan dengan orientasi dan keyakinan Hasan Tiro. Hasan Tiro adalah seorang pribadi yang memiliki rasa kesukuan yang kuat. Sebelum mendirikan GAM, dia telah berbicara tentang hubungan pusat-daerah di Indonesia. Dalam konteks politik Indonesia 1950-an, dia telah mengemukakan apa yang dipercayainya sebagai akar dari kemelut politik yang dihadapi Indonesia. Dia melihat Indonesia sebagai negara yang didominasi oleh satu kelompok etnis, yakni suku Jawa. Dominasi ini diperkukuh dengan sistem negara kesatuan yang lebih melindungi kepentingan suku Jawa, dan merugikan suku lainnya. Menurut Hasan Tiro, untuk mengatasi masalah hubungan pusat-daerah, Indonesia harus menggunakan sistem pemerintahan federal.²⁸

Kedua, tingkat kepuasan masyarakat Aceh. Masyarakat Aceh juga tidak merasa puas akan kenyataan bahwa Jakarta kurang berminat untuk mengembangkan daerah itu, sehingga daerah Aceh dinilai berjuang sendiri dalam pembangunan. Pemerintah tidak memperbaiki jalan yang rusak, akibatnya komunikasi di Aceh semakin parah. Hal ini membuat penduduk Aceh semakin kecewa, ketika pemerintah memutuskan untuk membangun jalan kelas satu, yang menghubungkan sumur gas di Aceh Utara dengan Medan pada tahun 1976. Pada hubungan kabupaten itu dengan Banda Aceh tidak pernah diperhatikan. Hal ini dipandang oleh masyarakat Aceh seakan-akan pemerintah hanya berminat pada proyek LNG (*Liquified Natural Gas*) di Aceh Utara itu saja.²⁹

Ketiga, pembangunan proyek LNG di Aceh Utara, tidak menyer-takan tenaga kerja lokal. Selain itu, dalam proses pembangunan proyek tersebut tidak melibatkan perusahaan setempat dalam proses pembangunannya. Keadaan ini semakin memperbesar rasa kekecewaan dan keresahan masyarakat Aceh terhadap kebijakan pemerintah pusat

²⁸ Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Indonesia*, *Op.Cit.* hlm. 120.

²⁹ *Ibid*, hlm. 83.

terhadap pembangunan di Aceh.³⁰

Keempat, pemerintahan Orde Baru menerapkan sentralisme dan penyeragaman struktur pemerintahan lokal. Akibatnya semua daerah, termasuk Aceh, berstruktur seperti pemerintahan di Jawa dan kehilangan identitas mereka. Artinya peluang yang seharusnya dinikmati oleh masyarakat Aceh dengan keistimewaannya sebagaimana yang dijanjikan pemerintahan pusat dianggap hanya sekedar janji kosong.³¹

2. Kebijakan Pemerintah Pusat

a. Pemerintahan Orde Baru

PADA masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, GAM dianggap sebagai Gerakan Pengacau keamanan (GPK), separatisme, kaum pemberontak dan sebutan lainnya yang harus ditumpas. Langkah-langkah yang dilakukan pemerintahan Orde Baru adalah menggunakan pendekatan keamanan dengan cara mengerahkan kekuatan militer. Hanya dengan cara ini GAM dapat dilucuti dan pengaruhnya pada masyarakat dapat dihindari. Pada tahun 1989, kebijakan Orde Baru melakukan operasi militer, kebijakan penggunaan kekuatan militer inilah yang dikenal dengan istilah Daerah Operasi Militer (DOM). Nama yang sesungguhnya dari pendekatan ini adalah Operasi Jaring Merah, operasi ini bukan operasi tempur, melainkan operasi intelijen guna menemukan rantai-rantai aktor dan operasi teritorial untuk menarik simpati dari rakyat.³²

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ikrar Nusa Bhakti, "Beranda Perdamaian: Catatan Pendahuluan" dalam Ikrar Nusa Bhakti, *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 91.

³² Kebijakan pemerintah Orde Baru yang demikian itu oleh Afan Gaffar Orde Baru disebutnya *carrot and stick* yaitu memberikan hadiah kepada yang loyal dan menghukum bagi yang menentang. Afan Gaffar, Politik Indonesia, *Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 148. Isbodroini Suyanto menyebutnya kekuasaan Orde Baru dengan istilah *authoritarian political sphere* yakni mematikan aspirasi masyarakat daerah. Isbodroini Suyanto, "Otonomi Daerah dan Etosentrisme", dalam Syamsuddin Haris (ed), *Desentralisasi, Demokrasi & Akuntabilitas*

Operasi Jaring Merah dimulai tahun 1989, ketika gangguan keamanan terus terjadi. Gubernur Aceh Ibrahim Hasan pada tanggal 11 Juli 1989 melaporkan kepada pemerintah pusat atas terjadinya kekacauan terhadap industri-industri di Aceh Utara, Pidie, dan Aceh Timur, terutama setelah terjadinya penyerbuan markas ABRI oleh GAM. Pemerintah pusat melakukan penumpasan yang sistematis terhadap GAM sejak tahun 1989 dengan mengirim pasukan sebanyak 6000 personil ke Aceh.³³

Pada bulan Juli 1990, Presiden Soeharto kembali memerintahkan untuk mengirim pasukan ke Aceh sebagai tentara tambahan. Dengan demikian jumlah keseluruhan mencapai 12000 tentara berada di Aceh. Tentara tambahan ini, termasuk juga dua batalyon dari Kopasus dan unit tentara lainnya. Operasi Jaring Merah berada di bawah kendali KodamI/Bukit Barisan dengan dua Korem yang berada di Aceh, yaitu Korem 011/ Liliwangsa yang berada di Lhokseumawe dan Korem 012/ Teuku Umar yang berada di Banda Aceh.³⁴

Operasi Jaring Merah disebar ke beberapa lokasi dengan sebutan Pos Satuan Taktis (Pos Sattis). Dalam kasus DOM ada beberapa Pos Sattis yaitu: (1) Pos Sattis Bille Aron di Glumpang Tiga yang dikenal dengan Pos Sattis Rumoh Geudong; (2) Pos Sattis Jiem-Jime di Ule Glee Bandar Dua. Selain kedua Pos tersebut masih dikenal beberapa Pos lainnya, yaitu Pos Sattis di Pidie, Padang Tiji, Kota Bhakti, dan Pintu Tiro. Setiap Pos biasanya membawahi beberapa kecamatan atau rata-rata tiga kecamatan. Di Aceh Utara dan Aceh Timur, terutama di wilayah pedesaannya, pos-pos taktis juga ada. Di kedua kabupaten tersebut tercatat beberapa Pos Sattis yang kejam antara lain adalah Pos

Pemerintahan Daerah, Jakarta: AIPI, 2002, hlm. 220-226. Berbagai istilah yang diberikan ilmuwan politik untuk menyebutkan format politik Orde Baru lihat Amir Santoso, "Politik, Kebijakan dan Pembangunan di Indonesia", dalam Amir Santoso dan Riza Sihudi (ed), *Politik Kebijakan dan Pembangunan*, Jakarta: Dian Lestari, 1993, hlm. 1-12.

³³ Moch. Nurhasim, *Op.Cit*, hlm. 91.

³⁴ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*. hlm. 9.

Sattis Rancung.³⁵

Di Kabupaten Pidie, Aceh Timur, dan Aceh Utara, dilakukan perekrutan terhadap warga sipil untuk dijadikan Rakyat Terlatih (Ratih), yang tugas pokoknya adalah sebagai Tenaga Pembantu Operasi (TPO). Para anggota Ratih ini dihimpun dalam laskar-laskar, misalnya Laskar Penggerak Pancasila yang ditugaskan untuk mengamankan desa dari gangguan GAM. Rakyat yang mengikuti TPO ini diberi latihan dasar militer lalu dibagi ke berbagai kelompok. Pembentukan milisi ini merupakan bagian dari strategi anti pemberontakan dan gerilya. Hal ini dimaksudkan untuk memperlancar operasi militer di desa-desa pada daerah tersebut. Para anggota TPO ini dapat dikatakan menjadi andalan militer di garis depan, karena para TPO ini lebih mampu membedakan dan mengenali anggota GAM. Para TPO difungsikan sebagai mata dan telinga pihak militer untuk mengawasi penduduk desa yang mungkin membantu GAM.³⁶

Pendekatan keamanan didasarkan pada kondisi Aceh yang dinilai semakin memburuk pasca-proklamasi negara Aceh Merdeka oleh Hasan Tiro dan pengikutnya, kemudian diikuti dengan dilakukannya perlawanan bersenjata terhadap pemerintah yang sah. Itulah yang menjadi dasar kebijakan pemerintah melakukan operasi keamanan dalam negeri di Aceh. Dalam menangani permasalahan tersebut pimpinan ABRI menetapkan kebijakan yang bertitik berat pada Operasi Teritorial dengan ditopang oleh berbagai operasi. Operasi dimaksud antara lain adalah Operasi Sadar, Operasi Siwa, Operasi Jaring, Operasi Jaring Merah, Operasi keamanan, Operasi intelijen, Operasi Kamtibmas, dan

³⁵ Abdul Rachman Patji dkk, *Negara dan Masyarakat dalam Konflik Aceh Studi Tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Penyelesaian Konflik Aceh*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), 2004, hlm. 86.

³⁶ Abdul Rivai Ras, *Kebijakan Pertahanan Negara Terhadap Gerakan Separatisme di Era Demokratisasi: Studi Komparatif Aceh (1998-2006) Dan Moro (1986-2008)*, Disertasi Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik, 2010, hlm. 93.

Operasi tempur Terbatas.³⁷

Pendekatan keamanan yang dijalankan pemerintahan pusat masa Orde Baru dalam menangani masalah Aceh, menimbulkan korban dikalangan masyarakat Aceh. Berbagai jenis kasus yang terjadi selama masa DOM berupa meninggal dunia, hilang tidak ditemukan, penyiksaan, dan korban pemerkosaan. Mengenai data-data jenis kasus yang terjadi akibat DOM masa Orde Baru dapat dilihat pada tabel.

Tabel 2.5
Jumlah Korban Selama Masa DOM Di Aceh

No	Jenis kasus	Jumlah
1	Tewas	781 orang
2	Hilang	163 orang
3	Penyiksaan	298 orang
4	Pemukosaan	102 perempuan

Sumber: Tim Pencari Fakta, Komnas HAM, 1999.

Munculnya GAM pada dasarnya merupakan kekecewaan sekelompok masyarakat Aceh atas kebijakan pemerintah pusat terhadap Aceh. Kebijakan pemerintah pusat selama masa Orde Baru menghadapi GAM, menggunakan pendekatan keamanan dengan menjadi Aceh sebagai DOM. Pemerintah pusat tidak pernah menggunakan pendekatan perdamaian berupa perundingan dan bentuk lainnya untuk menarik simpati masyarakat Aceh.³⁸

³⁷ Laporan LIPI, *Militer dan Politik kekerasan Orde Baru*, Jakarta: Mizan, 2005, hlm. 217.

³⁸ Kebijakan Orde Baru ini, tidak membuat berakhirnya perjuangan GAM sebagai kelompok separatisme di Aceh. Lihat Hamdan Basyar "Peran Elit Lokal dalam Reintegrasi Gerakan Aceh Merdeka Pasca MoU Helsinki", dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Jakarta: LIPI, Vol.5, No.1, 2008, hlm. 95.

b. Pemerintahan Presiden B.J. Habibie

MASA pemerintahan Presiden B.J. Habibie, kebijakan pemerintah pusat menyelesaikan masalah Aceh melalui pendekatan perdamaian. Pendekatan perdamaian dimaksud adalah mencabut DOM di Aceh, pemberian amnesti kepada narapidana GAM, membentuk Komisi Independen Tindakan Kekerasan Aceh, dan memberikan kewenangan khusus kepada Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999.

Pencabutan DOM di Aceh dilakukan Panglima ABRI Jenderal Wiranto pada tanggal 7 Agustus 1998. Setelah pencabutan DOM, Panglima ABRI menyerahkan keamanan Aceh sepenuhnya kepada rakyat Aceh sendiri, termasuk kepada satuan-satuan Polisi dan ABRI di Polda dan Korem-Korem Aceh. Panglima ABRI juga memberi waktu satu bulan kepada Panglima I/Bukit Barisan untuk menarik seluruh pasukan non-organik ke luar dari Aceh. Panglima ABRI Wiranto juga meminta maaf kepada rakyat Aceh atas tindakan oknum ABRI yang menyakitkan hati rakyat.³⁹

Pencabutan DOM ini karena tuntutan masyarakat Aceh. Mahasiswa yang didukung oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) Aceh menyampaikan surat kepada Menhankam/Pangab RI pada tanggal 29 Mei 1998 dan tanggal 15 Juni 1998, menuntut pencabutan DOM. Gubernur Aceh Syamsuddin Mahmud juga mengirimkan surat kepada Presiden RI, untuk mencabut DOM di Aceh. Selain tekanan dari masyarakat dan pemerintah Aceh, tekanan juga datang dari berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) HAM. Kontras dan beberapa aktivis HAM di Aceh yang dipimpin Munir, membawa dua janda korban DOM asal Desa Cot Keng, Pidie, ke Jakarta mengadukan nasibnya ke Komnas HAM, Puspom ABRI, Fraksi Karya Pembangunan (Golkar), dan

³⁹ Ahmad Fahan Hamid, *Op.Cit* hlm. 35.

Fraksi-ABRI.⁴⁰

Apa yang dilakukan MUI Aceh dan Kontras menuntut kepada pemerintah dan DPR untuk mencabut DOM di Aceh, sejalan dengan teori masyarakat sipil Tomas Meyer yang mengatakan fungsi masyarakat sipil adalah berperan sebagai kelompok kepentingan yang mempengaruhi pemerintah, parlemen, dan birokrasi pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Keputusan Pencabutan DOM disambut dengan rasa syukur oleh masyarakat Aceh. Masyarakat Aceh juga menuntut kepada pemerintah beberapa hal. *Pertama*, rehabilitasi sosial dan ekonomi untuk para korban, seperti memulihkan nama baik, menyantuni janda atau korban perkosaan, menanggung biaya sekolah anak-anak korban, dan mengganti kerugian harta benda yang dirampas aparat. Kedua pengungkapan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di masa DOM pada masa Orde Baru, dan dilaksanakannya proses hukum terhadap pelaku-pelakunya. *Ketiga*, pembebasan narapidana dan tahanan politik serta merehabilitasi nama baik mereka. *Keempat*, mengembalikan keistimewaan Provinsi Aceh.⁴¹

Pada 2 Januari 1999, pemerintah pusat menggelar operasi militer, diberi nama 'Operasi Wibawa 99'. Operasi ini dipimpin oleh Kol. Juharnus Wiradinata (kapolda Aceh) dan Letkol Pol. Iskandar Hasan (Kapolres Aceh Utara) serta Kol. Inf. Johny Wahab Dandrem 011/Lilawangsa. Panglima Kodam I/Bukit Barisan Mayjend Abdul Rahman Ghaffar mengirimkan empat satuan setingkat Kompi (sekitar 400 prajurit), dan Mabes ABRI

⁴⁰ *Ibid.* hlm, 39.

⁴¹ Stanley Adi Prasetyo dan Teresa Birks, "Latar Belakang dan Situasi Politik Aceh", dalam Olle Tomquis dan Stanley Adi Prasetyo dan Teresa Birks (ed), *Aceh Peranan Demokrasi Bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*, Yogyakarta: Research Centre For Politics and Government Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, 2011, hlm. 75-111.

di Jakarta mengirimkan sebanyak 5.000 prajurit Pasukan Penindak Rusuh Massa (PPRM) dari unsur Kostrad.⁴²

Pendekatan keamanan ini dilakukan untuk mengatasi tindakan kekerasan yang dilakukan GAM di Aceh. Pada tanggal 2 November 1998 terjadi razia oleh sekelompok pemuda dengan menggunakan senjata api di bawah pimpinan Ahmad Kondang di Lhokseumawe. Sekelompok pemuda ini menganiaya prajurit ABRI yang bernama Mayor C.A.J.S harahap da Lettu Suwarno serta membakar mobil yang dikendarainya. Massa juga menurunkan 20 bendera disepanjang jalan. Pada tanggal 29 Desember 1998, massa pengikut Ahmad Kondang di Lhok Nibong, Aceh Timur berhasil melucuti senjata Serma Polisi Warman dan menculik 7 prajurit Yonif 113/Jaya Sakti Bireun. Mayat ke-7 prajurit di buang ke sungai Arakundo. Massa juga menculik Mayor Edianto Abbas (dan Satgas Marinir) dan Serka Syarifuddin (Koramil Muara Dua).⁴³

Operasi Wibawa untuk mengembalikan wibawa pemerintah dan aparat keamanan menghadapi aksi-aksi GAM ternyata mempunyai ekses terhadap masyarakat Aceh, yakni timbulnya berbagai kekerasan dengan korban luka dan meninggal, termasuk wanita dan anak-anak. Operasi Wibawa telah mengakibatkan 11 warga tewas, 32 luka-luka, dan sebanyak 130 orang ditahan.⁴⁴

Dalam prakteknya Operasi Wibawa ini tidak efektif meredam konflik, sebaliknya frekuensi aksi kekerasan justru meningkat dan semakin banyak penduduk sipil jatuh sebagai korban. Berbagai bentuk kekerasan terus terjadi, pembakaran rumah dan pembakaran sekolah. Pihak berwajib melemparkan

⁴² Isma Sawitri, Amran Zamzami dan Wiwoho, *Simak dan Selamatkan Aceh*, Jakarta: Panitia Peduli Aceh, 1999, hlm. 43.

⁴³ Mengenai jumlah korban dalam Oprasi Wibawa ini lihat Abdul Rachman Patji dkk.Op.Cit, hlm. 94-95.

⁴⁴ M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka, Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2000, hlm. 76.

kesalahan pada GAM, namun pihak GAM membantah atas tuduhan tersebut.⁴⁵

Kebijakan Presiden B.J. Habibie dengan pendekatan perdamaian lainnya adalah memberikan amnesti kepada tahanan GAM. Pada tanggal 17 Maret 1999, Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Keppres Nomor 14/G/1999 tentang Pemberian Amnesti kepada 39 narapidana politik GAM. Keppres ini merupakan salah satu rekomendasi yang diberikan Tim Penasehat Presiden tentang Aceh. Tim Penasehat Presiden terdiri dari tokoh dan cendekiawan Aceh, Ketuanya adalah Usman Hasan Mantan Duta Besar RI Untuk Meksiko. Salah satu rekomendasi Tim adalah agar pemerintah memberikan amnesti kepada orang-orang GAM yang sedang ditahan. Kenyataannya pemberian amnesti kepada tahanan politik GAM belum memuaskan masyarakat Aceh.⁴⁶

Pada 26 Maret 1999, Presiden B.J. Habibie menyampaikan janjinya kepada masyarakat Aceh pada saat berkunjung ke Aceh. *Pertama*, menyatakan penyesalan dan permohonan maaf atas nama pemerintah dan ABRI kepada masyarakat Aceh dan para korban DOM. *Kedua*, memerintahkan kepada aparat keamanan untuk tidak melakukan tindak kekerasan dan pertumpahan darah lagi. *Ketiga*, memerintahkan pengusutan tuntas terhadap oknum ABRI, pejabat, dan masyarakat yang melakukan pelanggaran HAM di Aceh dan membawanya ke meja pengadilan. *Keempat*, penyelesaian masalah Aceh yang adil, komprehensif dan berorientasi ke depan yang terdiri dari program-program: (1) melanjutkan program pembebasan narapidana politik Aceh; (2) meminta pemerintah daerah Aceh untuk membongkar kuburan massal korban DOM dan menguburkannya kembali sesuai syariat Islam, dengan segala biaya ditanggung pemerintah; (3)

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 45.

⁴⁶ Ahmad Fahan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 20-21.

memberikan bantuan kesejahteraan dalam bentuk beasiswa bagi anak yatim, penyaluran kredit usaha, modal kerja atau bantuan lainnya kepada para janda, korban perkosaan, cacat dan bentuk rehabilitasi ekonomi maupun rehabilitasi desa di bekas wilayah operasi keamanan, termasuk rehabilitasi mental spiritual bagi semua ekses DOM; (4) merehabilitasi dan membangun kembali bangunan di desa-desa bekas wilayah operasi kemanan; (5) meningkatkan mutu pendidikan di Aceh; (6) memperpanjang landasan Bandara Sultan Iskandar Muda sehingga dapat berfungsi sebagai terminal embarkasi haji pada tahun 2000; (7) membangun Sabang menjadi kawasan pelabuhan bebas dan terpadu, pembangunan sisinya dimulai tahun 2000; (8) membangun kembali rel kereta api; (9) mengangkat 2.188 anak-anak korban DOM menjadi pegawai negeri sipil tanpa testing.⁴⁷

Dalam merespon keadaan Aceh, Presiden B.J Habibie mengeluarkan Keppres pada tanggal 30 Juli 1999 tentang Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KIPTKA). KIPTKA beranggotakan 27 tokoh masyarakat, ulama, cendekiawan, dan aktivis LSM, diketuai oleh Amran Zamzami. KIPTKA bertugas mencari dan menemukan fakta tindakan kekerasan, menyelidiki dan mengusut serta menyerahkan rekomendasinya kepada instansi-instansi terkait untuk ditindaklanjuti.⁴⁸

Keppres tersebut berdasarkan usulan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk melakukan investigasi kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh semenjak pemberlakuan DOM di Aceh. Usulan Komnas HAM ini disampaikan kepada Presiden Habibie pada tanggal 3 Juni 1999. Hal ini dimaksudkan untuk merespon tuntutan elemen masyarakat Aceh, untuk mengusut kasus pelanggaran HAM

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 21.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm, 34

semasa DOM di Aceh.

Kondisi Aceh yang demikian itu melahirkan pernyataan sikap masyarakat Aceh yang terdiri dari Pejabat-pejabat Aceh (Gubernur, Pimpinan DPRD, Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepala Pengadilan Tinggi), Ketua MUI, Ketua Lembaga Adat, dan Kebudayaan Aceh, para Rektor, para Cendekiawan, tokoh pemuda dan LSM. Pernyataan sikap tersebut dihasilkan pada tanggal 7 Januari 1999, yang isinya adalah, *pertama*, mengusut secara tuntas pelanggaran HAM di masa DOM. *Kedua*, merehabilitasi psikologis, pemberdayaan ekonomi, dan peningkatan kualitas pendidikan terhadap korban DOM. *Ketiga*, memberi amnesti, abolisi dan rehabilitasi kepada semua tahanan dan narapidana politik Aceh. *Keempat*, memberikan keistimewaan dan otonomi seluas-luasnya kepada Aceh, termasuk perimbangan keuangan dari hasil bumi Aceh dengan pembagian 80% untuk Aceh dan 20% untuk pemerintah pusat.⁴⁹

Kebijakan Presiden Habibie, tidak membawa perubahan kondisi Aceh. Di kalangan Mahasiswa dan Pemuda Aceh, mulai menyuarakan tuntutan referendum dengan opsi otonomi khusus atau merdeka. Tuntutan referendum ini merupakan salah satu hasil rekomendasi Kongres pemuda dan mahasiswa yang diadakan di Banda Aceh pada tanggal 31 Januari - 4 Februari 1999. Tuntutan referendum ini juga disampaikan oleh para mahasiswa yang tergabung dalam Koalisi Aksi Reformasi Mahasiswa Aceh (Karma) kepada DPR RI. Mengenai referendum, Presiden Habibie menyatakan bahwa hal itu bukan kewenangannya. Tapi kewenangan MPR. Presiden mengajak rakyat Aceh untuk mensukseskan Pemilu 1999, dengan demikian rakyat Aceh mempunyai wakil-wakilnya di MPR yang akan memperjuangkan tuntutan referendum.⁵⁰

⁴⁹ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 17-19.

⁵⁰ Warman Adam, "Sejarah Konflik dan Penyelesaian Aceh; Dari DI/TII

Apa yang dilakukan pejabat-pejabat Aceh, pemuda dan mahasiswa Aceh menuntut opsi otonomi khusus atau merdeka kepada DPR, sejalan dengan teori desentralisasi Burhan D. Magenda yang mengatakan, semenjak reformasi tahun 1998 tuntutan masyarakat daerah menjadi sangat radikal dalam menuntut untuk memperbesar desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, karena pembatasan-pembatasan politik yang dilakukan Orde Baru.

Dalam rangka merespon situasi Aceh, pemerintah pusat melalui Pangab Jenderal Wiranto mengeluarkan Maklumat TNI antara lain adalah pertama, semua prajurit TNI yang tergabung dalam PPRM tidak lagi melakukan ofensif ke desa-desa dan ditarik ke pangkalannya paling lambat 23 Agustus 1999. Kedua, rencana pembentukan kembali Kodam Iskandar Muda.⁵¹ Gagasan pembentukan kembali Kodam Iskandar Muda, di tolak oleh mahasiswa dan kelompok-kelompok kritis di Aceh, baik yang berada di Aceh maupun di luar Aceh.⁵²

Kebijakan Presiden B.J Habibie lainnya menyelesaikan masalah Aceh adalah bersama DPR memberikan kewenangan khusus kepada Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Penetapan Undang Undang ini tidak lepas dari upaya pemerintah pusat untuk menyelesaikan konflik Aceh. Pasal 1 Undang Undang itu memberikan keistimewaan penyelenggaraan otonomi di Aceh meliputi: (1) penyelenggaraan kehidupan beragama; (2) penyelenggaraan kehidupan Adat; (3) penyelenggaraan pendidikan; dan (4) peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.⁵³

Sampai GAM”, dalam Hamdan Basyar (ed) *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*, Jakarta: LIPI, 2007, hlm. 34.

⁵¹ Ahmad Fahan Hamid, Op.Cit, hlm. 57.

⁵² Abdul Rivai Ras, Op.Cit, hlm. 151.

⁵³ Lihat Undang-Undang No. 44 Tahun 1999.

Menurut B.C. Smith, kebijakan desentralisasi mengandung aspek nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat (kepentingan nasional) dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Aspek kepentingan pemerintah pusat, yakni menciptakan stabilitas politik. Aspek kepentingan daerah, *political equality* melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Kebijakan Presiden B.J Habibie melalui UU No 44 Tahun 1999 dilandasi pertimbangan nilai dan kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kepentingan pemerintah pusat di sini adalah untuk menyelesaikan konflik di Aceh dan memelihara stabilitas politik. Nilai-nilai kepentingan pemerintah daerah adalah *political equality* memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh khususnya ulama untuk berperan dalam proses perumusan kebijakan daerah Aceh. Dengan demikian teori B.C. Smith memiliki relevansi dengan studi ini.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pelaksanaan keistimewaan Aceh diwarnai oleh Syariat Islam. Penerapan Syariat Islam di provinsi ini bukan suatu hal yang baru, sejak masa kesultanan, Syariat Islam sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat Aceh. Sejarah menunjukkan bagaimana rakyat Aceh menjadikan Islam sebagai pedoman. Selain itu ulama pun mendapat tempat yang terhormat. Sejak abad ke 17 hingga masa pembentukan pengawasan administratif oleh kolonial Belanda pada akhir abad ke-19, pengadilan formal dilaksanakan hakim Islam yang diangkat oleh Sultan dan pejabat lainnya.⁵⁴

Pemberlakuan Syariat Islam tidak lepas dari pengakuan pemerintah, bahwa inti konflik yang berkepanjangan di Aceh berdimensi agama dengan tuntutan utama penerapan

⁵⁴ International Crisis Group, *Syariat Islam dan Peradilan Pidana di Aceh*, Asia Report No. 117, 31 Juli 2006, hlm. 2.

Syariat Islam. Menurut penilaian elite Jakarta dan Aceh, pemberlakuannya dapat meredam sebuah daerah yang menderita oleh konflik, pelanggaran HAM, dan eksploitasi ekonomi selama bertahun-tahun.⁵⁵

Untuk menindaklanjuti Undang-Undang tersebut, khususnya dalam Syariat Islam pemerintah dan DPRD provinsi Aceh membuat Peraturan Daerah (Perda) yakni Perda No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam. Dalam Perda itu dinyatakan bahwa seluruh aspek syariat akan diterapkan, termasuk yang berhubungan dengan akidah, ibadah, transaksi ekonomi, akhlak, pendidikan, dakwah agama, baitul mal, kemasyarakatan, termasuk cara berbusana Muslim, pembelaan Islam, struktur peradilan, peradilan pidana, dan warisan.⁵⁶

Menurut UU No.44 Tahun 1999, bidang adat merupakan salah satu keistimewaan yang diakui oleh pemerintah pusat di Provinsi Aceh. Adat dan proses hukum tidak dapat dipisahkan dalam konteks Aceh. Setiap kumpulan masyarakat yang hidup dalam suatu komunitas atau yang dikenal dengan *Gampong*, masyarakat harus memiliki suatu lembaga adat, yang terdiri dari unsur pemerintahan, pemuka agama dan kaum penasehat. Untuk mengatur lebih lanjut mengenai keistimewaan Aceh di bidang adat, dikeluarkan Perda No.7 Tahun 200 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.⁵⁷

UU No. 44 Tahun 1999 tidak efektif, karena mendapat kritikan dari masyarakat Aceh. Undang-Undang ini dianggap tidak memuat ketentuan mengenai perimbangan pembagian keuangan yang adil dari hasil sumber daya alam Aceh. Perimbangan pembagian sumber daya alam dimaksud yaitu

⁵⁵ *Ibid.*, hlm.1

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 7

⁵⁷ *Ibid.*

80% untuk Aceh dan 20 % untuk pemerintah pusat.⁵⁸

Kebijakan pemerintah pusat masa pemerintahan Presiden B.J Habibie menyelesaikan masalah GAM, mengutamakan pendekatan perdamaian. Pendekatan keamanan dilakukan untuk mencegah tindakan yang dilakukan GAM yang sudah mengarah kepada gangguan keamanan dan gangguan stabilitas pemerintahan daerah.

C. Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid

PADA pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, pendekatan yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah Aceh mengutamakan pendekatan perdamaian. Kebijakan yang dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid yakni melakukan dialog secara langsung dengan tokoh-tokoh GAM. Pada tanggal 27 Januari 2000, melalui Hassan Wirajuda (Wakil Tetap RI di Jenewa) bertemu dengan Tgk Zaini Abdullah (Menteri Kesehatan GAM) di Bovis, Swis.

Pertemuan tersebut menghasilkan *Boviss Agreement*, yang berisikan komitmen kedua belah pihak menghentikan penderitaan yang dialami rakyat Aceh, untuk enam bulan ke depan mulai 1 Februari 2000. Kedua belah pihak juga percaya, dialog adalah jalan terbaik untuk mencegah penderitaan yang lebih jauh di Aceh.

Kebijakan ini atas desakan masyarakat sipil Aceh. Pada tanggal 19 November 1999, 45 orang tokoh intelektual, ulama, santri, dan LSM Aceh datang ke Jakarta. Tokoh-tokoh dimaksud antara lain adalah Tgk Baihaqi, Sofyan Ibrahim Tiba, M. Daud Yusuf. Para tokoh Aceh mengusulkan kepada Presiden Abdurrahman Wahid untuk menyelesaikan masalah dengan berdialog secara langsung dengan tokoh-tokoh GAM. Dalam pertemuan tersebut, Presiden Abdurrahman Wahid menyetujui

⁵⁸ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit.*, hlm. 33.

usulan tokoh-tokoh Aceh untuk penyelesaian masalah Aceh dilakukan melalui dialog dengan tokoh-tokoh GAM dengan Henry Dunant Centre (HDC) sebagai mediator.⁵⁹

Pada tanggal 12 Mei 2000 pemerintah Indonesia dan GAM melalui mediasi Henry Dunant Center (HDC) menandatangani kesepakatan “Jeda Kemanusiaan” (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*). Kesepakatan ini dilakukan di Jenewa dengan utusan pemerintahan RI dipimpin oleh Duta Besar RI Hasan Wirayuda dari pihak GAM diwakili oleh Menteri Kesehatan GAM Zaini Abdullah (sekarang gubernur Aceh). Dalam kesepakatan ini kedua belah pihak yaitu pihak GAM dan pemerintah Indonesia sepakat untuk menghentikan aksi kekerasan dan kemudian dimulainya upaya dialog, diplomasi dan langkah-langkah politik dalam penyelesaian konflik. Kesepakatan Jeda Kemanusiaan tahap I ini berlaku mulai tanggal 2 Juni 2000 hingga 15 Januari 2001.⁶⁰

Jeda Kemanusiaan bertujuan antara lain *pertama*, mengirimkan bantuan kemanusiaan kepada masyarakat Aceh melalui Komite Bersama Kemanusiaan. *Kedua*, menyediakan bantuan keamanan guna mendukung pengiriman bantuan kemanusiaan dan untuk mengurangi ketegangan serta kekerasan yang dapat menyebabkan penderitaan lanjutan melalui Komite Bersama Keamanan. *Ketiga*, meningkatkan langkah-langkah membangun kepercayaan (*confidence-building*) menuju solusi damai atas konflik di Aceh.⁶¹

Ditandatanganinya Jeda Kemanusiaan disambut gembira oleh rakyat Aceh yang telah begitu lama mendambakan suasana

⁵⁹ Hasjim Djalal dan Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2006, hlm. 51-56.

⁶⁰ Yani Wahid dan A. Bakir Hasan, *SBY dan Resolusi Konflik*, Jakarta: Relawan Bangsa, 2004, hlm. 44.

⁶¹ Lihat *Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*, Bovis 12 Mei 2000.

damai serta jauh dari konflik. Di luar negeri Sekjen PBB, Kofi Annan, pemerintah Amerika Serikat dan negara-negara Uni Eropa menyambut baik jeda kemanusiaan di Aceh. USAID, Inggris, Norwegia, dan Selandia Baru menyediakan bantuan finansial untuk tim internasional yang mengawasi pelaksanaan perjanjian.⁶²

Dalam realisasinya, masa Jeda Kemanusiaan korban terus berjatuhan, baik pihak GAM, TNI/Polri, ataupun masyarakat sipil. Bahkan masa Jeda Kemanusiaan justru cenderung dimanfaatkan GAM dan segelintir tokoh LSM Aceh mengeruk keuntungan. Secara umum kesepakatan ini tidak berhasil mengurangi tingkat kekerasan di lapangan. Kedua belah pihak baik TNI maupun GAM saling menyalahkan atau menuduh sebagai pelaku kekerasan.⁶³ Hingga berakhirnya Jeda Kemanusiaan koalisi NGO dan HAM Aceh mencatat sebanyak 17 kali kontak senjata, 47 korban pembunuhan, 56 korban penganiayaan, 25 kasus penangkapan sewenang-wenang, 516 kasus pembakaran rumah/toko.⁶⁴

Pada tanggal 16 September 2000 di Swis, terjadi kesepakatan antara pemerintah dengan GAM untuk memperpanjang Jeda Kemanusiaan untuk Tahap II yang berlaku hingga tanggal 15 Januari 2001. Dalam Jeda Kemanusiaan Tahap II ini, pemerintah dan GAM menyetujui beberapa hal yaitu: (1) memasuki pembicaraan awal demi mencapai solusi politik yang komprehensif dan jangka panjang untuk Aceh; (2) melakukan apa saja untuk meningkatkan Jeda kemanusiaan; (3) komit terhadap upaya pemulangan pengungsi yang aman dan cepat ke rumah mereka masing-masing, serta menjaga keselamatan peserta kemanusiaan. Pada masa Jeda kemanusiaan Tahap II,

⁶² Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 63.

⁶³ Internasional Crisis Group (ICG), *Aceh: Sebuah Perdamaian yang Rapuh*, ICG Asia Report, No 47, Jakarta/Brussels, 27 Februari 2003, hlm. 4.

⁶⁴ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 64.

kekerasan di Aceh terus meningkat. Koalisi NGO HAM Aceh mencatat sebanyak 57 kontak senjata, 211 korban pembunuhan, 48 kasus penganiayaan, 340 kasus penangkapan sewenang-wenang, 516 kasus pembakaran rumah/toko.⁶⁵

Melihat perkembangan Konflik yang yang tidak mereda, dengan terjadinya sejumlah kontak senjata antara TNI/Polri dan GAM. Kemudian pemerintah Indonesia kembali mengadakan dialog dengan GAM. Dialog dimaksud berlangsung pada tanggal 15-16 Februari 2001. Pada pertemuan tersebut disepakati suatu mekanisme baru penanganan konflik yang dinamakan Damai Melalui Dialog (DMD) Aceh, sebagai ganti dari Jeda Kemanusiaan yang telah habis masa berlakunya.⁶⁶

Usaha dialog yang dijalankan oleh pemerintah, ternyata tidak membuahkan perkembangan bagi perdamaian Aceh. Pihak GAM tetap melakukan pelanggaran-pelanggaran, dan kekerasan terus terjadi. Kegagalan dalam mengimplementasikan hasil dialog disebabkan oleh individu-individu yang turut berdialog dengan pemerintah sebagai wakil dari pihak GAM, dinilai kurang representatif. Sehingga selain tidak mewakili saura GAM secara keseluruhan juga pihak-pihak yang turut berdialog tidak memiliki niatan kuat untuk menyelesaikan konflik.⁶⁷

Pada 18 Maret 2001 pemerintah dan GAM kembali bertemu di Jenewa dan menyepakati apa yang dikenal 'Damai melalui Dialog'. Kedua belah pihak sepakat mendirikan dua zona keamanan yang meliputi kabupaten Aceh Utara dan Bireuen, dan berlaku selama 13 hari dari tanggal 22 Maret hingga 3 April 2001. Namun dalam kenyataan zona tersebut tidak dapat dipantau secara efektif. Kedua belah pihak saling menuduh telah melakukan pelanggaran.

⁶⁵ *Ibid.* hlm.67.

⁶⁶ Abdul Rivai Ras, *Op.Cit*, hlm. 100.

⁶⁷ A. Yani Wahid dan A. Bakir Hasan, *Op.Cit*, hlm. 45.

Kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid dalam mengatasi situasi Aceh adalah menggunakan pendekatan keamanan dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. IV/2001 tentang Langkah-Langkah Menyeluruh untuk Penyelesaian Masalah Aceh (Inpres No.IV/2001). Inpres ini dikeluarkan pada tanggal 11 April 2001. Menurut Inpres ini, pendekatan yang harus dilakukan untuk penyelesaian masalah Aceh adalah melalui politik, ekonomi, sosial, hukum dan ketertiban masyarakat, keamanan, serta informasi. Inpres ini dikeluarkan terkait dengan eskalasi senjata TNI-GAM dan berhentinya operasi Exxon Mobil. Karena ladang gasnya mendapat gangguan dari pihak GAM.⁶⁸

Dalam praktek di lapangan, dengan Inpres No. 4 Tahun 2001 pemerintah lebih mengedepankan pemulihan keamanan dengan digelarnya operasi militer terbatas, dengan nama Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum (OKPH). Operasi ini melibatkan tujuh batalyon TNI yang ditempatkan di Aceh. Dalam OKPH terdapat empat Unsur yang terlibat, yaitu polisi dan Brimob, Satuan Teritorial TNI Angkatan Darat di Aceh, Satuan Non-Organik TNI Angkatan Darat lainnya dari luar Aceh dan unsur Angkatan Laut dan TNI Angkatan Udara yakni Korps Marinir dan Paskhas. Jumlah pasukan yang berada di Aceh dalam pelaksanaan OKPH sebanyak 33.000 personil terdiri dari 21.000 personil TNI dan 12.000 personil Polri.⁶⁹

Pelaksanaan Inpres No IV/2001, bagi pemerintah secara umum dianggap berhasil. Hal ini dilihat dari munculnya keberanian masyarakat Aceh untuk mengibarkan bendera Merah Putih serta melaksanakan berbagai kegiatan dalam rangka memperingati HUT RI ke 56 pada tanggal 17 Agustus 2006. Selain itu pemenuhan kebutuhan pokok dan sarana transportasi

⁶⁸ Moch. Nurhasim, *Op.Cit.*, hlm. 100.

⁶⁹ Rizal Sukma, *“Security Operations In Aceh: Goals, Consequences and Lessons”*, Washington DC: East west Center, 2005, hlm. 13.

berjalan lancar. Objek vital yang ada di Aceh mulai kembali beroperasi. Roda pemerintahan pada tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota mulai berfungsi.⁷⁰

Kebijakan pemerintah pusat menghadapi GAM pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid mengutamakan pendekatan perdamaian dengan cara berdialog dengan tokoh-tokoh GAM. Pendekatan keamanan digunakan, untuk mengatasi tindakan GAM yang mengarah kepada gangguan keamanan di wilayah Aceh.

d. Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri

MASA pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, kebijakan yang dilakukannya dalam menyelesaikan masalah Aceh adalah mengutamakan pendekatan perdamaian, yaitu bersama-sama DPR memberikan kewenangan khusus kepada Aceh melalui UU No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dan berdialog dengan tokoh-tokoh GAM.

UU No. 18 Tahun 2001 ditandatangani dan diundangkan Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 9 Agustus 2001. Sebagaimana diketahui Undang Undang ini sudah selesai dibahas di DPR pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Undang Undang ini tidak sempat ditandatangani, karena Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan oleh MPR.

UUNo.18 Tahun 2001 pada dasarnya mengatur desentralisasi berupa kewenangan bersifat khusus kepada Aceh aspek budaya, agama, politik dan pemerintahan. Dari aspek budaya sebagaimana diatur pada Bab II,V, dan VII ditandai dengan masuk istilah dan nilai-nilai lokal dalam sistem pemerintahan. Nilai lokal ini antara lain ditandai dengan penamaan strata

⁷⁰ *Ibid.*

pemerintahan di bawah provinsi seperti *Sagoe* (kabupaten), *Sagoe Cut* (kecamatan), *Mukim* (di atas kampung) dan *Gamong* (kampung).⁷¹ Aspek agama UU ini mengadopsi kehendak masyarakat Aceh mengenai nilai-nilai syariat Islam melalui lembaga Mahkamah Syar'iah dan kewenangan pemerintah Aceh mengatur Syariat Islam dalam Qanun.⁷²

Aspek politik UU No. 18 Tahun 2001 memberikan sejumlah kewenangan kepada pemerintahan Aceh. Kewenangan dimaksud antara lain adalah pertama, pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) dan Kejaksaan Tinggi (Kajati) Aceh, dilakukan dengan persetujuan gubernur. Gubernur juga diberi kewenangan untuk mengontrol tugas fungsional Kepolisian di bidang ketertiban, ketentraman masyarakat, dan bidang keamanan. Kedua, Pilkada untuk pemilihan gubernur dan bupati/walikota dilakukan secara langsung yang diselenggarakan oleh lembaga yang bernama Komisi Independen Pemilihan dan Komisi Pengawas Pemilihan. Kedua lembaga ini dibentuk oleh DPRD. Ketiga, pemilih diberi hak khusus, seperti kewenangan untuk melakukan penarikan anggota DPRD (*recall*) dan mengajukan pemberhentian kepala daerah dan wakilnya sebelum habis masa jabatan.⁷³

Menurut Ahmad Farhan Hamid, kewenangan khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada Aceh melalui UU. No 18 tahun 2001 dilakukan dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, mengakomodasi tuntutan penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh dan mengakomodasi aspirasi GAM dalam bingkai NKRI. *Kedua*, menjamin kelestarian adat, budaya dan keberadaan masyarakat Aceh yang Islami. *Ketiga*, terwujudnya

⁷¹ Lihat UU No 18 Tahun 2001.

⁷² *Qanun* adalah istilah yang digunakan untuk Peraturan Daerah di Aceh.

⁷³ Mengenai aspek politik ini lihat UU No. 18 Tahun 2001 Bab VI, VIII, dan XI.

pemerintahan dan kehidupan bernegara di Aceh dengan ciri modern, demokratis, dan transparan, sehingga memberi ruang kepada seluruh komponen masyarakat Aceh untuk terlibat dalam membangun masa depan Aceh.⁷⁴

Menurut B.C Smith salah satu nilai dan tujuan kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah daerah adalah *political equality*, yakni melalui kebijakan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Apa yang dikemukakan Ahmad Farhan Hamid, salah satu pertimbangan pemerintah pusat memberikan kewenangan khusus kepada Aceh melalui UU. No 18 tahun 2001 adalah memberi ruang kepada masyarakat Aceh untuk terlibat dalam membangun masa depan Aceh. Hal ini, sesuai dengan teori desentralisasi B.C Smith.

UU No.18 Tahun 2001 mengundang kritik, terutama dari mereka yang menuntut referendum atau merdeka, menganggap dalam penyusunan dan pembahasan Undang Undang ini tidak melibatkan partisipasi publik. Selain itu Undang-Undang ini tidak banyak memberikan kesempatan kepada pihak GAM untuk terlibat dalam politik lokal di Aceh.⁷⁵ Implementasi dari UU No. 18 Tahun 2001 tidak berjalan secara efektif. Beberapa kendala yang dihadapi adalah pertama, kinerja birokrasi pemerintah daerah akibat konflik bersenjata antara TNI/Polri dan GAM. Banyak kantor pemerintah yang rusak, dan aparat birokrasi yang tidak berfungsi. Kedua, sikap GAM menolak UU ini dan tetap menghendaki Aceh merdeka dari Indonesia.⁷⁶

⁷⁴ Ahmad Farhan hamid, *Op.Cit*, hlm. 96-97.

⁷⁵ Syamsul Hadi dkk, *Disintegrasi Pasca Orde Baru; Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Jakarta: Center of International Relation Studies (CIRES), FISIP-UI bekerjasama dengan Yayasan Obor Indonesia, 2007, hlm. 6.

⁷⁶ *Ibid*, hlm, 60.

Kebijakan lainnya yang dilakukan pemerintahan Megawati Soekarnoputri menggunakan pendekatan perdamaian menyelesaikan masalah Aceh adalah dengan melakukan dialog dengan pihak GAM. Kebijakan ini sejalan dengan kehendak masyarakat dan tokoh-tokoh Aceh. Pada tanggal 17 November 2002 beberapa tokoh Aceh yaitu Amran Zamzami, Usman Hasan, Ismail Hasan Metareum, Muchtar Aziz, Ibrahim Abdullah bertemu Presiden Megawati Soekarnoputri. Tokoh-tokoh Aceh tersebut mengusulkan kepada pemerintah agar menyelesaikan masalah GAM dengan jalan berdialog dengan tokoh GAM sebagai upaya menyelesaikan masalah Aceh.

Dalam pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, terdapat beberapa Menteri yang mendukung untuk melakukan dialog dengan GAM. Di antara Menteri dimaksud adalah Menko Polkam Soesilo Bambang Yudhoyono, Menlu Hassan Wirajuda. Melalui Menko Polkam Soesilo Bambang Yudhoyono, pemerintah mengadakan pertemuan dengan pihak HDC sebagai mediator untuk melakukan dialog dengan pihak GAM. Pihak pemerintah sendiri menggariskan bahwa dialog dengan GAM tujuan akhirnya adalah otonomi khusus, bukan referendum atau kemerdekaan.

Pada tanggal 9 Desember 2002 dibuat perjanjian penghentian permusuhan di Aceh antara pemerintah dengan pihak GAM di Jenewa dengan mediasi HDC. Perjanjian yang dikenal dengan *Cessation of Hostilities Framework Agreement (CoHA)*. Dalam perjanjian tersebut, pihak Indonesia diwakili oleh S.Wiryono, Duta Besar Indonesia untuk Swiss, pihak GAM diwakili oleh Tgk Zaini Abdullah. Sebagai perjanjian, memberikan kerangka kerja untuk penyelesaian konflik, yakni:

“*Pertama*, membangun kepercayaan (*trust building*) yang berlangsung untuk dua bulan setelah penandatanganan CoHA, hingga 9 Februari 2003. Selama masa ini, kedua belah pihak

akan memberitahu seluruh ketentuan kesepakatan CoHA kepada masing-masing tentaranya secara cermat. Agenda lain dalam masa ini adalah penghentian kontak senjata dan kekerasan, serta penentuan Zona damai dimana aparat keamanan dan GAM memelihara posisi bertahan, menghindari konfrontasi, serta melakukan persiapan bagi rekonstruksi dan bantuan kemanusiaan. Kedua, demiliterisasi yaitu relokasi TNI dan penggudangan senjata, amunisi dan peralatan militer GAM, dan reformulasi Brimop Polri di Aceh menjadi polisi sipil. Ketiga, rekonstruksi atas terjadinya kerusakan fasilitas umum. Keempat, dialog masyarakat sipil yaitu penyusunan dan penyelenggaraan musyawarah secara menyeluruh (*all inclusive dialogue*) yang dilanjutkan dengan pemilihan umum yang demokratis pada tahun 2004 untuk membentuk suatu pemerintahan di Aceh.”⁷⁷

Untuk mengawasi implementasi CoHA dibentuk *Joint Security Committe* (JSC) atau Komite keamanan Bersama (KKB), beranggotakan perwira Senior TNI dan GAM serta perwira militer negara-negara ASEAN yang disetujui kedua belah pihak. Negara yang disetujui kedua belah pihak adalah Thailand dan Filipina. Thailand, Mayjen Tanonsuk Tuvinun bertindak sebagai Ketua JSC. Dari TNI, Brigjen Safzen Noerdin dan wakil GAM, Ibrahim Tiba. Implementasinya di lapangan tidak berjalan efektif. Di bidang politik hal yang sangat mendasar adalah, GAM melakukan sejumlah aksi politik, termasuk propaganda yang bertentangan dengan semangat, konsep, dan sasaran dari CoHA. Pelanggaran yang serius dari GAM adalah yang mengatakan bahwa tujuan akhir penyelesaian Aceh yakni kemerdekaan bukan otonomi khusus. Sementara pemerintah berpegangan pada prinsip semula bahwa penyelesaian Aceh adalah otonomi

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 62.

khusus dalam rangka NKRI.⁷⁸

Namun setelah berjalan beberapa saat, CoHA ternyata tidak efektif. Kegagalan implementasi CoHA terlihat dari kembali meningkatnya kekerasan, di antaranya adalah terjadinya penyerangan dan pengrusakan terhadap kantor JSC di Aceh pada awal Mei 2003. Kegagalan CoHA ini disebabkan beberapa faktor. Pertama, keberadaan individu yang melaksanakan kesepakatan tidak memiliki kontrol penuh terhadap pasukan mereka di lapangan. Kedua, peran JSC dalam menegakkan perdamaian tidak memiliki kekuatan untuk memberikan sanksi kepada kedua belah pihak yang melanggar kesepakatan. Ketiga, CoHA tidak menghitung masyarakat sipil, sehingga masyarakat Aceh tidak merasa bahagian dari CoHA.⁷⁹

Pada Sidang Kabinet pada tanggal 15 April 2003 pemerintah tetap berkomitmen untuk menyelesaikan masalah Aceh melalui Sidang *Joint Council*. Dalam Rapat Konsultasi pemerintah dengan pimpinan DPR pada tanggal 17 April 2003, Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan pemerintah mempunyai tiga alternatif kebijakan. *Pertama*, pemerintah segera menghentikan pilihan penyelesaian secara damai melalui CoHA jika GAM terus melakukan pelanggaran, dan keadaan semakin memburuk dan selanjutnya melaksanakan operasi keamanan berskala besar untuk melumpuhkan separatistis GAM. *Kedua*, memberikan batas waktu 4-6 minggu untuk memaksa GAM mematuhi CoHA terutama penerimaan NKRI dan pengumpulan senjata, setelah dilakukan Sidang *Joint Council*, serta untuk meningkatkan kinerja pemerintah di lapangan. *Ketiga*, pemerintah melanjutkan CoHA sampai batas waktu demiliterisasi tanggal 9 Juli 2003. Jika gagal maka pemerintah mengambil langkah-langkah militer.

⁷⁸ ICGI Asia Report. *Op.Cit*, hlm. 11.

⁷⁹ Abdul Rivai Ras, *Op.Cit*, hlm. 106.

Kesimpulan Rapat Konsultasi ini menyatakan persetujuan DPR agar pemerintah tetap melanjutkan tahapan CoHA melalui Sidang Joint Council. Jika Sidang ini tidak dapat menghasilkan kesepakatan damai dan GAM tetap pada tuntutanannya untuk merdeka, maka pemerintah harus mengambil tindakan tegas untuk menyelesaikan masalah Aceh dalam kerangka NKRI. DPR juga mendesak pemerintah untuk mewujudkan program-program pembangunan kesejahteraan yang signifikan dan konsisten yang dapat membangkitkan kembali rasa keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh.⁸⁰

Sidang *Joint Council* dimaksud berlangsung di Tokyo pada tanggal 17-18 Mei 2003 melalui mediasi HDC. Dalam perundingan tersebut GAM menyatakan komitmennya sesuai CoHA untuk meninggalkan perjuangan militer dan menahan diri dari tuntutan kemerdekaan. GAM juga menyatakan komitmennya untuk melanjutkan penempatan persenjataannya dan tidak lagi memasukkan senjata baru ke Aceh. Untuk itu GAM meminta kekuatan TNI/Polri di Aceh dikembalikan ke keadaan seperti pada tanggal 9 Desember 2002. Bagi pemerintah, komitmen GAM itu tidaklah memadai. GAM harusnya menerima otonomi khusus dalam kerangka NKRI dan tidak lagi berusaha memerdekakan Aceh. Untuk komitmen ini, GAM harus berhenti dari perjuangan bersenjata, meletakkan senjata dan membubarkan sayap militernya. Sesuai CoHA ikut dalam proses politik demokratis di Aceh, Akibatnya, pertemuan ini gagal mencapai kesepakatan.⁸¹

Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 18 Mei 2003, menerbitkan Keppres No. 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pendekatan keamanan

⁸⁰ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 133.

⁸¹ ICG Asia Report, *Op.Cit*, hlm. 18-19.

ini dilakukan dengan beberapa pertimbangan. Pertama, upaya damai yang dilakukan pemerintah, baik melalui penetapan otonomi khusus Aceh, pendekatan terpadu dalam pembangunan yang komprehensif, maupun dialog yang dilakukan di luar negeri, ternyata tidak menghentikan niat dan tindakan GAM untuk memisahkan diri dari NKRI dan menyatakan kemerdekaannya. Kedua, dalam kondisi seperti itu, tindakan kekerasan bersenjata yang mengarah pada tindakan terorisme yang dilakukan GAM. Tindakan GAM ini telah merusak ketertiban dan ketentraman masyarakat, mengganggu kelancaran roda pemerintahan, dan menghambat berbagai pelaksanaan program pembangunan. Sehingga semakin memperberat penderitaan masyarakat Aceh.⁸²

Sebagai bagian dari status darurat militer, pemerintah menetapkan Operasi Terpadu terdiri dari operasi kemanusiaan, operasi penegak hukum, operasi pemantapan jalannya pemerintahan dan operasi pemulihan keamanan. Operasi pemulihan keamanan yang merupakan ujung tombak dari operasi ini dilakukan dalam beberapa tahapan dari operasi yang dilakukan dalam beberapa tahapan. Pemisahan, pengiringan, lokalisasi dan penghancuran dengan tujuan mengamankan rakyat Aceh dari GAM dan menjaga provinsi NAD tetap dalam kerangka NKRI. Operasi kemanusiaan dilakukan antara lain dengan menyiapkan tempat-tempat penampungan bagi para pengungsi di 10 kabupaten. Pelayanan kesehatan juga diberikan dengan mendirikan Posko kesehatan. Operasi penegakkan hukum dilakukan dengan meneliti dokumen oknum pejabat Pemda dan anggota DPRD yang dicurigai menyalurkan dana pembangunan kepada pihak GAM.⁸³

Pada tanggal 18 Mei 2004 Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Keppres No.27 Tahun 2004 tentang Pernyataan

⁸² Lihat Dokumen Keppres No.28 Tahun 2003.

⁸³ *Ibid.*

Perubahan Status Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Darurat Militer menjadi keadaan Bahaya dengan Tingkat Darurat Sipil di Provinsi Naggrore Aceh Darussalam. Perubahan status Keadaan Bahaya tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pemberlakuan Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Aceh Darussalam yang diikuti oleh Operasi Terpadu yang dilaksanakan di Aceh sejak tanggal 19 Mei 2003, telah menunjukkan hasil yang signifikan terhadap kondisi keamanan, ketertiban dan ketentraman, penyelenggaraan pemerintahan, dan kehidupan sosial ekonomi rakyat di Aceh. Penetapan Status Darurat Sipil di Aceh ditetapkan berlaku selama enam bulan terhitung sejak tanggal 19 Mei 2004.⁸⁴

Penurunan status darurat sipil tersebut kemudian diikuti dengan terbitnya Inpres No.1 Tahun 2004 tentang pelaksanaan Operasi terpadu Dalam keadaan Bahaya dengan Tingkatan Darurat Sipil di Provinsi Aceh Darussalam. Peraturan ini mengatur tentang pelaksanaan Operasi Terpadu selama darurat sipil di Aceh. Meskipun status Aceh diturunkan menjadi darurat sipil, akan tetapi pola operasi sesungguhnya tidak berubah, dimana pola pendekatan keamanan melalui operasi militer terus dikedepankan.⁸⁵

Selama pemberlakuan darurat sipil tanggal 19 Mei 2004-18 November 2004, tindak kekerasan yang mengakibatkan jatuhnya korban sipil masih terus berlangsung. Menurut data Puspen TNI, selama periode 19 Mei-5 September 2004, jumlah korban tewas mencapai 84 orang, luka berat 17 orang dan luka ringan 52 orang.⁸⁶

⁸⁴ Lihat, Keppres No. 43 Tahun 2004.

⁸⁵ J.Budi Hernawan dan Poengky Indarti, *Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua Selama 1998-2007*, Jakarta: Imparsial, 2009, hlm.99.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 128. lihat juga Wawan Ichwanuddin, *Pola dan Kecenderungan Studi konflik di Indonesia, Analisis terhadap Studi Kekerasan pada Kasus Aceh dan Ambon*, dalam Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol. 8, No.1, 2011.

e. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

MASA pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kebijakan penyelesaian masalah Aceh menjadi salah satu agenda pemerintahannya. Agenda ini tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 pada Bab V tentang pencegahan dan penanggulangan Separatisme.⁸⁷ Beberapa kebijakan yang dilakukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah melakukan pendekatan keamanan dengan memperpanjang darurat sipil di Aceh dan melakukan pendekatan perdamaian melalui perundingan dengan tokoh-tokoh GAM yang difasilitasi mediator internasional.

Pada tanggal 18 November 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perpanjangan Keadaan Bahaya dengan Tingkat keadaan Darurat Sipil di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Keputusan pemerintah untuk memperpanjang pemberlakuan darurat sipil di Aceh, ditetapkan melalui Rapat Kabinet Terbatas yang dipimpin Wakil Presiden Jusuf Kalla pada tanggal 12 November 2004. Perpanjangan darurat sipil dimaksud untuk daerah-daerah tertentu yang rawan GAM dan untuk jangka waktu terbatas dan hanya berlaku untuk waktu maksimal 6 (enam) bulan. Dalam pelaksanaannya evaluasi harus dilaksanakan setiap bulan, dan membentuk Tim Pemantau dalam pelaksanaan Operasi Terpadu.⁸⁸

Keputusan pemerintah ditentang sejumlah aktivis LSM, antara lain Imparsial, PBHI, dan Aceh Working Group (AWG), mereka meminta pemerintah menempuh jalan dialog dengan GAM termasuk dengan masyarakat sipil Aceh. Ahmad Farhan Hamid melihat apapun keputusan pemerintah yang terpenting

⁸⁷ Fachry Ali, Suharso Manoarfa dan Bachtiar Effendi, *Kalla dan Perdamaian Aceh*, Jakarta: LSPEU Indonesia, 2008, hlm. 247.

⁸⁸ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit.*, hlm. 160.

adalah jaminan keamanan bagi warga sipil, dan meminta pemerintah untuk melakukan dialog dengan komponen masyarakat Aceh.⁸⁹

Pada tanggal 26 November 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengunjungi Aceh. Dalam kesempatan ini, kepada pers Presiden menyatakan keinginannya untuk memberikan otonomi khusus dan amnesti kepada GAM yang mau bergabung kembali dalam NKRI. Namun tawaran otonomi khusus dan amnesti ini ditolak oleh GAM lokal, yang menghendaki segala tawaran pemerintah harus didiskusikan dalam dialog dengan pimpinan GAM di Stockholm, Swedia.

Satu bulan setelah kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Aceh, terjadi bencana tsunami di Aceh, tepatnya pada tanggal 26 Desember 2004 dengan korban sekitar 200.000 jiwa. Peristiwa ini membuka kembali pintu dialog antara pemerintah dengan GAM. Dialog pemerintah dengan GAM ini mendapat dukungan dari dunia internasional, karena untuk memudahkan bantuan untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Sekretaris Jenderal Kofi Annan dan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Collin Powell, usai bertemu di Markas Besar PBB, New York, meminta pemerintah Indonesia dan GAM untuk tidak saling berperang sehingga dapat berkonsentrasi membantu korban tsunami.⁹⁰

Masyarakat Aceh melalui Ketua DPRD Provinsi Aceh Darussalam (NAD), Sayed Fuad Zakaria, berharap agar pemerintah Indonesia dan GAM kembali ke meja perundingan untuk berdialog guna melahirkan solusi bagi penyelesaian Aceh secara lebih bermartabat, DPRD NAD mendukung upaya perdamaian Aceh dalam bingkai NKRI dan Otonomi khusus. Perundingan antara pemerintah dan GAM benar-benar mampu

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 160.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm 172.

menyelesaikan konflik Aceh secara menyeluruh.

Kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyelesaikan masalah Aceh dengan pendekatan perdamaian dengan mengajak GAM bersama-sama membangun Aceh, ajakan Presiden ini disampaikan pada tanggal 30 Desember 2004. Ajakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini disambut baik oleh pimpinan GAM di Swedia. Perdana GAM, Menteri Malik Mahmud menyatakan pihaknya berkeinginan duduk bersama dengan pemerintah Indonesia untuk menghapus ketakutan para tenaga kerja kemanusiaan Asing yang beroperasi di Aceh. Pemerintah dan GAM akhirnya mau berdialog secara tatap muka langsung dengan mediasi CMI.

Perundingan kedua belah pihak berlangsung selama enam putaran, putaran pertama berlangsung pada tanggal 27-29 Januari 2005, putaran kedua berlangsung pada tanggal 21-23 Februari 2005, putaran ketiga tanggal 12-16 April 2005, putaran keempat 26-31 Mei 2005, putaran kelima tanggal 12 -17 Juli 2005 dan putaran keenam berupa penandatanganan perjanjian pada tanggal 15 Agustus 2005.⁹¹

Perundingan putaran pertama berlangsung di Helsinki, Finlandia pada tanggal 27-29 Januari 2005. Dalam pertemuan putaran pertama ini Indonesia diwakili Menkumham Hamid Awaluddin (Ketua delegasi), Menkoinfo Sofyan Djalil, Mayjend Syarifuddin Tippe (Komandan Seskoad), Deputi Menko Polhukam Usman Basjah, Direktur HAM, Kemanusiaan dan Sosial Budaya Deplu I Gusti Agung wasaka Pudja, Deputi Menko Kesra Farid Husain, dan Menko Polhukam Widodo As. Delegasi GAM terdiri dari Malik Mahmud (Perdana Menteri GAM), Zaini Abdullah (Menteri Luar Negeri dan Menteri Kesehatan), Bactiar Abdullah (juru bicara), Nur Djuli (salah seorang intelektual GAM), dan Nurdin Abdullah. Pihak mediator yakni CMI langsung

⁹¹ Fachry Ali, Soeharso Manoarfa dan Bactiar efendy, *Op.Cit.*, hlm. 38

dipimpin oleh direktornya Martti Ahtisaari.⁹²

Pihak Indonesia, melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla menetapkan target yang ingin dicapai berunding dengan GAM dalam wujud kalimat penyelesaian Aceh yang bermartabat. Target itu kemudian dijabarkan dalam dua capaian pokok, yaitu pertama, Aceh tetap dalam NKRI dengan otonomi khusus yang diakui GAM. Kedua, GAM menghentikan perlawanan dengan menyerahkan senjata disertai syarat-syarat tertentu yang dipenuhi oleh pemerintah RI termasuk amnesti.⁹³

Sebagai mediator, pihak CMI dalam perundingan Helsinki mencanangkan kerangka pembicaraan yang jelas penyelesaian konflik Aceh tak ada pembicaraan kemerdekaan bagi Aceh. Ahtisaari menegaskan kepada GAM bahwa tak ada satu pihak pun yang bersedia memberikan kemerdekaan bagi Aceh sebagai syarat dimulainya perundingan, melainkan pemberian otonomi khusus bagi Aceh, perlucutan senjata GAM, penarikan pasukan militer, dan pemecahan ekonomi.⁹⁴

Setelah melalui proses perundingan, pada tanggal 15 Agustus 2005 akhirnya dicapai kesepakatan kedua belah pihak, dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* yang dikenal dengan MoU di Helsinki. Tercapainya kesepakatan ini karena pihak GAM tidak lagi menuntut kemerdekaan, tetapi menerima otonomi khusus yang ditawarkan pemerintah dengan mengakomodasi sejumlah tuntutan GAM. Tuntutan GAM dimaksud antara lain adalah diterimanya Aceh membentuk partai politik lokal, hal ini memberi peluang bagi seluruh masyarakat Aceh termasuk GAM untuk mendirikan partai lokal tersebut. MoU Helsinki terdiri dari enam bagian yaitu penyelenggaraan

⁹² Farid Husain, *To See The Unseen; Kisah Di Balik Damai Aceh*, Salim Shahab dan E.E. Siadari (editor), Jakarta: Health and Hospital Indonesia, 2007, hlm. 168-169.

⁹³ Fachry Ali, Soeharso Manoarfa dan Bachtiar efendy, *Op.Cit.*, hlm.39.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 78.

Pemerintahan di Aceh, Hak Asasi Manusia, Amnesti dan reintegrasi anggota-anggota GAM ke dalam masyarakat, Pengaturan Keamanan, pembentukan *Aceh Monitoring Mission* (AMM), dan penyelesaian perselisihan.⁹⁵

Penyelesaian masalah GAM semasa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, sesuai dengan teori konsensus Maurice Duverger, yang menyatakan salah satu tehnik dalam menyelesaikan konflik politik melalui teknik arbitrase. Teknik arbitrase yakni pihak-pihak yang bertikai dengan menggunakan pihak ketiga yang tidak mempunyai kepentingan yang mewakili diri mereka untuk menyelesaikan perbedaan. Karena penyelesaian masalah GAM akhirnya diselesaikan dengan pihak CMI sebagai pihak ketiga yang menjadi mediator dalam menyelesaikan konflik dimaksud.

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, MoU Helsinki mencakup UU baru tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, partisipasi politik, ekonomi, dan peraturan perundang-undangan. UU Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, menyebutkan UU baru pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006. Dalam UU baru tersebut disebutkan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip yaitu *pertama*, Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman,

⁹⁵ Gunnar Stange and Roman Patock, *From Rebels to Rulers and legislator: The Political Transformation of the Free Aceh Movement (GAM) in Indonesia*, Hanburrig: Journal of Current Southeast Asian Affairs 1/2010, hlm. 99. Analisis faktor keberhasilan tercapainya MoU Helsinki ini lihat, Moch. Nurhasyim, *Perundingan Damai Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki*, Tesis Universitas Indonesia Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Tahun 2007.

kebebasan beragama, dimana kewenangan tersebut merupakan kewenangan pemerintahan Republik Indonesia sesuai dengan konstitusi.

Kedua, persetujuan-persetujuan Internasional yang diberlakukan oleh pemerintahan Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. *Ketiga*, Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. *Keempat*, Kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh.⁹⁶

Partisipasi politik, dalam naskah MoU Helsinki menyatakan bahwa dalam tempo satu tahun, Pemerintah RI memfasilitasi pembentukan partai politik lokal yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. Pemerintah RI dalam tempo satu tahun akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Bidang ekonomi, MoU Helsinki menyebutkan provinsi Aceh diberikan kewenangan memperoleh dana, termasuk dalam bentuk utang luar negeri dan bisa leluasa melaksanakan usaha di dalam dan luar negeri. Dan Aceh berhak untuk menetapkan suku bunga berbeda dengan Bang Sentral Indonesia (BI).

Bidang sumber daya alam, Provinsi Aceh berhak mendapat 70 persen pemasukan dari eksploitasi dan pemanfaatannya dan berhak melaksanakan segala urusan yang menyangkut pelabuhan laut dan udara. Aceh berhak melaksanakan perdagangan bebas dengan semua Negara Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya. Bidang peraturan perundang-

⁹⁶ Lihat MoU Helsinki.

undangan, MoU Helsinki menetapkan pemisahan kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif akan diakui. Pengangkatan Kepala kepolisian Aceh dan kepala kejaksaan Tinggi Aceh harus mendapat persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh. Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.⁹⁷

Bidang HAM, menyatakan bahwa pemerintah Indonesia akan tunduk pada *United Nations International Covenants*. Pemerintah Indonesia akan mematuhi Kovenan Internasional PBB mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan budaya. Tambahannya adalah pembentukan Pengadilan HAM di Aceh, dan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

Bidang Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat. MoU Helsinki menyatakan pemerintah Indonesia akan memberikan amnesti kepada seluruh anggota GAM, termasuk pembebasan tahanan politik, dan selanjutnya diintegrasikan ke dalam masyarakat. Sebagai warga Negara Indonesia, semua orang yang telah diberi amnesti memperoleh semua hak-hak politik, ekonomi dan social serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun pada tingkat nasional.

Mengenai keamanan, naskah ini menentukan bahwa GAM melakukan demobilisasi atas 3000 pasukan militernya, dan melakukan *decommissioning* semua senjata, amunisi, alat peledak, 840 buah senjata kepada AMM. Penyerahan persenjataan tersebut dilakukan dalam empat tahap. Pemerintah RI menarik semua semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh. seluruh kekerasan harus segera berhenti, pihak GAM harus menyerahkan persenjataannya, pemerintah Indonesia harus menarik pasukan dari Aceh. Penyelenggaraan penarikan pasukan

⁹⁷ *Ibid.*

ini dilakukan dalam empat tahap.

Mengenai pembentukan AMM, MoU Helsinki menyebutkan AMM akan dibentuk oleh Uni Eropa dan Negara-negara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam MoU Helsinki. Tugas AMM adalah memantau demobilisasi GAM dan *decommissioning* persenjataannya, memantau relokasi tentara dan polisi non-organik.

Kebijakan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyelesaikan GAM dengan melibatkan aktor internasional yaitu CMI yang menghasilkan MoU Helsinki, melibatkan Uni Eropa dan negara-negara ASEAN dalam mengawasi implementasinya, sejalan dengan teori globalisasi David Held. Menurut Held, dalam tatanan globalisasi, negara dalam menghadapi problem kebijakannya tidak dapat dipecahkan secara memadai tanpa kerjasama dengan internasional dengan pelaku negara dan non-negara lainnya.

Presiden Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa MoU Helsinki sebagai langkah positif untuk melenyapkan konflik bersenjata di Aceh selama-lamanya. Yang terpenting adalah ketenangan, kesejahteraan, dan demokrasi berlangsung di Nanggroe Aceh Darussalam. Perundingan dengan pihak GAM dalam rangka membangun masa depan Aceh dalam kerangka NKRI. Dalam proses perundingan tidak ada campur tangan internasional, karena Indonesia menyelesaikannya persoalan dalam kerangka Indonesia sendiri.⁹⁸

Sementara Hamid Awaluddin selaku Menteri Kehakiman dan Hak Azasi Manusia dan delegasi Indonesia dalam perundingan di Helsinki, mengatakan perjanjian damai dengan GAM dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan

⁹⁸ Majalah *Tempo*, 28 Agustus, 2005, hlm.10. Tanggapan dari berbagai kalangan terhadap MoU Helsinki lihat Thung Ju Lan dkk, *Penyelesaian Konflik di Aceh*, Jakarta: LIPI, 2006, hlm.61-66.

konstitusi. Hal ini jelas ditegaskan dalam *preamble* perjanjian Helsinki antara pemerintah dengan GAM. Hasil perjanjian ini pada dasarnya membuahkan hanya satu entitas yakni sebagai bangsa Indonesia.⁹⁹

Kalangan Masyarakat sipil terjadi pro dan kontra dalam menyikapi MoU Helsinki dengan argumentasinya masing-masing. Masyarakat sipil yang menolak MoU Helsinki antara lain adalah Persatuan Purnawirawan TNI-Angkatan Darat (PPAD) dan Pengamat sosial politik A. Rahman Tolleng. Pengurus Pusat PPAD melalui Ketua Umum Letjen TNI (Purn) Soeryadi menyatakan menolak MoU Helsinki. Alasan yang dikemukakan adalah MoU Helsinki hanya taktik GAM merubah pola perjuangan dari gerakan bersenjata di dalam negeri menjadi gerakan politik dengan melibatkan internasional.¹⁰⁰

Pengamat sosial politik A. Rahman Tolleng menolak MoU Helsinki. Karena, MoU Helsinki didesain untuk mewujudkan federalisme sebagai solusi konflik RI-GAM. MoU Helsinki dengan tegas menetapkan garis demarkasi yang merujuk pada perbatasan 1 Juli 1956. Selain itu Aceh juga memiliki hak atas simbol-simbol wilayah sendiri berupa lambang, bendera, dan *hymne*. Bahkan nama Aceh dan gelar seniornya akan ditentukan sendiri, Aceh mempunyai lembaga Wali Nanggroe dengan segala perangkat dan upacaranya.¹⁰¹

Masyarakat sipil yang mendukung MoU Helsinki antara lain adalah Ketua Presidium Solidaritas Gerakan Rakyat untuk Aceh (Arie Aryanto), Koordinator Kontras, Usman Hamid, Ketua Dewan Pendiri Yayasan Aceh Kita dan praktisi hukum, Todung Mulya Lubis, dan mantan Duta Besar RI untuk PBB dan pengamat

⁹⁹ Hamid Awaluddin, *Aceh Menuju Damai*, Kolom Majalah Tempo, 7 Agustus 2005, hlm. 41.

¹⁰⁰ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit.*, hlm. 260-261.

¹⁰¹ A. Rahman Tolleng, *Federalisme dalam Nota kesepakatan RI-GAM*, Kolom Majalah Tempo, 11 September 2005, hlm. 50.

politik Internasional, Hasjim Djalal.

Ketua Presidium Solidaritas Gerakan Rakyat untuk Aceh, Arie Aryanto menyatakan mendukung proses perundingan yang dilakukan pemerintah dengan GAM di Helsinki. Alasan yang dikemukakan adalah usaha penyelesaian konflik secara militer yang dijalankan selama ini, justru melahirkan kekerasan.¹⁰² Kordinator Kontras, Usman Hamid, mendukung proses perundingan yang dilakukan pemerintah dengan GAM di Helsinki. Alasan yang dikemukakan adalah menyelesaikan masalah Aceh melalui dialog merupakan hal yang lebih bermartabat, dari pada perang yang hanya mengorbankan rakyat sipil. Menurutnya, agak aneh berbagai komentar yang menilai perundingan pemerintah dengan GAM di luar negeri akan membahayakan integritas wilayah NKRI.¹⁰³

Ketua Dewan Pendiri Yayasan Aceh Kita dan praktisi hukum Todung Mulya Lubis, menyatakan mendukung MoU Helsinki. Alasannya, MoU Helsinki merupakan langkah sejarah yang paling penting yang kita hasilkan dalam konflik Aceh yang sudah berlangsung puluhan tahun. Damai Aceh adalah damai Indonesia. Peran dan para pemantau yang datang dari negara-negara Eropa dan ASEAN menjadi sangat penting untuk menjaga agar perdamaian yang kita capai dengan susah payah ini bisa lestari. Sayang sudah banyak yang curiga dengan pemantau asing ini, seolah-olah pemerintah melakukan 'internasionalisasi' persoalan Aceh. Sungguh saya heran dengan kecurigaan ini, sebab bukankah internasionalisasi persoalan Aceh sudah terjadi sejak dulu? Ketika CoHA ditandatangani, bukankah itu bahwa kita secara tersirat membuat persoalan Aceh menjadi persoalan internasional? Penolakan terhadap MoU Helsinki yang sudah dilakukan

¹⁰² Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit.*, hlm. 216.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 217.

pemerintah, tidak memiliki dasar hukum yang jelas.¹⁰⁴

Hasjim Djalal mantan Duta Besar RI untuk PBB dan pengamat politik Internasional, menyatakan mendukung MoU Helsinki. A;asannya, tidak ada yang perlu dipersoalkan dalam proses perjanjian MoU Helsinki baik tempat maupun keterlibatan mediasi asing. Cukup banyak contoh negara lain dimana pemerintah membuat perjanjian/ kesepakatan dengan kelompok tertentu dilakukan di luar negaranya dan dengan mediasi negara asing. Pemerintah Filipina dengan *Moro National Liberation Front* (MNLF) yang perundingannya diusahakan pemerintah Indonesia melalui Organisasi Konfrensi Islam. Begitu pula dengan pemerintah Hun Sen di Kamboja dengan kelompok pemberontak didahului dengan *coctail party* di Bogor untuk kemudian kesepakatan damai ditandatangani di Paris. Antara GAM dan pemerintah Indonesia sebelumnya sudah ada kesepakatan yakni di Jenewa pada tahun 2002, yang menghasilkan *Cessation of Hostilities Agreement* (CoHA). Alasan pihak yang menolak MoU Helsinki dengan alasan internasionalisasi tidak punya dasar yang jelas.¹⁰⁵

Tabel 2.6
Alasan Masyarakat Sipil Mendukung MoU Helsinki

Masyarakat Sipil	Alasan
Ketua Presidium Solidaritas Gerakan Rakyat untuk Aceh (Arie Aryanto)	Penyelesaian konflik secara militer melahirkan kekerasan.
Kordinator Kontras, Usman Hamid	Penyelesaian Aceh melalui dialog lebih bermartabat.

¹⁰⁴ Todung Mulya Lubis, *Damai Aceh Damai Indonesia*, Kolom Majalah Tempo, 21 Agustus 2005, hlm. 172-173.

¹⁰⁵ Hasjim Djalal, *Sejumlah Catatan untuk Perundingan Helsinki*, Kolom Majalah Tempo, 25 Setember 2005, hlm. 148-149.

Ketua Dewan Pendiri Yayasan Aceh Kita dan praktisi hukum, Todung Mulya Lubis.	Langkah sejarah yang paling penting dalam menyelesaikan konflik Aceh.
Mantan Duta Besar RI untuk PBB Hasjim Djalal.	Banyak negara konflik internal negara diselesaikan di luar negeri melalui media asing.

Apa yang dilakukan masyarakat sipil yang terdiri dari Ketua Presidium Solidaritas Gerakan Rakyat untuk Aceh (Arie Aryanto), Kordinator Kontras (Usman Hamid), Ketua Dewan Pendiri Yayasan Aceh Kita dan praktisi hukum ((Todung Mulya Lubis), mendukung upaya pemerintah menyelesaikan masalah GAM melalui perundingan MoU Helsinki, sejalan teori masyarakat sipil Thomas Meyer. Menurutnya, salah satu fungsi masyarakat sipil adalah berperan sebagai kelompok kepentingan yang mempengaruhi pemerintah, parlemen, dan birokrasi pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Pasca-MoU Helsinki Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melanjutkan kebijakan perdamaian menyelesaikan masalah GAM. Kebijakan dimaksud mengajukan RUU PA ke DPR pada tanggal 26 Januari 2006. RUU PA yang diajukan pemerintah ke DPR terdiri dari atas 40 bab dan 206 pasal. RUU PA ini merupakan salah satu agenda penting yang harus diselesaikan oleh pemerintah RI sesuai MoU Helsinki.

RUU PA pada dasarnya mengatur sejumlah kewenangan khusus yang akan diberikan pemerintah pusat kepada Aceh, berupa kewenangan bidang politik, bidang ekonomi, bidang agama, dan adat istiadat. Bidang politik antara lain adalah masyarakat Aceh diberikan kewenangan untuk mendirikan partai politik lokal. Bidang ekonomi, pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di Aceh. Sumber daya alam dimaksud adalah pertambangan mineral, batu bara, dan panas bumi. Pemerintah

Aceh menerima hasil pembagian hasil gas alam sebesar 70 %. Sementara pemerintah pusat menerima 30 %. Pemerintah Aceh menerima dana tambahan sebesar 1 % dari plafon Dana Alokas Umum (DAU).¹⁰⁶

Bidang agama, pemerintah Aceh memiliki kewenangan memberlakukan Syariat Islam bagi pemeluk agama Islam di Aceh. Selain itu, pemerintah Aceh diberikan kewenangan membentuk Mahkamah Syari'ah. Lembaga ini merupakan peradilan Islam di Aceh sebagai bagian dari Sistem Peradilan Nasional yang bersifat independen. Kewenangan Mahkamah Syariah berlaku untuk mengadili pemeluk yang beragama Islam di Aceh.

Bidang adat antara lain adalah pemerintah Aceh memiliki kewenangan mendirikan Lembaga Wali Nanggroe. Lembaga ini merupakan kepemimpinan adat yang independen yang berperan sebagai lembaga pemersatu masyarakat. Lembaga Wali Nanggroe berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar dan upacara adat lainnya.¹⁰⁷

Semenjak kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, sudah terjadi dua kali peristiwa yang melahirkan konflik antara pemerintah pusat dengan Aceh. Peristiwa dimaksud adalah DI/TII tahun 1953 dan GAM pada tahun 1976. Munculnya DI/TII dan GAM merupakan wujud kekecewaan sekelompok masyarakat Aceh atas kebijakan pemerintah pusat terhadap Aceh.

Kebijakan pemerintah pusat menghadapi DI/TII dengan melakukan kombinasi pendekatan keamanan dan pendekatan perdamaian. Pendekatan keamanan dimaksud dengan menggunakan operasi militer yakni Operasi 17 Agustus. Sementara pendekatan perdamaian dengan cara berdialog dengan tokoh-tokoh DI/TII.

¹⁰⁶ DPR RI, Risalah tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Kebijakan pemerintah pusat menghadapi GAM berbeda antara Orde Baru masa pemerintahan Presiden Soeharto dengan pemerintahan Reformasi yaitu masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri, dan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Masa pemerintahan Presiden Soeharto, kebijakan pemerintah pusat menghadapi GAM sepenuhnya menggunakan pendekatan keamanan, dengan menjadikan Aceh sebagai DOM. Pada masa Reformasi kebijakan menghadapi GAM dengan mengutamakan pendekatan perdamaian, dengan cara berdialog dengan tokoh-tokoh GAM dan memberikan kewenangan khusus kepada Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001. Pendekatan keamanan yang digunakan berupa Operasi Wibawa, Operasi Terbatas, dan Operasi Terpadu. Pendekatan keamanan dilakukan dalam rangka menegakkan stabilitas politik dan keamanan dan bersifat sementara. Kebijakan ini dilakukan apabila kegiatan GAM sudah mengarah pada gangguan keamanan dan mengganggu jalannya pemerintahan daerah.

Tabel 2.7
Kebijakan Pemerintah Pusat Menghadapi GAM

Pemerintahan	Pendekatan Keamanan	Pendekatan Perdamaian
Presiden Soeharto	DOM	-
Presiden B.J Habibie	Operasi Wibawa 99	Pencabutan DOM. Amnesti kepada GAM. UU No. 44 Tahun 1999
Presiden Abdurrahman Wahid	Operasi Terbatas	Jeda Kemanusiaan (<i>Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh</i>).

Sumber: Hasil Pembahasan.

Bagaimana respon DPR yang terdiri dari sepuluh fraksi terhadap RUU PA usulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono? Hal ini merupakan fokus bahasan pada Bab III dan BAB IV. Isu yang menjadi perhatian adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh berupa partai politik lokal, calon perseorangan, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, serta relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Mengingat isu dimaksud merupakan isu yang menjadi perhatian pihak Aceh dan belum diatur dalam Undang-Undang pemerintahan daerah. Selain itu, isu tersebut berkaitan dengan kewenangan khusus kepada pemerintah Aceh dan kewenangan khusus kepada masyarakat Aceh. []

Bab 3

Proses Politik Pembahasan Isu tentang Partai Politik Lokal dan Calon Perseorangan

BAB Ini menjelaskan proses perumusan UU No 11 Tahun 2006 tentang isu partai politik lokal dan calon perseorangan. Pembahasan memusatkan perhatian pada empat hal. *Pertama*, sikap dan pandangan pemerintah tentang partai politik lokal dan calon perseorangan. *Kedua*, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang partai politik lokal. *Ketiga*, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang calon perseorangan. *Keempat*, pandangan masyarakat sipil tentang partai politik lokal dan calon perseorangan.

A. Sikap dan Pandangan Pemerintah Tentang Partai Politik Lokal dan Calon Perseorangan

1. Partai Politik lokal

PEMERINTAH merumuskan partai politik dalam RUU PA pada Pasal 67 Ayat (1) dan Ayat (4) yang menyatakan, bahwa: (1) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal. (4) Partai politik lokal berkedudukan di Ibu kota Aceh. Pasal 1 poin 15 menyebutkan,

Partai Politik Lokal adalah organisasi politik yang dibentuk kelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita

untuk memperjuangkan agama, masyarakat, bangsa, dan negara.¹

Mendagri M. Ma'ruf mengemukakan, Alasan pemerintah mencantumkan partai politik lokal dalam RUU PA Pasal 67 yaitu untuk mengakomodasi aspirasi GAM dan masyarakat Aceh yang dimuat dalam RUU DPRD provinsi NAD. Pengaturan mengenai partai politik lokal di Aceh akan diberlakukan setelah kondisi hukum dan politik di Aceh kondusif. Mengenai hak partai politik lokal, hanya berhak mengikuti Pilkada anggota DPRA/DPRK. Mengenai kerjasama, RUU PA menggariskan bahwa partai politik lokal dapat berkoalisi sesama partai politik lokal atau bergabung dengan partai nasional.²

Menkoinfo Sofyan Djalil, partai politik lokal merupakan bagian dari kehendak GAM di Helsinki yang diakomodasi pemerintah. GAM menuntut untuk diberikan kewenangan mendirikan partai politik di Aceh untuk ikut berpartisipasi dalam proses politik di Aceh dan mengaktualisasikan kepentingan-kepentingan mereka dalam pengelolaan pemerintahan. Alasannya pemerintah menerimanya, karena GAM menerima dan mengakui sebagai bagian dari NKRI.³

Apa yang dikemukakan Menkoinfo Sofyan Djalil tersebut, sejalan dengan teori Svetlana Tsalik. Menurutny, salah satu pertimbangan elite nasional mendesentralisasikan kekuasaan kepada daerah adalah memperkuat integrasi menghadapi kelompok separatisme. Menurut Mensesneg Yusril Ihza Mahendra, pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah sesuai

¹ DPR RI, *Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006*.

² Pandangan ini disampaikan Mendagri M. Ma'ruf pada Raker Pansus DPR tanggal 20 Maret 2006.

³ DPR RI, *Op.Cit.*

dengan UUD 1945 dan salah satu bentuk kekhususan Aceh. Pemerintah merumuskan partai politik lokal dalam RUU PA ini berdasarkan ketentuan UUD 1945 Pasal 28 berbunyi: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang." Pasal tersebut pada dasarnya menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul menyatakan pemikiran secara lisan maupun tulisan yang diatur dengan Undang-Undang. Sejauh UU mengaturnya maka dia menjadi sah.

Ketentuan dalam draft RUU PA ini adalah implementasi dari UUD 1945 Pasal 28. Alasan lainnya adalah karena hal ini salah satu bentuk kekhususan Aceh. Adanya keinginan F-PPP dan F-BPD untuk memberlakukan partai politik lokal untuk daerah lainnya. Pemerintah menolak kehendak tersebut. Alasannya adalah pembahasan yang dilakukan sekarang ini bukan dalam rangka membahas amandemen sistem kepartaian nasional. Pembahasan mengenai pengaturan keberadaan partai politik lokal yang sedang dibahas sekarang ini adalah terbatas mengenai pengaturan partai politik lokal di Aceh. Kehendak F-PAN untuk mengatur merger partai politik lokal dengan partai nasional melalui Qanun, pemerintah menolaknya. Pengaturan partai politik lokal, harus diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). tidak cukup diatur dengan Qanun. Alasan yang disampaikan pemerintah adalah pengaturan merger antara partai politik lokal dan partai politik lokal dengan partai politik nasional bukan hanya mengatur internal partai lokal di Aceh, tetapi antara partai lokal di Aceh dengan partai nasional.⁴

Yusril Ihza Mahendra mengatakan pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal sebagaimana yang dirumuskan dalam RUU PA adalah agar masyarakat Aceh termasuk GAM

⁴ *Ibid.*

dapat mendirikan partai politik lokal di Aceh, sebagai sarana masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses berpolitik di Aceh yaitu bisa mengikuti Pilkada dan ikut dalam pemerintahan di Aceh. Hal ini merupakan tuntutan dan aspirasi GAM pada saat berlangsungnya perundingan di Helsinki. Pihak GAM menghendaki diberikan kewenangan untuk mendirikan partai politik lokal untuk Aceh. Permintaan GAM di Helsinki, mereka ingin berpartisipasi dalam proses politik lokal, dan mereka tidak mau melalui partai politik nasional. GAM ingin berpartisipasi melalui wadah partai politik lokal. Akhirnya pemerintah dapat menerima dan mengakomodasinya aspirasi dari GAM pada waktu, kemudian merumuskannya dalam draft RUU PA. Menurut Yusril Ihza Mahendra, ketika diwawancarai mengatakan:

“Pemerintah sudah mempunyai batasan untuk partai politik lokal ini. Pertama, partai politik lokal itu bersifat lokal dan tidak bergerak di luar daerah Aceh. Partai politik lokal betul-betul untuk lokal Aceh yaitu untuk Pilkada dan untuk Pemilu DPRA tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Partai politik lokal tidak berpartisipasi dalam Pemilu nasional untuk DPR, DPD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Fungsi partai politik lokal adalah selain memperjuangkan aspirasi masyarakat lokal, partai politik lokal harus memperjuangkan kepentingan bangsa dan negara. Pasal-pasal yang ada pada RUU PA menjaga jangan sampai partai politik lokal menjadi wahana perjuangan politik untuk memisahkan diri (*separatisme*). Fungsi partai politik lokal lainnya adalah memperjuangkan nilai-nilai keagamaan yang berkembang dalam masyarakat Aceh. Alasan yang dikemukakan pemerintah adalah karena hal ini merupakan keistimewaan Aceh yakni Syariat Islam.”⁵

⁵ Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra di Jakarta, 24 Agustus 2016.

Hubungan ungkapan Yusril Ihza Mahendra dengan teori B.C Smith. Menurut Smith, kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah daerah. Salah satu kepentingan daerah dimaksud adalah *political equality* yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Yusril Ihza Mahendra yang mengatakan salah satu pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal adalah sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam politik di Aceh. Ungkapan Yusril Ihza Mahendra memperkuat dan sesuai dengan teori desentralisasi B.C Smith.

Tabel 3.1
Alasan Pemerintah Merumuskan Partai Politik Lokal

Pemerintah	Alasan
M. Ma'ruf (Mendagri)	Mengakomodasi aspirasi GAM dan masyarakat Aceh.
Yusril Ihza Mahendra (Mensesneg)	Sesuai UUD 1945, bentuk kekhususan Aceh, sarana partisipasi masyarakat Aceh.
Sofyan Djalil (Menkoinfo)	GAM menerima sebagai bagian dari NKRI

2. Calon Perseorangan

PEMERINTAH tidak mengakomodir pengajuan pasangan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, dan wali-kota/wakil walikota melalui calon perseorangan dalam RUU PA. Pemerintah hanya mengatur pengajuan pasangan calon yang berasal dari partai politik dan gabungan partai politik. Sebagaimana terdapat dalam RUU PA Pasal 61 Ayat (1) yang menyatakan:

Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan/atau partai politik lokal.

Pasal 62 Ayat (1) menyatakan:

Partai politik dan gabungan partai politik wajib memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 Ayat (2) sebagai calon Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil walikota melalui mekanisme yang demokratis dan transparan sesuai peraturan perundang-undangan.

Menurut Mendagri M. Ma'ruf, calon perseorangan tidak diatur dalam rumusan RUU PA, karena sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 Pasal 59 Ayat (3), tidak mengatur calon perseorangan. Pasal 59 Ayat (3) menyatakan,

Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Pasal dan ayat dimaksud hanya menegaskan mewajibkan partai politik partai politik/gabungan partai politik memberikan kesempatan kepada calon perseorangan yang memenuhi persyaratan untuk menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah.”⁶

Mendagri M. Ma'ruf menyatakan, menerima calon perseorangan untuk mengakomodasi keinginan fraksi-fraksi.

⁶ DPR RI, *Op.Cit.*

Pemerintah tidak keberatan menerima untuk memberi ruang untuk calon perseorangan untuk Aceh. Hal ini untuk menampung kehendak masyarakat Aceh, untuk mengikuti proses politik di Aceh melalui calon perseorangan. Anggota GAM selama ini tidak pernah ikut proses politik, karena berseberangan dengan pemerintah. Batasannya calon perseorangan cukup untuk satu kali Pilkada, karena sistem politik kita dibangun melalui partai politik. Hanya perlu merumuskan dalam Tim Perumus mengenai persyaratannya. Karena Pilkada di Aceh yang akan segera dilakukan di Aceh setelah Undang-Undang ini selesai. Terdapat 14 kabupaten/kota yang akan melaksanakan Pilkada, termasuk Pilkada untuk pemilihan gubernur. Perlu untuk dicermati nanti adalah seandainya kepala daerah yang memenangkan Pilkada melalui jalur perseorangan, kepala daerah tersebut tidak memiliki dukungan di DPRD dan akan berhadapan dengan DPRD. Ini akan menimbulkan dinamika politik yang harus dipikirkan. Adapun mengenai dinamika politik dalam hubungan kepala daerah melalui calon perseorangan dengan DPRD perlu menjadi perhatian bersama.⁷

Menkoinfo Sofyan Djalil pada Rapat Pansus tanggal 20 April 2006 menyampaikan sikap dan pandangan, menyatakan menerima calon perseorangan dirumuskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Alasannya adalah pertama, sesuai kehendak semua fraksi. Kedua, untuk memberikan kesempatan kepada mantan GAM untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Mengenai masa berlakunya hanya untuk satu kali Pilkada. Alasannya adalah demokrasi Indonesia berdasarkan basis partai politik.

Ungkapan Mendagri M. Ma'ruf dan Menkoinfo Sofyan Djalil yang menyatakan bahwa salah satu pertimbangan pemerintah menerima memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah atas dasar

⁷ *Ibid*

kehendak semua fraksi DPR. Bagaimana hubungan ungkapan dengan teori Scott Mainwaring? Menurut Scott Mainwaring kombinasi sistem multipartai dengan sistem presideansial dapat menciptakan kesulitan dan konflik dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif dan mengancam stabilitas demokrasi, karena kesulitan dalam membangun koalisi. Dalam kasus perumusan UU Pemerintahan Aceh mengenai kewenangan masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan, hubungan pemerintah dengan DPR tidak mengalami kesulitan, konflik, dan tidak mengancam demokrasi. Karena pemerintah menjalankan strategi mengikuti kehendak DPR. Realitas yang ada, kurang memberi dukungan terhadap teori Scott Mainwaring.

Studi ini melahirkan teori lain yakni kombinasi sistem multipartai dengan sistem presideansial dapat menciptakan kesulitan dan konflik dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif dan mengancam stabilitas demokrasi. Kesulitan itu disebabkan sulitnya membangun koalisi antarpartai atau dukungan partai di parlemen. Konflik dan ancaman stabilitas demokrasi dalam hubungan Presiden dengan legislatif dapat terhindar, apabila pihak eksekutif mengikuti kehendak mayoritas fraksi-fraksi di legislatif.

Sofyan Djalil kemudian mengatakan bahwa pertimbangan pemerintah mendukung calon perseorangan ini adalah *pertama*, untuk menciptakan perdamaian di Aceh pasca-MoU Helsinki. *Kedua*, membangun *image* ke dunia internasional bahwa Indonesia menyelesaikan konflik Aceh melalui pendekatan perdamaian sesuai dengan prinsip demokrasi. Pemerintah juga menghendaki calon perseorangan ini, diberi sejumlah persyaratan tertentu, sehingga calon yang terpilih melalui calon perseorangan, memiliki kualitas kepemimpinan yang mendapat dukungan masyarakat.”⁸

8 *Ibid.*

Apa yang dikatakan Menkoinfo Sofyan Djalil, yang menyatakan salah satu pertimbangan pemerintah mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk menciptakan perdamaian di Aceh. Ungkapan tersebut mendukung teori desentralisasi B.C Smith. Menurutnya, kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat, salah satunya adalah menciptakan stabilitas politik. Melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan suasana kehidupan sosial politik yang damai.

Svetlana Tsalik mengemukakan pertimbangan elite nasional dalam kebijakan desentralisasi dilakukan bila bantuan internasional yang akan diterima mensyaratkan sejumlah langkah desentralisasi. Maksudnya adalah kebijakan desentralisasi yang dilaksanakan elite nasional, karena adanya tekanan internasional. Perwujudannya adalah dunia internasional akan memberikan bantuan, apabila negara yang akan dibantu melakukan kebijakan desentralisasi kepada pemerintah daerah.

Menkoinfo Sofyan Djalil menyatakan, pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk membangun image ke dunia internasional. Image dimaksud adalah Indonesia dalam menyelesaikan konflik dengan Aceh menggunakan pendekatan perdamaian sesuai prinsip demokrasi. Pernyataan tersebut tidak sejalan dengan teori Svetlana Tsalik, karena pertimbangan memberikan kewenangan kepada Aceh bukan didasarkan pada pertimbangan adanya tekanan dari dunia internasional, akan tetapi membangun image positif ke dunia internasional.

Menurut Yusril Ihza Mahendra, alasan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk memberi kesempatan

kepada pihak GAM untuk berpartisipasi mengikuti Pilkada di Aceh. Sebagaimana dikemukakannya pada saat wawancara:

Awalnya pemerintah memang tidak mengakomodasi calon perseorangan, karena GAM dapat ikut Pilkada melalui partai nasional sebelum partai lokal terbentuk. Karena pihak GAM ingin ikut Pilkada Aceh melalui jalur independen, kemudian mereka menghendaki dibukanya jalur independen. Hal ini untuk memberikan kesempatan kepada anggota GAM untuk berpartisipasi mengikuti Pilkada di Aceh. Apalagi semua fraksi mendukung dan menyetujuinya agar dibuka calon perseorangan, karena partai politik lokal belum terbentuk. Pemerintah mendukung hanya untuk satu kali Pilkada yakni Pilkada 2006 saja. Setelah itu mereka mantan GAM bisa ikut melalui partai politik lokal. Tuntutan calon perseorangan ini tidak lepas dari kepentingan politik GAM. Dalam GAM terdapat friksi-friksi, ada kelompok-kelompok, sehingga kemudian hari apabila kelompok yang satu tidak bisa ikut Pilkada melalui partai politik lokal, maka mereka dapat ikut Pilkada melalui calon perseorangan. Hal ini hanya menurut analisis dan pandangan saya secara pribadi.⁹

Apa yang dikatakan Yusril Ihza Mahendra yang menyatakan bahwa pertimbangan pemerintah menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah memberikan kesempatan kepada mantan GAM untuk berpartisipasi dalam politik lokal. Ungkapan tersebut sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith. Menurutnya, kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah daerah. Salah satu kepentingan daerah dimaksud adalah *political equality* yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Alasan yang

⁹ Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra di Jakarta, 24 Agustus 2016.

dikemukakan pemerintah menyetujui calon perseorangan secara ringkas dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.2
Alasan Pemerintah Menerima Calon Perseorangan

Pemerintah	Alasan Menerima	Alasan Masa Berlaku satu kali Pilkada
Sofyan Djalil (Menkoinfo)	Memberi kesempatan kepada mantan GAM mengikuti Pilkada di Aceh. Menciptakan perdamaian di Aceh. Membangun image ke dunia internasional.	Demokrasi Indonesia berdasarkan basis partai politik
M. Ma'ruf (Mendagri)	Sesuai dengan kehendak fraksi-fraksi.	Sistem politik Indonesia dibangun berdasarkan partai politik.
Yusril Ihza Mahendra	Memberi kesempatan kepada mantan GAM ikut Pilkada.	Setelahnya dapat ikut melalui partai politik lokal

B. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Partai Politik Lokal

PARTAI politik lokal merupakan salah satu hasil kesepakatan antara pemerintah dengan GAM di Helsinki. Partai politik lokal dalam rumusan MoU Helsinki diatur pada point 1.2.1 yang menyatakan :

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

partai-partai politik lokal, Pemerintah RI, dalam tempo satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut.¹⁰

Pemerintah kemudian mengatur tentang partai politik lokal ini pada RUU PA Pasal 67 yang menyatakan:

- (1) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal.
- (2) Partai politik lokal didirikan dan dibentuk sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen) perempuan yang berdomisili di Aceh.
- (3) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didirikan berdasarkan akte notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta struktur kepengurusannya.
- (4) Partai politik lokal berkedudukan di Ibukota Aceh.

Pengertian partai politik lokal diatur pada Pasal 1 point 15 menyatakan:

Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk kelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan agama, masyarakat, bangsa, dan negara.¹¹

Rumusan RUU PA Pasal 67 ini bermakna pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai

¹⁰ Lihat Nota Kesepahaman MoU Helsinki.

¹¹ DPR RI, *Op.Cit.*

politik lokal yang berkedudukan di Aceh.

Di DPR isu mengenai partai politik lokal melahirkan perdebatan, karena ada fraksi-fraksi yang pro dan ada yang kontra terhadap partai politik lokal tersebut dengan argumentasinya masing-masing. Fraksi-fraksi yang pro terhadap partai politik lokal adalah F-PD, F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, dan F-BPR. Fraksi-fraksi yang kontra adalah F-PDI dan F-PDS. Pembahasan mengenai partai politik lokal dilakukan pada Rapat Pansus yang berlangsung pada tanggal 12 April dan tanggal 24 April 2006, dipimpin oleh Ketuanya Ferry Mursyidan Baldan.

1. Isu Partai Politik Lokal Pada Rapat Pansus 12 April 2006

F-PD melalui juru bicaranya F.X Soekarno, menyatakan sikap mendukung dan sependapat dengan pemerintah untuk memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasan yang dikemukakan adalah karena hal itu merupakan salah satu kesepakatan pemerintah dengan GAM di MoU Helsinki. F-PD memberikan catatan, tidak perlu memasukkan konsep memperjuangkan kepentingan agama sebagai salah satu fungsi partai politik lokal. Sebagaimana dalam RUU PA Pasal 1 point 15 yang menyebutkan,

Partai Politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh kelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan agama, masyarakat, bangsa dan negara.

F-PD meminta frasa 'kepentingan agama' dalam draft tersebut dihapus. Alasan yang dikemukakan adalah karena kepentingan agama bukan merupakan fungsi partai politik. Rumusan yang diusulkan fraksi ini adalah partai politik lokal adalah,

Organisasi politik yang dibentuk oleh kelompok warga Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk kepentingan anggota masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum.¹²

Benny Kabur Harman ketika diwawancarai mengatakan, alasan F-PD menerima keberadaan partai politik lokal untuk Aceh adalah, menampung aspirasi masyarakat Aceh untuk ikut dalam proses politik lokal di Aceh dan partai politik lokal tidak akan membahayakan NKRI. Sebagaimana dikatakannya:

Fraksi kita waktu itu menerima usulan pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh termasuk mantan GAM untuk mendirikan partai politik lokal dengan berbagai pertimbangan. Yang jelas untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh yang selama ini tidak tertampung dalam proses politik, sehingga mereka dapat ikut dalam politik lokal di Aceh. Partai politik lokal ini, tidak akan membahayakan NKRI. Partai politik ini nanti tidak akan digunakan oleh mantan GAM sebagai sarana untuk memisahkan diri dari NKRI, karena mereka sudah menyatakan bagian NKRI melalui MoU Helsinki. Selain itu, pemerintah melalui lobi dengan fraksi-fraksi, memberikan jaminan, partai politik lokal tidak akan digunakan mantan GAM untuk memisahkan diri.¹³

Apa yang dikemukakan Benny Kabur Harman dari F-PD pertimbangan F-PD menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal adalah memberi kesempatan kepada masyarakat Aceh untuk ikut dalam proses politik lokal. Penjelasan tersebut, sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith yang menyatakan bahwa, kebijakan desentralisasi mengandung aspek kepentingan daerah

¹² *Ibid.*

¹³ Wawancara dengan Benny Kabur Harman di Jakarta, 5 Desember 2014.

salah satunya adalah persamaan politik (*political equality*). Desentralisasi membuka kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Perwujudannya berupa berpartisipasi mengikuti Pilkada.

F-PAN melalui juru bicaranya Ahmad Farhan Hamid menyampaikan sikap dan pandangan fraksinya, menyatakan mendukung memberikan ruang terbentuknya partai politik lokal di Aceh sebagaimana yang terdapat dalam rumusan RUU PA Pasal 67. Era demokrasi merupakan era baru, dimana kebebasan di mana setiap warga memiliki hak untuk membangun partai politik. Proses seleksinya adalah berdasarkan penilaian publik melalui Pemilu, untuk menentukan masa depan partai politik tersebut. Persoalannya bagaimana menampung aspirasi politik lokal dalam kerangka negara kesatuan yang tidak tertampung dalam partai nasional. Keinginan untuk menghapus partai politik lokal dari RUU PA, merupakan sesuatu yang sulit diterima. Karena pandangan ini tidak sesuai dengan prinsip demokrasi. Mengenai pandangan yang menghendaki kepentingan agama dihapus dari fungsi partai politik lokal, hal ini dapat didiskusikan.¹⁴

Partai politik lokal di Aceh, akan menciptakan perdamaian yang langgeng di Aceh. Karena perdamaian di Aceh setelah tercapainya kesepakatan MoU Helsinki adalah persoalan yang sakral dan persoalan hidup matinya nyawa bangsa Indonesia yang ada di Aceh. Partai politik lokal ini perlu dibahas secara sungguh-sungguh, karena hal ini menyangkut integrasi nasional dan NKRI. Di Indonesia jangan sampai terjadi seperti di negara Uni Soviet dan negara lainnya, dimana negaranya terpecah menjadi beberapa negara.¹⁵

Apa yang dikemukakan Ahmad Farhan Hamid yang menyatakan salah satu aspek pertimbangan F-PAN mendukung

¹⁴ DPR RI, *Op.Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah untuk menciptakan perdamaian yang langgeng di Aceh, memperkuat dan sesuai dengan teori desentralisasi B.C Smith. Menurutnya, salah satu nilai dan tujuan kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pusat adalah menciptakan stabilitas politik. Melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan suasana kehidupan sosial politik yang damai dan aman.

Sikap F-PG yang disampaikan juru bicaranya Abdul Gaffur menyatakan, mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Keberadaan partai politik lokal untuk menampung kepentingan masyarakat lokal. Karena bagaimanapun mereka adalah bagian yang integratif dari bangsa Indonesia. Oleh karena itu mereka harus diberi peranan dalam menumbuhkan suatu partai politik dengan tujuan untuk memperjuangkan kepentingan anggota mereka, kepentingan masyarakat, kepentingan bangsa dan negara.¹⁶

Partai politik lokal di Aceh, dalam rangka menampung kepentingan masyarakat Aceh terutama mantan GAM, dan sebagai proses reintegrasi kehidupan masyarakat di Aceh. Kalau partai politik lokal nanti di Aceh berkembang dengan baik, untuk daerah lain partai politik lokal juga dapat berkembang. Partai politik lokal sudah pernah ada pada Pemilu 1955 keberadaannya tidak begitu kuat, hal ini disebabkan dominannya sistem multipartai yang begitu kuat, sehingga secara praktis partai politik lokal tidak bisa berbuat apa-apa. Namun keberadaan partai politik lokal tidak berarti mengalami kegagalan.¹⁷

Fraksi ini juga menyampaikan sikapnya mendukung pandangan pemerintah bahwa salah satu fungsi politik lokal untuk

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

memperjuangkan kepentingan agama dan pembangunan Syariat Islam. Argumentasi yang dikemukakan F-PG adalah karena masalah Syariat Islam ini merupakan kekhususan Aceh yang terkait dengan nilai-nilai agama dan pembangunan Syariat Islam. Pandangan ini sebagai respon terhadap sikap dari F-PD.¹⁸

F-PKB melalui juru bicara Taufiqurrahman Saleh menyampaikan sikap dan pandangan fraksinya, menyatakan setuju dengan usulan pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Dengan adanya partai politik lokal ini terjadi pola rekrutmen pemimpin secara terbuka dan secara luas. Pemimpin lokal maupun pemimpin nasional, bukan hanya berasal dari partai politik nasional, tetapi pemimpin bisa berasal melalui partai politik lokal. Partai politik nasional yang ada sekarang ini masih cenderung bersifat sentralistik, dan kinerjanya belum jelas. Hal ini perlu dimbangi dengan adanya partai politik lokal. Sehingga ada esensi yang didapatkan dari partai politik lokal. Partai politik lokal sebagai konsekwensi dari proses demokratisasi yang perlu dimaksimalkan di wilayah Aceh. Keberadaan partai politik lokal dapat menciptakan budaya politik baru, sehingga budaya persaingan dapat tercipta dengan keberadaan partai politik lokal ini. Keberadaan partai politik lokal dapat menciptakan budaya persaingan yang sehat. Partai politik nasional ditantang untuk bersaing, karena dalam demokrasi hakekatnya harus siap bersaing membawa aspirasi masyarakat. Keberadaan partai politik belum melaksanakan fungsi aspirasi masyarakat secara maksimal. Masyarakat Aceh menganggap aspirasi masyarakat selama ini, belum diakomodasi partai politik.¹⁹

Partai politik lokal ini sudah menjadi kehendak masyarakat Aceh dan melalui DPRD Aceh. Aspirasi ini kami serap, masyarakat

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

Aceh. Hal ini merupakan eksperimen demokrasi yang terus berkembang. Partai politik lokal ini intinya untuk melengkapi budaya bersaing terutama di Aceh. Yang terpenting rumusan ini ada persyaratan-persyaratan, oleh karena itu perlu diperjelas persyaratan-persyaratan itu.²⁰

Berkaitan dengan fungsi partai politik lokal khususnya mengenai aspek memperjuangkan agama, F-PKB berpandangan sebaiknya fungsi tersebut diganti dengan fungsi memperjuangkan anggota saja. Pandangan fraksi ini sebagai bentuk dukungan terhadap F-PD, yang menghendaki fungsi memperjuangkan agama dalam fungsi partai politik lokal untuk diganti.”²¹

Pertimbangan F-PKB mendukung partai politik lokal untuk Aceh sebagaimana yang dikemukakan juru bicaranya Taufiqurrahman Saleh adalah terjadi pola rekrutmen pemimpin secara terbuka. Pemimpin nasional dan pemimpin lokal bukan hanya berasal dari partai politik nasional, tetapi pemimpin bisa berasal melalui partai politik lokal. Pertimbangan F-PKB ini sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith, salah satu pertimbangan dalam kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah pusat yakni latihan kepemimpinan (*to provide training in political leadership*). Melalui desentralisasi diharapkan mampu melahirkan calon-calon pemimpin untuk level nasional.

Syaifullah Ma'shum ketika diwawancarai mengatakan beberapa alasan F-PKB menerima usulan pemerintah mengenai partai politik lokal untuk Aceh. *Pertama*, memperkuat integrasi, karena GAM sudah menyatakan bagian dari NKRI. *Kedua*, partai politik lokal sebagai penguat demokrasi Indonesia. Selanjutnya dikatakannya:

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

Ketika itu ada beberapa pertimbangan F-PKB menyetujui partai politik lokal di Aceh. Dilihat dari kebahayaannya, partai politik lokal tidak berbahaya untuk kepentingan bangsa dan NKRI. Semakin memperkuat proses integrasi bangsa kita. GAM menyatakan sikap sebagai bagian NKRI melalui MoU Helsinki, jadi partai politik lokal untuk menampung aspirasi GAM, dan ini tidak bertentangan dengan Negara kesatuan dan semakin memperkuat integrasi. Partai politik lokal sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat yang begitu luas, karena partai nasional tidak cukup mampu untuk menampung aspirasi lokal. Partai politik lokal sebagai salah satu penguatan demokrasi di Indonesia. Partai politik lokal ini dapat menimbulkan kompetisi yang sehat pada tingkat lokal antara partai politik lokal dengan partai politik nasional.²²

Pertimbangan F-PKB mendukung partai politik lokal menurut juru bicaranya Syaifullah Ma'shum adalah untuk memperkuat integrasi, karena GAM sudah menyatakan bagian dari NKRI melalui MoU Helsinki. Pertimbangan F-PKB ini sejalan dengan teori desentralisasi Svetlana Tsalik. Menurutnya, salah satu pertimbangan elite nasional mendesentralisasi kekuasaan kepada daerah sebagai cara untuk memperbaiki tatanan dan mempersatukan negara (integrasi) menghadapi kelompok yang hendak memisahkan diri (separatisme).

F-PKS melalui juru bicaranya M. Nasir Jamil menyampaikan pandangan, bahwa F-PKS menerima apa yang disampaikan pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasan yang dikemukakannya untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh. Pembentukan dan keberadaan partai politik lokal di Aceh tidak akan membahayakan NKRI. GAM melalui MoU Helsinki sudah menyatakan tidak menuntut kemerdekaan, tapi meminta

²² Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 2015

sejumlah kewenangan untuk Aceh termasuk partai politik lokal. Sesuai dengan UU yang berlaku, yang menjamin hak setiap orang untuk berserikat, hak untuk berkumpul, hak untuk menyatakan pendapat. Dalam UUD 1945 Pasal 28 menyebutkan “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.” Bahkan setiap orang berhak memajukan dirinya dan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. UUD 1945 Pasal 28c Ayat (2) menyatakan “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam mem-perjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun ma-syarakat, bangsa, dan negaranya.”²³

Partai politik lokal ini adalah untuk mengurangi persoalan proses transisi menuju demokrasi. Transisi menuju demokrasi banyak persoalan yang hadapi. Sutradara Ginting tadi dari F-PDIP, menyampaikan untuk mengkaitkan keberadaan partai politik lokal dengan rancang bangun sistem kepartaian dan Pemilu serta kaitannya dengan integrasi nasional. Dan membicarakan partai politik lokal lebih baik ketika membahas amandemen sistem kepartaian. Oleh karena itu, keberadaan partai politik lokal lebih bagus dibicarakan sekarang. Sebab UU Aceh yang ada tidak berjalan.²⁴

Mengenai fungsi partai politik lokal untuk memperjuangkan agama sebagaimana yang termuat dalam RUU PA, F-PKS menyetujui hal tersebut secara substansi, sementara untuk redaksinya dapat dirumuskan kembali. Alasan yang dikemukakan adalah karena bicara mengenai masyarakat dan negara, itu sebenarnya juga berbicara mengenai agama. Hal ini sebagai tanggapan F-PKS terhadap F-PD.

M. Nasir Jamil mengatakan beberapa pertimbangan

²³ DPR RI, *Op.Cit.*

²⁴ *Ibid.*

PKS menerima usulan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. *Pertama*, memperkuat integrasi, karena GAM sudah melalui MoU Helsinki sudah menerima sebagai bahagian NKRI. *Kedua*, sarana perjuangan kepentingan mantan GAM melalui demokrasi. *Ketiga*, merupakan bentuk kekhususan Aceh. *Keempat*, bahagian resolusi konflik mencip-takan perdamaian di Aceh. Menurutnya,

Ketika itu F-PKS termasuk yang mendukung usulan pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh termasuk mantan GAM mendirikan partai politik lokal di Aceh. Hal ini dilakukan dengan beberapa pertimbangan. Pertama, partai politik lokal untuk memperkuat integrasi. Partai politik lokal merupakan salah satu tuntutan GAM yang diakomodasi pemerintah melalui MoU Helsinki. GAM bersedia menerima sebagai bahagian dari NKRI dan menuntut diberikan kewenangan mendirikan partai politik lokal. Hal ini sebagai pengganti perubahan dari perjuangan bersenjata ke perjuangan politik. Mereka ingin memperjuangkan kepentingan mereka melalui wadah partai politik lokal ini. Mereka tidak bersedia masuk melalui partai nasional, karena tidak sesuai dengan kepentingan mereka. Kedua, partai politik lokal merupakan bahagian dari kekhususan Aceh. Ketiga, secara praktek politik lokal itu sudah ada sejak tahun 1955 ada yang disebut Partai Dayak dari Kalimantan. Hal itu dapat dipraktikkan di Indonesia khususnya di Aceh.²⁵

Apa yang dikemukakan M. Nasir Jamil, sejalan dengan teori Svetlana Tsalik. Menurut Svetlana Tsalik salah satu pertimbangan elite-elite nasional mendesentralisasikan kekuasaan kepada daerah adalah salah satu cara untuk memperbaiki tatanan dan mempersatukan negara (integrasi) menghadapi kelompok yang hendak memisahkan diri (separatisme).

²⁵ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 2014.

F-PPP melalui juru bicaranya Muchtar Aziz menyatakan menerima usulan pemerintah untuk memberlakukan partai politik lokal di Aceh. Partai politik lokal harus diberi ruang, jangan menutup pintu kepada orang-orang yang merasa belum terwakili oleh partai politik terutama mantan GAM. Hal ini merupakan konsekwensi sistem politik kita yang sudah menerima demokrasi. Partai politik lokal diberikan tidak hanya di Aceh, untuk daerah-daerah dapat berikan juga. Partai politik lokal ini nanti sangat mungkin lebih berpengaruh dari pada partai politik nasional, sehingga demokrasi dapat tumbuh.²⁶

Partai politik lokal ini berasal dari aspirasi masyarakat lokal Aceh dan mantan GAM. Mengenai partai politik lokal, Undang-Undang kepartaian yang sudah ada, tidak melarangnya untuk mendirikan partai politik lokal. Sehingga tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Partai politik lokal ini merupakan konsekwensi penerimaan terhadap sistem demokrasi semenjak tahun 1998. Kehadiran partai politik lokal di Aceh, tidak perlu ada khawatir. Partai politik lokal, dapat dibuka kesempatan kepada daerah lainnya untuk mendirikannya.²⁷

F-BPD melalui juru bicaranya Rapiuddin Hamarung menyatakan menerima keberadaan partai politik lokal di Aceh. Partai politik lokal memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh untuk ikut proses politik. Keberadaan partai politik lokal diperlukan, sebagai sarana masyarakat Aceh untuk menampung dan memperjuangkan aspirasi daerah. Sehingga masyarakat daerah dapat ikut berperan dalam kehidupan politik pada tingkat lokal. Partai-partai nasional yang ada selama ini terlalu berjuang hanya untuk DPR saja, dan lupa untuk memperjuangkan aspirasi daerah. Selain itu untuk memperjuangkan demokrasi, karena pemerintah sudah membuka kran demokrasi itu. Keberadaan

²⁶ DPR RI, *Op.Cit.*

²⁷ *Ibid.*

partai politik lokal harus jelas batasannya, dan apa yang akan diperjuangkan dan apa yang harus dilakukan.²⁸

Apa yang dikemukakan Rapiuddin Hamarung dari F-BPD, yang menyatakan bahwa salah satu pertimbangan F-BPD menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah sebagai sarana masyarakat Aceh ikut berperan dalam kehidupan politik lokal. Ungkapan Rapiuddin Hamarung memperkuat teori desentralisasi B.C Smith. Menurut B.C Smith salah satu nilai dan tujuan kebijakan desentralisasi adalah *political equality* yakni desentralisasi membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal.

F-BPD sebagaimana yang dikemukakan juru bicaranya Rapiuddin Hamarung menyatakan partai politik lokal bukan saja untuk Aceh, dapat diteruskan untuk daerah lainnya terutama daerah-daerah yang menghendaki diberikan peluang untuk mendirikan partai politik lokal. Mengenai keberadaan partai politik lokal pada tahun 1955, F-BPD berpandangan, keberadaan partai politik lokal pada tahun 1955 tidak gagal. Partai politik lokal pada Pemilu 1955 mendapat suara yang bagus. Bahkan dalam berbagai penelitian Pemilu 1955 termasuk Pemilu yang paling bagus, dibandingkan Pemilu yang dilakukan sekarang. Pada masa itu tidak ada orang yang melakukan pencurian suara dan bentuk kecurangan lainnya.²⁹

F-PBR melalui juru bicaranya Zainal Abidin Hussein, menyampaikan sikapnya mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal yang berkedudukan di Aceh sesuai dengan RUU PA Pasal 67. Alasan yang dikemukakan adalah karena partai politik lokal merupakan kekhususan Aceh. Fraksi ini juga menyampaikan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

pandangannya terhadap adanya kehendak untuk memberlakukan partai politik lokal untuk daerah lainnya di Indonesia. F-PBR berpandangan, keberadaan partai politik lokal lebih baik dicoba dulu untuk Aceh sesuai dengan komitmen pemerintah. Untuk daerah-daerah lainnya di Indonesia belum terlalu mendesak untuk dibicarakan.³⁰

Fraksi-fraksi yang kontra terhadap kewenangan masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal adalah F-PDIP dan F-PDS. F-PDIP melalui juru bicaranya Soewarno menyatakan sikap, menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Juru bicara F-PDIP ini meminta Pasal 67 dihapus dari draft RUU PA. Alasan yang dikemukakan adalah partai politik yang ada, dapat menampung semua aspirasi warga di Aceh, dan dapat mengakomodir berbagai aspirasi daerah.³¹

Sikap F-PDIP ini diperkuat juru bicaranya Sutradara Ginting. Alasan yang dikemukakannya adalah tidak sesuai dengan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Undang-Undang tersebut tidak mengatur tentang partai politik lokal. Hendak mempertimbangkan kehadiran partai politik lokal itu nanti kita bicarakan secara menyeluruh pada saat membicarakan amandemen UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.³²

Sikap F-PDIP ini ditegaskan kembali oleh Fachruddin, yang menyatakan menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Meminta masalah partai politik lokal dihapus dari RUU PA. Alasan yang dikemukakan adalah pada tahun 1955 partai politik lokal sudah pernah diuji akan tetapi mengalami kegagalan, dan keberadaan

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

partai politik lokal tidak menjamin keutuhan daerah.³³

Irmadi Lubis ketika diwawancarai mengatakan beberapa pertimbangan F-PDIP menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Pertama, pendirian partai politik lokal bertentangan dengan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Pasal 13 Ayat (1) dan (2). Ayat (1). Kedua, partai politik lokal bukan merupakan keistimewaan Aceh, keistimewaan Aceh adalah Syariat Islam. Sebagaimana dikatakannya:

F-PDIP menolak partai politik, karena bertentangan dengan Undang-Undang. Menurut UU No 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Pasal 13. (1) Partai politik mempunyai kepengurusan tingkat nasional dan dapat mempunyai kepengurusan sampai tingkat desa/kelurahan atau dengan sebutan lainnya (2) Kepengurusan partai politik tingkat nasional berkedudukan di Ibukota negara. Jadi partai politik itu harus bersifat nasional dan partai politik berkedudukan di Jakarta. Kalau mau membuka partai politik lokal harus dirubah UU Partai politik terlebih dahulu. Fraksi kami berpandangan, bahwa partai politik lokal itu bukan merupakan keistimewaan daerah Aceh. Keistimewaan daerah Aceh itu menurut ketentuan yang ada selama ini adalah pelaksanaan Syariat Islam di Aceh, bukan partai politik lokal. Inilah beberapa keberatan fraksi kami F-PDIP menolak partai politik lokal untuk didirikan di Aceh.³⁴

F-PDS sebagaimana yang dikemukakan juru bicaranya Rafinus Sianturi, menyampaikan sikap dan pandangan fraksinya menyatakan menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal. Alasannya adalah partai politik nasional dapat mengakomodasi kepentingan dan

³³ *Ibid.*

³⁴ Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta, 3 November 2014.

aspirasi masyarakat Aceh.³⁵

2. Isu Partai Politik Lokal Pada Rapat Pansus 24 April 2006

SIKAP pro dan kontra terhadap partai politik terus berlanjut pada Rapat Pansus yang berlangsung pada tanggal 24 April 2006. Pada rapat dimaksud fraksi-fraksi yang tetap menyatakan sikap pro terhadap partai politik lokal adalah F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PPP, dan FPBD. Sementara fraksi yang kontra adalah F-PDIP dan F-PDS. F-PAN melalui juru bicaranya Imam Syuja', menyampaikan sikap fraksinya yang menyatakan mendukung pemerintah untuk memfasilitasi pembentukan partai politik lokal di Aceh. Alasannya adalah untuk menampung aspirasi politik kelompok GAM, karena partai politik lokal merupakan salah satu hasil kesepakatan antara pemerintah dengan GAM dalam butir MoU Helsinki.³⁶

Ahmad Farhan Hamid dari F-PAN ketika diwawancarai mengatakan, beberapa pertimbangan F-PAN menerima dan memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Pertimbangan dimaksud adalah pertama, partai politik lokal ini sebagai mekanisme untuk memperkokoh integrasi nasional. Karena GAM melalui Helsinki mengakui bagian dari NKRI, dan meminta partai politik lokal sebagai sarana perjuangan melalui mekanisme demokrasi. Kedua, untuk mewujudkan perdamaian di Aceh. Sebagaimana dikatakannya:

F-PAN mendukung memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh dan mantan GAM mendirikan partai politik lokal di Aceh. Ada sejumlah pertimbangan yaitu, partai politik lokal ini sebagai mekanisme untuk memperkokoh integrasi nasional.

³⁵ DPR RI, *Op.Cit.*

³⁶ *Ibid.*

Karena GAM melalui Helsinki mengakui bagian dari NKRI, dan meminta partai politik lokal sebagai sarana perjuangan melalui mekanisme demokrasi. Hal ini merupakan ijtihad politik Indonesia setelah konflik di Aceh, dan model ini dapat ditiru oleh Thailand bagi warga Patani dan Filipina bagi warga Moro. Sistem ketatanegaraan menyesuaikan diri dengan permasalahan yang muncul. Jangan perkembangan masyarakat dituntut menyesuaikan diri dengan teori atau Undang-Undang, tapi teori harus menyesuaikan diri dengan perkembangan. Partai politik lokal sebagai upaya mewujudkan perdamaian di Aceh, atau mekanisme resolusi konflik politik dengan memberikan saluran politik bagi mantan GAM. Berdasarkan pengalaman di Aceh, partai politik lokal ini dapat diterapkan kepada daerah-daerah yang memiliki konflik yang tinggi. Misalnya di Papua dan Maluku. Partai politik lokal memiliki keuntungan yakni adanya otonomi di bidang politik bagi masyarakat daerah. Dengan adanya partai politik lokal, masyarakat daerah untuk menjadi kepala daerah tidak harus mencari restu dari pimpinan pusat partai, selain itu ada aspek ekonomi yang harus menjadi kewajiban calon untuk biaya politik. Jadi partai politik lokal ini, kepentingan politik lokal terakomodasi, kepentingan nasional tidak terdegradasi.³⁷

Apa yang dikemukakan Ahmad Farhan Hamid mengenai pertimbangan F-PAN menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal. Salah satu pertimbangan F-PAN adalah untuk memperkuat integrasi. Pandangan ini sesuai dengan teori Svetlana Tsalik. Menurut Svetlana Tsalik salah satu pertimbangan elite nasional mendesentralisasi kekuasaan kepada daerah adalah sebagai cara untuk memperkuat integrasi menghadapi kelompok separatisme.

³⁷ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 3 Desember 2014.

G-PG melalui juru bicaranya Budi Harsono, menyampaikan sikap dan pandangan fraksinya. Menurut Budi Harsono, F-PG mendukung pembentukan partai politik lokal untuk Aceh, sesuai dengan usulan pemerintah dalam RUU PA. Alasannya adalah partai politik lokal berfungsi sebagai sarana menampung aspirasi dan kepentingan lokal di daerah Aceh untuk memilih anggota DPRD. F-PG juga menyampaikan pandangannya, perlu membuat aturan sehingga kehadiran partai politik lokal di Aceh tidak menjurus ke arah kemandirian daerah di luar NKRI.³⁸

H-Sikap F-PG ini diperkuat oleh Abdul Gafur yang menyatakan tetap mendukung partai politik lokal untuk Aceh. Alasannya adalah pertama, untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh terutama mantan GAM, selama ini tidak tertampung dalam partai nasional. Kedua, keberadaan partai politik lokal ini, akan memperkuat peran partai nasional di daerah. Ketiga, partai politik lokal akan memperkuat demokrasi di Indonesia.³⁹

Sikap F-PG ini dipertegas oleh Ferry Mursyidan Baldan ketika diwawancarai. F-PG mendukung partai politik lokal dengan alasan untuk kepentingan integrasi. Sebagaimana dikatakannya:

Kita mendukung partai politik lokal, tujuan partai politik lokal ini adalah untuk kepentingan integrasi. Apabila partai politik lokal ini tidak dibuka, maka teman-teman dari GAM tidak bersedia untuk ikut Pilkada. Bagaimana masyarakat Aceh pascakonflik diberikan sarana untuk berpartisipasi dalam politik lokal. Apabila mereka mantan GAM ini dibiarkan melalui partai politik nasional yang ada mereka pasti tidak bisa masuk, GAM juga tidak mau masuk, karena tidak ada kepercayaan mereka kepada partai politik nasional. Mengenai partai politik lokal apabila dilihat dari sudut partai politik saja, maka cara

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

pandangan seperti ini partai politik lokal tidak akan ketemu. Tapi apabila dipandang dari sudut integrasi, jadi ketemu. ini yang menjadi tujuan kita waktu itu untuk kepentingan integrasi.”⁴⁰

Menurut Svetlana Tsalik salah satu pertimbangan pertimbangan elite-elite nasional melaksanakan kebijakan desentralisasi adalah untuk memelihara integrasi dari ancaman separatisme. Menurut Ferry Mursidan Baldan salah satu pertimbangan dan tujuan F-PG mendukung kewenangan masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal adalah untuk tujuan integrasi. GAM sudah menyatakan bahagian dari NKRI, dan meminta diberikan kewenangan mendirikan partai politik lokal. Pernyataan Ferry Mursidan Baldan memperkuat teori Svetlana Tsalik.

F-PKB melalui juru bicaranya Taufiqurrahman Saleh, memperkuat sikap dan pandangan fraksinya yang menyatakan sikap, sependapat memberikan peluang kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasan yang dikemukakannya adalah dalam rangka mewadahi aspirasi rakyat Aceh terutama aspirasi mantan GAM yang selama ini belum tersalurkan.⁴¹

F-PPP melalui juru bicaranya Muchtar Aziz menyampaikan sikap dan pandangan fraksinya. Menyatakan sependapat dengan partai-partai lain dan pemerintah untuk mengakomodasi pendirian partai politik lokal untuk masyarakat Aceh. Alasan fraksi ini adalah pertama, keberadaan partai politik lokal di Aceh untuk menampung aspirasi mantan GAM. Mereka selama ini tidak terlibat dalam partai politik akibat konflik yang berlangsung selama 30 tahun. Orang-orang inilah yang memerlukan wadah partai politik lokal. Kedua, partai politik lokal ini merupakan salah

⁴⁰ Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta, 1 Agustus 2016.

⁴¹ DPR RI, *Op.Cit.*

satu hasil kesepakatan pemerintah dengan GAM sebagaimana termuat dalam butir MoU di Helsinki.⁴²

F-BPD melalui juru bicaranya Rapiuddin Hamarung, menyatakan sikap dan pandangannya sependapat dengan usulan pemerintah memberikan kesempatan pada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasannya adalah untuk membangun demokrasi Indonesia, karena banyak partai nasional tidak memenuhi persyaratan untuk berperan pada tingkat nasional.⁴³

F-BPD menghendaki agar batasan mengenai partai politik lokal harus jelas. Fraksi ini mengusulkan beberapa persyaratan untuk dapat mendirikan partai politik lokal. Persyaratan yang diajukan adalah partai politik lokal tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, dan tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang hendak memisahkan diri dari NKRI. F-BPD mengusulkan untuk memperkuat sanksi bagi partai politik lokal yang melanggar persyaratan-persyaratan yang diberikan. F-BPD setuju memberikan kesempatan kepada daerah-daerah lainnya di Indonesia untuk mendirikan partai politik lokal. Hal ini sebagai konsekwensi demokrasi.

F-PDIP dan F-PDS tetap dengan pendiriannya yakni menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal. F-PDIP melalui juru bicaranya Sutradara Ginting, menyampaikan sikap fraksinya yakni menolak pembentukan partai politik lokal di Aceh. Argumentasi yang dikemukakan adalah pertama, pembentukan partai politik lokal akan mendistorsi sistem kepartaian yang selama ini bersifat nasional. Fraksi ini menganggap bahwa aspirasi daerah dapat diakomodir melalui partai-partai politik yang telah ada. Karena partai-partai tersebut merupakan kesatuan dalam sistem

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

kepartaian maupun sistem pemilihan secara nasional. Kedua, tidak tepat membahas partai politik lokal dalam RUU PA, dan mengusulkan pembahasan mengenai keberadaan partai politik lokal akan lebih tepat kalau dibahas dalam konteks rancang bangun dari sistem kepartaian dan sistem Pemilu. Sehingga tidak hanya dijadikan sebagai instrumen untuk memberikan respon situasional terhadap Aceh saja, tetapi sebagai respon terhadap sistem kepartaian dalam sistem politik nasional.⁴⁴

Sikap F-PDIP diperkuat juru bicaranya Soewarno, menyatakan sikap menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal, meminta Pasal 67 dihapus dari draft RUU PA. Alasan yang dikemukakan adalah partai politik nasional yang ada sudah dapat menampung semua aspirasi warga di Aceh, dan dapat mengakomodir berbagai aspirasi daerah.⁴⁵

Sikap F-PDIP ini dipertegas kembali oleh Fachruddin, yang menyatakan menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Meminta rumusan RUU PA Pasal 67 dihapus. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, pada tahun 1955, partai politik lokal sudah pernah diuji dan tidak sukses. Kedua, keberadaan partai politik lokal tidak menjamin keutuhan daerah, untuk itu partai politik lokal tidak perlu lagi dicoba.⁴⁶ Menurut Irmadi Lubis ketika diwawancarai mengatakan:

Bagi F-PDIP persoalan penyelesaian masalah Aceh bukanlah dengan memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Persoalan Aceh adalah masalah pembagian sumber daya alam yang tidak adil.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

Aceh merasa daerahnya memiliki sumber daya alam yang banyak, sementara pembangunan di Aceh, ketinggalan dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Untuk itu F-PDIP berpandangan, akan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Aceh untuk mengelola sumber daya alamnya, karena inilah menjadi persoalan selama ini bagi Aceh. Sehingga menimbulkan ketidakpuasan masyarakat Aceh terhadap kebijakan pemerintah pusat.⁴⁷

F-PDS melalui juru bicaranya Rafinus Sianturi, mengemukakan sikap dan pandangan fraksinya. Menyatakan menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasan yang dikemukakannya adalah partai politik nasional dapat mengakomodir kepentingan dan aspirasi politik rakyat Aceh termasuk aspirasi dan kepentingan GAM. Untuk itu partai politik lokal di Aceh tidak diperlukan.⁴⁸

Sikap F-PDIP begitu kuat menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah adanya kekhawatiran dari fraksi ini, memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal akan mengancam integrasi nasional. Karena kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal akan menimbulkan fanatisme politik. Dalam pandangan fraksi ini, partai politik lokal dapat digunakan mantan GAM untuk memobilisasi masyarakat Aceh untuk tujuan memisahkan diri dari Indonesia. Perjuangan GAM selama ini untuk memisahkan diri melalui perjuangan bersenjata tidak pernah berhasil. Isu inilah yang mewarnai dalam proses perdebatan RUU PA di

⁴⁷ Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta pada tanggal 3 November 2012.

⁴⁸ DPR RI, *Op.Cit.*

DPR.⁴⁹

Ahmad Farhan Hamid ketika diwawancarai mengatakan, sikap penolakan F-PDIP terhadap partai politik lokal terkait dengan posisi partainya dalam koalisi pemerintahan. PDIP merupakan partai politik yang tidak termasuk dalam koalisi kabinet SBY-. Kalla. Dengan posisi yang demikian itu, PDIP sudah menggariskan kebijakannya, menjadi partai politik yang berfungsi sebagai partai penyeimbang di DPR, berperan mengawasi dan mengkritisi berbagai kebijakan pemerintahan koalisi di DPR. Sikap F-PDIP yang menolak pendirian partai politik lokal untuk Aceh, merupakan bahagian dari posisi PDIP tersebut. F-PDIP ingin memperlihatkan kepada pemerintahan koalisi dan GAM, bahwa tidak mudah untuk memperoleh dukungan dari partai oposisi di DPR. Sebagaimana dikatakannya:

Sikap F-PDIP menolak partai politik lokal ini, berkaitan dengan posisi partai tersebut. Sebagai partai oposisi atau penyeimbang di DPR, PDIP tidak termasuk dalam koalisi pemerintahan SBY-JK. Dengan posisi yang demikian itu mereka ingin memperlihatkan kepada pemerintahan koalisi dan GAM, bahwa tidak mudah untuk mendapatkan persetujuan berbagai kebijakan. Karena masih ada partai politik yang menyikapi kehendak tersebut secara kritis. Selain itu F-PDIP hendak menunjukkan kepada konstituennya, bahwa F-PDIP konsisten dengan sikap politiknya, berperan sebagai partai politik penyeimbang yang selalu mengkritis berbagai kebijakan pemerintah yang tidak sejalan dengan kebijakan partai⁵⁰

Dilihat dari peta kekuatan politik, jumlah kursi PDIP di DPR hasil Pemilu 2004 berjumlah 109 kursi (19,8%), berarti

⁴⁹ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta pada tanggal 12 Oktober 2014.

⁵⁰ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta pada tanggal 3 Desember 2014.

dari perolehan kursi DPR, PDIP menempati urutan kedua, sementara Partai Golkar menempati urutan pertama dengan 128 kursi (23,27 %). Komposisi kekuatan partai politik dan kekuatan koalisi partai politik di DPR , dapat dilihat pada di bawah ini.

Tabel. 3.3
Perolehan Kursi Pemilu 2004 dan Koalisi Kabinet SBY-Kalla

No	Partai	Kursi DPR	%	Koalisi SBY-Kalla
1	Golkar	128	23,27	Ya
2	PDIP	109	19,82	Tidak
3	PPP	58	10,55	Ya
4	Demokrat	55	10,00	Ya
5	PAN	53	9,64	Ya
6	PKB	52	9,45	Ya
7	PKS	45	8,18	Ya
8	PBR	14	2,55	Tidak
9	PDS	13	2,36	Tidak
10	PBB	11	2,00	Ya
11	PPDK	4	0,73	Tidak
12	Partai Pelopor	3	0,55	Tidak
13	PKPB	2	0,36	Tidak
14	PPDI	1	0,12	Tidak
15	PNI Marhaen	1	0,12	Tidak
16	PKPI	1	0,12	Tidak

Sumber: A. Bakir Ahsan, "Rekonstruksi dan Revitalisasi dalam Sistem Quasi

Ungkapan Ahmad Fahan Hamid adanya aspek kepentingan partai politik yang bersifat pragmatisme dalam sikap F-PDIP mengenai partai politik, belum dapat dijadikan alasan yang kuat. Pandangan ini didukung oleh ungkapan M. Nasir Jamil yang mengatakan bahwa dalam proses pembahasan RUU PA tidak ada indikasi diwarnai kepentingan politik pragmatisme partai politik berupa kepentingan posisi jabatan dan kepentingan konstituen partai. Sebagaimana diungkapkannya:

Selama pembahasan RUU PA yang saya ikuti, tidak ada muncul adanya kepentingan partai politik yang bersifat pragmatisme dan jangka pendek, seperti untuk keperluan poisisi jabatan pemerintahan di Aceh atau kepentingan konstituen partai. Apabila kepentingan pragmatisme partai politik yang mengemuka pada pembahasan RUU PA, kewenangan partai politik lokal dan calon perseorangan tidak akan diberikan kepada masyarakat Aceh, karena merugikan. Partai politik nasional mendapat saingan baru dalam politik di Aceh.⁵¹

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai partai politik lokal terletak pada kepentingan politik partai politik yang bersifat ideologi berupa demokrasi, konstitusi, dan agama. Fraksi-fraksi yang mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal yaitu F-PD, F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, dan F-BPR, menekankan pada demokrasi. Aspek demokrasi sebagaimana yang dikemukakan Rapiuddin Hamarung juru bicara F-BPD, partai politik lokal dalam rangka membangun demokrasi Indonesia.

Fraksi-fraksi yang menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal yaitu

⁵¹ Wawancara dengan Nasir Jamil PKS, di Jakarta pada tanggal 12 Oktober 2014.

F-PDIP dan F-PDS menekankan aspek konstitusi. Sebagaimana yang dikemukakan Sutradara Ginting F-PDIP, partai politik lokal tidak sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004, karena partai politik lokal belum diatur dalam undang-undang dimaksud.

Tabel 3.4
Sikap Fraksi-Fraksi Tentang Partai Politik Lokal

Fraksi	Sikap	Alasan
F-PD	Menerima	Menampung aspirasi masyarakat Aceh hendak ikut dalam proses politik lokal di Aceh. Menolak kepentingan agama sebagai salah satu fungsi partai politik lokal.
F-PAN	Menerima	Aspirasi masyarakat Aceh, menciptakan perdamaian (resolusi konflik) yang langgeng di Aceh, sesuai prinsip demokrasi, memperkokoh integrasi nasional.
F-PG	Menerima	Menampung kepentingan masyarakat Aceh lokal hendak ikut dalam politik lokal dan memberi peran kepada masyarakat Aceh menumbuhkan partai politik, dan memperkokoh integrasi. Mendukung fungsi agama sebagai salah satu fungsi partai politik lokal.
F-PKB	Menerima	Partai politik lokal melahirkan kepemimpinan nasional secara terbuka, memperkuat integrasi dan demokrasi Indonesia, mewadahi aspirasi mantan GAM. Menolak fungsi agama sebagai salah satu fungsi partai politik lokal.
F-PKS	Menerima	Menampung aspirasi masyarakat Aceh, keberadaan partai politik lokal tidak bertentangan dengan Undang-Undang, mengurangi persoalan dalam transisi demokrasi, resolusi konflik, kekhususan Aceh. Mendukung kepentingan agama sebagai fungsi partai politik lokal.

F-PPP	Menerima	Aspirasi masyarakat Aceh dan aspirasi mantan GAM, hasil MoU Helsinki
F-BPD	Menerima	Sarana masyarakat Aceh berperan dalam politik lokal, membangun demokrasi Indonesia.
F-PBR	Menerima	Partai politik lokal merupakan kekhususan Aceh
F-PDIP	Menolak	Tidak sesuai dengan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, tidak menjamin keutuhan daerah, partai politik yang ada dapat menampung semua aspirasi warga di Aceh dan mengakomodir aspirasi daerah, persoalan Aceh bukan partai politik lokal tapi pembagian sumber daya alam tidak adil.
F-PDS	Menolak	Partai politik yang ada dapat mengakomodasi kepentingan GAM dan masyarakat Aceh.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi terletak pada ideologi berupa agama. F-PKS yang berideologi Islam mendukung adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana yang dikemukakan M. Nasir Jamil, bicara masyarakat dan negara berarti bicara agama. Sikap F-PKS ini didukung F-PG ideologi partainya nasionalisme pembangunan. F-PD ideologi partainya nasionalisme menolak adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan Benny Kabur Harman, memperjuangkan kepentingan agama bukan merupakan fungsi partai politik. Sikap F-PD didukung F-PKB yang ideologi partainya nasionalisme religius.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi tentang isu partai politik lokal sebagaimana tabel tersebut, memperkuat tesis Herbert Feith. Menurutnya, dua aliran politik yang menjadi landasan ideologi

partai politik di Indonesia yaitu Islam dan nasionalisme akan selalu berperan mewarnai dinamika perpolitikan di Indonesia.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam membahas kewenangan masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal sebagaimana pada tabel tersebut di atas, dilandasi ideologi partai politik berupa demokrasi, konstitusi, dan agama. Perbedaan sikap fraksi-fraksi ini mendukung dan sejalan dengan teori konflik yang dikemukakan oleh Maurice Duverger yang mengatakan salah satu bentuk konflik kelompok ideologi adalah konflik partai politik yang dilandasi ideologi partai politik.

Konsensus mengenai partai politik lokal ini dilakukan melalui mekanisme musyawarah dan menggunakan lobi dan *bargaining* antar fraksi-fraksi di Rapat Panja. Rapat Panja berlangsung pada tanggal 29 Mei 2006, F-PDIP tetap dalam pendiriannya menolak kehadiran partai politik lokal untuk Aceh. Irmadi Lubis ketika diwawancarai mengemukakan beberapa alasan F-PDI menolak mengenai partai politik lokal adalah pertama, partai politik lokal bukan merupakan keistimewaan Aceh. Kedua, partai politik lokal tidak sesuai dengan Undang-Undang. Sebagaimana dikatakannya:

Dalam Rapat Panja yang dipimpin RK Sembiring Meliala, sikap kita tetap menolak partai politik lokal. Beberapa alasan F-PDI menolak mengenai partai politik lokal yaitu partai politik lokal bukan merupakan keistimewaan Aceh, keistimewaan Aceh itu adalah Syariat Islam di. Partai politik lokal tidak sesuai dengan Undang-Undang. Dalam Undang-Undang partai politik itu harus bersifat nasional dan partai politik berkedudukan di Jakarta. Kalau mau membuka partai politik lokal harus merubah Undang-Undang Partai politik.⁵²

F-PBR melalui juru bicaranya Zainal Abidin Hussein meng-

⁵² Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta, 3 November 2014.

usulkan untuk menghapus frasa fungsi partai politik lokal ‘untuk memperjuangkan kepentingan agama’ sebagaimana yang terdapat pada Pasal 1 butir 15. Pasal tersebut berbunyi “Partai Politik Lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara”. Alasannya adalah hal ini bukan merupakan tujuan dari partai politik.⁵³

F-PAN melalui Ahmad Farhan Hamid menyatakan setuju dengan usulan tersebut, karena agama tidak punya kepentingan. F-PAN mengusulkan frasa ‘untuk memperjuangkan kepentingan Agama’ diganti dengan frasa ‘untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan anggota’. Pasal 1 butir 15 menjadi,

Partai Politik Lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara.⁵⁴

Setelah adanya perubahan fungsi partai politik bidang agama di sepakati untuk dihapus. F-PDS yang semula menolak partai politik lokal, kemudian dengan adanya usulan ini, menyetujui keberadaan partai politik lokal untuk Aceh. Sementara F-PDIP tetap dengan sikap semula belum bersedia menerima partai politik lokal. Perubahan sikap F-PDIP hanya terjadi, yang semula meminta klausul partai politik lokal dihapus dari RUU PA, kemudian bersedia mendiskusikannya.

Fraksi-fraksi yang setuju dengan partai politik lokal, me-

⁵³ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 415-415.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 414.

lakukan beberapa langkah untuk meyakinkan F-PDIP. Pertama mengusulkan beberapa persyaratan untuk mendirikan partai politik lokal berlangsung pada Rapat Panja yang berlangsung tanggal 30 Mei 2006. Kedua, melakukan lobi dengan elite-elite fraksi F-PDIP, tujuannya agar F-PDIP bersedia merubah sikap dan pandangannya terhadap partai politik lokal.

F-PKS melalui juru bicaranya M. Nasir Jamil mengusulkan beberapa persyaratan untuk mendirikan partai politik lokal. *Pertama*, partai politik lokal harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. *Kedua*, partai politik lokal harus terbuka untuk semua orang yang ada di Aceh. *Ketiga*, anggota partai politik lokal dapat merangkap anggota partai politik nasional. Sebagaimana dikatakannya,

Dalam Rapat Panja ini F-PKS mengusulkan beberapa persyaratan untuk mendirikan partai politik lokal di Aceh. Pertama, partai politik lokal harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Hal ini merupakan dasar bagi semua partai politik yang ada di Indonesia. Agar norma-norma partai politik diadopsi dalam mengatur partai politik lokal seperti partai politik. Jadi namanya partai politik lokal tapi aturannya merujuk pada Undang-Undang partai politik. Kedua, partai politik lokal harus terbuka untuk semua orang yang ada di Aceh. Jadi bukan hanya untuk mantan GAM saja. Awalnya partai politik lokal ini hanya untuk mantan GAM saja, akhirnya hal ini harus terbuka untuk seluruh masyarakat Aceh. Ketiga, partai politik lokal harus dinyatakan secara tegas bahwa anggota partai politik nasional dapat merangkap menjadi anggota partai politik lokal. Dasar pemikirannya adalah kalau partai politik lokal ini ingin dikendalikan, anggota partai politik nasional harus masuk ke dalam partai politik lokal untuk bergabung ke dalamnya. Tujuannya adalah untuk menghilangkan kekhawatiran F-PDIP. Fraksi ini menganggap partai politik lokal akan dijadikan sarana perjuangan untuk memperjuangkan kemerdekaan.

Awalnya F-PDIP belum menerima dengan alasan partai politik berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, kemudian diusulkan agar anggota partai politik nasional dapat menjadi partai politik nasional, baru F-PDIP dapat tenang dan mulai memahaminya, meskipun belum menerima sepenuhnya.⁵⁵

Menurut M. Nasir Jamil, usulan F-PKS ini untuk meyakinkan F-PDIP. Sikap fraksi ini menolak partai politik lokal dengan alasan, partai politik lokal dianggap sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingan politiknya untuk memisahkan diri dari NKRI. Karena dalam sejarahnya perjuangannya melalui kekuatan bersenjata tidak pernah berhasil.

F-PAN melalui juru bicaranya Ahmad Farhan Hamid mengusulkan keanggotaan rangkap. Anggota partai lokal juga dapat menjadi anggota partai politik nasional. Alasannya adalah cara ini akan membuka wawasan dan cakrawala pemikiran mantan GAM untuk berintegrasi dengan wawasan yang berskala nasional. Tujuannya menghilangkan kekhawatiran F-PDIP. Fraksi ini dan partainya masih khawatir terhadap partai politik lokal untuk Aceh, karena dapat dimanfaatkan mantan GAM untuk merdeka. Sebagaimana dikemukakannya,

Dalam Rapat Panja, F-PAN mengusulkan keanggotaan rangkap. Anggota partai lokal juga dapat menjadi anggota partai politik nasional. Partai politik lokal yang ada di Aceh pada saat bersamaan dapat menjadi anggota partai politik nasional. Tujuannya agar tidak terjadi isolasi antara partai politik lokal dengan partai politik nasional. Dengan adanya rangkap anggota ini, mantan-mantan GAM juga dapat hadir pada kegiatan partai nasional yang bersifat nasional. Cara ini akan membuka wawasan dan cakrawala pemikiran mantan GAM untuk berintegrasi dengan wawasan lokal dengan wawasan

⁵⁵ Wawancara dengan Nasir Jamil PKS, di Jakarta, 12 Oktober 2014.

yang berskala nasional. Tujuannya untuk menghilangkan kekhawatiran F-PDIP. Fraksi ini dan partainya masih khawatir terhadap partai politik lokal untuk Aceh, karena dapat dimanfaatkan mantan GAM untuk merdeka.⁵⁶

F-PKB melalui Syaifullah Ma'syum mendukung usulan fraksi-fraksi mengenai keanggotaan rangkap antara partai politik lokal dengan partai nasional. Selain itu F-KB mengusulkan agar partai politik lokal ini diberikan persyaratan-persyaratan tertentu. Persyaratan dimaksud adalah partai politik tidak bertentangan dengan negara kesatuan dan adanya kontrol pemerintah pusat. Sebagaimana dikatakannya,

F-PKB dalam Rapat Panja menyatakan mendukung usulan fraksi lainnya mengenai keanggotaan rangkap. F-PDIP menganggap partai politik lokal akan membayakan integrasi, karena dapat digunakan mantan GAM untuk merdeka. Selain itu F-KB mengusulkan agar partai politik lokal ini diberikan persyaratan-persyaratan tertentu. Persyaratan dimaksud adalah partai politik tidak bertentangan dengan NKRI dan adanya kontrol pemerintah pusat. Hal dimaksudkan untuk memagari kekhawatiran F-PDIP tentang bahaya partai politik lokal untuk Aceh.⁵⁷

F-PAN melalui Ahmad Farhan Hamid melakukan lobi kepada Sutradara Ginting. F-PAN menyampaikan penjelasan kepada Sutradara Ginting, bahwa politik lokal yang akan didirikan di Aceh tidak akan digunakan mantan GAM untuk merdeka. Karena GAM melalui MoU Helsinki tidak menuntut kemerdekaan, tapi menuntut partai politik lokal. Untuk mendirikan partai politik lokal ada sejumlah persyaratan-persyaratan. Salah satunya adalah keanggotaan rangkap. Sebagaimana yang dikemukakannya,

⁵⁶ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 3 Desember 2014.

⁵⁷ Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 215.

F-PAN mengemukakan dalam forum Panja menyampaikan pemikiran untuk meyakinkan F-PDIP. Kemudian F-PAN secara khusus menyakinkan F-PDIP dengan cara melobi Sutradara Ginting. Agar menyampaikan pesan kepada Megawati Soekarnoputri selaku ketua Umum PDIP bahwa tidak usah ditakutkan partai politik lokal akan menjadi gerakan separatisme dan sarana untuk memisahkan diri dari NKRI. Melalui MoU Helsinki GAM tidak menuntut kemerdekaan, tapi menuntut partai politik lokal di Aceh. Partai politik lokal dapat diberikan berbagai persyaratan-persyaratan, salah satunya melalui keanggotaan rangkap. Hal ini dimaksudkan untuk meyakinkan terjadinya kekusaran nasional dan implikasi dari partai politik lokal kemudian hari. Apabila Aceh diberikan kewenangan mendirikan akan dijadikan sarana untuk merdeka tidak mungkin terjadi. Isu untuk merdeka ini sudah mewarnai pembahasan rancangan Undang-Undang ini semenjak awal pembahasan. Dengan berbagai upaya yang dilakukan untuk meyakinkan F-PDIP. Namun upaya tersebut belum memperoleh hasil. Sikap F-PDIP mulai memahami dan bersedia mendiskusikannya.⁵⁸

Rapat Panja ini tidak membawa kesepakatan, karena F-PDIP tetap dengan pendiriannya. Pergeseran sikap F-PDIP adalah yang tadinya pasal partai politik lokal minta dihapus dari RUU PA, kemudian bersedia mendiskusikannya lebih lanjut. Rapat Panja yang dipimpin RK Sembiring Meliala hanya menyepakati masalah partai politik lokal ini dibawa dalam forum lobi fraksi.⁵⁹

Dalam forum lobi fraksi, yang dihadiri seluruh wakil-wakil fraksi dan Mendagri M. Ma'ruf yang berlangsung pada tanggal 1 Juni 2006, F-PDIP menyampaikan sikap. F-PDIP dapat

⁵⁸ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid, di Jakarta, 3 Desember 2014.

⁵⁹ Forum lobi adalah forum di luar Panja yang dihadiri oleh wakil-wakil fraksi dan pemerintah. Pelaksanaannya dilakukan dalam suatu tempat tertentu. Lobi ini biasanya digunakan DPR untuk menyelesaikan isu-isu yang krusial yang tidak selesai di Pansus atau Panja.

menerima partai politik lokal dengan beberapa persyaratan. *Pertama*, partai politik lokal harus berlaku untuk semua daerah. *Kedua*, anggota partai politik lokal dapat merangkap menjadi anggota partai politik nasional. *Ketiga*, pengaturan mengenai partai politik lokal ini harus diatur dengan merevisi UU partai politik. Sebagaimana dikemukakan Irmadi Lubis:

Setelah melalui proses perdebatan di Pansus, kompromi mengenai partai politik lokal dicapai fraksi-fraksi dan pemerintah melalui *bargaining* di Rapat Panja. Kompromi mengenai partai politik lokal diperoleh melalui Forum lobi yakni forum diadakan di luar Rapat yang dihadiri wakil-wakil fraksi dan pemerintah. Dalam forum lobi F-PDIP menyampaikan sikap fraksi. F-PDIP bersedia menerima memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal di Aceh, dengan beberapa persyaratan. Pertama, Partai politik lokal harus berlaku untuk semua daerah, bukan hanya untuk Aceh saja, karena partai politik lokal bukan keistimewaan Aceh, dan partai politik lokal ini nantinya dijadikan model untuk daerah-daerah lainnya. Kedua, harus diatur afiliasi keanggotaan partai politik nasional dengan partai politik lokal. Anggota partai politik nasional dapat merangkap menjadi anggota partai politik lokal. Ketiga, pengaturan mengenai partai politik lokal ini harus diatur dengan merevisi Undang-Undang partai politik dan disitu semua ketentuan tersebut akan diatur, bukan hanya diatur dalam Undang-Undang pemerintahan Aceh. Kita menyadari partai politik lokal kehendak GAM di Helsinki, hal ini sekaligus untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh dan mantan GAM yang menghendaki partai politik lokal, untuk itu kita mengakomodasi keinginan mereka. Yang penting bagi F-PDIP dan partai kami, partai politik lokal tidak digunakan untuk mengancam NKRI.⁶⁰

⁶⁰ Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta, 3 November 2012.

Semua fraksi dan pemerintah, menerima persyaratan yang diajukan F-PDIP. Dengan sikap fraksi-fraksi dan pemerintah yang menerima usulan F-PDIP, isu mengenai partai politik lokal akhirnya dapat diterima dan disepakati menjadi bagian dalam Undang-Undang pemerintahan Aceh. Partai politik lokal yang dimaksud adalah berkedudukan di Ibukota Aceh dan hanya berfungsi untuk Pilkada di Aceh dan Pemilu legislatif Aceh. Partai politik lokal tidak terlibat dalam Pemilu DPR dan Pemilihan Umum Presiden (Pilpres). Sebagaimana dikemukakan Ferry Mursyidan Baldan:

Jadi partai politik lokal perannya dibatasi hanya untuk Pilkada provinsi, kabupaten/kota, Pemilu DPRA. Partai politik lokal tidak bisa ikut untuk Pemilu DPR dan Pemilu Presiden, Pemilu DPR dan Pemilu Presiden hanya untuk partai politik nasional. Kalau teman-teman GAM mau mengikuti politik nasional mereka harus ikut partai nasional. Karena partai politik lokal hanya untuk kepentingan reintegrasi di Aceh, bukan untuk peta politik tingkat nasional. Jadi dalam pembahasan Undang-Undang pemerintahan Aceh melihat bagaimana posisi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁶¹

Konsensus mengenai partai politik lokal diperoleh melalui musyawarah dengan menggunakan lobi, *bargaining* antar fraksi-fraksi. Kesepakatanannya adalah menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dengan beberapa persyaratan. Persyaratan dimaksud adalah partai politik lokal tidak bertentangan dengan Pancasila dan NKRI. Anggota partai politik nasional dapat merangkap menjadi anggota partai politik lokal.

Konsensus mengenai partai politik lokal ini sejalan dengan teori Maswadi Rauf model konsensus pendapat internal.

⁶¹ Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta, 1 Agustus 2016.

Konsensus model ini dicapai melalui gabungan pendapat dari pihak-pihak yang terlibat konflik. Proses yang terjadi dalam model ini adalah usaha-usaha secara persuasif dalam musyawarah untuk mencari butir-butir pendapat yang dianut oleh pihak-pihak yang berkonflik yang dapat disetujui oleh pihak-pihak yang berkonflik. Dalam proses tersebut terjadi proses tawar-menawar berupa kesediaan satu pihak untuk menerima butir-butir pendapat tertentu dari pihak lain dengan ketentuan bahwa pihak lain juga harus bersedia menerima butir-butir tertentu dari pendapat pihaknya.

Perumusan partai politik lokal diwarnai perbedaan sikap dan musyawarah antarfraksi. Proses ini mendukung teori konflik dan konsensus Maurice Duverger dan Maswadi Rauf. Duverger menyatakan bahwa konflik dan konsensus saling melengkapi, konflik secara umum akan menuju konsensus. Menurut Maswadi Rauf, konflik dan konsensus merupakan gejala sosial yang selalu ada di dalam setiap masyarakat, selama masyarakat ada.

Kesepakatan fraksi-fraksi mengenai partai politik lokal, secara substansi tidak ada perubahan, kecuali penambahan pasal yang mengatur tentang keanggotaan rangkap partai politik lokal, karena RUU PA tidak mengaturnya. Keanggotaan rangkap dimaksud diatur Pada Pasal 83 Ayat (2) dan Ayat (3) yang menyatakan:

- (2) Keanggotaan partai politik lokal bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif pada setiap warga negara Republik Indonesia yang berdomisili tetap di Aceh yang menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik lokal yang bersangkutan.
- (3) Keanggotaan sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat merangkap keanggotaan salah satu partai politik.

Partai politik lokal dituangkan dalam UU No 11 Tahun 2006 pada Pasal 75 yang menyatakan:

- (1) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal.
- (2) Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dan telah berdomisili tetap di Aceh dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen).
- (3) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didirikan dengan akte notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta struktur kepengurusannya.
- (4) Kepengurusan partai politik lokal berkedudukan di ibukota Aceh.

Perbedaan otonomi khusus provinsi Aceh melalui UU No 11 Tahun 2006 dengan otonomi khusus provinsi Papua melalui UU No 21 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terletak pada partai politik lokal. Masyarakat Aceh diberi kewenangan mendirikan partai politik lokal, sementara untuk masyarakat di provinsi Papua tidak memiliki kewenangan tersebut.

Mantan GAM mendirikan partai politik lokal, Partai Aceh pada 7 Juli 2007. Partai Aceh pada Pilkada 9 April 2012, berhasil menang untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur yakni pasangan Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf. Partai ini juga berhasil memenangkan 11 kabupaten/kota untuk pemilihan bupati/walikota (kota Sabang, kota Langsa, kota Lhokseumawe, kabupaten Aceh Besar, kabupaten Pidie, kabupaten Bireuen, kabupaten Aceh utara, kabupaten Aceh Timur, kabupaten Aceh Jaya, kabupaten Aceh Barat Daya, dan kabupaten Pidie Jaya).⁶²

⁶² <http://sarekathijauindonesia.org>. Diakses pada tanggal 1 Desember 2016.

Tabel 3.5
Rumusan Partai Politik Lokal

RUU PA	UU No 11 Tahun 2006
<p>Pasal 67 yang menyatakan:</p> <p>(1) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal.</p> <p>(2) Partai politik lokal didirikan dan dibentuk sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen) perempuan yang berdomisili di Aceh.</p> <p>(3) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didirikan berdasarkan akte notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta struktur kepengurusannya.</p> <p>(4) Partai politik lokal berkedudukan di Ibukota Aceh.</p>	<p>Pasal 75 yang menyatakan :</p> <p>(1) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal.</p> <p>(2) Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dan telah berdomisili tetap di Aceh dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen).</p> <p>(3) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didirikan dengan akte notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta struktur kepengurusannya.</p> <p>(4) Kepengurusan partai politik lokal berkedudukan di Ibukota Aceh.</p>

C. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Calon Perseorangan

MOU Helsinki tidak memuat klausul mengenai calon perseorangan, kecuali bunyi butir 1.2.2 yang menyatakan:

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

RUU PA yang diajukan pemerintah ke DPR, tidak mengatur

calon perseorangan sebagai pasangan calon dalam Pilkada, yang diatur adalah pasangan calon usulan partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diatur pada Pasal 61 ayat (1) yang menyatakan:

Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan/atau partai politik lokal.

Pasal 62 ayat (1) yang menyatakan,

Partai politik dan gabungan partai politik wajib memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 ayat (2) sebagai calon Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota melalui mekanisme yang demokratis dan transparan sesuai peraturan perundang-undangan.

Di DPR semua fraksi menghendaki agar masyarakat Aceh diberikan kewenangan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Perdebatan fraksi-fraksi terjadi tentang masa berlaku calon perseorangan, dengan berbagai argumentasinya masing-masing. Pembahasan calon perseorangan berlangsung sebanyak dua putaran yaitu pada Rapat Pansus yang berlangsung tanggal 20 dan April tanggal 24 April 2006. Rapat Pansus dipimpin oleh Ferry Mursyidan Baldan sebagai Ketua Pansus.

1. Isu Calon Perseorangan Pada Rapat Pansus 20 April 2006

F-PBR melalui juru bicaranya Zainal Abidin Hussein menyatakan setuju diberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikut Pilkada di Aceh melalui calon perseorangan. Alasan yang

dikemukakan adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat Aceh dan mantan GAM ikut dalam Pilkada di Aceh. Selanjutnya dijelaskan :⁶³

Mengenai masa berlaku calon perseorangan ini, F-PBR mendukung hanya untuk satu kali. Untuk selanjutnya harus melalui partai politik lokal. Alasannya adalah lembaga inilah berperan sebagai sarana untuk menyalurkan berbagai aspirasi masyarakat. F-PBR semenjak awal sudah memiliki komitmen untuk mendukung partai politik lokal di Aceh.⁶⁴

Penjelasan yang dikemukakan Zainal Abidin Hussein tersebut, mengemukakan alasan fraksinya menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah memberikan kesempatan semua masyarakat Aceh ikut dalam Pilkada. Hal ini sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith. Menurutnya, salah satu tujuan dan nilai yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah daerah adalah *political equality* yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal.

F-PDS melalui juru bicaranya Rufinus Sinanturi menyampaikan sikap fraksinya, menyetujui dibukanya kesempatan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Alasannya adalah di Indonesia pada Pemilu tahun 1955, calon perseorangan sudah diperkenankan. Fraksi ini juga menghendaki masa berlaku calon perseorangan cukup untuk satu kali Pilkada, setelah dapat melalui partai politik. Alasan yang dikemukakan adalah karena partai politik merupakan

⁶³ DPR RI, *Op.Cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

sarana untuk mengikuti proses politik.⁶⁵

Sikap F-PG disampaikan juru bicaranya Abdul Gafur pada Raker Pansus 15 Maret 2006. Fraksi ini menghendaki agar pasangan calon kepala daerah untuk pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota di Aceh, bukan hanya diajukan melalui partai politik atau gabungan, tetapi juga dibuka kesempatan kepada pasangan calon perseorangan dengan persyaratan tertentu. persyaratan bagi pasangan calon persorangan yang hendak mengikuti Pilkada, harus didukung paling kurang mendapat dukungan 3% dari jumlah pemilih. Selain itu, ruang partisipasi bagi masyarakat, sebelum partai politik lokal terbentuk. Calon perseorangan merupakan bagian suatu rangkaian proses reintegrasi kehidupan masyarakat di Nanggroe Aceh Darussalam.⁶⁶

Sikap F-PG diperkuat juru bicaranya Nurlif, menyatakan sikap menyetujui diberikan ruang pada pasangan calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada gubernur, bupati/walikota di Aceh. Alasannya untuk memberi kesempatan kepada mantan GAM untuk mengikuti Pilkada. Mengenai masa berlaku calon perseorangan, fraksi ini menyetujui hanya untuk satu kali, selanjutnya dapat melalui partai politik lokal. Alasan yang dikemukakan adalah karena partai politik lokal merupakan sarana masyarakat untuk mencalonkan diri dalam Pilkada.⁶⁷

Menurut Ferry Mursyidan Baldan, alasan F-PG menerima calon perseorangan adalah pertama, untuk membuka ruang partisipasi bagi mantan GAM ikut Pilkada. Kedua, sebagai ruang tambahan untuk memperkuat integrasi. Sebagaimana penjelasannya:

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Jalur independen bukan jalur yang harus dipertentangkan dengan partai politik, tetapi membuka keleluasaan agar masyarakat Aceh terutama mantan GAM ini bisa mencalonkan dalam Pilkada. Jadi semua masyarakat Aceh bisa mencalonkan untuk mengikuti Pilkada, itu aja sebenarnya. Dengan adanya calon perseorangan ruang partisipasi menjadi terbuka. Pertimbangan kita ketika itu adalah sebagai ruang tambahan untuk memperkuat integrasi. Karena dengan adanya partai politik lokal, GAM bersedia berintegrasi dengan NKRI, maka jalur independen ini semacam ruang tambahan untuk tujuan integrasi dimaksud, inilah pertimbangan kita ketika itu, sehingga tujuan utama dan ruh dari undang-undang ini sebagai mekanisme integrasi menjadi kuat, itu saja.⁶⁸

B.C Smith mengatakan, salah satu tujuan dan nilai desentralisasi adalah menciptakan persamaan politik (*political equality*) yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Menurut Ferry Mursidan Baldan salah satu tujuan F-PG memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk memperluas partisipasi masyarakat Aceh. Dengan demikian teori B.C Smith sesuai dengan studi ini.

Menurut Ferry Mursyidan Baldan pertimbangan F-PG memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan sebagai ruang tambahan untuk memperkuat integrasi, memperkuat teori Svetlana Tsalik. Menurutnya, salah satu pertimbangan elite-elite nasional melaksanakan kebijakan desentralisasi adalah untuk memelihara integrasi dari ancaman separatisme.

F-PPP melalui juru bicaranya Muctar Aziz, menyatakan

⁶⁸ Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta, 1 Agustus 2016.

setuju diberikan kesempatan kepada calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Alasan F-PPP untuk menyetujui calon perseorangan dengan beberapa pertimbangan. Pertama, untuk memberikan kesempatan kepada mantan GAM mengikuti proses politik di Aceh. Kedua, calon perseorangan merupakan bagian demokrasi. Ketiga calon perseorangan merupakan perwujudan kekhususan Aceh. Mengenai masa berlakunya, F-PPP setuju untuk satu kali Pilkada. Alasan yang dikemukakan adalah setelahnya dapat melalui partai politik lokal. Karena partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen calon-calon dalam Pemilu. ⁶⁹

Sementara F-PD melalui juru bicaranya Teuku Riefki Harsya menyampaikan setuju dibukanya calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah calon perseorangan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Fraksi ini menyatakan setuju calon perseorangan hanya untuk satu kali saja, Alasannya setelah Undang-Undang ini selesai, mantan GAM dapat mengikuti Pilkada melalui partai politik lokal. Partai politik merupakan sarana rekrutmen calon-calon yang menduduki jabatan politik di legislatif dan di eksekutif.⁷⁰

Benny K. Harman ketika diwawancarai mengatakan bahwa alasan F-PD menerima calon perseorangan adalah untuk menampung keinginan mantan GAM. F-PD setuju masa berlakunya hanya untuk satu kali, setelahnya melalui partai politik lokal. Alasan yang dikemukakan adalah karena demokrasi dibangun melalui lembaga partai politik bukan melalui perseorangan. Sebagaimana dikemukakannya:

F-PD ketika itu setuju untuk calon perseorangan mengikuti Pilkada di Aceh hanya untuk satu kali. Karena untuk menampung

⁶⁹ DPR RI, *Op.Cit.*

⁷⁰ *Ibid.*

keinginan mereka mantan GAM yang tidak bersedia bergabung dengan partai politik yang ada. Kita setuju masa berlakunya calon perseorangan ini hanya satu kali Pilkada, karena setelah itu mereka dapat menggunakan partai politik lokal. Demokrasi dibangun melalui lembaga partai politik, bukan melalui perseorangan.⁷¹

F-BPD melalui juru bicaranya Rapiuddin Hamarung menyampaikan sikap fraksinya mendukung memberlakukan calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Alasan yang dikemukakan F-BPD adalah karena masih ada masyarakat di Aceh yang belum bersedia maju dalam Pilkada melalui partai politik, dan menghendaki maju melalui calon perseorangan. Persyaratan pasangan calon perseorangan harus didukung paling kurang 500 pemilih, kalau tidak ini akan menjadi persoalan dikemudian hari. Calon perseorangan akan berhadapan dengan komunitas politik yang sangat luas, calon perseorangan tidak punya partai politik yang mendukung di DPRD.⁷²

F-BPD menghendaki masa berlaku calon perseorangan ini hanya untuk satu kali, alasannya adalah setelahnya dapat melalui partai politik lokal. Karena demokrasi dibangun melalui partai politik. F-PBD menghendaki calon perseorangan diberlakukan persyaratan tertentu. Persyaratan yang diajukan fraksi ini adalah calon perseorangan harus didukung 500 (lima ratus) pemilih, hal ini dimaksudkan untuk menghindari timbulnya persoalan dikemudian hari.

Sikap F-BPD diperkuat juru bicaranya Muhammad Fauzi, menyatakan sikap setuju untuk calon perseorangan sebagai pasangan calon dalam Pilkada di Aceh. Alasannya adalah sebagai bentuk toleransi terhadap aspirasi masyarakat Aceh. Masa berlakunya untuk satu kali Pilkada. Alasan yang dikemukakan

⁷¹ Wawancara dengan Benny Kabur Harman di Jakarta, 5 Desember 2014.

⁷² DPR RI, *Op.Cit.*

adalah demokrasi dibangun melalui partai politik.⁷³

Alasan F-BPD menyetujui calon perseorangan adalah sebagai toleransi terhadap aspirasi masyarakat Aceh, dan masih banyak masyarakat belum memahami partai politik. Alasan fraksi menyetujui masa berlaku calon perseorangan untuk satu kali Pilkada karena membangun demokrasi melalui partai politik. Fraksi ini menghendaki masa berlaku calon perseorangan diatur dalam Undang-Undang ini. Hal ini sebagai respon atas pandangan F-PAN yang menghendaki pengaturannya melalui DPRA.

F-PKS melalui juru bicaranya M. Nasir Jamil menyatakan mendukung calon perseorangan untuk Pilkada di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, ini merupakan aspirasi masyarakat Aceh. Kedua, partai politik yang ada belum melaksanakan fungsi penyalur aspirasi publik. Partai politik selama ini belum mampu memenuhi dan menampung aspirasi publik karena keterbatasan yang dimiliki. Ketiga, calon perseorangan merupakan bagian dari demokratisasi lokal. Mengenai masa berlakunya, fraksi ini setuju masa berlakunya untuk satu kali Pilkada. Alasannya adalah setelah itu dapat melalui partai politik, karena demokrasi dibangun melalui partai politik.⁷⁴

M. Nasir Jamil ketika diwawancarai alasan F-PKS setuju dengan calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh dengan beberapa pertimbangan. Pertama, untuk menampung aspirasi mantan GAM. Kedua, RUU PA ini untuk menciptakan perdamaian di Aceh. F-PKS setuju masa berlakunya satu kali, setelahnya dapat melalui partai politik, karena demokrasi dibangun di atas pilar partai politik. Sebagaimana dikatakannya:

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

Alasan F-PKS menerima calon perseorangan dilandasi beberapa pertimbangan. Pertama, menampung aspirasi mantan GAM menghendaki agar dibuka calon perseorangan, karena mereka tidak mau melalui partai politik yang ada. Mereka menuntut kepada Pansus agar calon perseorangan itu diberikan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Mereka ingin maju sebagai pasangan calon dalam Pilkada Aceh, sementara mereka belum memiliki partai politik. Mantan GAM belum bersedia untuk maju melalui partai politik nasional yang ada. Kedua, RUU PA ini bahagian dari upaya menciptakan perdamaian di Aceh atau sebagai sarana resolusi konflik, yang penting konflik di Aceh dapat berakhir. Konflik Aceh sudah terlalu lama, sudah banyak menelan korban manusia dan benda. Kemudian kita setuju hanya untuk satu kali, setelahnya melalui partai politik. Alasan hanya satu kali karena calon perseorangan dari aspek partai politik memperlemah pilar partai politik, karena demokrasi kita dibangun di atas pilar partai politik.⁷⁵

Ungkapan Nasir Jamil yang menyatakan salah satu pertimbangan F-PKS menyetujui kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan bertujuan untuk menciptakan perdamaian di Aceh. Maksudnya, dengan kewenangan yang diberikan, konflik yang sudah berlangsung lama di Aceh antara GAM dengan pemerintah pusat dapat berakhir, hal akan melahirkan kehidupan politik yang damai, harmonis, stabil. Pandangan ini sejalan dan memperkuat teori desentralisasi B.C Smith. Menurut B.C Smith salah satu nilai dan tujuan yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah pusat adalah stabilitas politik. Melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan kehidupan sosial politik yang damai dan aman di daerah.

F-PAN melalui juru bicaranya Ahmad Farhan Hamid,

⁷⁵ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 2014.

menyatakan mendukung calon perseorangan melalui mekanisme dukungan pemilih dengan persyaratan tertentu. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, tuntutan yang kuat dari masyarakat. Kedua, dalam rangka menciptakan perdamaian di Aceh. Mengenai masa berlakunya, F-PAN mengusulkan masa berlakunya dibatasi satu kali, selanjutnya diserahkan kepada DPRA untuk memutuskan, apakah diteruskan atau tidak. Argumentasinya, untuk memberikan kewenangan dan keleluasaan yang besar pada daerah.⁷⁶

Ahmad Farhan Hamid ketika diwawancarai mengemukakan pertimbangan F-PAN mendukung calon perseorangan adalah *pertama* untuk menampung kehendak mantan GAM. *Kedua*, sarana mantan GAM belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar memahami aturan-aturan berlaku secara nasional. Masa berlaku calon perseorangan dibatasi satu kali Pilkada, setelahnya diserahkan kepada DPRA. Alasannya adalah untuk memberikan kewenangan politik yang lebih besar kepada DPRA. Sebagaimana dikemukakannya,

F-PAN ketika itu setuju dan mendukung calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh adalah untuk menampung keinginan mantan GAM untuk maju dalam Pilkada pertama di Aceh setelah MoU Helsinki. Karena mantan GAM ingin maju dengan calon perseorangan, sementara mereka tidak bersedia maju melalui partai politik yang ada. Mantan GAM belum memiliki partai politik. karena sudah lama tidak berkecimpung dalam politik karena konflik. Calon perseorangan ini bukan saja untuk mantan GAM, tetapi juga berlaku untuk seluruh masyarakat Aceh pada umumnya yang ingin maju sebagai pasangan calon dalam Pilkada di Aceh. Tujuannya adalah supaya mantan GAM ini dapat belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar berintegrasi dan memahami berbagai aturan yang

⁷⁶ *Ibid.*

berlaku secara nasional. Kita setuju masa berlakunya dibatasi satu kali Pilkada, tapi keputusan selanjutnya diserahkan kepada pemerintah daerah dan DPRD Aceh untuk mengevaluasi, untuk dilanjutkan atau tidak. Ini berarti memberikan kewenangan politik yang besar kepada pemerintah daerah DPRD Aceh. Hal ini merupakan salah satu perwujudan demokrasi. Tapi ini tidak diterima oleh fraksi lainnya. Karena ini menimbulkan pasal-pasal yang tidak memiliki kepastian.⁷⁷

Apa yang dikemukakan Ahmad Farhan Hamid bahwa salah satu pertimbangan F-PAN memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah sarana untuk mantan GAM belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar memahami berbagai aturan yang berlaku secara nasional. Pandangannya sejalan dengan teori B.C Smith. Menurut B.C Smith salah satu tujuan kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah pusat adalah pendidikan politik (*political education*). Melalui desentralisasi diharapkan masyarakat akan belajar dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi.

F-PKB melalui juru bicaranya Saifullah Ma'syum, menyatakan mendukung calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Alasan yang dikemukakan yaitu untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh yang disampaikan kepada Pansus. Sebagai dorongan bagi partai politik untuk mengadakan reformasi menjadi partai politik yang demokratis. Calon perseorangan ini sebagai embrio dan dorong kemungkinan sistem partai politik dan sistem politik Indonesia perlu mengadakan reformasi yang tuntas sehingga menjadi postur yang sangat demokratis. Partai politik kalau mau merubah kinerjanya lebih demokrasi, tidak perlu ada kekhawatiran untuk kehadiran calon perseorangan akan menyaingi partai politik. Tuntutan kehadiran calon

⁷⁷ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid, di Jakarta, 3 November 2014.

perseorangan selalu hadir dalam setiap pembahasan Undang-Undang partai politik.⁷⁸

Mengenai masa berlaku calon perseorangan, F-PKB setuju diberlakukan secara permanen. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, merupakan suatu jawaban terhadap sistem kepartaian yang belum sepenuhnya melaksanakan kepentingan publik. Kedua, untuk mengakomodasi keluhan masyarakat terutama yang berkembang di Aceh. Ketiga, dorongan bagi partai politik untuk meningkatkan performanya dihadapan publik.

Sikap F-PKB diperkuat oleh juru bicaranya Cecep Syarifuddin. Menyatakan mendukung calon perseorangan diberikan kepada masyarakat Aceh untuk ikut Pilkada. F-PKB menghendaki masa berlaku calon perseorangan tidak dibatasi. Alasannya adalah agar calon perseorangan memiliki legitimasi dan legalitas yuridis yang kuat.⁷⁹

Saifullah Ma'syum ketika diwawancarai mengatakan, F-PKB setuju masa berlaku calon perseorangan untuk selamanya. Alasan F-PKB sebagai dorongan partai politik untuk memperbaiki performanya di mata publik dalam melaksanakan fungsinya menyalurkan aspirasi masyarakat. Sebagaimana dikatakannya:

F-PKB menyetujui calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh untuk selamanya adalah pertama karena merupakan tuntutan yang tidak bisa dihindari dari mantan GAM dan masyarakat Aceh melalui Pansus DPR. Kedua, sudah menjadi trend demokrasi, dimana setiap orang ingin berpartisipasi dalam proses politik. Ketiga, isu calon perseorangan ini tidak terlalu krusial. Keempat, calon perseorangan berperan sebagai partner partai politik untuk mempersiapkan kader-kadernya untuk bersaing mengikuti Pilkada. Sementara F-PKB

⁷⁸ DPR RI, *Op.Cit*

⁷⁹ *Ibid.*

mengusulkan pemberlakuannya untuk selamanya sebagai dorongan partai politik untuk memperbaiki performanya di mata publik dalam melaksanakan fungsinya menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan prinsip demokrasi, karena menurut fraksi kami, fungsi tersebut belum dijalankan partai politik secara optimal.⁸⁰

Apa yang dikemukakan juru bicara F-PKB Saifullah Ma'syum, pertimbangan F-PKB mendukung calon persorangan mengikuti Pilkada di Aceh untuk selamanya adalah sebagai dorongan kepada partai politik nasional mengadakan reformasi menjadi partai politik yang demokratis. Bagaimana ungkapan tersebut bila dikaitkan dengan teori desentralisasi Svetlana Tsalik. Menurut Svetlana Tsalik salah satu pertimbangan elite-elite nasional mendesentralisasikan kekuasaan kepada daerah apabila terdapat manfaat politik bagi partai politik mereka. Maksudnya, kebijakan desentralisasi yang dilakukan kepada daerah, bila ada manfaat bagi kepentingan partai politik. Kepentingan politik dimaksud adalah berkaitan dengan posisi dan jabatan di pemerintahan dan kepentingan konstituennya. Pernyataan Saifullah Ma'syum kurang mendukung teori Svetlana Tsalik.

Pembahasan calon perseorangan yang belangsung pada tanggal 20 April 2006, fraksi-fraksi sepakat memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Fraksi-fraksi belum sepakat mengenai masa berlakunya, karena masing-masing fraksi mempertahankan sikap dan pandangannya. Perdebatan fraksi-fraksi mengenai calon perseorangan dalam Raker Pansus terus berlanjut, Perdebatan dimaksud berlangsung pada tanggal 20 April 2006, yang dipimpin oleh Ferry Mursyidan Baldan sebagai ketua Pansus.

⁸⁰ Wawancara dengan Syaifullah Ma'syum di Jakarta, 19 Januari 2015.

2. Isu Calon Perseorangan Pada Rapat Pansus 24 April 2006

F-PPP melalui juru bicaranya Suharso Manoarfa kembali mengukuhkan sikap fraksinya, menyatakan mendukung mengenai calon perseorangan untuk Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, hal ini tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Kedua, calon perseorangan merupakan kekhususan Aceh.⁸¹

F-DIP melalui juru bicaranya Moch. Hasib Wahab, menyampaikan sikap fraksinya yang menyatakan dapat menerima masa berlaku calon perseorangan mengikuti Pilkada di Aceh untuk satu kali. Alasannya adalah pertama, khusus Aceh partai politik yang ada belum menampung aspirasi masyarakat secara keseluruhan. Untuk menampung keinginan masyarakat yang belum tertampung melalui partai politik diberikan kesempatan melalui calon perseorangan. Namun setelah itu, pencalonan untuk mengikuti Pilkada harus melalui partai politik, karena demokrasi dibangun melalui partai politik.⁸²

F-PDIP melalui Permadi memberikan catatan, calon perseorangan ini hendaknya diberlakukan persyaratan yang ketat. Permadi mengusulkan, calon perseorangan yang akan maju sebagai kepala daerah tidak pernah menjadi warga negara asing. Alasannya adalah hal ini sesuai dengan UU No 18 Tahun 2001. Undang-Undang ini dinyatakan seseorang yang dapat ditetapkan sebagai gubernur/wakil gubernur Aceh jika yang bersangkutan adalah WNI dengan syarat antara lain tidak pernah menjadi warga negara asing. Syarat ini juga sejalan dengan konstitusi yang menyatakan Presiden dan Wakil Presiden harus tidak pernah menerima kewarganegaraan negara lain.⁸³

⁸¹ DPR RI, *Op.Cit.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Yang dimaksud UU No. 18 Tahun 2001 adalah Undang-Undang Nomor 18

Mengenai sikap F-PDIP dibenarkan oleh Irmadi Lubis ketika diwawancarai mengatakan, sikap F-PDIP menerima calon perseorangan dengan pertimbangan untuk menampung keinginan mantan GAM. Masa berlaku calon perseorangan, F-PDIP mendukung berlaku untuk satu kali Pilkada. Alasan yang dikemukakannya adalah demokrasi dibangun berdasarkan partai politik bukan melalui perseorangan. Sebagaimana dikemukakannya:

Untuk calon perseorangan kita setuju dengan calon perseorangan ini hanya untuk satu kali saja. Alasan kita menerima calon perseorangan ini adalah untuk menjawab situasi di Aceh untuk menampung keinginan masyarakat Aceh dan mantan GAM yang tadinya ingin merdeka sekarang bersedia bergabung kembali dengan NKRI. Selain itu, tokoh-tokoh mantan GAM tidak mau bergabung dengan partai politik nasional. Sementara partai politik lokal belum berdiri. Calon perseorangan ini kami anggap tidak bertentangan dengan konstitusi. Mengenai masa berlakunya F-PDIP hanya diadopsi untuk satu kali saja. Setelah itu dapat melalui partai politik, karena demokrasi itu dibangun melalui partai politik, bukan melalui individu. Partai politik merupakan sarana pembinaan calon-calon pemimpin yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif baik pusat maupun daerah.⁸⁴

Sikap dan pandangan F-PDIP disampaikan oleh juru bicaranya di atas, menggambarkan beberapa alasan F-PDIP menerima mengenai calon perseorangan untuk Pilkada di Aceh. Pertama, untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh dan mantan GAM. Kedua, khusus untuk Aceh partai politik yang ada belum dapat menampung aspirasi masyarakat secara

Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

⁸⁴ Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta, 3 November 2014.

keseluruhan. Masa berlakunya hanya untuk satu kali, setelahnya dapat melalui partai politik. Karena demokrasi dibangun melalui partai politik dan partai politik merupakan sarana pembinaan calon pemimpin yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif di pusat sampai ke daerah.

F-PAN sebagaimana yang dikemukakan juru bicaranya Imam Syuja', kembali menyatakan sikap fraksinya, mendukung calon perseorangan Alasan fraksi ini mendukung calon perseorangan adalah karena aspirasi masyarakat Aceh belum tertampung dalam partai-partai politik yang ada. Alasan lainnya adalah hal ini tidak bertentangan dengan Undang-Undang. UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4) menyatakan: "Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Mengenai masa berlakunya, F-PAN setuju untuk satu kali Pilkada, selanjutnya diserahkan kepada DPRA. Alasannya untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk memutuskan. F-PAN juga menyatakan setuju rumusan mengenai calon perseorangan ini dibawa ke Rapat Panja.⁸⁵

Rapat Pansus yang dipimpin Ferry Mursyidan Baldan, fraksi-fraksi berhasil mencapai kesepakatan memberlakukan calon perseorangan di Aceh. Rapat Pansus gagal menyepakati mengenai masa berlakunya. Kesepakatan yang disetujui fraksi-fraksi adalah melanjutkan pembahasan mengenai masa berlaku calon perseorangan pada Rapat Panja.

Pertimbangannya fraksi-fraksi menyetujui calon perseorangan adalah *pertama*, untuk mengakomodasi kehendak mantan GAM yang didukung masyarakat Aceh yang ingin berpartisipasi dalam Pilkada Aceh. Kedua, sarana mantan GAM untuk belajar berintegrasi dengan masyarakat dan aturan-aturan yang berlaku secara nasional. Ketiga, menciptakan perdamaian di Aceh. Alasan

⁸⁵ DPR RI, *Op.Cit.*

masing-masing fraksi dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3.6
Alasan Fraksi-Fraksi Mendukung Calon Perseorangan

Fraksi	Alasan
F-PBR	Memberikan kesempatan kepada mantan GAM ikut proses politik di Aceh.
F-PDS	Pemilu tahun tahun 1955 calon perseorangan sudah diperkenankan.
F-PG	Sebagai ruang partisipasi masyarakat Aceh untuk mengikuti Pilkada. Sebagai proses reintegrasi kehidupan masyarakat di Aceh pasca konflik
F-PPP	Memberikan kesempatan kepada mantan GAM untuk mengikuti proses politik
F-PD	Menampung keinginan mantan GAM.
F-BPD	Toleransi terhadap aspirasi masyarakat Aceh,
F-PKS	Menampung aspirasi mantan GAM. Resolusi konflik dan menciptakan perdamaian di Aceh .
F-PDIP	Menampung aspirasi mantan GAM. Partai politik yang ada belum dapat menampung aspirasi masyarakat secara keseluruhan.
F-PAN	Untuk menampung kehendak mantan GAM. Sarana bagi mantan GAM belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar memahami aturan-aturan yang berlaku secara nasional.
F-PKB	Menampung aspirasi masyarakat Aceh. Sebagai dorongan bagi partai politik untuk mengadakan reformasi menjadi partai politik demokratis.

Perdebatan fraksi-fraksi mengenai masa berlaku calon

perseorangan melahirkan tiga pandangan yaitu fraksi yang menghendaki masa berlaku calon perseorangan satu kali Pilkada, setelahnya melalui partai politik. Fraksi-fraksi dimaksud adalah F-PBR, F-PDS, F-PG, F-PPP, F-PD, F-BPD, F-PKS, F-PDIP. Kelompok kedua, fraksi-fraksi yang menghendaki masa berlaku calon perseorangan tidak dibatasi. Opsi ini usulan F-PKB. *Ketiga*, masa berlaku calon perseorangan dibatasi satu kali Pilkada, setelahnya diserahkan kepada DPRA. Opsi yang ketiga ini berasal dari usulan PAN.

Tabel 3.7
Sikap Fraksi-Fraksi Masa Berlaku Calon Perseorangan

Fraksi	Sikap	Alasan
F-PBR	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Partai politik sebagai sarana menyalurkan aspirasi masyarakat.
F-PDS	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Partai politik sebagai sarana untuk mengikuti proses politik.
F-PG	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Partai politik merupakan wadah pencalonan untuk mengikuti Pilkada.
F-PPP	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen calon-calon dalam Pemilu.
F-PD	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Demokrasi dibangun atas partai politik.
F-BPD	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Demokrasi dibangun melalui partai politik.
F-PKS	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik.	Partai politik sebagai pilar demokrasi.

F-PDIP	Dibatasi, setelahnya melalui partai politik	Demokrasi dibangun melalui partai politik. Kepala daerah dibina melalui partai politik.
F-PAN	Dibatasi, setelahnya diserahkan kepada DPRA.	Demokrasi memberikan kewenangan politik yang besar kepada daerah.
F-PKB	Tidak dibatasi.	Demokrasi merupakan dorongan partai politik memperbaiki performanya di mata publik dalam melaksanakan fungsi penyalur aspirasi publik.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai calon perseorangan dipengaruhi ideologi partai berupa nilai demokrasi. F-PBR, F-PDS, F-PG, F-PPP, F-PD, F-BPD, F-PKS, F-PDIP, fraksi ini mendukung masa berlaku calon perseorangan satu kali Pilkada. Fraksi-fraksi ini menekankan pada demokrasi dibangun melalui partai politik. Sebagaimana dinyatakan Benny Kabur Harman juru bicara F-PD, demokrasi dibangun di atas partai politik. F-PAN mendukung calon perseorangan dengan masa berlaku dibatasi satu kali Pilkada, setelahnya diserahkan kepada DPRA. Fraksi ini menekankan demokrasi memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, pandangan ini Sebagaimana dinyatakan Ahmd Farhan Hamid. F-KB mendukung masa berlaku calon perseorangan tidak dibatasi. Fraksi ini menekankan pada demokrasi dalam arti mereformasi fungsi partai politik. Sebagaimana dikemukakan oleh Syaifullah Ma'syum demokrasi memperbaiki performa partai politik dalam melaksanakan fungsinya penyalur aspirasi publik. Sikap F-PAN dan F-PKB lebih bersifat progresif. Ide demokrasi ini mulai mewarnai perpolitikan Indonesia semenjak tumbangannya pemerintahan Orde Baru yang otoriter pada tahun 1998, kemudian digantikan

era reformasi yang menekankan pada demokrasi.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam membahas isu kewenangan masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan calon perseorangan, dilandasi ideologi partai berupa nilai demokrasi. Perbedaan sikap fraksi-fraksi tersebut memperkuat teori konflik Maurice Duverger yang mengatakan salah satu bentuk konflik kelompok ideologi adalah konflik partai politik yang dilandasi ideologi partai. Karena fraksi-fraksi merupakan perpanjangan partai politik.

Konsensus mengenai calon perseorangan ini diperoleh dengan mekanisme musyawarah disertai lobi-lobi dalam Rapat Panja. Rapat ini berlangsung pada tanggal 5 Juni 2006 yang dipimpin RK. Sembiring Meliala selaku Ketua Panja. Dalam Rapat Panja, mayoritas fraksi-fraksi yaitu F-PG, F-PKS, F-BPD, F-PBR, F-PD, F-PPP, F-PDIP, dan F-PDS menghendaki masa berlaku calon perseorangan hanya untuk satu Pilkada. Kecuali F-PAN dan F-PKB. F-PAN menghendaki masa berlaku calon perseorangan satu kali Pilkada, selanjutnya diserahkan kepada DPRA. Sementara sikap PKB adalah masa berlaku calon perseorangan untuk selamanya. Sebagaimana dikemukakan M. Nasir Jamil ketika diwawancarai.⁸⁶

Kesepakatan mengenai masa berlaku calon perseorangan ini diperoleh di Rapat Panja. Pada Rapat Panja mayoritas fraksi-fraksi menghendaki masa berlaku calon perseorangan untuk satu kali Pilkada saja, Kecuali pandangan F-PAN dan F-PKB. F-PAN menghendaki masa berlaku calon perseorangan satu kali Pilkada, selanjutnya diserahkan kepada DPRA. Sikap PKB adalah masa berlaku calon perseorangan untuk selamanya Hal ini sebenarnya untuk mengakomodasi kehendak mantan GAM yang ingin mengikuti Pilkada di Aceh

⁸⁶ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 2014.

tahun 2006. Mereka belum punya wadah partai politik lokal, sementara mereka tidak bersedia diajukan partai politik. Setelah lobi-lobi yang dilakukan ketua Pansus Ferry Mursidan Baldan, akhirnya mereka dapat menerimanya, pembahasannya tidak menjadi panjang dan berlarut.

Setelah melalui lobi yang dilakukan Ferry Mursyidan Baldan, akhirnya F-PAN dan F-PKB menerima usulan mayoritas fraksi-fraksi masa berlaku calon perseorangan hanya untuk satu kali Pilkada. Alasan F-PAN menerima adalah yang terpenting calon perseorangan bisa disetujui untuk menampung aspirasi mantan GAM untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Alasan lainnya adalah mayoritas fraksi-fraksi menghendaki masa berlaku calon perseorangan hanya untuk satu kali, setelahnya aspirasi mantan GAM dapat dilakukan melalui partai politik nasional atau partai politik lokal. Sebagaimana yang dikatakan Ahmad Farhan Hamid ketika diwawancarai:

Di Panja kita setuju satu kali, tapi kemudian diserahkan kepada DPRD Aceh untuk mengevaluasi, apakah Pilkada berikutnya masih dilanjutkan atau tidak. Ini berarti memberikan kewenangan politik yang besar kepada DPRD Aceh. Tapi ini tidak diterima oleh fraksi lainnya di Panja. Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) menjelaskan kepada kami, usulan F-PAN dapat menimbulkan pasal-pasal yang tidak memiliki kepastian hukum, dan bertentangan dengan Undang-Undang. Akhirnya F-PAN menerima masa berlaku calon perseorangan hanya untuk satu kali Pilkada. Karena semua fraksi tidak menerima usulan F-PAN, akhirnya kita setuju, calon perseorangan masa berlakunya untuk satu kali Pilkada, setelahnya mantan GAM dapat maju melalui partai politik atau partai politik lokal. Bagi F-PAN yang penting adalah calon perseorangan ini dibuka, untuk menampung aspirasi mantan GAM yang hendak berpartisipasi dalam Pilkada di Aceh. Karena mereka tidak

bersedia maju dalam Pilkada melalui partai politik. Dan hal ini tidak bertentangan dengan MoU Helsinki.⁸⁷

Beberapa pertimbangan F-PKB menerima masa berlaku calon perseorangan untuk satu kali adalah pertama, isu calon perseorangan bukanlah isu yang krusial bagi F-PKB. Kedua, karena mayoritas fraksi-fraksi menghendaki calon perseorangan cukup diberlakukan satu kali saja. Ketiga, yang penting aspirasi mantan GAM yang didukung segenap LSM diakomodasi, untuk ikut Pilkada di Aceh melalui calon perseorangan. Sebagaimana dikatakannya:

Pada awalnya F-PKB menghendaki calon persorangan masa berlakunya untuk selamanya, karena ini bagian dari demokrasi lokal. Kami usulkan di Rapat pansus dan Rapat Panja. Namun, mayoritas fraksi-fraksi menghendaki masa berlakunya cukup untuk satu kali Pilkada, setelahnya dapat melalui partai politik dan partai politik lokal. Akhirnya kita menerima kehendak mayoitas fraksi-fraksi setelah melalui lobi-lobi fraksi. Bagi F-PKB isu calon perseorangan bukanlah isu yang krusial. Dan yang penting aspirasi mantan GAM yang didukung segenap LSM Aceh menerima keputusan tersebut. Aspirasi GAM dan masyarakat Aceh dapat diakomodasi, sehingga mereka kemudian dapat mengikuti Pilkada di Aceh pada tahun 2006 melalui calon perseorangan. Pihak GAM sudah menyatakan tidak bersedia mengikuti Pilkada di Aceh melalui partai politik nasional, mereka hendak maju melalui calon perseorangan saja. Sebenarnya calon perseorangan ini bukan hanya aspirasi mantan GAM, tapi aspirasi masyarakat dibukanya calon perseorangan untuk Pilkada.⁸⁸

Penjelasan Ahmad Farhan Hamid (F-PAN) dan Syaifullah

⁸⁷ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 3 Desember 2014.

⁸⁸ Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 2015.

Ma'syumi (F-PKB) yang menyatakan, salah satu pertimbangan fraksi-fraksi ini setuju dengan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan dengan masa berlaku untuk satu Pilkada adalah untuk mengakomodasi kehendak mantan GAM untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Pertimbangan ini sejalan dengan teori B.C Smith. Menurutnya, salah satu tujuan dan nilai yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah daerah adalah *political equality* yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal.

Dengan perubahan sikap F-PAN dan F-PKB, fraksi-fraksi dan pemerintah berhasil mencapai kesepakatan. Kesepakatanannya adalah masyarakat Aceh diberi kewenangan untuk mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Calon perseorangan ini hanya berlaku untuk Pilkada tahun 2006. Untuk selanjutnya proses pencalonan kepala daerah melalui partai politik lokal.⁸⁹ Mantan GAM juga menerima kesepakatan fraksi-fraksi ini. Pertimbangannya adalah setelah Pilkada 2006, mereka dapat mengikuti Pilkada melalui partai politik lokal. Karena setelah itu, peraturan pembentukan partai politik lokal akan difasilitasi pemerintah pusat.⁹⁰

Mekanisme fraksi-fraksi menyelesaikan perbedaan tentang calon perseorangan memperkuat teori Maswadi Rauf. Menurutnya, salah satu model konsensus adalah konsensus pendapat internal. Konsensus model ini dicapai melalui gabungan pendapat dari pihak-pihak yang terlibat konflik. Proses yang terjadi dalam model ini adalah usaha-usaha secara persuasif dalam musyawarah untuk mencari butir-butir pendapat yang dianut oleh pihak-pihak yang berkonflik yang dapat disetujui

⁸⁹ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit.* hlm. 129.

⁹⁰ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 2014.

oleh pihak- pihak yang berkonflik. Dalam proses tersebut terjadi proses tawar-menawar berupa kesediaan satu pihak untuk menerima butir-butir pendapat tertentu dari pihak lain dengan ketentuan bahwa pihak lain juga harus bersedia menerima butir-butir tertentu dari pendapat pihaknya. Konsensus mengenai calon perseorangan diperoleh melalui lobi-lobi dan *bargaining* fraksi-fraksi di Panja.

Perumusan tentang calon perseorangan diwarnai perbedaan sikap dan musyawarah antar fraksi-fraksi. Mekanisme musyawarah merupakan sarana fraksi-fraksi menyelesaikan perbedaan. Proses tersebut mendukung teori konflik dan konsensus Maurice Duverger dan Masawadi Rauf. Maurice Duverger menyatakan bahwa konflik dan konsensus saling melengkapi, konflik secara umum akan menuju konsensus. Menurut Maswadi Rauf, konflik dan konsensus merupakan gejala sosial yang selalu ada di dalam setiap masyarakat, selama masyarakat ada.

Pengaturan calon perseorangan dituangkan dalam UU No. 11 Tahun 2006. Mengenai calon perseorangan diatur pada Pasal 67 Ayat (1). Sementara mengenai masa berlaku calon perseorangan dituangkan dalam aturan peralihan terdapat pada Pasal 256. Pasal 67 Ayat (1) yang menyatakan:

Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh: a. partai politik atau gabungan partai politik; b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal; c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/ atau d. perseorangan.⁹¹

Pasal 256 menyatakan:

Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan

⁹¹ Lihat Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Implementasi pasangan calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh, dilaksanakan pada Pilkada tahun 2006. Pemilihan gubernur/wakil gubernur dimenangkan oleh pasangan Irwandi Yusuf-Muhammad Nazar, yang diajukan oleh jalur perseorangan dan mengalahkan pasangan calon yang diajukan oleh partai politik. Atas dasar pemberlakuan calon perseorangan di Aceh ini, muncul tuntutan dari masyarakat agar calon perseorangan diberlakukan untuk Pilkada seluruh daerah, dan menuntut calon perseorangan diberlakukan untuk pemilihan Presiden (Pilpres).⁹²

Tabel 3.8
Rumusan Calon Perseorangan

RUU PA	UU No. 11 Tahun 2006
<p>Pasal 61</p> <p>1. Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan/atau partai politik lokal.</p>	<p>Pasal 67</p> <p>1. Pasangan Calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh: a. partai politik atau gabungan partai politik;b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal; c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau d. perseorangan.</p>

UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 256, yang mengatur masa

⁹² Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit.*, hlm. 129.

berlaku calon perseorangan untuk satu kali Pilkada, dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 30 Desember 2010, melalui keputusan MK/ No 35/PUU VII/2010. Keputusan MK ini berdasarkan gugatan yang diajukan Irwandi Yusuf ke MK. Dengan keputusan tersebut, calon perseorangan diperbolehkan kembali mengikuti Pilkada di Aceh pada tahun 2012. Keputusan MK sempat menimbulkan konflik di kalangan elite mantan GAM, antara Irwandi Yusuf dengan Pimpinan Partai Aceh Muzakir Manaf.⁹³

Proses perumusan tentang calon perseorangan dan implementasinya yang diwarnai perbedaan sikap dan musyawarah, mendukung teori konflik dan konsensus Maurice Duverger dan Maswadi Rauf. Menurut Duverger, konflik dan konsensus saling melengkapi satu sama lain. konsensus bukanlah akhir dari pertikaian, akan tetapi hanyalah gencatan senjata, yang oleh perubahan dalam keseimbangan kekuasaan akan digantikan dengan bentuk konflik yang lainnya. Menurut Maswadi Rauf, konflik dan konsensus merupakan gejala sosial yang selalu ada di setiap masyarakat, selama masyarakat ada.

D. Pandangan Masyarakat Sipil Tentang Partai Politik Lokal dan Calon Perseorangan

DI kalangan masyarakat sipil, isu mengenai kewenangan masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal dan kewenangan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan, menimbulkan perbedaan sikap dan pandangan. Karena ada yang pro dan ada yang kontra terhadap isu dimaksud dengan argumentasinya masing-masing.

Sikap GAM adalah mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dengan

⁹³ Fadji Alihar, *Disparitas dan Konflik Pilkada Aceh 2012*, Jurnal Penelitian Politik Vol.9. No. 2, Jakarta: LIPI, 2012, hlm. 28-32.

berbagai alasan. Menurut Nur Djuli mantan tokoh GAM, partai poilitik lokal merupakan hak demokratis penuh rakyat Aceh, karena partai politik yang ada sekarang ini merupakan partai yang dibina oleh pemerintah, hal ini jelas tidak akan pernah menjadi partai politik sejati. Dalam partai politik lokal di Aceh semua warga Aceh dapat mendirikan partai politik lokal.⁹⁴

Zaini Abdullah salah seorang petinggi GAM mengatakan bahwa pembentukan partai politik lokal adalah hak politik GAM dan hak dasar warga Aceh. Selama masa konflik hak dasar warga Aceh telah dinafikkan. Partai politik lokal adalah wadah bagi semua warga Aceh untuk menyalurkan aspirasi politiknya. Jika partai politik lokal terbentuk tidak menutup kemungkinan para pimpinan yang bermukim di Swedia kembali pulang ke Aceh.⁹⁵

Fahrur Razi Juru bicara Partai Aceh partai politik lokal merupakan tuntutan GAM di Helsinki. GAM menghendaki agar pemerintah mengizinkan berdirinya partai politik lokal di Aceh. Alasannya adalah pertama, sebagai solusi atas ketidakpercayaan GAM dan masyarakat Aceh terhadap partai-partai politik nasional yang ada. Kedua, partai-partai politik nasional hanya mementingkan elite nasional dan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat Aceh. Sebagaimana dikatakannya:

“Partai politik lokal untuk Aceh merupakan tuntutan GAM di Helsinki. Karena pengalaman masa lalu, partai politik yang ada tidak merepresentasikan kepentingan masyarakat Aceh. Partai politik lokal sebagai solusi atas ketidakpercayaan masyarakat Aceh dan GAM terhadap partai nasional. Partai politik yang ada hanya mementingkan kepentingan elit nasional tidak mempertimbangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat Aceh.

⁹⁴ *Majalah Tempo*, 24 Juli 2005, hlm. 36,

⁹⁵ Moch. Nurhasyim, *Dominasi Partai Aceh Pasca –MoU Helsinki*, Jurnal Penelitian Politik Vol.9. No. 2, Jakarta: LIPI, 2012. hlm. 36.

Partai politik lokal juga sebagai pengganti *self government*.⁹⁶

Mayoritas masyarakat Aceh mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Lembaga Survei Indonesia (LSI), salah satu hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa mayoritas warga Aceh mendukung diberikannya hak kepada rakyat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal di Aceh. Hasil survei LSI juga menyimpulkan bahwa dukungan rakyat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal lebih banyak berasal suku Aceh dari pada suku Gayo.⁹⁷

Majalah *Tempo* salah satu hasil jejak pendapat yang dilakukannya kepada 1076 responden di beberapa daerah menyimpulkan, sebanyak 574 9 (53,35%) responden menyatakan setuju dengan hak masyarakat Aceh dan mantan GAM untuk mendirikan partai politik lokal di Aceh. Sebanyak 469 (43,59 %) responden menyatakan tidak setuju, dan sebanyak 33 (3,07 %) responden menjawab tidak tahu.⁹⁸

JDA melalui salah seorang tokohnya Rufriadi menyatakan mendukung pembentukan partai politik lokal di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah sebagai perwujudan mekanisme partisipasi politik dan sesuai dengan MoU Helsinki.⁹⁹ Mohammad Nazar Ketua Dewan Presidium SIRA, mendukung partai politik lokal. Alasannya adalah sesuai dengan MoU Helsinki hasil kesepakatan antara pemerintah dengan GAM.¹⁰⁰ Ahli hukum tata negara dari Universitas Syah Kuala Banda Aceh, Iskandar A Gani mendukung pembentukan partai politik lokal di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah partai politik lokal dapat

⁹⁶ Wawancara dengan Fahrur Razi di Depok pada tanggal 10 April 2015.

⁹⁷ Lembaga Survei Indonesia, *Perdamaian dan Politik Lokal di Nanggroe Aceh Darussalam*, Jakarta: LSI, Maret 2006.

⁹⁸ Majalah *Tempo*, 31 Juli 2005.

⁹⁹ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit*, hlm. 36-37.

¹⁰⁰ <http://www.indopos.co.id>. Diakses tanggal 6 Mei 2014.

mengakomodasi berbagai kepentingan minoritas dan kultur lokal di Aceh yang tidak terakomodasi partai politik nasional. ¹⁰¹

Ketua Tim Advokasi Aceh Ashari Bashari menyampaikan sikap dan pandangannya dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Pansus pada tanggal 16 Mei 2006, menyatakan mendukung partai politik lokal di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah salah satu hasil kesepakatan MoU Helsinki antara pemerintah dengan GAM.¹⁰²

Ikrar Nusa Bhakti dari lembaga Ilmu pengetahuan Indonesia (LIPI) menyampaikan pandangannya dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Pansus pemerintah Aceh DPR RI pada tanggal 16 Maret 2006, menyatakan setuju dengan adanya partai politik lokal di Aceh. Alasannya adalah merupakan tantangan bagi partai-partai politik nasional.¹⁰³

Maswadi Rauf, pakar Ilmu Politik Universitas Indonesia mendukung partai politik lokal. Alasan yang dikemukakannya adalah karena keberadaan partai politik lokal mampu memperjuangkan kepentingan lokal lebih baik dari partai nasional. Selain itu, partai politik lokal mampu memberikan peluang kepada tokoh-tokoh lokal untuk tampil.¹⁰⁴

Todung Mulya Lubis mendukung partai politik lokal untuk Aceh. Alasannya adalah pertama, gagasan partai politik lokal tidak bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 yang memang memberi jaminan konstitusional kepada warga negara untuk berserikat, berkumpul, dan berpolitik. Kedua, secara empirik, Indonesia pernah punya partai politik lokal pada Pemilu 1955. Partai politik lokal, diberi pagar tetap dalam bingkai NKRI.

¹⁰¹ <http://rakyatmerdeka.co.id>. Diakses tanggal 6 Mei 2014.

¹⁰² Pandangan Tim Advokasi Pemerintah Aceh ini disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Pansus DPR pada tanggal 16 Mei 2006.

¹⁰³ DPR RI, *Op.Cit.*

¹⁰⁴ Maswadi Rauf, *Fenomena Partai Politik Lokal*, <http://www.suarakarya-online.com/news.html>, Diakses tanggal 8 September 2014.

Green party di Jerman bermula dari partai politik lokal, sebelum beranjak ke kancah politik nasional.¹⁰⁵ Mengenai adanya kecurigaan terhadap pendirian partai politik lokal akan menjadi pupuk separatisme, pandangan demikian merupakan kekhawatiran yang berlebihan dan tidak memiliki dasar.¹⁰⁶

Kusnanto Anggoro peneliti Center for Strategic and International Studies (CSIS) mendukung pembentukan partai politik lokal di Aceh. Pembentukan Partai politik lokal di Aceh adalah baik untuk mengubah perjuangan bersenjata GAM menjadi perjuangan politik melalui Pemilu dan parlemen. Partai Politik lokal adalah perlakuan khusus untuk memberi kesempatan mantan GAM mendapat identitas politik keacehan. Jika pemerintah khawatir partai politik lokal akan memenangi Pemilu dan meminta kemerdekaan, maka pemerintah dapat membuat reservasi bahwa untuk merdeka harus melalui referendum nasional.¹⁰⁷

Guru Besar FISIP Universitas Indonesia Bachtiar Ali mendukung pembentukan partai lokal di Aceh. Keberadaan partai lokal nanti akan sangat berguna. Selain sebagai sarana penyalur aspirasi komponen rakyat Aceh yang selama ini kurang diperhatikan partai nasional, kehadiran partai lokal di Aceh juga bisa memicu persaingan positif, *fair* serta demokratis dalam memperebutkan jabatan publik di tanah yang berlangsung konflik selama 32 tahun. Pembentukan partai lokal di Aceh harus lepas dari intervensi pemerintah, termasuk partai politik nasional.¹⁰⁸

J Kristiadi Peneliti CSIS, mendukung pembentukan partai

¹⁰⁵ Todung Mulya Lubis, *Damai Aceh Damai Indonesia*, Kolom Majalah *Tempo*, 21 Agustus 2005, hlm. 172-173.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 57

¹⁰⁸ <http://rakyatmerdeka.co.id>. Diakses tanggal 6 Mei 2014.

lokal di Aceh. Partai lokal itu sangat diperlukan, karena partai nasional tak akan bisa mengakomodasi seluruh kepentingan-kepentingan lokal. Pengalaman pemilihan kepala daerah menunjukkan, bahwa orang-orang yang berada diluar partai nasional dapat memenangi pemilihan kepala daerah. Artinya, ada kekuatan di luar partai politik nasional yang tidak tertampung partai nasional. Kuncinya adalah menjaga momentum saling percaya antara pemerintah dan GAM.¹⁰⁹

Anies Rasyid Baswedan mendukung pendirian partai politik lokal untuk Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah karena parpol nasional seperti sekarang tidak mewakili aspirasi lokal. Sekalipun partai politik lokal juga tidak bisa sepenuhnya merepresentasikan aspirasi rakyat. Syarif Hidayat dari LIPI, Menyatakan mendukung pendirian partai politik lokal di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah, partai politik lokal digagas sebagai upaya mengurangi sentralisasi partai politik.¹¹⁰

R. William Liddle, menyatakan bahwa pemerintah Indonesia mengambil resiko besar dengan keputusannya memperbolehkan GAM menjadi partai politik lokal. Skenario yang secara mutlak adalah kemenangan itu akan dimanfaatkan untuk memperkuat pengakuannya, termasuk kepada dunia internasional, bahwa masyarakat Aceh ingin merdeka. Apakah pemerintah sudah siap dengan skenario tersebut? dan partai politik yang mana yang bakal mampu menandingi partai GAM dalam Pemilu di Aceh?¹¹¹

Riswandha Imawan ilmuwan politik Universitas Gadjah Mada, menolak pendirian partai politik lokal di Aceh. Pembentukan partai politik lokal berbasis entitas Aceh merupakan langkah mundur. Karena bersifat diskriminatif dan

¹⁰⁹ <http://www.fnf-indonesia.org/article>. Diakses tanggal 6 Mei 2014.

¹¹⁰ Koran *Kompas* 16 Januari 2006.

¹¹¹ R. William Liddle, *Resiko Partai Politik Lokal*, Kolom Majalah Tempo, 14 Agustus 2005, hlm. 83.

primordial. Partai politik sebagai saluran aspirasi, tidak boleh bersifat diskrimanitif dan primordial. Oleh karena itu, wacana mengenai pembentukan partai politik lokal tidak boleh semata-mata didasarkan pada kebutuhan untuk mengakomodir keinginan GAM saja.¹¹²

Mengenai calon perseorangan, pihak mantan GAM bersikap mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan, dengan alasan sesuai MoU Helsinki. Nurjuli salah seorang mantan juru runding GAM menyatakan mendukung adanya calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Hal ini sesuai dengan MoU Helsinki. Teuku Kamaruzzaman menyatakan menuntut adanya calon perseorangan dalam RUU PA. Alasannya adalah sesuai dengan MoU Helsinki. Dengan tidak dimuatnya calon perseorangan dalam RUU PA, pemerintah telah melanggar kesepakatan MoU Helsinki, karena hal ini sudah dibicarakan dengan pertemuan dengan Wapres Yusuf Kalla di Helsinki Finlandia pada tanggal 20 Januari 2005.¹¹³

Menurut Fahrur Razi, pihak GAM mendukung sepenuhnya dibukanya peluang calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada Aceh. Calon perseorangan ini bukan saja untuk mantan GAM akan tetapi untuk semua masyarakat Aceh. Alasannya adalah karena mantan GAM tidak bersedia mencalonkan diri melalui partai politik nasional.¹¹⁴

Masyarakat Aceh mendukung dibukanya calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Sebagaimana kesimpulan hasil penelitian yang dilakukan LSI. Hasil penelitian LSI menyimpulkan, sebanyak 64% warga Aceh mendukung calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada Gubernur dan Pilkada

¹¹² Ahmd Farhan Hamid, *Op.Cit.* hlm. 313.

¹¹³ *Ibid.* hlm 314.

¹¹⁴ Wawancara dengan Fahrur Razi di Depok pada tanggal 10 April 2015.

bupati/walikota di Aceh. Sebanyak 16 % menyatakan menolak, dan sebanyak 20 % menyatakan tidak tahu.¹¹⁵

Ketua Majelis Permusyawaratan ulama Aceh Tengku Muslim Ibrahim, menyatakan mendukung calon perseorangan untuk berlaku seterusnya dalam Pilkada Aceh. Calon perseorangan adalah model paling ideal dalam Pilkada di Aceh, sebab dengan cara ini rakyat tidak akan tertipu dalam pemilihan pemimpin sejati. Dengan sistem pencalonan perseorangan, kualitas calon dan akseptabilitas tokoh benar-benar diuji dalam dalam Pilkada di Aceh. Dengan cara ini rakyat tidak akan tertipu dalam memilih pemimpin sejati.¹¹⁶

Mohammad Nazar Ketua Dewan Presidium SIRA, mendukung calon independen. Calon independen merupakan kesepakatan antara pemerintah dengan GAM tertuang dalam MoU Helsinki. Selain itu Calon independen memberikan peluang kepada rakyat Aceh mantan GAM, tokoh masyarakat, aktivis, atau kaum intelektual mengikuti proses politik di Aceh. Calon independen untuk rakyat Aceh. Jangan hanya dikonotasikan bekas anggota GAM saja, tidak semua calon independen suka masuk lewat partai politik. Mereka lebih suka membawa bendera sendiri. Sebab, banyak pemimpin yang baik tidak suka masuk partai politik.

Dengan dibukanya calon independen, rakyat Aceh bisa menjaring seorang pemimpin yang bersih, kredibel, dan berkomitmen tinggi dalam memajukan Aceh. Calon pemimpin yang baik itu umumnya berada di luar partai. Kalau ada kekhawatiran rakyat Aceh akan merdeka, tidak masuk akal. Sebab, dalam MoU, secara eksplisit sudah mengatur bahwa Aceh tetap berada dalam kerangka NKRI. Dalam MoU yang sudah disepakati, tidak ada kata merdeka atau lepas dari Indonesia.

¹¹⁵ Lembaga Survei Indonesia, *Op.Cit*, hlm. 7.

¹¹⁶ <http://www.rakyatmerdeka.co.id>, Diakses tanggal 12 September 2014.

Lalu, apa yang ditakutkan lagi? .Biarkan rakyat Aceh mengatur diri sendiri lewat peraturan Pemda Aceh. Jangan semua diatur dari pusat seperti yang sudah-sudah. Kecuali, soal hubungan luar negeri, pertahanan nasional, mata uang, peradilan dan kehakiman.¹¹⁷

Guru Besar FISIP-UI Bachtiar Ali mendukung calon perse-orangan untuk Aceh. Alasannya, untuk mengakomodasi mantan petinggi GAM, Purnawirawan TNI/Polri, LSM untuk berpartisipasi dalam Pilkada di Aceh. Partai politik lokal dapat membangun *islah* antara sesama anak bangsa. Dengan demikian warga Aceh bisa mengejar ketertinggalan mereka.¹¹⁸

JDA melalui juru bicaranya Adi Aman, menyatakan mendukung calon perseorangan dalam Pilkada di Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa calon independen merupakan kehendak dan dambaan rakyat Aceh. JDA juga mendukung agar calon perseorangan tidak ada pembatasan-pembatasannya.¹¹⁹

Ketua Tim Advokasi Aceh Pemerintah Aceh Ashari Bashari, menyatakan mendukung calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Calon perseorangan untuk memberi peluang bagi mereka yang memang tidak mau bergabung dengan partai politik. Selain itu calon perseorangan dalam Pilkada merupakan sebuah aspirasi yang muncul dan berkembang secara luas di kalangan masyarakat Aceh.¹²⁰

Masyarakat sipil terutama LSM Aceh yang tergabung dengan JDA dan Tim Advokasi pemerintah Aceh, ikut berperan memperjuangkan kehendak masyarakat Aceh mengenai kewenangan masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal

¹¹⁷ <http://www.indopos.co.id> Diakses tanggal 5 Mei 2014.

¹¹⁸ www.rakyatmerdeka.co.id. Diakses tanggal 6 Mei 2014.

¹¹⁹ Sikap ini disampaikan dalam Rapat Pansus DPR pada tanggal 16 Mei 2006. DPR RI, *Op.Cit.*

¹²⁰ *Ibid.*

dan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Peran yang dilakukan adalah menyampaikan sikap ke Pansus DPR. Peran lainnya adalah aktif mengikuti sidang-sidang dan melakukan lobi-lobi dengan anggota Pansus di luar sidang. Sebagaimana dikemukakan Syaifullah Ma'syum ketika diwawancarai.

Perjuangan yang dilakukan masyarakat sipil Aceh yang tergabung dalam apa yang mereka namakan JDA untuk memperjuangkan aspirasi dalam perumusan Undang-Undang Pemerintahan Aceh luar biasa. Tuntutan mereka selain disampaikan ke DPR atas undangan Pansus, mereka juga memperjuangkannya secara informal. Perjuangan tersebut dengan menghadiri seluruh Rapat Pansus dan Panja dan bahkan sampai disahkannya RUU PA menjadi Undang-Undang. Di luar Sidang mereka aktif melakukan lobi dengan mendiskusikan tuntutan mereka kepada anggota-anggota Panja dan anggota-anggota Pansus. Hal ini bukan saja berkaitan dengan partai politik lokal dan calon perseorangan, akan tetapi semua isu yang mereka anggap sebagai aspirasi mereka. Saya belum pernah mengalami situasi yang seperti ini.¹²¹

Menurut Syaifullah Ma'shum masyarakat sipil Aceh yang tergabung dalam JDA ikut berperan memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh mengenai partai politik lokal dan calon perseorangan. Peran yang dijalankan adalah ikut memperjuangkannya kepada Pansus DPR atas undangan DPR dan atas inisiatif mereka sendiri, ungkapan tersebut mendukung teori masyarakat sipil Thomas Meyer. Menurutnya, masyarakat sipil berperan sebagai kelompok kepentingan yang bisa mempengaruhi pemerintah, parlemen, dan birokrasi pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

¹²¹ Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 2015.

Tabel 3.9

Sikap Masyarakat Sipil Tentang Partai Politik Lokal
dan Calon Perseorangan

Isu	Alasan Setuju	Alasan Menolak
Partai politik Lokal	Mengubah perjuangan bersenjata ke perjuangan politik. Sesuai MoU Helsinki. Memberi peluang kepada tokoh lokal.	Ancaman terhadap integrasi. Berifat diskrimanitif dan primordial.
Calon Perseorangan	Menampung tokoh yang tidak masuk dalam partai politik. Menampung aspirasi mantan GAM. Sesuai MoU Helsinki. Sarana pendidikan politik rakyat.	-

Berdasarkan uraian di atas, pembahasan tentang kewenangan masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal dan kewenangan masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan, diwarnai perdebatan dan konsensus antarfraksi di DPR. Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai partai politik lokal dipengaruhi kepentingan politik partai yang bersifat ideologi berupa demokrasi, konstitusi, dan agama. fraksi-fraksi yang mendukung memberikan kewenangan kepada Aceh untuk mendirikan partai politik lokal yaitu F-PD, F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, dan F-BPR menekankan pada nilai demokrasi. Sebagaimana dikemukakan Rapiuddin Hamarung juru bicara F-BPD, partai politik lokal dalam rangka membangun demokrasi Indonesia.

F-PDIP dan F-PDS, menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal, menekankan nilai-nilai konstitusi. Sebagaimana dikemukakan Sutradara Ginting, partai politik lokal belum diatur dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan aspirasi masyarakat

Aceh daerah dapat disalurkan melalui partai politik nasional.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai partai politik lokal diwarnai pengaruh nilai agama. F-PKS yang berideologi Islam mendukung adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan M. Nasir Jamil, berbicara masyarakat dan negara berarti berbicara masalah agama. F-PD ideologi partainya nasionalisme menolak adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan juru bicaranya Rapiuddin Hamarung yang menyatakan, memperjuangkan kepentingan agama bukan merupakan fungsi partai politik.

Konsensus mengenai partai politik lokal dilakukan dengan cara musyawarah disertai upaya lobi dan *bargaining* antara fraksi-fraksi. F-PDS berideologi nasionalis religius menerima partai politik lokal setelah F-PBR berideologi Islam melalui Zainal Abidin Hussein mengusulkan frasa 'kepentingan agama' diganti dengan 'kepentingan anggota' sebagai fungsi partai politik lokal. Usulan ini disetujui fraksi, F-PKS dan F-PAN. F-PDIP menerima partai politik lokal setelah syarat yang diajukan fraksi ini melalui Irmadi Lubis diterima semua fraksi-fraksi. Persyaratan dimaksud adalah anggota partai politik nasional dapat merangkap menjadi anggota partai politik lokal, partai politik lokal diberlakukan untuk semua daerah, dan pengaturan partai politik lokal diatur melalui Undang-Undang partai politik.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai calon perseorangan dipengaruhi ideologi partai berupa nilai demokrasi. F-PBR, F-PDS, F-PG, F-PPP, F-PD, F-BPD, F-PKS, F-PDIP, menekankan pada demokrasi dibangun melalui partai politik. Fraksi-fraksi tersebut mendukung masa berlaku calon perseorangan satu kali Pilkada, alasannya sebagaimana dinyatakan Benny Kabur Harman juru bicara F-PD, demokrasi dibangun di

atas partai politik. F-PAN mendukung calon perseorangan dengan masa berlaku dibatasi satu kali Pilkada, setelahnya diserahkan kepada DPRA. Fraksi ini menekankan demokrasi memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, pandangan ini Sebagaimana dinyatakan Ahmd Farhan Hamid. F-KB mendukung masa berlaku calon perseorangan tidak dibatasi. Fraksi ini menekankan pada demokrasi dalam arti mereformasi fungsi partai politik. Sebagaimana dikemukakan oleh Syaifullah Ma'syum demokrasi memperbaiki performa partai politik dalam melaksanakan fungsinya penyalur aspirasi publik.

Konsensus mengenai calon perseorangan, diperoleh dengan jalan musyawarah disertai lobi dan *bargaining* antar fraksi-fraksi di Rapat Panja. Kesepakatan calon perseorangan diperoleh, setelah F-KB dan F-PAN menerima usulan fraksi-fraksi melalui Ferry Mursyidan Baldan (F-PG), yang menghendaki kewenangan masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan hanya untuk Pilkada tahun 2006. Alasan F-PAN dan F-PKB menerima, usulan tersebut yang penting mantan GAM diberi kesempatan mengikuti proses politik di Aceh.

Isu partai politik lokal menimbulkan perdebatan yang kuat antar fraksi-fraksi selama proses pembahasan, dibandingkan isu calon perseorangan dan pembagian dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Hal ini disebabkan sikap F-PDIP yang beranggapan bahwa partai politik lokal dapat dijadikan mantan GAM untuk kepentingan politiknya untuk memisahkan diri dari NKRI. Partai politik lokal merupakan perubahan strategi mantan GAM dari perjuangan bersenjata ke perjuangan politik demokrasi. Alasan F-PDIP ini diperkuat oleh Ahmad Farhan Hamid (F-PAN), M.Nasir Jamil (F-PKS), dan Syaifullah Ma'syum (F-PKB) ketika diwawancarai.

Fraksi F-PD, F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, dan F-BPR berpandangan, partai politik lokal hanya sebagai

sarana mantan GAM untuk berpartisipasi dalam politik lokal. Karena GAM melalui MoU Helsinki sudah menyatakan bahagian dari NKRI. Pernyataan-pernyataan ini sebagaimana yang dikemukakan Benny Kabur Harman (F-D) dan Ahmad Farhan Hamid (F-PAN).

Setelah disahkannya RUU PA menjadi UU No.11 Tahun 2006, isu mengenai partai politik lokal dan calon perseorangan tidak menimbulkan sikap penolakan dari mantan GAM. Hal ini disebabkan apa yang sudah dirumuskan dalam Undang-undang dimaksud sesuai dengan kehendak mantan GAM dan LSM Aceh sebagaimana yang tertuang dalam MoU Helsinki.

Pertimbangan fraksi-fraksi memberikan kewenangan khusus kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan dilandasi oleh beberapa hal. Pertama, sarana pendidikan politik. Pertimbangan ini sebagaimana dikemukakan Ahmad Farhan Hamid juru bicara F-PAN pertimbangan fraksinya memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah sebagai sarana mantan GAM belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar memahami berbagai aturan yang berlaku secara nasional.

Kedua, sarana latihan kepemimpinan. Melalui desentralisasi mampu melahirkan calon pemimpin untuk tingkat nasional. Pertimbangan F-PKB yang mendukung partai politik lokal sebagaimana dikemukakan Taufiqurrahman Saleh juru bicara F-PKB, adalah sebagai sarana latihan dan pembinaan untuk melahirkan pemimpin nasional. Pemimpin nasional dapat berasal dari partai politik nasional dan partai politik lokal.

Ketiga, menciptakan kehidupan politik yang damai dan stabil di Aceh. Pertimbangan ini sebagaimana yang dikemukakan Ahmad Farhan Hamid yang menyatakan salah satu aspek pertimbangan F-PAN mendukung memberikan kewenangan

kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah untuk menciptakan perdamaian yang langgeng di Aceh. Pertimbangan ini juga dikemukakan M. Nasir Jamil juru bicara F-PKS, yang menyatakan salah satu pertimbangan F-PKS menyetujui kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan bertujuan untuk menciptakan kehidupan politik yang damai, harmonis, dan stabil di Aceh.

Keempat, memelihara integrasi. Pertimbangan ini sebagaimana yang dikemukakan M. Nasir Jamil yang menyatakan salah satu tujuan dan pertimbangan F-PKS mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah untuk memelihara integrasi nasional. Pertimbangan ini juga dikemukakan Syaifullah Ma'shum F-PKB dan Ferry Mursidan Baldan F-PG, yang menyatakan pertimbangan fraksinya menerima usulan pemerintah mengenai partai politik lokal untuk Aceh adalah untuk memperkuat integrasi, karena GAM sudah menyatakan bagian dari NKRI.

Kelima, demokratisasi partai politik yakni sebagai dorongan kepada partai politik menjadi partai yang demokratis. Pertimbangan ini dikemukakan Saifullah Ma'syum, yang menyatakan pertimbangan F-PKB mendukung calon persorangan mengikuti Pilkada di Aceh untuk selamanya adalah sebagai dorongan kepada partai politik nasional untuk melakukan reformasi menjadi partai politik demokratis.

Keenam, aspek internasional yakni membangun image positif terhadap internasional. Pertimbangan sebagaimana dikemukakan Benny Kabur Harman yang menyatakan pertimbangan fraksi memberikan kewenangan kepada Aceh adalah dalam rangka membangun image yang positif ke dunia internasional bahwa pemerintah Indonesia menyelesaikan konflik dengan Aceh melalui cara damai sesuai prinsi demokrasi.

Ketujuh, persamaan politik yakni memberikan peluang sama kepada masyarakat Aceh untuk berpartisipasi dalam aktifitas politik lokal. Pertimbangan ini sebagaimana dikemukakan Ahmad Farhan Hamid (F-PAN), Syaifullah Ma'syum (F-PKB), Zainal Abidin Hussein juru bicara F-PPP, dan Ferry Mursyidan Baldan (F-PG). Menyatakan pertimbangan fraksi-fraksi ini setuju memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk membuka kesempatan kepada mantan GAM berpartisipasi mengikuti Pilkada di Aceh. Pertimbangan yang sama dikemukakan Rapiuddin Hamarung juru bicara F-BPD, yang menyatakan bahwa salah satu pertimbangan F-BPD menyetujui memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah sebagai sarana masyarakat Aceh ikut berperan dalam kehidupan politik lokal.

Pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan dilandasi beberapa hal. pertama, untuk menciptakan stabilitas dan perdamaian di Aceh. Pertimbangan ini sebagaimana diungkapkan Menkoinfo Sofyan Djalil, yang menyatakan salah satu pertimbangan pemerintah mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk menciptakan perdamaian di Aceh. *Kedua*, memperkuat integrasi dari ancaman separatisme. Pertimbangan ini dikemukakan Menkoinfo Sofyan Djalil, yang menyatakan alasan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah dengan pertimbangan GAM sudah menyatakan dan mengakui sebagai bagian dari NKRI.

Ketiga, membangun image positif ke dunia Internasional. Pertimbangan ini sebagaimana ungkapan Menkoinfo Sofyan

Djalil menyatakan, pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah untuk membangun image ke dunia internasional, Indonesia menyelesaikan konflik dengan Aceh menggunakan pendekatan perdamaian sesuai prinsip demokrasi. *Keempat*, persamaan politik. Pertimbangan ini sebagaimana dikemukakan Menkoinfo Sofyan Djalil dan Yusril Ihza Mahendra. Sofyan Djalil yang menyatakan pertimbangan pemerintah mene-rima calon perseorangan dirumuskan dalam UU Pemerintahan Aceh adalah memberikan kesempatan kepada mantan GAM untuk mengikuti Pilkada di Aceh. Yusril Ihza Mahendra pertimbangan pemerintah mendukung partai politik lokal dan calon perseorangan adalah sebagai sarana partisipasi masyarakat ikut dalam politik di Aceh.

Sikap masyarakat sipil terutama yang berasal dari Aceh mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal dan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan. Peran yang dilakukan masyarakat sipil Aceh terutama yang tergabung dalam JDA untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh tersebut dengan menyampaikannya kepada DPR atas undangan DPR dan atas inisiatif sendiri dengan melakukan lobi dengan anggota DPR.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam merumuskan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dan kewenangan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan dipengaruhi kepentingan ideologi partai politik berupa nilai demokrasi, konstitusi, dan agama.

Pertimbangan elite-elite fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan yang bersifat khusus kepada Aceh berkaitan dengan isu partai politik lokal dan calon perseorangan didominasi pertimbangan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan Aceh. Kepentingan pemerintah pusat didominasi pertimbangan

memelihara stabilitas politik dan memperkuat integrasi dari ancaman separatisme. Pertimbangan kepentingan pemerintah Aceh didominasi pertimbangan persamaan politik yakni memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat Aceh untuk berperan dalam proses politik lokal.

Mengapa didominasi oleh pertimbangan stabilitas politik dan integrasi, karena Aceh semenjak berdirinya GAM tahun 1976 sudah mengalami konflik dengan pemerintah pusat. Hal ini telah menimbulkan korban nyawa pihak GAM, rakyat Aceh, dan pihak TNI/Polri. Dengan kebijakan desentralisasi melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini diharapkan dapat mengakhiri konflik dan sekaligus dapat menciptakan stabilitas politik di Aceh. Selain itu, kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh ini dalam rangka memperkuat integrasi. Karena GAM melalui MoU Helsinki sudah menyatakan bahagian dari Indonesia, dan meminta sejumlah kewenangan khusus untuk Aceh. Kewenangan khusus ini merupakan sebagai imbalan bagi GAM yang sudah meninggalkan perjuangan bersenjata menjadi perjuangan demokrasi dalam NKRI.

Kepentingan pemerintah Aceh aspek persamaan politik, karena GAM selama ini belum mempunyai kesempatan mengikuti proses politik di Aceh akibat konflik. Kewenangan masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan memberi kesempatan kepada mantan GAM untuk berpartisipasi dalam proses politik lokal melalui mekanisme demokrasi.

Pada Bab IV akan membahas bagaimana sikap dan pertimbangan fraksi-fraksi dalam merumuskan UU No 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh isu tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.●

BAB 4

PROSES POLITIK PEMBAHASAN ISU TENTANG HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH ACEH

BAB ini menjelaskan proses perumusan UU No 11 Tahun 2006 tentang isu pembagian kewenangan dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pembahasan memusatkan perhatian pada empat hal. Pertama, sikap dan pandangan pemerintah mengenai pembagian dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Kedua, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Ketiga, sikap dan pandangan fraksi-fraksi tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Keempat, pandangan masyarakat sipil tentang pembagian kewenangan dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.

A. Sikap dan Pandangan Pemerintah Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

1. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

PEMERINTAH merumuskan tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dalam RUU PA Pasal 7 yang menyatakan :

(1) Aceh dan kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. (2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan tertentu dalam bidang agama. (3) Disamping kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) terdapat urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah.

Mendagri M. Ma'ruf mengatakan beberapa alasan pemerintah merumuskan model pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana termuat dalam RUU PA Pasal 7. RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini justru akan mempertegas otonomi khusus itu sendiri, dan konsekwensi logis sebagai negara kesatuan. UUD 1945 Pasal 18 A Ayat (1) menyatakan " hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Dalam kewenangan lainnya ini nanti akan diatur dalam Pemerintah Pemerintah (PP). Dalam negara kesatuan, peranan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan desentralisasi adalah pembuatan standar, kriteria, pedoman umum, pembinaan, dan pengawasan. Inilah yang dimaksud kewenangan lainnya dalam RUU PA Pasal 7 Ayat (3) tersebut. Selain sebagian 6 kewenangannya, ada kewenangan pemerintah pusat lainnya yang diberikan kepada Aceh, dan ini akan diatur dengan PP. Jadi ini konsekwensi sebagai negara kesatuan. Enam kewenangan pemerintah pusat yang absolut itu, sebagian akan diberikan kepada pemerintahan Aceh, tapi untuk daerah otonom yang lainnya tidak. Dengan demikian dapat diketahui

mana yang menjadi urusan kewenangan provinsi dan mana yang menjadi kewenangan kabupaten/kota¹.

RUU PA tidak keluar dari UU No.32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat (5) yang menyebutkan,

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud Ayat (3) pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas perbantuan.

Pemerintah menyampaikan, ada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan atau urusan pemerintah pusat yang bersifat absolut yakni sebanyak enam kewenangan atau urusan. Dari kewenangan yang bersifat absolut ini, ada sebagian kewenangan atau urusan yang akan diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintahan Aceh sebagai daerah yang memiliki otonomi yang bersifat khusus. Sebagai contoh masalah Syariat Islam dan masalah kepolisian. Ada urusan yang bersifat bersama yaitu ada yang menjadi urusan pemerintah pusat, urusan pemerintah provinsi, dan urusan pemerintah kabupaten/kota. ²

Menurut Menkoinfo Sofyan Djalil, beberapa pertimbangan pemerintah mengatur pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 adalah Pemerintah pusat memerlukan kewenangan lainnya berkaitan dengan kebijakan yang bersifat nasional. Sebagai contoh soal ketertinggalan pendidikan di Aceh. Ketertinggalan

¹ Sikap ini disampaikan Mendagri M. Ma'ruf di hadapan Pansus DPR pada tanggal 17 April 2006. DPR RI, Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

² *Ibid*

pendidikan di Aceh bukan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah Aceh. Pemerintah pusat harus ikut bertanggung jawab membuat kebijakan untuk mendorong pemerintah Aceh agar melaksanakan pembangunan untuk mengimbangi kemajuan pembangunan khususnya bidang pendidikan yang terjadi di daerah lain di Indonesia. Pemerintah pusat perlu membuat standar dan mengawasi pemerintah daerah, jangan sampai pendidikan di Aceh berjalan dengan mengajarkan kepada anak didik pelajaran untuk merdeka. Disinilah pentingnya pemerintah pusat memerlukan kewenangan diluar 6 kewenangannya sebagaimana terdapat pada rumusan RUU PA Pasal 7, dalam rangka memberikan pedoman dalam pelaksanaan otonomi, dan ini berlaku secara nasional.³

Ungkapan Menkoinfo Sofyan Djalil yang mengatakan pertimbangan pemerintah merumuskan pembagian kewenangan antar-pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana tercantum pada RUU PA Pasal 7 adalah untuk mendorong pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan, ungkapan tersebut memperkuat dan sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith. Menurutnya B.C. Smith, salah satu nilai dan tujuan dari kebijakan desentralisasi dari kepentingan pemerintah daerah adalah respon pemerintah lokal (*local responsiveness*). Melalui desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik bagi pemerintah daerah untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Hamid Awaluddin Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) pertimbangan pemerintah merumuskan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagai termuat dalam RUUPA, untuk mengakomodasi tuntutan pihak GAM di Helsinki. GAM menerima pemerintah

³ Ferry Mursyidan Baldan, *Podasi Menuju Perdamaian Abadi*, Jakarta: Suara Bebas, 2007, hlm. 34-35.

pusat memiliki enam kewenangan yaitu kewenangan internasional, keamanan, pertahanan, yustisi, moneter, dan agama. Selebihnya merupakan kewenangan pemerintah Aceh. GAM menghendaki hal ini dicantumkan dalam MoU Helsinki. Selain itu GAM menuntut agar hubungan kewenangan dimaksud diatur dalam UU baru yang akan dibuat nanti. Pemerintah menerima tuntutan GAM tersebut, karena sesuatu yang sudah berjalan di tanah air. Dan masalah tersebut tidak bertentangan dengan UU No 32 Tahun 2004 yang berlaku.⁴

Menurut Yusril Ihza Mahendra, pertimbangan dan alasan pemerintah merumuskan model pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA, karena sesuai dengan UU No 32 tahun 2004. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sudah diatur. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan Aceh ini sudah dimulai dengan UU No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Dalam semua UU untuk Aceh ini yang menjadi cirinya adalah kewenangan Aceh menjalankan Syariat Islam dan adat kebudayaan Aceh. Bidang Syariat Islam Aceh diberikan kewenangan menjalankan Syariat Islam. Pengaturan kekhususan untuk Aceh bukan hanya pembagian kewenangan sebagaimana yang terdapat pada pasal 7 pada RUU PA itu. Tapi kewenangan yang diberikan cukup luas. pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada prinsipnya mengakomodir semua tuntutan kepentingan masyarakat Aceh melalui otonomi khusus, kecuali meminta merdeka.

4 Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu, Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2006, hlm. 45.

Pertimbangan ini sudah dimulai pada era Presiden Abdurrahman Wahid. memberikan apa yang diminta Aceh, asalkan jangan minta merdeka. Jangan sampai Aceh lepas dari Indonesia itu dasar pemikiran dan sikap pemerintah. Hal inilah yang biasanya disebut dengan istilah memelihara integrasi, yang penting Aceh tetap bahagian dari NKRI.⁵

Svetlana Tsalik mengatakan salah satu pertimbangan elite-elite nasional melaksanakan kebijakan desentralisasi adalah untuk memelihara integrasi dari ancaman separatisme. Pernyataan yang dikemukakan Yusril Ihza Mahendra yang mengatakan salah satu pertimbangan memberikan otonomi kepada Aceh adalah untuk memelihara integrasi, memperkuat dan sesuai dengan teori Svetlana Tsalik.

Tabel 4.1

Alasan Pemerintah Merumuskan Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

Pemerintah	Alasan
M. Ma'ruf (Mendagri)	Mempertegas otonomi khusus Aceh, peranan pemerintah pusat dalam negara kesatuan membentuk standar, pedoman, dan pengawasan, tidak bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004.
Sofyan Djalil (Menkoinfo).	Mendorong pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan, membuat standar dan pengawasan terhadap pemerintah daerah.
Hamid Awaluddin (Menkumham)	Mengakomodasi tuntutan GAM, tidak bertentangan dengan Undang-Undang.
Yusril Ihza Mahendra (Mensesneg)	Sesuai UU No 32 Tahun 2004 dan memelihara integrasi.

⁵ Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra di Jakarta, 24 Agustus 2016.

2. Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

PEMERINTAH merumuskan tentang relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dalam RUU PA Pasal 8 yang menyatakan:

- (1) Rencana persetujuan internasional yang terkait kepentingan khusus Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan DPRA.
- (2) Rencana keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan dikonsultasi dan persetujuan DPRA.
- (3) Kebijakan administratif yang terkait kepentingan khusus Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan Gubernur.

Menurut Menkoinfo Sofyan Djalil alasan pemerintah membuat rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh untuk mengakomodir tuntutan GAM. Di Helsinki, GAM menuntut UU baru yang akan dibuat, yakni pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan Aceh, mesti meminta persetujuan pemerintah Aceh. Istilah ‘persetujuan’ adalah dalam kaitan dengan kepentingan khusus Aceh. Ada kekhawatiran pihak GAM ketika itu adalah adanya kebijakan pemerintah pusat yang akan memecah provinsi Aceh menjadi beberapa provinsi. Pemerintah mau menerima istilah persetujuan dalam relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini, karena menyangkut kepentingan khusus Aceh. Sebagai contoh, pada waktu dibicarakan, penyewaan pulau untuk pangkalan asing, seperti pulau Simelue, khusus mengenai hal itu harus meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Masalah persetujuan pemerintah Aceh, misalnya pemerintah pusat hendak membangun proyek nuklir di Aceh, hal ini harus mendapat persetujuan pemerintah

Aceh. Karena bukanlah berarti pemerintah pusat merupakan subordinasi pemerintah daerah. Persetujuan pemerintah Aceh terhadap kebijakan pemerintah pusat hanya berkaitan dengan hal-hal khusus di Aceh.⁶

Pemerintah pusat dalam membuat perjanjian internasional yang dibuat berkaitan dengan kepentingan Aceh, pemerintah tentunya meminta persetujuan dengan DPR. Persetujuan DPR tentunya sesuatu yang tidak bisa dihindari pemerintah, karena menurut Undang-Undang pemerintah dalam membuat perjanjian internasional harus meminta persetujuan DPR. Pasal ini bukan berarti secara langsung meminta persetujuan DPR, akan tetapi persetujuan DPR merupakan suatu keharusan yang dilakukan pemerintah.⁷

Apabila terjadi kemacetan, pemerintah Aceh atau DPRA tidak memberikan persetujuan terhadap rencana pemerintah dan DPR untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan Aceh, dapat menggunakan hirarki kekuasaan dan kepentingan yang lebih besar. Mungkin ada sebuah masalah dalam kasus-kasus tertentu, kemudian terjadi kemacetan (*dead lock*), maka untuk mengatasi dapat menggunakan asas yang berlaku secara universal yakni mengutamakan kepentingan nasional dan menggunakan hirarki kekuasaan.⁸

Mendagri M. Ma'ruf, mengatakan alasan pemerintah merumuskan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, karena sesuai dengan semangat UU No.10 Tahun 2004 Pasal 53. Pasal dimaksud berbunyi "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan RUU dan Rancangan Peraturan Daerah". Semangatnya adalah setiap

⁶ DPR RI, *Op.Cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

pembuatan UU harus diawali konsultasi publik.⁹

Menurut Yusril Ihza Mahendra pertimbangan dan alasan pemerintah merumuskan model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8, untuk menampung kehendak GAM di Helsinki. GAM tidak mau nantinya masalah yang berkaitan dengan Aceh mereka tidak tahu. Isu yang sering mereka kemukakan adalah jangan nanti pemerintah pusat akan memecah provinsi Aceh tanpa sepengetahuan pemerintah Aceh. Hal ini yang mereka tidak inginkan. Atau kebijakan-kebijakan lainnya berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh. Jangan sampai pemerintah pusat besikap sewenang-wenang kepada Aceh atau mengintervensi Aceh dalam mengimplementasikan otonomi yang sudah diberikan. Bagi pemerintah yang terpenting perdamaian Aceh terpenuhi, karena sudah sekian lama Aceh mengalami konflik berkepanjangan. Sehingga, tidak ada lagi kedamaian dan kenyamanan bagi rakyat dan pemerintah. Tercapainya perdamaian ini akan menciptakan stabilitas politik yang damai di Aceh, Pertimbangannya utamanya, terciptanya stabilitas dan perdamaian, karena pemerintah berkepentingan terhadap stabilitas dan perdamaian di Aceh. Stabilitas dan perdamaian dapat mendorong dan memotivasi pemerintahan yang dipilih dan dipercaya rakyat Aceh untuk melakukan pembangunan.

Aceh sudah mengalami ketinggalan dalam pembangunan fisik ataupun mental masyarakatnya akibat konflik dan bencana tsunami, untuk itu diperlukan semangat dari pemerintah Aceh melakukan pembangunan di segala bidang. Bagaimanapun pemerintah dan rakyat Aceh yang akan berperan secara langsung untuk membangun Aceh pascakonflik.¹⁰

⁹ Pandangan ini disampaikan Mendagri M. Ma'roef di hadapan Pansus DPR, 20 Maret 2006.

¹⁰ Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra di Jakarta, 24 Agustus 2016.

Menurut B.C. Smith tujuan dan pertimbangan kebijakan desentralisasi adalah untuk kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Kepentingan pemerintah pusat adalah menciptakan stabilitas politik (*create political stability*). Melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan suasana kehidupan sosial politik yang damai dan mencegah konflik di daerah. Salah satu nilai dan tujuan dari kebijakan desentralisasi dari kepentingan pemerintah daerah adalah respon pemerintah lokal (*local responsiveness*). Melalui desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik bagi pemerintah daerah untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Menurut Yusril Ihza Mahendra, pertimbangan pemerintah merumuskan model relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh melalui UU PA Pasal 8 adalah untuk memelihara perdamaian dan stabilitas di Aceh dan mendorong pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan. Penjelasan di atas, memperkuat teori desentralisasi BC Smith.¹¹

Tabel 4.2

Alasan Pemerintah Merumuskan Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

Pemerintah	Alasan
Sofyan Djalil (Menkoinfo).	Mengakomodasi tuntutan GAM.
M. Ma'ruf (Mendagri)	Sesuai dengan UU No.10 Tahun 2004 Pasal 53 menghendaki perumusan Undang-Undang diawali konsultasi publik.
Yusril Ihza Mahendra (Mensesneg)	Memelihara stabilitas di Aceh dan mendorong pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan.

¹¹ Lihat UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh .

PEMBAGIAN kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dalam MoU Helsinki diatur pada butir 1.1.2 yang menyatakan UU baru tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur melalui UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32 Tahun 2004) pada Pasal 10 yang menyatakan:

(1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas perbantuan. (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan

sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat: a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas perbantuan.¹²

Pemerintah mengusulkan mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ke DPR melalui RUU PA sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) yang menyatakan:

(1) Aceh dan kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. (2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan tertentu dalam bidang agama. (3) Disamping kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah.

Pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana Pasal 7 tersebut di atas, mengandung

¹² Lihat Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

makna pemerintah pusat mempunyai kewenangan selain enam kewenangannya. Kewenangan ini diperlukan pemerintah pusat untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepada Aceh. Karena kewenangan khusus yang akan diberikan kepada Aceh termasuk kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat, seperti Syariat Islam dan hubungan Aceh dengan dunia internasional. Faktor inilah yang mungkin menjadi pertimbangan pemerintah yang terkandung dalam pasal tersebut.

Di DPR, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7, melahirkan perdebatan karena ada fraksi-fraksi yang pro dan ada yang kontra terhadap model pembagian kewenangan dimaksud dengan argumentasinya masing. Fraksi-fraksi yang pro adalah F-PG, FPPP, F-BPD, F-PD, dan F-PDS. Fraksi-fraksi yang kontra adalah F-PDIP, F-PAN, F-PKS, F-PKB, dan F-PBR.¹³

F-PG melalui juru bicaranya Budi Harsono menyampaikan sikap fraksinya, yang menyatakan mendukung tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah Aceh sebagaimana tertuang dalam RUU PA Pasal 7. Pemerintah pusat disamping memiliki 6 kewenangan yang disebutkan pada RUU PA Ayat (2) yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, pemerintah pusat perlu ada kewenangan lainnya. Kewenangan lainnya ini dalam rangka memelihara keutuhan negara dalam bingkai NKRI dan memberikan arah dalam penyelenggaraan kebijakan desentralisasi. Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk memberikan arah kebijakan secara umum terhadap berbagai bidang. Bidang pendidikan sebagai contoh, pemerintah pusat harus mempunyai kewenangan dalam bidang ini, dalam menentukan arah sistem pendidikan Indonesia, agar pemerintah

¹³ Perdebatan fraksi-fraksi mengenai Pasal 7 ini berlangsung pada tanggal 17 April 2006.

daerah dalam menentukan kurikulum pendidikan tidak berjalan sendiri-sendiri. Model ini jelas tidak menguntungkan pendidikan di Indonesia. apa saja yang akan diserahkan kepada daerah.¹⁴

Sikap F-PG diperkuat juru oleh bicaranya Nurlif, yang menyatakan mendukung adanya kewenangan pemerintah pusat selain 6 kewenangannya. Alasannya adalah kewenangan tersebut untuk memberikan arahan dalam menjalankan desentralisasi. F-PG menghendaki kewenangan lainnya itu perlu diperjelas. Sebab bisa menimbulkan masalah baru, akibat ketidakjelasan dalam aturan Undang-Undang. Dalam sistem desentralisasi, tidak semua urusan negara diurus oleh pemerintah pusat.¹⁵

Ferry Mursyidan Baldan yang menyatakan F-PG mendukung tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, pemerintah pusat memiliki kewenangan selain 6 kewenangannya. Negara Indonesia bukan negara federal. Negara federal itu ada pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan hanya mengenal pendelegasian kawenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tidak dalam pengertian pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagaimana dikatakannya:

Kita menerima usulan pemerintah tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagaimana termuat dalam RUUPA. Hal ini merupakan kewenangan mutlak yang harus dipunyai pemerintah pusat dalam rangka untuk menjaga dan memelihara NKRI. Semangatnya adalah dalam rangka pendelegasian atau pelimpahan kewenangan, bukan pembagian kewenangan, ini yang harus dipahami.¹⁶

¹⁴ DPR RI, *Op.Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta, 1 Agustus 2016.

Pandangan Ferry Mursyidan Baldan menyatakan bahwa dalam negara kesatuan tidak mengenal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Pandangan ini sejalan dengan teori Carlton Clymer Rodee dkk yang mengemukakan dalam negara kesatuan pemerintahan pusat atau pemerintahan nasional memegang kedudukan tertinggi, memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan, tidak ada kekuasaan yang diserahkan konstitusi ke pemerintah lokal. Pemerintah pusat dapat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintahan lokal, melalui Undang-Undang yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat terutama menghadapi masalah lokal yang bersifat khusus.

F-PPP melalui juru bicaranya Muctar Azis mengemukakan sikap dan pandangan fraksinya. Prinsipnya F-PPP setuju dengan usulan pemerintah tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, yang intinya pemerintah pusat perlu kewenangan selain 6 kewenangannya. Hal ini sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat (5). Berbunyi,

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud Ayat (3) pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas perbantuan.

Namun perlu juga dirinci kewenangan pemerintah pusat yang lainnya itu. Kami sependapat dengan F-PDIP kalau sudah ada pada UU, kewenangan lain ini tidak perlu lagi dimasukkan.¹⁷

F-BPD melalui juru bicaranya Rapiuddin Hamarung menyatakan sikap fraksinya. FBPD sependapat dengan pemerintah

¹⁷ DPR RI, Op.Cit.

tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat perlu kewenangan selain 6 kewenangannya. Rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini pada dasarnya perlu adanya kewenangan pemerintah pusat selain 6 kewenangan yang dimilikinya. Negara kesatuan, kewenangan pemerintah pusat itu sangat besar. Berbeda halnya dengan negara federal kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat terbatas. Menyerahkan kewenangan kepada Aceh, bukan berarti seluruh kewenangan tersebut milik pemerintahan Aceh. Bidang pendidikan, meskipun kewenangan diserahkan kepada daerah, Fungsi Menteri Pendidikan adalah menetapkan kebijakan nasional, menetapkan standar-standar pendidikan, menetapkan aturan pendidikan, menetapkan pengawasan dalam pendidikan. Hal inilah yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat dalam negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, tidak ada kewenangan pemerintah pusat dirinci, F-BPD sependapat dengan pemerintah.¹⁸

F-BPD melalui Rapiuddin Hamarung mengusulkan, pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 ini ditambah satu ayat lagi yang menyatakan,

Kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud ayat (3) pemerintah dapat melimpahkannya kepada pemerintahan provinsi, kabupaten/kota berdasarkan tugas perbantuan.” Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kecurigaan daerah.¹⁹

F-PD melalui juru bicaranya Benny Kabur Harman menyatakan sikap fraksinya setuju dengan usulan pemerintah dalam rumusan RUUPA pasal 7 tentang pembagian kewenangan

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat harus memiliki kewenangan selain 6 kewenangannya. Alasannya adalah pemerintah pusat memiliki kewenangan pengawasan terhadap pemerintah daerah termasuk Aceh. Jadi kewenangan pemerintah pusat bukan hanya enam. Pemerintah pusat memiliki berbagai kewenangan, misalnya kewenangan mengelola jalan tol. Keenam kewenangan pemerintah pusat ini adalah simbol negara kesatuan. Kewenangan pemerintah pusat, sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, karena asas umum yang terdapat dalam Undang-Undang ini adalah berlaku untuk semua daerah termasuk Aceh. Kewenangan lainnya yang dimiliki pemerintah pusat perlu dirinci, kewenangan mana yang akan diberikan kepada pemerintah Aceh sebagai bentuk kekhususan Aceh.²⁰

Benny Kabur Harman (F-PD) mengemukakan fraksinya mendukung model pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dimana pemerintah pusat perlu kewenangan lainnya selain enam kewenangannya. Alasan fraksinya:

Kewenangan lainnya terutama berkaitan untuk melindungi kedaulatan negara dari ancaman negara lain atau dunia internasional. Dalam kasus-kasus tertentu, kalau ada masalah yang mengganggu kedaulatan negara harus ada kewenangan pemerintah pusat. Sebagai contoh kalau ada pelanggaran udara yang dilakukan negara lain yang mengancam kedaulatan, masalah itu merupakan kewenangan pemerintahan pusat. Inilah yang kita sebut, pemerintah pusat perlu kewenangan, selain enam kewenangannya.²¹

F-PDS melalui juru bicaranya Rafinus Sianturi menyatakan

²⁰ *Ibid.*

²¹ Wawancara dengan Benny Kabur Harman di Jakarta, 5 Desember 2014.

fraksinya setuju dengan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh usulan pemerintah. Pemerintah pusat memiliki kewenangan selain enam kewenangannya. Alasan yang dikemukakan adalah dalam negara kesatuan kekuasaan pemerintah daerah itu berasal dari pemerintah pusat. Berbeda dengan negara federal seperti Amerika, kekuasaan pemerintah pusat diberikan oleh negara-negara bagian. F-PDS mendukung rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dan bersedia untuk dibicarakan lebih lanjut di Panja.²²

Menurut Rafianus Sianturi, F-PDS menghendaki kewenangan pemerintahan yang lainnya sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) ini, perlu dirumuskan dalam Undang-Undang ini. F-PDS meminta kewenangan pemerintah pusat lainnya ini perlu dirinci. Kewenangan atau urusan apa saja yang bisa diserahkan kepada pemerintah Aceh, dan kewenangan mana yang tidak diserahkan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penafsiran yang salah terhadap rumusan pasal tersebut.²³

Beberapa pertimbangan fraksi yang pro-rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh *pertama*, memberikan arah yang sama dalam penyelenggaraan kebijakan desentralisasi. *Kedua*, untuk menentukan standar, norma, dan melaksanakan pengawasan. *Ketiga*, untuk melindungi kedaulatan negara dari ancaman luar.

Fraksi-fraksi yang kontra terhadap pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh usulan pemerintah sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 adalah F-PDIP, F-PAN, F-PKS, F-PKB, dan F-PBR. Fraksi-fraksi ini menganggap pemerintah pusat tidak memerlukan kewenangan selain enam kewenangannya.

²² DPR RI, *Op.Cit.*

²³ *Ibid.*

F-PDIP melalui juru bicaranya Irmadi Lubis, menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dan meminta pasal tersebut dihapus. Ketentuan yang terdapat dalam RUU PA ini khusus Pasal 7 ini sebenarnya sudah terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat (3) dan (5). Ayat (3) yang menyatakan:

(3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, fiskal dan moneter nasional, agama. (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (3) pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas perbantuan.²⁴

Sikap F-PDIP diperkuat oleh juru bicaranya Sutradara Ginting, karena rumusannya tidak jelas. Sebab itu perlu dirumuskan dengan, agar tidak menjadi kekhawatiran dari masyarakat daerah Aceh. F-PDIP menghendaki Pasal 7 ini dihapus karena sudah tercakup di dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat (3) dan (5) yang menyatakan:

(3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, fiskal dan moneter nasional, agama. (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (3)

²⁴ *Ibid.*

pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas perbantuan.” Bagaimanapun negara kesatuan itu struktur otoritasnya bersifat vertikal, dan dapat didelegasi ke pemerintahan daerah. Pemerintah pusat memiliki 6 kewenangan, hal ini berarti hal tersebut akan ditangani oleh pemerintah pusat disebut (*primary function*).²⁵

Menurut Irmadi Lubis ketika diwawancarai mengemukakan alasan F-PDIP menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Alasannya adalah bertentangan Undang-Undang. Pertama, prinsip Undang-Undang adalah aturan harus jelas, sementara rumusan RUU PA Pasal 7 tidak memiliki kejelasan. Kedua, UU No 32 Tahun 2004 menggariskan pemerintah pusat hanya memiliki 6 kewenangan, selebihnya kewenangan pemerintah daerah. Sebagaimana dikemukakannya:

Sikap partai kita waktu itu tidak setuju dengan rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah Aceh tersebut dan meminta pasal tersebut dihapus. Alasan kita adalah karena bertentangan dengan aturan perundangan-undangan. Karena peraturan perundangan itu harus jelas. Istilah ‘kewenangan lainnya’, itu tidak ada dalam perundangan memiliki makna tidak jelas atau ngambang, karena salah satu prinsip Undang-Undang adalah kejelasan peraturan. Tidak ada dalam Undang-Undang istilah ‘lainnya’. Pengaturan pasal ini tidak menjelaskan pengaturan mengenai kewenangan apa. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintahan pusat hanya enam, selebihnya kewenangan pemerindaerah.

²⁵ *Ibid.*

Jadi tidak ada lagi kewenangan lainnya di luar.²⁶

F-PAN melalui juru bicaranya Ahmad Farhan Hamid menyampaikan sikap fraksinya, menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini. F-PAN menolak Pasal 7 Ayat (3) tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Alasannya, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh ini sudah jelas dalam RUU PA Pasal 7 Ayat (1) dan Ayat (2). Untuk itu, Ayat yang menyatakan : "(3) di samping kewenangan sebagaimana dimaksud Ayat (2) terdapat urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah" tidak diperlukan lagi. Pemerintah pusat hanya memiliki 6 kewenangan, selebihnya diserahkan kepada pemerintahan Aceh dan itu milik pemerintah Aceh. Kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat di luar 6 kewengannya, hal ini dapat menimbulkan masalah dan terjadi ketidak pastian hukum. Selain itu dengan mencantumkan Ayat (3) ini, memberikan kesan bahwa pemerintah pusat hendak mengintervensi kewenangan yang sudah diberikan kepada pemerintah Aceh.²⁷

Pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) bertentangan dengan semangat UU Otonomi Khusus Aceh dan MoU Helsinki, yang dibangun atas semangat dan politik hukum. Aceh berwenang dalam semua sektor publik, kecuali hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama. Politik hukum itu membatasi kewenangan pemerintah pusat dan memberikan kewenangan luas kepada Aceh sebagai daerah

²⁶ Wawancara dengan Irmadi Lubis, di Jakarta, 3 November 2014.

²⁷ DPR RI, *Op.Cit.*

otonom khusus. *Draft* pemerintah ini juga mengabaikan politik hukum mengenai pelaksanaan kewenangan pemerintahan pusat, dimana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah. Dengan pembagian kewenangan model Pasal 7 Ayat (3) tersebut, pemerintah pusat bukan hanya memiliki 6 kewenangan, tapi memiliki kewenangan di luar enam kewenangnya.²⁸

Ahmad Farhan Hamid menyatakan beberapa alasan F-PAN menolak RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana dikatakannya,

Kita menolak pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sesuai rumusan RUU PA Pasal 7. Alasannya adalah otonomi daerah di Indonesia pasca- Orde Baru, seluruh kewenangan diserahkan kepada daerah, kecuali enam kewenangan. tapi dalam prakteknya tidak demikian. Kewenangan pertanahan tidak diserahkan, kewenangan pendidikan dan agama tidak diserahkan. Kita ingin kewenangan seperti yang terdapat pada UU No. 22 Tahun 1999 ingin kita pertegas untuk Aceh melalui Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini. Kita ingin mempertegas untuk Aceh. Sementara yang lain berpandangan terlalu besarnya kewenangan yang diberikan kepada Aceh dapat digunakan untuk merdeka. Pada hal apa yang dikatakan di MoU Helsinki, langkah yang diambil itu seluruhnya dalam rangka Negara RI dan konstitusi RI.²⁹

Sikap F-PAN diperkuat juru bicaranya Imam Suja' menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 3 Desember 2014.

kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh usulan pemerintah. Pemerintah pusat tidak memerlukan kewenangan selain enam kewenangannya. Alasannya adalah pasal ini tidak mencerminkan adanya otonomi daerah, otonomi khusus untuk pemerintah Aceh, dan tidak sejalan dengan MoU Helsinki.³⁰

F-PKS melalui M. Nasir Jamil menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. RUU Pasal 7 Ayat (3) berarti pemerintah pusat selain 6 kewenangan yang sudah dimiliki, masih ada kewenangan lainnya. F-PKS khawatir, kewenangan pemerintahan pusat berubah makna menjadi kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap pemerintahan Aceh. Sebab bedanya sangat tipis antara kewenangan dengan kesewenang-wenangan. Pengalaman selama ini, pemerintah pusat terlalu banyak mengatur pemerintah. Implikasinya, pemerintah pusat menjadi sewenang-wenang terhadap daerah. Semua urusan dan kewenangan daerah diintervensi pemerintah pusat. Otonomi khusus pada Aceh ini diberikan berdasarkan aspirasi masyarakatnya. Hal ini memberikan pijakan yang kuat menyangkut keberadaan pemberian otonomi bersifat khusus pada Aceh ini. Padahal ingin memperkuat otonomi kepada Aceh.

Negara federal pijakannya lebih kuat, daerah memiliki kewenangan yang besar. Berbeda dengan negara kesatuan seperti Indonesia, kewenangan pemerintah pusat lebih besar. Dalam era demokrasi, hal seperti itu tidak relevan lagi, berbicara negara federal atau negara kesatuan. Kadang-kadang dalam implementasinya negara federal menganut prinsip-prinsip negara kesatuan. Sebaliknya negara kesatuan juga menganut prinsip-prinsip negara federal. F-PKS meminta Pasal 7 Ayat (3) minta dihapus karena tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 Ayat (5) menyatakan, "Pemerintah daerah menjalankan otonomi

³⁰ DPR RI, *Op.Cit.*

seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Pasal 7 Ayat (3) ini merupakan tafsiran lain dari pemerintah terhadap UUD 1945. Penjelasan pemerintah sebagaimana yang disampaikan Mendagri M. Ma'ruf sangat simpatik, karena 6 kewenangan pemerintah pusat yang bersifat absolut akan dilimpahkan sebagian ke daerah terutama akan dilimpahkan kepada pemerintah Aceh.³¹

M. Nasir Jamil ketika diwawancarai menyatakan beberapa alasan F-PKS menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, sebagaimana dikatakannya:

Kami tidak setuju dengan model pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dalam RUU PA Pasal 7 tersebut. Karena bertentangan dengan UU No.32 tahun 2004 Pasal 10 Ayat (3) yang menyatakan “Urusan pemerintahan yang menjadi urusan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, fiskal dan moneter nasional, agama. Menurut ketentuan tersebut pemerintah pusat hanya memiliki 6 kewenangan, selain itu merupakan kewenangan pemerintahan Daerah. Kementerian khususnya bidang sektoral sering menikung pelaksanaan otonomi. Ada kecurigaan kami kepada pemerintah pusat adanya ketidak relaan memberikan otonomi khusus kepada Aceh. kami disebut istilah ini dengan ‘kepala masuk tetapi ekor dipegang sehingga tidak pernah dapat masuk’. Rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) dapat dijadikan pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh secara ketat, sehingga mengaburkan prinsip otonomi khusus kepada Aceh.³²

F-PKB melalui juru bicaranya Taufiqurahman Saleh menolak

³¹ *Ibid.*

³² Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 20014.

rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat tidak perlu kewenangan selain 6 kewenangnya. Alasan yang dikemukakan yaitu, model pembagian kewenangan ini dalam Pasal 7 Ayat (3) dapat menimbulkan multi tafsir. Kewenangan ini dapat dimanfaatkan pemerintah pusat untuk mengontrol kewenangan pemerintah Aceh.³³

Syaifullah Mak'syum ketika diwawancarai mengemukakan alasan F-PKB menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini, sebagaimana dikemukakannya:

Alasan F-PKB menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah Pasal ini dapat dijadikan pemerintah pusat sebagai alat untuk mengintervensi pemerintah daerah terutama kepada pemerintahan Aceh. Karena ayat ini tidak menjelaskan kewenangan lainnya dimaksud. F-PKB, menganggap Pasal 7 Ayat (3) tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan Aceh tersebut bersifat abstrak, dan mengusulkan untuk dijabarkan agar jelas. Karena kewenangan lainnya itu luas lingkungannya secara tidak langsung akan memangkas kewenangan pemerintahan daerah dan kewenangan pemerintah Aceh lainnya.³⁴

F-PBR melalui juru bicaranya Zainal Abidin Hussein menyatakan bahwa menolak rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3) ini tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat tidak perlu kewenangan selain enam kewenangnya. Alasan yang dikemukakan adalah *pertama*, bertentangan dengan UU No.32 Tahun 2004,

³³ DPR RI, *Op.Cit.*

³⁴ Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 2015 .

dimana pemerintah pusat hanya memiliki enam kewenangan, selebihnya adalah kewenangan pemerintah daerah. *Kedua*, pembagian kewenangan dimaksud ini tidak sesuai dengan kekhususan pemeritahan Aceh. *Ketiga*, dapat dijadikan sarana mengintervensi pemerintahan Aceh.³⁵

Pasal ini membuat kesan, pemerintah pusat dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh bersifat tarik-ulur, memberikan kewenangan pada pasal yang satu, tetapi menguncinya pada pasal yang lainnya. Kesannya, ada kurang kepercayaan pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan kepada Aceh sesuai yang mereka kehendaki. Seharusnya pada masa sekarang ini pemikiran semacam itu mesti mulai dihilangkan, dan membangun saling percaya.³⁶

Tabel 4.3.

Sikap Fraksi-Fraksi Tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

Fraksi	Sikap	Alasan
F-PG	Menerima	Negara kesatuan tidak mengenal pembagian kekuasaan dan memberikan arah yang sama dalam implementasi desentralisasi.
F-PPP	Menerima	Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 Ayat (5).
F-BPD	Menerima	Dalam negara kesatuan kewenangan pemerintah pusat besar, tidak ada kewenangan pemerintah pusat yang dirinci, tugas pemerintah pusat menetapkan kebijakan, standar dan melaksanakan pengawasan.

³⁵ DPR RI, *Op.Cit.*

³⁶ *Ibid.*

F-PD	Menerima	Untuk mengawasi implementasi desentralisasi, dan melindungi kedaulatan Negara dari ancaman luar.
F-PDS	Menerima	Prinsip negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintah daerah itu berasal dari pemerintah pusat.
F-PDIP	Menolak	Bertentangan dengan prinsip Undang-Undang, dalam perundangan aturan harus jelas, tidak sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004, pemerintah pusat hanya memiliki 6 kewenangan.
F-PAN	Menolak	Bertentangan dengan MoU Helsinki, pemerintah pusat dalam prakteknya belum menyerahkan kewenangan yang menjadi milik daerah. Pembagian kewenangan di era reformasi pemerintah pusat memiliki 6 kewenangan, sisanya kewenangan daerah. Sarana mengintervensi pemerintah Aceh.
F-PKS	Menolak	Pemerintah pusat hanya memiliki 6 kewenangan, era demokrasi negara federal dapat menganut prinsip-prinsip negara kesatuan, negara kesatuan juga menganut prinsip-prinsip negara federal, sarana untuk mengintervensi pemerintah Aceh.
F-PKB	Menolak	Menimbulkan multi tafsir, dapat dijadikan sarana mengintervensi pemerintah Aceh, Pasal bersifat Abstrak
F-PBR	Menolak	Tidak sesuai dengan kekhususan Aceh, sarana mengintervensi pemerintahan Aceh.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dipengaruhi kepentingan politik partai politik yang bersifat ideologi berupa sistem pemerintahan Indonesia dan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Fraksi-fraksi yang menerima memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat

selain enam kewenangannya dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah F-PG, FPPP, F-BPD, F-PD, dan F-PDS. menekankan pada memelihara sistem pemerintahan Indonesia yang berbentuk negara kesatuan. Pandangan ini dikemukakan F-BPD melalui juru bicaranya Rapiuddin Hamarung yang menyatakan dalam negara kesatuan pemerintah pusat besar, dan tidak bisa dirinci.

Fraksi-fraksi yang menolak memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat selain enam kewenangannya dalam pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah F-PDIP, F-PAN, F-PKS, F-PKB, dan F-PBR, menekankan kepada hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh yang lebih stabil. Pembagian kewenangan ini dapat digunakan pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Apabila ini terjadi dapat menimbulkan konflik dikemudian hari, faktor ini merupakan salah satu pemicu dalam sejarah konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pandangan ini sebagaimana dikemukakan F-PAN melalui Amad Farhan Hamid yang menyatakan model pembagian dimaksud dapat menimbulkan masalah dikemudian hari.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam membahas pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana pada tabel tersebut di atas, dilandasi ideologi partai berupa nilai bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia dan dalam rangka memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Hal ini memperkuat teori konflik Maurice Duverger yang mengatakan salah satu bentuk konflik kelompok ideologi adalah konflik partai politik yang dilandaskan ideologi partai.

Konsensus mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini diperoleh melalui musyawarah pada Rapat Panja tanggal 1 Juni 2006. F-BPD

melalui juru bicaranya Rapiuddin Hamarung mengusulkan ada kewenangan pemerintah pusat selain 6 kewenangannya. Kewenangan dimaksud adalah kewenangan dalam pembentukan standar, norma, dan prosedur yang bersifat nasional yang menjadi kewenangan pemerintah dan wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah termasuk Aceh.³⁷

Fraksi F-PD melalui juru bicaranya Benny Kabur Harman menyatakan sikap fraksinya, mendukung usulan F-BPD pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan selain 6 kewenangannya. F-PD mengusulkan kewenangan dimaksud adalah kewenangan pemerintah pusat dalam bentuk untuk menentukan, standar, norma, dan melaksanakan pengawasan terhadap kewenangan yang akan diberikan kepada pemerintah Aceh. Kewenangan ini tidak akan digunakan pemerintah pusat untuk mengintervensi kewenangan pemerintah Aceh dalam mengimplementasikan desentralisasi yang sudah diberikan. Sebagaimana dikatakan Benny Kabur Harman,

Sikap F-PD di Panja adalah prinsipnya menyetujui usulan dari F-BPD terhadap perubahan rumusan Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Fraksi kami mengusulkan formulasi lain dalam perumusannya. Fraksi kami setuju ada kewenangan lainnya yang dimiliki pemerintah pusat selain memiliki 6 kewenangannya. Kewenangan dimaksud dalam bentuk pengawasan, menentukan standar terhadap implementasi desentralisasi kepada pemerintah Aceh. Hal ini untuk menjaga kedaulatan Negara dan integrasi. Kewenangan pemerintah pusat ini tidak akan mengintervensi implementasi desentralisasi yang diberikan kepada pemerintah Aceh. Tujuannya adalah memperkuat integrasi Indonesia. Karena batasannya dapat dirumuskan dalam Undang-Undang Pemerintah Aceh ini. Setelah melakukan lobi dengan fraksi

³⁷ *Ibid.*

lainnya, pada akhirnya semua fraksi menerima dan memperoleh kesepakatan. Ketika itu ada semangatnya untuk memberikan otonomi bidang politik kepada Aceh, dengan tujuan dan pertimbangan: Pertama, faktor internasional. MoU Helsinki yang dilakukan di luar negeri dengan mediasi CMI, ini adalah sudah diketahui dunia internasional dan upaya ini mendapat dukungan dunia internasional. Kita juga harus menjaga hal tersebut bahwa Indonesia serius melaksanakan perdamaian di Aceh. Kedua, untuk menciptakan perdamaian di Aceh yang sudah lama dilanda konflik. Sehingga terjadi kehidupan yang damai dan harmoni di Aceh. Pada akhirnya diharapkan dapat mendukung pemerintah Aceh untuk berkonsentrasi melaksanakan pembangunan Aceh dari di segala bidang, untuk mengejar ketertinggalannya dengan provinsi lainnya.³⁸

Menarik apa yang dikemukakan Benny Kabur Harman dari F-PD adalah dalam Rapat Panja adanya pertimbangan elite fraksi-fraksi untuk memberikan kewenangan khusus kepada Aceh. Pertimbangan tersebut adalah pertama, menjaga kedaulatan negara dan integrasi. Kedua, aspek internasional. masalah Aceh ini sudah diketahui dunia internasional melalui MoU Helsinki. Dengan pengertian lain hendak memberikan image positif ke dunia internasional bahwa Indonesia bersungguh-sungguh menyelesaikan masalah Aceh melalui perdamaian. Selain itu juga memberikan kesempatan kepada dunia internasional yang hendak membantu pembangunan Aceh pasca-tsunami. Ketiga, adanya pertimbangan anggota fraksi-fraksi hendak memperkokoh perdamaian di Aceh, sehingga dapat mengakhiri konflik di Aceh yang sudah berlangsung lama. Keempat, diharapkan pemerintah Aceh dapat berkonsentrasi melaksanakan pembangunan.

Bagaimana hubungan ungkapan Benny Kabur Harman

³⁸ Wawancara dengan Benny Kabur Harman di Jakarta, 5 Desember 2014.

tersebut di atas dengan teori desentralisasi Svetlana Tsalik? Pandangan Svetlana Tsalik yang mengatakan, salah satu pertimbangan elite nasional membuat kebijakan desentralisasi salah satu cara untuk memperkokoh integrasi menghadapi kelompok yang hendak memisahkan diri (separatisme). Pertimbangan fraksi-fraksi menyetujui memberikan kewenangan khusus kepada Aceh mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah untuk menjaga kedaulatan negara dan memelihara integrasi. Ungkapan Benny Kabur Harman tersebut memperkuat dan sejalan dengan teori desentralisasi Svetlana Tsalik.

Menurut Svetlana Tsalik salah satu pertimbangan elite nasional mendesentralisasikan kekuasaan kepada daerah apabila bantuan internasional yang akan diterima mensyaratkan sejumlah langkah desentralisasi. Pertimbangan fraksi-fraksi memberikan kewenangan khusus kepada Aceh mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah dalam rangka membangun image yang positif ke dunia internasional, pemerintah Indonesia menyelesaikan konflik dengan Aceh melalui cara damai. Ungkapan tersebut kurang mendukung teori desentralisasi Svetlana Tsalik.

Pandangan B.C Smith yang mengatakan kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Kepentingan pemerintah pusat yang sesuai dengan studi ini adalah kebijakan desentralisasi untuk menciptakan stabilitas politik (*create political stability*) yakni melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan kehidupan sosial politik damai. Pertimbangan fraksi-fraksi memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh bertujuan untuk membangun stabilitas politik di Aceh. Ungkapan tersebut sejalan dan men-

dukung teori desentralisasi B.C Smith .

Pandangan B.C Smith yang mengatakan tujuan kebijakan desentralisasi aspek kepentingan daerah adalah *local responsiveness*, yakni melalui desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik bagi pemerintah daerah untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Pertimbangan fraksi-fraksi memberikan kewenangan kepada Aceh, tujuannya adalah agar pemerintah Aceh adalah dapat berkonsentrasi melaksanakan pembangunan. Teori desentralisasi B.C Smith sesuai dan sejalan dengan ungkapan tersebut di atas.

Bagaimana kaitannya dengan teori elite menurut Suzanne Keller? Menurutnya, elite Strategis dalam hal ini anggota parlemen memiliki peran dan tanggung jawab dalam melembagakan kesatuan moral suatu masyarakat dan menekankan kepada tujuan-tujuan dan kepentingan bersama, mengatasi perpecahan dan mengatasi konflik. Ungkapan Benny Kabur Harman yang menyatakan bahwa pertimbangan elite fraksi-fraksi memberikan kewenangan kepada pemerintah adalah hendak menciptakan perdamaian dan menyelesaikan konflik di Aceh. Teori elite strategis Suzanne Keller sesuai dengan studi ini.

F-PDI-P setuju dengan perubahan rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Alasannya Perubahan rumusan Pasal 7 tersebut memenuhi asas Undang-Undang. Dalam asas Undang-Undang prinsipnya kewenangan itu harus jelas. Sebagaimana dikemukakan Irmadi Lubis ketika diwawancarai:

Kesepakatan mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU Pasal 7 ini diperoleh dalam Rapat Panja. Kesepakatannya diperoleh melalui musyawarah fraksi-fraksi, tanpa voting. Hasil kesepakatannya adalah pemerintah pusat tetap

memiliki kewenangan menentukan standar, norma dan pengawasan terhadap pemerintah Aceh dalam melaksanakan kewenangannya. Alasan fraksi kami setuju dengan perubahan Pasal 7 dimaksud, karena memenuhi asas perundangan. Prinsip perundangan harus memiliki kejelasan. Termasuk pemerintah juga setuju dengan perubahan bunyi pasal tersebut. Awalnya fraksi yang tidak setuju bukan hanya F-PDIP, PKS tidak setuju. Kewenangan pemerintah pusat lainnya itu bukan untuk mengintervensi pemerintah Aceh, tapi untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan yang diberikan agar tidak dibelokan organisasi tertentu untuk kepentingan politiknya.”³⁹

Alasan F-PKS mendukung perubahan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 adalah kewenangan pemerintah tersebut pada dasarnya tidak mengurangi kewenangan pemerintah Aceh dalam melaksanakan otonomi daerah. Hal ini sekaligus untuk mengawasi pelaksanaan desentralisasi yang diberikan kepada pemerintahan Aceh. Sebagaimana dikatakan M. Nasir Jamil ketika diwawancarai:

Dalam Rapat Panja F-PKS menerima usulan perubahan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan Pasal 7 di Rapat Panja melalui musyawarah. Perubahan dimaksud adalah pemerintah pusat memiliki kewenangan selain 6 kewenangannya. Kewenangan itu adalah kewenangan pemerintah pusat melaksanakan fungsi menentukan standar, norma dan pengawasan kepada pemerintah Aceh. Hal ini diperoleh melalui kompromi di Panja. Alasan F-PKS menerima perubahan rumusan dimaksud adalah perubahan rumusan RUU PA Pasal 7 tidak akan mengurangi kewenangan pemerintah Aceh dalam melaksanakan otonomi daerah. Dan pemerintah pusat tidak akan mengintervensi

³⁹ Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta, 3 November 2014.

pemerintah Aceh dalam melaksanakan kewenangannya. Selain itu yang penting bagi F-PKS adalah prinsipnya pembahasan jangan terlalu lama, yang penting disepakati dulu. Ada hal yang tidak cocok nanti dapat diperbaiki kemudian hari.⁴⁰

Pertimbangan F-PAN menerima usulan perubahan Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah karena perubahan yang dilakukan tidak mengurangi kewenangan pemerintah Aceh. Dan tidak pula berarti pemerintah pusat dengan mudah mengintervensi kewenangan pemerintah Aceh. Sebagaimana dikemukakan Ahmad Farhan Hamid ketika diwawancarai:

Semua fraksi menerima perubahan rumusan Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh melalui musyawarah di Panja. Pemerintah tetap diberikan kewenangan untuk menentukan standar, norma dan fungsi pengawasan. Bagi F-PAN rumusan perubahan tersebut dapat diterima dengan pertimbangan pertama, Pasal 7 rumusannya sudah berubah, tidak seperti awal. Kedua, kewenangan pemerintah pusat dalam menentukan standard dan norma dan pengawasan tidak akan mengurangi kewenangan yang sudah diberikan kepada pemerintah Aceh. Hal ini tidak berarti mempermudah pemerintah pusat mengintervensi pemerintah Aceh dalam melaksanakan desentralisasi. Selain itu sekaligus mencegah mantan GAM untuk tidak menggunakan kewenangan pemerintah Aceh untuk kepentingannya.⁴¹

F-PKB yang sebelumnya menolak, akhirnya menerima usulan perubahan rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh di Panja. Alasannya adalah tidak akan mengurangi kewenangan

⁴⁰ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 20014.

⁴¹ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 3 Desember 2014.

pemerintah Aceh melaksanakan otonomi daerah, dan tidak dijadikan sarana bagi pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Perubahan Pasal 7 tersebut bertujuan untuk mengawasi kewenangan yang sudah diberikan kepada pemerintah Aceh. Sebagaimana dikatakan Syaifullah Ma'shum ketika diwawancarai:

Dalam Rapat Panja yang dipimpin RK Sembiring Meliala, sikap F-PKB menerima usulan perubahan rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh di Panja. Pemerintah pusat memiliki kewenangan selain 6 kewenangannya. Kewenangan dimaksud adalah kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan standar, norma dan pengawasan terhadap pemerintah Aceh. Alasan F-PKB ketika itu menerima perubahan rumusan tersebut adalah perubahan tersebut tidak akan mengurangi kewenangan pemerintah Aceh melaksanakan otonomi daerah, dan tidak dijadikan sarana bagi pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Lebih dari itu, perubahan rumusan tersebut semakin memperkuat integrasi. Pembagian kewenangan ini sekaligus untuk mengawasi mantan GAM agar tidak menggunakan kewenangan yang sudah diberikan kepada pemerintah Aceh untuk kepentingan politiknya untuk memobilisasi rakyat Aceh untuk merdeka. Isu dimaksud bagi F-PKB bukan isu yang krusial, isu yang krusial adalah masalah partai politik lokal.⁴²

Rapat Panja yang berlangsung tanggal 1 Juni 2006, fraksi-fraksi menyepakati perubahan rumusan RUU PA Pasal 7 mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh melalui musyawarah. Perubahan dimaksud adalah memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat selain 6 kewenangannya untuk menetapkan standar, prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah Aceh. Kewenangan ini

⁴² Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 2015.

tidak akan digunakan pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Kewenangan ini untuk mengawasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah Aceh. Mudah-mudahan proses musyawarah fraksi-fraksi salah satu faktornya adalah, tidak adanya fraksi TNI/Polri di DPR ketika pembahasan RUU PA ini. Mengingat masih ada kelompok TNI yang menolak MouU Helsinki dan RUU PA.

Kesepakatan mengenai perubahan RUU PA Pasal 7 mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh diperoleh melalui Musyawarah. Dan bahkan semua pasal diselesaikan melalui musyawarah, hal ini dilakukan untuk menghindari gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) Sebagaimana dikemukakan Ferry Mursyidan Baldan:

Penyelesaian mengenai Pasal 7 mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini dilakukan dengan musyawarah fraksi-fraksi. Dalam menyelesaikan perbedaan pasal-pasal Undang-Undang pemerintahan Aceh, semuanya dilakukan dengan musyawarah. tidak satupun dilakukan dengan *voting*. Hal ini dilakukan untuk menghindari gugatan ke Mahkamah konstitusi (MK). Kalau dipaksakan mengambil keputusan melalui *voting*, nanti fraksi yang tidak setuju dapat menggugat ke MK. Hal ini yang kita hindari.⁴³

Menurut Ferry Mursyidan Baldan kewenangan pemerintah pusat dalam hal menentukan prosedur, norma, standar, dan pengawasan terhadap pemerintah Aceh, pada prinsipnya tidak mengurangi kewenangan yang sudah diberikan kepada pemerintahan Aceh, dan tidak bisa menyandera kewenangan pemerintah Aceh yang sudah ada.⁴⁴

⁴³ Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta, 1 Agustus 2016.

⁴⁴ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit.* hlm. 238.

Proses terjadinya konsensus antar elite fraksi- fraksi mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini, sejalan dengan teori konsensus Maswadi Rauf dengan model konsensus pendapat internal. Model konsensus ini adalah konsensus dicapai dari gabungan pendapat dari pihak-pihak yang terlibat konflik. Proses yang terjadi dalam model ini adalah usaha-usaha secara persuasif dalam musyawarah untuk mencari butir-butir pendapat yang dianut oleh pihak-pihak yang berkonflik yang dapat disetujui oleh pihak- pihak yang berkonflik. Dalam proses tersebut terjadi proses tawar-menawar berupa kesediaan satu pihak untuk menerima butir-butir pendapat tertentu dari pihak lain dengan ketentuan bahwa pihak lain juga harus bersedia menerima butir-butir tertentu dari pendapat pihaknya.

Perumusan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh diwarnai perbedaan sikap dan musyawarah antar-fraksi, hal ini mendukung teori konflik dan konsensus Maurice Duverger dan Masawadi Rauf. Duverger menyatakan bahwa konflik dan konsensus saling melengkapi, konflik secara umum akan menuju konsensus. Menurut Maswadi Rauf, konflik dan konsensus merupakan gejala sosial yang selalu ada di dalam setiap masyarakat, selama masyarakat ada.

Dalam UU No. 11 Tahun 2006, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini diatur pada Pasal 7 dan Pasal 11. Pasal 7 menyatakan :

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. (2) kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan urusan tertentu dalam

bidang agama. (3) Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud ayat (2), Pemerintah dapat: a. melaksanakan sendiri; b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota; c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pasal 11 menyatakan:

(1) Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. (2) Norma, standar, dan prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1). (3) Dalam menyelenggarakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat: a. melaksanakan sendiri; dan/atau b. melimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah untuk melaksanakan pengawasan terhadap kabupaten/kota.⁴⁵

⁴⁵ Lihat Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Tabel 4.4

Perubahan Rumusan Pembagian Kewenangan
Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

RUU PA Pasal 7	UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 7
<p>(1) Aceh dan kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.</p> <p>(2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan tertentu dalam bidang agama.</p> <p>(3) Disamping kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) terdapat urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah.</p>	<p>(1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.</p> <p>(2) kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan urusan tertentu dalam bidang agama.</p> <p>(3) Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud ayat (2), Pemerintah dapat: a. melaksanakan sendiri; b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota; c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan</p>

C. Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi Tentang Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

MOU Helsinki mengatur tentang relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh pada point 1.1.2 yang menyatakan “Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip

sebagai berikut:

a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi. b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. c) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh.⁴⁶

UU No 32 Tahun 2004 tidak mengatur model relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah seperti yang termuat dalam MoU Helsinki. Yang diatur adalah pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagaimana terdapat pada Pasal 10 yang menyatakan:

(1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan

⁴⁶ Lihat MoU Helsinki.

mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) “Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat: a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pemerintah mengusulkan ke DPR tentang relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh melalui rumusan RUU PA Pasal 8 Ayat (1), (2), dan (3) yang menyatakan:

(1) Rencana persetujuan internasional yang terkait kepentingan khusus Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan DPRA. (2) Rencana keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan dikonsultasi dan persetujuan DPRA. (3) Kebijakan administratif yang terkait kepentingan khusus Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan Gubernur.⁴⁷

⁴⁷ DPR RI, *Op.Cit.*

Rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh bermakna, pemerintah pusat (pemerintah dan DPR) dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh (gubernur dan DPRA).⁴⁸ Keputusan pemerintah membuat perjanjian dengan internasional dan Undang-Undang yang dibuat DPR yang berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh, tidak bisa berjalan tanpa adanya persetujuan DPRA. Kebijakan administratif yang terkait kepentingan khusus Aceh yang dibuat pemerintah pusat, tidak bisa berjalan tanpa adanya persetujuan gubernur Aceh. Istilah 'persetujuan' disini dapat menimbulkan multi tafsir, karena bisa diartikan persetujuan dimaksud bersifat mengikat dan dapat pula tidak mengikat, faktor inilah yang menjadi sumber perbedaan fraksi-fraksi. Fraksi-fraksi yang mendukung relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh beralasan untuk memelihara hubungan pemerintah pusat dengan Aceh yang stabil. Fraksi-fraksi yang menolak argumentasinya adalah bertentangan dengan bentuk dan prinsip negara kesatuan Indonesia.

Di DPR, pembahasan mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini menimbulkan pro dan kontra. Fraksi-fraksi yang pro, berpandangan pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh perlu meminta persetujuan pemerintah Aceh. Fraksi-fraksi dimaksud adalah F-PKB, F-PPP, F-PAN, dan F-PKS. Fraksi yang kontra terhadap rumusan pasal tersebut, menyatakan pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh tidak perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Fraksi-fraksi dimaksud adalah F-BPD,

⁴⁸ DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) adalah sebutan yang digunakan untuk Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Aceh. Lihat Undang-Undang No.6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

F-PG, F-PDIP, F-PBR, F-PDS, dan F-PD.⁴⁹

G-PKB melalui juru bicaranya Taufiqurahman Saleh menyatakan setuju dengan rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang terkait dengan kepentingan Aceh, harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh gubernur dan DPRA itu tidak ada masalah. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, kecenderungan negara modern dalam negara kesatuan sekarang ini kekuasaan negara itu hanya bersifat fasilitator. *Kedua*, merupakan bentuk kekhususan Aceh. *Ketiga*, untuk menciptakan perdamaian dansolusi konflik di Aceh.⁵⁰

F-PKB menerima tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8. Karena merupakan aspirasi masyarakat Aceh, dan merupakan ekspresi aspirasi masyarakat Aceh sebagaimana yang termuat dalam MoU Helsinki. Proses dalam membuat Undang-Undang, bukan hanya berpedoman kepada paradigma hukum semata, pembuatan Undang-Undang juga bepedoman pada paradigama politik. Dalam paradigma politik, maka aspirasi masyarakat itu yang menjadi pedoman. Karena aspirasi masyarakat merupakan faktor penting.⁵¹

Apa yang dikemukakan Taufiqurahman Saleh dari F-PKB mengenai pertimbangan fraksi ini menyetujui model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8, dengan pertimbangan dan harapan akan menciptakan perdamaian dalam kehidupan politik di Aceh. Ungkapan tersebut di atas, mendukung dan

⁴⁹ Pembahasan Pasal 8 tentang Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh ini berlangsung pada tanggal 17 April 2006 dan dipimpin oleh Ketua Pansus Ferry Mursyidan Baldan.

⁵⁰ DPR RI, *Op.Cit.*

⁵¹ *Ibid.*

memperkuat teori desentralisasi yang dikemukakan oleh B.C Smith. Menurut B.C Smith, kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat atau kepentingan nasional dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Salah satu kepentingan pemerintah pusat dalam kebijakan desentralisasi adalah menciptakan stabilitas politik (*create political stability*). Melalui kebijakan desentralisasi diharapkan akan mampu menciptakan kehidupan sosial politik yang damai dan mengakhiri konflik.

F-PPP melalui juru bicaranya Muchtar Aziz, menyatakan menerima rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh mengenai keputusan yang akan diambil masalah khusus Aceh, bukan berarti secara hirarki pemerintah pusat berada di bawah pemerintahan Aceh. Hal itu merupakan bentuk hubungan yang bersifat aspiratif dan koordinatif antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Era demokrasi dewasa ini, hubungan aspiratif dan koordinatif antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan sesuatu kebutuhan, hal ini tidak bertentangan dengan UU. Apabila pemerintah hendak membuat perjanjian dengan negara lain meminta persetujuan DPRA, setelahnya pemerintah meminta persetujuan DPR.⁵²

F-PAN melalui juru bicaranya Ahmad Farhan Hamid, menyatakan menyetujui usulan pemerintah dalam rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan Aceh harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah hal ini merupakan bentuk peningkatan partisipasi pemerintah daerah merumuskan kebijakan

⁵² *Ibid.*

nasional. Relasi kewenangan pemerintah dengan pemerintah Aceh dimaksud ini tidak mengingkari prinsip-prinsip negara kesatuan. Pasal ini sebuah proses evolusi dalam negara kesatuan dan kewenangan tetap dalam kontrol pemerintah pusat, namun tidak mengabaikan pemerintah kepentingan daerah.⁵³

Apa yang dikemukakan Ahmad Farhan Hamid, salah satu pertimbangan memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh mengenai relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah merupakan bentuk partisipasi pemerintah daerah merumuskan kebijakan nasional. Dengan kata lain memberikan peluang kepada pemerintah daerah berpartisipasi merumuskan kebijakan nasional yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Ungkapan ini mengindikasikan bahwa tidak semua teori desentralisasi B.C Smith sesuai dengan studi ini. Menurut B.C Smith, salah satu nilai dan tujuan kebijakan desentralisasi untuk kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability* yakni melalui kebijakan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya.

Ahmad Farhan Hamid ketika diwawancarai mengatakan beberapa pertimbangan F-PAN menyetujui rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. *Pertama*, untuk menghindari kesewenangan pemerintah pusat terhadap pemerintah Aceh. *Kedua*, mencegah ketidakadilan legislasi oleh DPR terhadap pemerintah Aceh. *Ketiga*, pasal ini sesuai MoU Helsinki. Selanjutnya dikatakannya:

Fraksikami setuju dengan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8. Alasan F-PAN pertama, untuk menghindari kesewenang-

⁵³ *Ibid.*

wenangan pemerintah pusat terhadap pemerintah Aceh. Masa lalu ada kesewenang-wenangan pemerintah pusat, setelah memberikan kewenangan kemudian dicabut. Sebagai contoh pelabuhan bebas Sabang. Itu dibuka tahun 1970-an, lalu masyarakat Aceh menikmatinya. Tiba-tiba tahun 1975 ditutup tanpa diberitahukan kepada masyarakat dan pemerintah daerah Aceh. Kesewenangan seperti ini dianggap ketidak adil. Hal inilah yang dikehendaki, jangan lagi terjadi dalam Undang-Undang ini nanti, setelah diberikan kemudian nanti akan dicabut kembali. Bagaimana merumuskan Undang-Undang sama-sama senang dan sama-sama susah. Tapi kaum sentralistik yang cenderung memberikan nuansa kewenangan kepada Aceh dianggap sudah melewati batas-batas negara kesatuan. Kedua, F-PAN ingin membangun bagaimana menghindari ketidakadilan legislasi oleh DPR dan kebijakan pemerintah yang menimbulkan ketidakadilan bagi daerah Aceh. Ketentuan Ini sesuai MoU Helsinki.⁵⁴

F-PKS yang disampaikan juru bicaranya Nasir Jamil menyatakan setuju dengan rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. dengan UUD 1945. Ketiga, Undang-Undang ini nanti memperkokoh perdamaian di Aceh. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh harus meminta persetujuan pemerintah Aceh. Hal ini tidak bertentangan dengan Undang-Undang di Indonesia. UUD 1945 Pasal 18B Ayat (1) berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Pasal 8 ini tidak membahayakan bahkan tidak bertentangan dengan negara kesatuan. Pasal 8 ini sesuai dengan MoU Helsinki, meskipun terdapat pro dan kontra terhadap MoU Helsinki, tapi hal ini merupakan jalan tengah

⁵⁴ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 31 Desember 2014.

untuk menciptakan Aceh yang damai, sehingga dapat mengakhiri konflik bersenjata di Aceh.⁵⁵

M. Nasir Jamil ketika diwawancarai mengatakan pada dasarnya semua pasal-pasal yang terdapat dalam RUU PA ini merupakan resolusi konflik di Aceh. Sebagaimana yang dikemukakannya:

RUU PA yang diajukan pemerintah yang diajukan ke DPR merupakan kelanjutan MoU Helsinki. Semua pasal-pasal yang ada dalam RUU PA tersebut pada dasarnya merupakan resolusi konflik. Undang-Undang ini nantinya bertujuan untuk menyelesaikan konflik di Aceh. Karena Aceh sudah dilanda konflik semenjak tahun 1976. Diharapkan akan lahir perdamaian di Aceh.⁵⁶

Apa yang dikemukakan M. Nasir Jamil pertimbangan F-PKS memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah untuk menciptakan perdamaian dan stabilitas politik di Aceh. Hal ini sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith. Menurut B.C Smith kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat atau kepentingan nasional dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Salah satu kepentingan pemerintah pusat adalah menciptakan stabilitas politik (*create political stability*). Melalui kebijakan desentralisasi diharapkan akan mampu menciptakan kehidupan sosial politik yang damai.

Fraksi-fraksi yang kontra terhadap relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8, menyatakan pemerintah pusat dalam

⁵⁵ DPR RI, *Op.Cit.*

⁵⁶ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 20014.

membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh tidak perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Fraksi-fraksi dimaksud adalah F-BPD, F-PG, F-PDIP, F-PBR, F-PDS, dan F-PD.

F-BPD sebagaimana yang dikemukakan juru bicaranya Rapiuddin Hamarung pada Raker Pansus, menyatakan menolak istilah rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pasal ini tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945. UUD 1945 Pasal 4 yang menyatakan: “(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Pasal ini jelas, Presiden memiliki kekuasaan pemerintahan. Demikian pula keputusan DPR tidak seyogyanya meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena DPR memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang, sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 20 yang menyatakan, “(1). “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”⁵⁷

F-PG melalui juru bicaranya Nurlif menyampaikan sikap dan pandangan fraksinya. F-PG menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh tidak harus memperoleh persetujuan pemerintah Aceh. Fraksi ini meminta istilah ‘persetujuan’ dalam rumusan RUU PA Pasal 8 ini dihapus. Alasan yang dikemukakan adalah tidak sesuai dengan prinsip Negara kesatuan. Dalam Negara kesatuan, hubungan pusat daerah bersifat hirarki. F-PG mengusulkan istilah ‘persetujuan’ diganti dengan ‘konsultasi’. F-PG mengusulkan perubahan RUU PA Pasal 8 menjadi (1). Rencana persetujuan internasional yang terkait kepentingan khusus Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi DPRA. (2) Rencana keputusan

⁵⁷ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 20014.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan dikonsultasi pada DPRA. (3) Kebijakan administratif yang terkait kepentingan khusus Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi Gubernur.⁵⁸

Alasan F-PG mengusulkan perubahan istilah ‘persetujuan’ dengan ‘konsultasi’ adalah persetujuan itu sifatnya menyandera, kalau tidak mendapat persetujuan kebijakan itu tidak bisa berjalan, sementara istilah konsultasi itu lebih longgar, dan tidak terikat dan tidak menyandera. Sebagaimana dikatakan Ferry Mursidan Baldan ketika diwawancarai:

F-PG bukan tidak setuju dengan prinsip rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, hanya perlu perubahan redaksi atau mengganti istilah ‘persetujuan’ menjadi ‘konsultasi’. Persetujuan itu sifatnya menyandera, kalau tidak mendapat persetujuan kebijakan itu tidak bisa berjalan, sementara istilah konsultasi itu lebih longgar, dan tidak terikat dan tidak menyandera. Semangatnya adalah bagaimana terjadi proses komunikasi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Misal pemerintah pusat ingin mengundang investor asing untuk menanamkan modal di Aceh, perlu dikonsultasikan dan dikomunikasikan dengan Aceh. Karena kalau masing mempertahankan otonomi dalam pembagian kewenangan, misalnya dalam hal pembangunan proyek di Aceh, pemerintah pusat membawa investor, sementara pemerintah Aceh juga membawa investor untuk daerah yang sama, akibatnya adalah bisa melahirkan konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Bukan itu prinsip otonomi kita, dalam berotonomi harus ada komunikasi antara pemerintah

⁵⁸ *Ibid.*

pusat dengan pemerintah daerah.⁵⁹

Sikap F-PPDIP dikemukakan juru bicaranya Sutjipto, menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. kebijakan eksekutif nasional harus meminta persetujuan kepada daerah termasuk Aceh, dan keputusan DPR harus meminta persetujuan kepada DPR daerah tidak bisa diterima. Alasannya hal ini tidak sesuai dengan konstitusi dan bertentangan dengan prinsip negara kesatuan.

UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 20 Ayat (1) menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. DPR sebagai lembaga legislatif nasional memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang. Keputusan dan kebijakan eksekutif nasional tidak perlu meminta persetujuan eksekutif daerah termasuk kepada Aceh bilamana ingin mengeluarkan keputusan administratif. Keputusan legislatif nasional berlaku dan mengikat seluruh Indonesia termasuk Aceh bila akan mengeluarkan keputusan dan tidak perlu meminta persetujuan lembaga legislatif daerah bila akan mengeluarkan keputusan. Ini adalah salah satu pilar negara kesatuan sesuai dengan NKRI sesuai konstitusi. Bila keputusan Administratif pemerintahan pusat harus meminta persetujuan pemerintah daerah atau keputusan lembaga legislatif harus meminta persetujuan legislatif daerah maka bukan lagi negara kesatuan, negara federasi saja tidak sejauh itu, kecuali konfederasi. Dalam sistem dan suasana demokratis keputusan dan kebijakan eksekutif nasional dan legislatif nasional tentu saja perlu memperhatikan dari berbagai pihak termasuk eksekutif daerah

⁵⁹ Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta, 1 Agustus 2016.

dan legislatif daerah, tetapi tidak perlu meminta persetujuan yang mempunyai konsekuensi negatif pada tatanan negara kesatuan.⁶⁰

Sikap F-PDIP diperkuat juru bicaranya Sutradara Ginting, yang menyatakan Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan mengenai Aceh tidak harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan yang bersifat vertikal. Dalam negara kesatuan struktur kekuasaan itu bersifat vertikal dari atas ke bawah atau ada *delegation of power* kepada pemerintahan daerah. Pasal tersebut tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1). Pasal 4 Ayat (1) yang menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal ini jelas Presiden memiliki kekuasaan pemerintahan. Demikian pula keputusan DPR tidak seyogyanya meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena DPR memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang, sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 20 Ayat (1) yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” F-PDIP berpadangan Pasal 8 ini tidak sesuai dengan sistem negara kesatuan. F-PDIP berkomitmen terhadap bentuk Negara kesatuan dan UUD 1945.⁶¹

Irmadi Lubis ketika diwawancarai mengatakan alasan F-PDIP menolak model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUUPA Pasal 8. Ketentuan dimaksud bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ketentuan tersebut mengarah kepada bentuk negara federal. Sebagaimana dikatakannya:

⁶⁰ DPR RI, *Op.Cit.*

⁶¹ *Ibid.*

F-PDIP semenjak awal sudah menggariskan prinsip dalam pembahasan RUU PA ini adalah pertama, harus sesuai dengan prinsip NKRI. Kedua, harus sejalan dengan konstitusi yang ada. Hal ini merupakan kebijakan partai, dari awal partai sudah menolak MoU Helsinki. F-PDIP menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pasal ini bertentangan dengan Negara kesatuan. DPR dan Presiden dalam membuat berbagai kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan Aceh harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh dan DPRA Aceh. Rumusan pasal 8 ini jelas bertentangan dengan prinsip Negara kesatuan dan mengarah kepada bentuk negara federal.⁶²

F-PBR sebagaimana dikemukakan juru bicaranya Zainal Abidin Hussein, menyatakan sikap fraksinya menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan Aceh tidak harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Alasannya adalah karena Undang-Undang yang akan dibuat bukan MoU Helsinki.

F-PBR mengusulkan istilah ‘Persetujuan’ dalam rumusan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8, diganti dengan istilah ‘konsultasi’. F-PBR mengusulkan Ayat (2) menjadi “Rencana keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan dikonsultasi pada DPRA”. Berkaitan dengan relasi DPR dengan DPRA sebagaimana yang terdapat pada ayat tersebut, F-PBR mengusulkan menjadi “Rencana keputusan Dewan Perwakilan

⁶² Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta pada tanggal 3 November 2014.

Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan konsultasi dengan DPRA untuk mendapat persetujuan bersama.”⁶³

F-PDS yang disampaikan juru bicaranya Rufinus Sianturi, menyampaikan sikap fraksinya, menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan Aceh tidak harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. DPR dalam membuat UU yang berkaitan dengan kepentingan Aceh tidak harus minta persetujuan DPRA. Alasan yang dikemukakan F-PDS adalah pertama, prinsip negara kesatuan adalah ada hirarki kelembagaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat memiliki hirarki kekuasaan teratas. Kedua, dari segi kelayakan adalah tidak layak pemerintah pusat meminta persetujuan kepada pemerintah daerah. Untuk relasi DPR dengan DPRA, kurang layak DPR meminta persetujuan kepada DPRA. F-PDS mengusulkan istilah ‘persetujuan’ diganti dengan istilah ‘konsultasi’. Hal ini untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh. terkandung makna, pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang terkait dengan Aceh, menampung aspirasi masyarakat Aceh.⁶⁴

F-PD melalui juru bicaranya Benny Kabur Harman, menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan Aceh, tidak perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Alasannya adalah. *Pertama*, dalam konstruksi negara kesatuan hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah bersifat hirarkis. Secara hirarkis

⁶³ DPR RI, *Op.Cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

pemerintah pusat memiliki otoritas yang lebih tinggi. Untuk itu tidak bisa pemerintah pusat yang memiliki otoritas yang lebih tinggi meminta persetujuan kepada pemerintah daerah yang memiliki otoritas yang lebih rendah. *Kedua*, pasal dimaksud tidak memiliki dasar pertanggung jawaban secara konstitusional dan tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku dalam membuat Undang-Undang. DPR dalam membuat Undang-Undang, prosedurnya adalah melalui mekanisme Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan masyarakat, bukan dengan meminta persetujuan kepada DPRA.⁶⁵

Tabel 4.5

Sikap Fraksi-Fraksi Tentang Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

Fraksi	Sikap	Alasan
F-PKB	Menerima	Ciri negara modern, kekuasaan dalam negara kesatuan bersifat fasilitator terhadap aspirasi daerah, aspirasi masyarakat Aceh, kekhususan Aceh, menciptakan perdamaian dan solusi konflik, sesuai MoU Helsinki.
F-PPP	Menerima	Bentuk hubungan yang bersifat aspiratif dan koordinatif dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
F-PAN	Menerima	Sebuah proses evolusi dalam negara kesatuan, menghindari kesewenangan pemerintah pusat terhadap Aceh. Mencegah ketidakadilan legislasi DPR terhadap Aceh, sesuai MoU Helsinki.
F-PKS	Menerima	Tidak bertentangan dengan negara kesatuan, pengakuan terhadap kekhususan Aceh, sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18B Ayat (1), resolusi konflik di Aceh.

⁶⁵ *Ibid.*

F-BPD	Menolak	Tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1).
F-PG	Menolak	Tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan dan hubungan pemerintah pusat dengan daerah bersifat hirarki.
F-PDIP	Menolak	Tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan yang bersifat vertikal, tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1).
F-PBR	Menolak	Karena yang dibuat Undang-Undang bukan MoU Helsinki.
F-PDS	Menolak	Dalam negara kesatuan selalu ada hirarki kelembagaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah
F-PD	Menolak	Tidak sesuai dengan negara kesatuan, hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarki, otoritas pemerintah pusat lebih tinggi.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam proses pembahasan mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh terletak pada kepentingan politik partai politik yang bersifat ideologi berupa sistem pemerintahan Indonesia dan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Fraksi-fraksi yang menerima menyatakan pemerintah pusat perlu meminta persetujuan pemerintah Aceh dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh yaitu F-PKB, F-PPP, F-PAN, dan F-PKS. Fraksi-fraksi ini menekankan pada memelihara hubungan pemerintah pusat dan pemerintah Aceh yang stabil. M. Nasir Jamil juru bicara F-PKS mengemukakan model reasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh tersebut merupakan sarana resolusi konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Ferry Mursidan Baldan (F-PG) menyebutnya membangun komunikasi

antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.

Fraksi-fraksi yang menolak relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh menyatakan, pemerintah pusat tidak perlu minta persetujuan pemerintah Aceh dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh yaitu F-BPD, F-PG, F-PDIP, F-PBR, F-PDS, dan F-PD. Fraksi-fraksi ini menekankan pada aspek sistem pemerintahan negara kesatuan. Pandangan ini dikemukakan F-PD melalui juru bicaranya Benny Kabur Harman, dalam negara kesatuan kekuasaan pemerintah pusat dengan daerah bersifat hirarki dan pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang lebih tinggi.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam membahas relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana pada tabel tersebut di atas, dilandasi ideologi partai berupa nilai bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia dan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Hal ini mendukung dengan teori konflik Maurice Duverger yang mengatakan salah satu bentuk konflik kelompok ideologi adalah konflik partai politik yang dilandaskan ideologi partai. Konsensus mengenai rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi pemerintahan pusat dengan pemerintah Aceh baru diperoleh melalui musyawarah fraksi-fraksi pada Rapat Panja tanggal 2 Juni 2006. Rapat Pansus sebelumnya yang dipimpin oleh Ferry Mursyidan Baldan, tidak berhasil memperoleh kesepakatan, karena masing-masing fraksi bertahan dengan sikap dan pandangannya.

F-PG melalui juru bicaranya Budi Harsono dalam Rapat Panja mengusulkan, istilah 'Persetujuan' diganti dengan 'pertimbangan'. Alasannya adalah istilah 'persetujuan' maknanya mengikat, apabila tidak setuju berarti batal, sementara istilah 'pertimbangan' pengertiannya tidak mengikat.⁶⁶ F-PG

⁶⁶ Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit*, hlm. 235.

kemudian melakukan lobi untuk meyakinkan fraksi-fraksi, dengan menyatakan bahwa pengertian ‘pertimbangan’ tidaklah mengikat dan tidak berarti merubah dan mengurangi kekuasaan pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Selain itu, tidak akan terjadi kesewenang-wenangan pemerintah pusat kepada pemerintah Aceh. Semua fraksi akhirnya menerima usulan perubahan rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, sehingga perbedaan sikap dan pandangan fraksi-fraksi dapat diakhiri.

Alasan F-PAN menerima usulan perubahan rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah perubahan tersebut prinsipnya pemerintah pusat tidak akan melakukan kesewenang-wenangan terhadap kepentingan Aceh. Hal ini sekaligus dapat mencegah terjadinya kekecewaan masyarakat Aceh dikemudian hari. Sebagaimana dikatakan Ahmad Farhan Hamid ketika diwawancarai:

F-PAN di Rapat Panja akhirnya menerima usulan perubahan rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, pergantian istilah ‘persetujuan’ dengan istilah ‘pertimbangan’. Alasan F-PAN menerima perubahan tersebut yaitu secara substansi tidak ada perubahan, prinsipnya pemerintah pusat akan memperhatikan aspirasi Aceh dalam membuat berbagai kebijakan dan perundangan yang akan dibuat yang berkaitan dengan kepentingan Aceh. Sehingga tidak akan terjadi kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap pemerintah Aceh.⁶⁷

Alasan F-PKB menerima tentang relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah pemerintah pusat dalam

⁶⁷ Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta, 31 Desember 2014.

membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh akan melibatkan pemerintah Aceh, hal ini untuk mencegah kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap pemerintah Aceh. Sebagaimana dikemukakan Syaifullah Ma'syum:

F-PKB menerima usulan perubahan tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang tercantum pada RUU PA Pasal 8. Di Panja ada usulan istilah 'persetujuan' diganti dengan istilah 'pertimbangan'. Hal ini setelah melalui musyawarah dan lobi-lobi yang dilakukan fraksi-fraksi. F-PKB menerima usulan tersebut dan menyampaikan sikap fraksinya di Panja menerima usulan perubahan istilah 'persetujuan' menjadi 'pertimbangan'. Alasan F-PKB menerima perubahan Pasal 8, karena mayoritas fraksi-fraksi menghendaki istilahnya 'persetujuan' diganti dengan 'pertimbangan'. Pemerintah pusat tetap melibatkan pemerintah Aceh dalam mengambil keputusan berkaitan dengan kepentingan Aceh. Hal ini untuk mencegah munculnya konflik dikemudian hari.⁶⁸

Menurut Irmadi Lubis, F-PDIP menerima usulan perubahan istilah 'persetujuan' menjadi 'pertimbangan' tentang relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dengan beberapa alasan. Pertama, perubahan tersebut tidak bertentangan prinsip negara kesatuan. Kedua, istilah 'pertimbangan' tidak mengikat. Sebagaimana dikatakan Irmadi Lubis ketika diwawancarai:

Pada awalnya F-PDIP menolak rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, rumusan pasal tersebut menghendaki setiap keputusan yang dibuat pemerintah pusat berkaitan dengan kepentingan Aceh harus meminta persetujuan pemerintah Aceh. Pasal ini jelas bertentangan dengan

⁶⁸ Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta, 9 Januari 2015.

prinsip negara kesatuan yang bersifat hirarki. Perubahan istilah ‘persetujuan’ diganti dengan ‘pertimbangan’ hal ini tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan. Kalau ‘persetujuan’ itu sifatnya mengikat, kalau pemerintah Aceh tidak setuju berarti kebijakan yang dibuat pemerintah pusat bisa batal. Kalau ‘pertimbangan’ tidak mengikat sifatnya. Apabila pemerintah pusat hendak membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan Aceh, setelah meminta pertimbangan kepada pemerintah Aceh, pemerintah pusat dapat membuat keputusannya. Dalam hal ini pertimbangan pemerintah Aceh tidak bisa merubah keputusan pemerintah pusat.⁶⁹

Alasan F-PKS menerima usulan perubahan mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, istilah ‘persetujuan’, diganti dengan istilah ‘pertimbangan’ adalah pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan pemerintah Aceh tetap memperhatikan pemerintahan Aceh. Sebagaimana dikatakan M. Nasir Jamil ketika diwawancarai:

“F-PKS ketika dalam Rapat Panja menerima usulan perubahan mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh seperti rumusan RUU PA Pasal 8. Perubahannya adalah istilah ‘persetujuan’ diganti dengan istilah ‘pertimbangan’ sebagaimana usulan F-PG. Setelah melalui lobi-lobi untuk meyakinkan kita semua, akhirnya kami menerima. Alasannya adalah pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan pemerintah Aceh tetap memperhatikan pemerintahan Aceh. Hal ini untuk mencegah agar masyarakat Aceh tidak merasa dilakukan tidak adil dan sewenang-wenang. Sekaligus dapat mencegah

⁶⁹ Wawancara dengan Irmadi Lubis di Jakarta, 14 November 2014.

muncul lagi kekecewaan masyarakat Aceh kemudian hari. Karena salah satu munculnya GAM pada masa lalu karena sikap pemerintah pusat yang memperlakukan pemerintah Aceh secara sewenang-wenang.”⁷⁰

Kompromi fraksi-fraksi mengenai rumusan RUU PA Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh terjadi pada 2 Juni 2006, setelah fraksi-fraksi menyepakati perubahan rumusan pasal tersebut. Perubahannya adalah istilah ‘persetujuan’ diganti dengan ‘pertimbangan’. Pasal ini pada dasarnya menghendaki agar pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan Aceh harus terlebih dahulu meminta pertimbangan kepada pemerintah Aceh.

Menurut Ferry Mursyidan Baldan apa yang dirumuskan di Panja mengenai relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini memiliki makna, tidak boleh ada keputusan yang menyangkut langsung dengan kepentingan khusus Aceh yang tidak melibatkan Aceh. Inilah makna yang terkandung dalam istilah ‘pertimbangan’ dalam pasal tersebut. Kata ‘pertimbangan’ itu sama sekali tidak mengurangi makna bahwa setiap keputusan menyangkut kepentingan khusus Aceh harus melibatkan pemerintah Aceh. Secara substansi relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8 ini tidak mengalami perubahan, meskipun secara istilah mengalami perubahan.⁷¹

Berdasarkan penjelasan di atas, konsensus mengenai relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8, diperoleh melalui jalan Musyawarah dengan proses kompromi, lobi-lobi, dan *bargaining*

⁷⁰ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 20014.

⁷¹ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit.*, hlm. 237.

yang dilakukan fraksi-fraksi di Panja. Kesepakatannya adalah istilah 'persetujuan' diganti dengan 'pertimbangan'. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh akan melibatkan pemerintahan Aceh.

Penjelasan di atas, mendukung teori konsensus Maswadi Rauf. Menurutnya salah satu bentuk model konsensus adalah model konsensus pendapat internal. Model konsensus ini adalah konsensus dicapai dari gabungan pendapat dari pihak-pihak yang terlibat konflik. Proses yang terjadi dalam model ini adalah usaha-usaha secara persuasif dalam musyawarah untuk mencari butir-butir pendapat yang dianut oleh pihak-pihak yang berkonflik yang dapat disetujui oleh pihak-pihak yang berkonflik. Dalam proses tersebut terjadi proses tawar-menawar berupa kesediaan satu pihak untuk menerima butir-butir pendapat tertentu dari pihak lain dengan ketentuan bahwa pihak lain juga harus bersedia menerima butir-butir tertentu dari pendapat pihaknya.

Perumusan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh yang diwarnai perbedaan sikap dan musyawarah antar-fraksi mendukung teori konflik dan konsensus Maurice Duverger dan Masawadi Rauf. Duverger menyatakan bahwa konflik dan konsensus saling melengkapi, konflik secara umum akan menuju konsensus. Menurut Maswadi Rauf, konflik dan konsensus merupakan gejala sosial yang selalu ada di dalam setiap masyarakat, selama masyarakat ada.

Rumusan mengenai perubahan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini, kemudian dicantumkan dalam UU No.11 Tahun 2006 pada Pasal 8 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3). Pasal dimaksud menyatakan:

- (1) Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintah Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- (2) Rencana

pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. (3) Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.

Tabel 4.6

Perubahan Rumusan Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

RUU PA Pasal 8	UU No 11 Tahun 2006 Pasal 8
<p>1. Rencana persetujuan internasional yang terkait kepentingan khusus Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan DPRA.</p> <p>2. Rencana keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait kepentingan khusus Aceh dilakukan dengan dikonsultasi dan persetujuan DPRA.</p> <p>3. Kebijakan administratif yang terkait kepentingan khusus Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan Gubernur.</p>	<p>“(1) Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintah Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.</p> <p>(2) Rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.</p> <p>(3) Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur</p>

D. Pandangan Masyarakat Sipil Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh

MASYARAKAT sipil juga memberikan sikap dan pandangan terhadap pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8. Di kalangan masyarakat

sipil terjadi perbedaan pandangan terhadap kedua isu dimaksud.

Sikap GAM adalah menolak mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang termuat dalam rumusan RUU PA Pasal 7 Ayat (3). Teuku Kamaruzzaman mengatakan pihak GAM menolak pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh yang termuat dalam RUU P APasal 7. Alasannya karena tidak sesuai dengan MoU Helsinki. Amanat MoU Helsinki adalah pemerintah pusat memiliki 6 kewenangan, selain itu merupakan kewenangan pemerintah Aceh.⁷²

Tgk. Malik Mahmud menolak pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh yang termuat dalam RUU PA Pasal 7 ayat (2) dan (3) ini, dan meminta agar kedua ayat tersebut dihapus. Alasan yang dikemukakan adalah pasal ini dapat menjadi pintu bagi pemerintah pusat untuk menarik kembali kewenangan yang dimiliki Aceh yang sudah diberikan. Namun, dapat memahami adanya suatu norma dan standar sebagai alat kontrol, karena model ini berlaku internasional.⁷³

Menurut Fachrul Razi, GAM tidak setuju dengan model pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 ini. Karena Pasal 7 ini bertentangan dengan MoU Helsinki. Selanjutnya dijelaskannya:

Mou Helsinki menggariskan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh secara tegas. Pemerintah pusat memiliki 6 kewenangan, selebihnya adalah kewenangan pemerintahan Aceh. Tapi dalam RUU PA pemerintah pusat menambahkan lagi kekuasaannya yakni ada kewenangan lainnya. Ini berarti selain 6 kewenangan

⁷² Ahmad Farhan Hamid, *Op.Cit.* hlm. 429-430.

⁷³ *Ibid.* hal. 456.

yang dimiliki pemerintah pusat ada kewenangan lainnya di luar itu. Kewenangan pemerintah pusat ini dapat mengurangi kewenangan yang dimiliki pemerintah Aceh. Pasal 7 dalam RUU PA ini tidak diterima GAM, karena tidak sesuai dengan MoU Helsinki⁷⁴

M. Nasir Jamil ketika diwawancarai mengatakan,

Mantan GAM menyatakan menolak pembagian kewenangan sebagaimana yang terdapat pada RUU PA pasal 7 ini. GAM meminta pasal tersebut dihapus. Mereka menganggap pasal ini sama saja untuk memperkuat pemerintah pusat dan kembali ke era sentralisasi masa Orde Baru. Selain itu, Pasal 7 ini bertentangan dengan kesepakatan MoU Helsinki.⁷⁵

Syarif Hidayat peneliti LIPI menyatakan mendukung isu pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang terdapat pada RUUPA Pasal 7. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang terdapat pada RUUPA Pasal 7 disemangati oleh semangat otonomi khusus. Aceh diberi kewenangan semua sektor publik kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah.⁷⁶

JDA melalui salah seorang tokohnya Rufriadi menyatakan menolak rumusan RUU PA Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah pasal tersebut tidak sesuai dengan MoU Helsinki. Dalam MoU Helsinki pemerintah

⁷⁴ Wawancara dengan Fachrul Razi di Depok, 10 April 2015. Fachrul Razi adalah Juru Bicara Partai Aceh.

⁷⁵ Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta, 12 Oktober 2014.

⁷⁶ Syarif Hidayat, Pokok-Pokok Pikiran yang disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh pada 6 Maret 2006, DPR RI, *Risalah Rapat Panitia Khusus RUU tentang Pemerintahan Aceh*, 2005.

pusat hanya memiliki 6 kewenangan, selebihnya merupakan kewenangan pemerintah Aceh. Pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana UU No 11 Tahun 2006 Pasal 7 merupakan saran dan mekasime yang dapat dipergunakan pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah kewenangan pemerintah Aceh.⁷⁷

Tabel 4.7

Alasan Masyarakat Sipil Menerima Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh

Pelaku	Sikap	Alasan
Syarif Hidayat (Peneliti LIPI)	Mendukung	Disemangati oleh otonomi khusus.
Tgk. Malik Mahmud (Mantan PM GAM)	Menolak	Sarana intervensi pemerintah pusat
Rufriadi (Jaringan Demokrasi Aceh, JDA)	Menolak	Tidak sesuai MoU Helsinki
Teuku Kamaruzzaman (Mantan GAM)	Menolak	Tidak sesuai MoU Helsinki

Masyarakat Aceh dan GAM pada umumnya menyetujui mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana termuat dalam rumusan RUU PA Pasal 8. Relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh ini dinggap sesuai dengan sesuai MoU Helsinki.

Ichlasul Amal staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada (FISIPOL UGM) menyampaikan sikap dan pandangannya kepada DPR melalui Rapat Dengar Pendapat. Ichlasul Amal menyatakan menolak relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8 ini, meminta istilah ‘persetujuan’ dalam rumusan RUU PA Pasal 8 harus dihapus. Alasan yang

⁷⁷ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit*, hlm. 36-37.

dikemukakan adalah pasal tersebut dapat menimbulkan kontroversi.⁷⁸

Masyarakat sipil terutama LSM Aceh yang tergabung dengan JDA ikut berperan memperjuangkan kehendak masyarakat Aceh mengenai pembagian dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Peran yang dilakukan adalah aktif mengikuti sidang-sidang dan melakukan lobi-lobi dengan anggota Pansus di luar sidang. Sebagaimana dikemukakan Syaifullah Ma'syum,

Masyarakat Aceh yang tergabung dengan JDA sangat aktif untuk membela dan memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh. Hal ini bukan hanya isum mengenai hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Semua isu yang menjadi tuntutan masyarakat Aceh yang terdapat dalam RUU PA. Mereka hadir selama proses pembahasan, bahkan di luar sidang-sidang mereka dengan aktif melakukan komunikasi dengan ketua dan anggota Pansus. Mereka juga aktif melakukan lobi-lobi dan pendekatan. Dan baru kali ini saya menjadi anggota Pansus merumuskan sebuah Undang-Undang dihadiri secara terus-terus oleh rakyat.⁷⁹

Apa yang diungkapkan oleh Syaifullah Ma'syum mengenai peran masyarakat sipil Aceh dalam pembahasan RUU PA yang begitu besar, hal ini sejalan dengan teori masyarakat sipil yang dikemukakan Menurut Thomas Meyer. Menurutnya, masyarakat sipil berperan sebagai kelompok kepentingan yang bisa mempengaruhi pemerintah, parlemen, dan birokrasi pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Setelah RUU PA disahkan DPR dan diundangkan menjadi UU

⁷⁸ Pandangan ini disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Pansus pada tanggal 6 Maret 2006.

⁷⁹ Wawancara dengan Syaifullah Ma'syum di Jakarta, 9 Januari 2015.

No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terjadi pro dan kontra di kalangan masyarakat sipil berkaitan dengan pembagian kewenangan dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh yang tertuang dalam Pasal 7 dan Pasal 8. Yang pro antara lain adalah Piter Feith salah seorang anggota AMM. Yang kontra terutama datang dari mantan tokoh-tokoh GAM dan LSM di Aceh.

Piter Feith salah seorang anggota AMM, mendukung UU No 11 Tahun 2006. Alasannya adalah secara prinsipil Undang-Undang Pemerintahan Aceh mengenai pembagian dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang terdapat pada pasal 7 dan Pasal 8, sesuai dengan semangat MoU Helsinki. AMM menghargai kerja keras DPR untuk menyelesaikan UU No. 11 Tahun 2006 sesuai dengan batas waktu yang sudah ditentukan.⁸⁰

Sikap GAM adalah menolak pembagian kewenangan dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang terdapat UU No 11 tahun 2006. Yahya Muad mantan GAM menyatakan menolak UU No.11 Tahun 2006 tentang pembagian dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. pada Pasal 7 dan pasal 8. Pada Pasal 7 yang beraitan dengan kewenangan pemerintah pusat untuk menentukan norma, standar, dan prosedur, hal ini tidak sesuai dengan MoU Helsinki. Pemerintah pusat dapat menjadikan pasal ini untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Pada Pasal 8. perubahan istilah ‘persetujuan’ menjadi ‘pertimbangan’, tidak sesuai dengan Mou Helsiki. Rumusan di MoU Helsinki adalah ‘konsultasi dan persetujuan’.⁸¹

⁸⁰ Majalah *Tempo*, 23 Januari 2006.

⁸¹ Beberapa poin keberatan matan GAM terhadap UU No.11 Tahun 2006, lihat Moch. Nurhasim, “Masa Depan Perdamaian dan Integrasi Politik di Aceh”, dalam Moch. Nurhasim (kordinator) *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Pasca MoU Helsinki*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan

Faisal Putra mantan tokoh GAM menolak UU No.11 tahun 2006 Pasal 7 dan Pasal 8 tentang pembagian kewenangan dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pasal-pasal itu bisa berbuntut konflik. Mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh daerah yang terdapat pada Pasal 7 dan Pasal 11 ayat (1) tentang standar atau norma dan prosedur yang ditetapkan secara nasional. Pada pasal berikutnya memang disebutkan pemerintah tidak akan mengurangi kewenangan pemerintahan Aceh tapi dalam praktek akan ada kendala. Pasal itu menghambat kreatifitas daerah menarik investor, pada ujungnya harus ada izin dari departemen tertentu. Selain itu Pasal 8 mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, perubahan istilah ‘persetujuan’ menjadi ‘pertimbangan’, hal ini bertentangan dengan MoU Helsinki.⁸²

Fahrul Razi mengatakan pihak GAM secara tegas menyatakan menolak UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 7 dan Pasal 8 tentang pembagian kewenangan dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Alasannya adalah Pasal 7 dan Pasal 11 berkaitan dengan adanya kewenangan pemerintah pusat untuk menentukan norma, standar, dan prosedur dapat dijadikan alasan oleh pemerintah pusat untuk mengintervensi kewenangan pemerintah Aceh. Sementara Pasal 8 tentang relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, adanya perubahan istilah ‘persetujuan’ menjadi ‘pertimbangan’ hal ini jelas bertentangan dengan MoU Helsinki.⁸³

Fikar E. Eda, wartawan *Serambi Indonesia* menyatakan tidak setuju dengan UU No.11 Tahun 2006 Pasal 7 dan Pasal

Indonesia-Pusat Penelitian Politik (LIPI-PPP), 2008, hlm.172-173.

⁸² *Majalah Tempo*, 23 Januari 2006.

⁸³ Wawancara dengan Fachrul Razi di Depok, 10 April 2015. Fachrul Razi adalah Juru Bicara Partai Aceh.

8 tentang pembagian kewenangan dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pasal 7 berkaitan dengan Pasal 11 dapat menimbulkan persepsi yang berbeda. Istilah norma, standar, dan prosedur yang menjadi kewenangan pemerintah dalam hubungan kewenangan yang dimiliki Aceh dapat mendistorsi kewenangan yang sudah ada pada Aceh. Pemerintah pusat dapat saja menggunakan pasal ini untuk mengintervensi kewenangan yang sudah diberikan kepada Aceh. Pasal 8. perubahan istilah ‘persetujuan’ menjadi ‘pertimbangan’ dianggap bertentangan dengan MoU Helsinki. Karena maknanya sudah berubah, pertimbangan yang diberikan gubernur dan DPRA ini bermakna boleh dilaksanakan juga boleh tidak dilaksanakan.⁸⁴

Sentral Informasi dan Referendum Aceh (SIRA), melalui salah seorang tokohnya Taufik Abda menolak UU No.11 Tahun 2006 Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh pasal 8. Alasan yang dikemukakan adalah pertama, Undang-Undang ini tidak aspiratif. Kedua, pasal ini masih memberikan peluang kepada pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh dalam melaksanakan kewenangannya. Ketiga, Model pembagian kewenangan dan relasi kewenangan tersebut tidak sejalan dengan MoU Helsinki. SIRA menyerukan kepada warga Aceh untuk menghentikan aktifitas setengah hari di seluruh Aceh sebagai bentuk protes terhadap Undang-Undang tersebut.⁸⁵

⁸⁴ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit.* 235.

⁸⁵ *Majalah Tempo*, 23 Januari 2006.

Tabel 4.8

Sikap Masyarakat Sipil Terhadap Pembagian Kewenangan dan Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh

Pelaku	Sikap	Alasan
Piter Feith (AMM)	Mendukung	Sesuai MoU Helsinki
Yahya Muad (mantan GAM)	Menolak	Sarana intervensi pemerintah pusat. Tidak sesuai dengan MoU
Faisal Putra (mantan tokoh GAM)	Menolak	Menimbulkan konflik. Menghambat kreatifitas daerah. Tidak sesuai MoU Helsinki
Fikar E. Eda (Wartawan Serambi Indonesia)	Menolak	Sarana intervensi pemerintah pusat. Tidak sesuai MoU Helsinki
Taufik Abda (SIRA)	Menolak	Sarana intervensi pemerintah pusat. Tidak sesuai MoU Helsinki
Saldi Isra	Menolak	Potensi menimbulkan konflik pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Sarana intervensi pemerintah pusat kepada Aceh.

Sikap masyarakat Aceh yang menolak UU No 11 Tahun 2006 tentang pembagian kewenangan dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana yang terdapat pada Pasal 7, 8, dan 11, memperkuat teori desentralisasi Burhan D. Magenda. Menurutnya, semenjak reformasi tahun 1998 tuntutan masyarakat daerah menjadi sangat radikal dalam menuntut untuk memperbesar desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, karena pembatasan-pembatasan politik yang dilakukan Orde Baru.

Saldi Isra Pakar hukum dari Universitas Andalas Padang, menolak UU No 11 Tahun 2006 Pasal 7 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Hal ini berpotensi terperangkap konflik kewenangan antara pemerintah

pusat dengan pemerintah Aceh.

Potensi itu muncul karena adanya frasa "urusan pemerintahan yang bersifat nasional". Berkenaan dengan frasa itu, penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No 11/2006 menyatakan urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Penjelasan frasa "urusan yang bersifat nasional" membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan di implementasikan. Sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada Aceh. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 UU No 11 Tahun 2006 menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat.⁸⁶

Ferry Musyidan Baldan mengatakan dalam pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, kewenangan dimiliki pemerintah Aceh cukup luas. Sebagai contoh dalam UU No.11 Tahun 2006 mengenai pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) dan Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati), harus mendapat persetujuan gubernur Aceh. Pada hal pengangkatan Kapolda dan Kajati memiliki prosedur sendiri, pengangkatan Kapolda Melalui Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) dan pengangkatan Kajati melalui

⁸⁶ Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, www.saldiisra.web.id, Diakses 12 Mei 2015.

Kejaksanaan Agung (Kajagung), namun hal ini tidak berlaku untuk Aceh. Perubahan istilah ‘persetujuan’ menjadi ‘pertimbangan’, dalam relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana termuat dalam UU No.11 Tahun 2006 Pasal 8, maknanya adalah tidak boleh ada suatu keputusan yang menyangkut dengan kepentingan khusus Aceh yang tidak melibatkan pemerintahan Aceh.⁸⁷

Ferry Mursyidan Baldan mengatakan, UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ini, semenjak awal pembentukannya bertujuan untuk memperkokoh/melanggengkan perdamaian yang sudah tercipta di Aceh. Undang-Undang ini bertujuan memberi pengaturan agar masyarakat dan pemerintah Aceh dapat membangun kehidupannya pasca-konflik dan pasca-tsunami. Sehingga Aceh tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁸⁸

Apa yang dikemukakan Ferry Mursidan Baldan tujuan pembentukan Undang-Undang pemerintahan Aceh adalah memperkokoh perdamaian di Aceh, mendukung dan sesuai dengan teori B.C Smith. Menurut B.C Smith, kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan kepentingan pemerintah pusat. Salah satu tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat adalah menciptakan stabilitas politik (*create political stability*). Melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan suasana kehidupan sosial politik yang damai dan mengakhiri konflik.

Bagaimana hubungannya dengan teori Svetlana Tsalik. Menurutnya, salah satu pertimbangan elite nasional mendesentralisasikan kekuasaan adalah salah satu cara untuk memperbaiki tatanan dan mempersatukan negara (integrasi) menghadapi

⁸⁷ Ferry Mursyidan Baldan, *Op.Cit*, hlm. 234.

⁸⁸ Laporan Panitia Khusus Pada Rapat Paripurna DPR RI Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh menjadi Undang-Undang. Jakarta 12 Juli 2006, www.parlemen.net, diakses pada tanggal 15 Desember 2015.

kelompok yang hendak memisahkan diri (separatisme). Apa yang dikemukakan Ferry Mursyidan Baldan tujuan pembentukan Undang-Undang pemerintahan Aceh agar Aceh menjadi bagian dari Negara Kesatuan Indonesia Republik Indonesia, sejalan dan memperkuat teori Svetlana Tsalik.

Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam merespon reaksi masyarakat sipil Aceh mengatakan, UU No. 11 Tahun 2006, bertujuan untuk menciptakan suasana aman dan damai yang dapat dinikmati masyarakat Aceh dari kota sampai ke pelosok-pelosok. Selain itu diharapkan pemerintah Aceh gubernur dan bupati/walikota dapat melaksanakan pembangunan ekonomi, sosial, dan politik, sehingga keadilan dan kesejahteraan masyarakat Aceh dapat meningkat.⁸⁹

Menurut teori B.C Smith, kebijakan desentralisasi mengandung nilai dan tujuan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Salah satu tujuan untuk kepentingan pemerintah pusat adalah menciptakan stabilitas politik (*create political stability*). Melalui kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan suasana kehidupan sosial politik yang damai dan mencegah konflik di daerah. Salah satu tujuan desentralisasi dari aspek kepentingan daerah *local responsiveness* yakni melalui desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik bagi pemerintah daerah untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Ungkapan Wakil Presiden Jusuf Kalla Menurut Jusuf Kalla yang menyatakan tujuan dari UU No 11 Tahun 2006 adalah menciptakan suasana aman dan damai di Aceh, dan diharapkan pemerintah Aceh dapat melaksanakan pembangunan ekonomi, sosial, dan politik, mendukung dan sejalan dengan teori desentralisasi B.C Smith.

⁸⁹ Jusuf Kalla, *Pengantar Wakil Presiden Republik Indonesia*, dalam Ferry Mursyidan Baldan *Op.Cit*, hlm. xii-xiii.

Penolakan GAM terhadap UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ini tidak terjadi, hal ini disebabkan terjadi konsensus antara pemerintah pusat yang diwakili Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan pihak GAM. Kesepakatanannya adalah GAM menerima dulu UU No.11 Tahun 2006, kekurangannya akan diperbaiki kemudian. Akhirnya pihak GAM menerima Undang-undang ini. Sebagaimana dikatakan Fachrur Razi,

Awalnya GAM tidak menerima UU No. 11 Tahun 2006. GAM menganggap pasal pembagian kewenangan dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh pada Pasal 7 dan Pasal 8 dianggap tidak sejalan dengan MoU Helsinki. Pasal-pasal tersebut masih memberi peluang kepada pemerintah pusat untuk mengintervensi kewenangan pemerintahan Aceh dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi yang sudah diberikan. GAM ketika itu hendak membuat pernyataan resmi untuk menolaknya. Kemudian terjadi konsensus politik antara pemerintah pusat yang diwakili Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan tokoh GAM. Dimana dalam pertemuan Jusuf Kalla dengan tokoh GAM terjadi kesepakatan. Kesepakatanannya adalah agar GAM menerima dulu UU No.11 Tahun 2006, kemudian kekurangannya akan diperbaiki kemudian. Inilah konsensus politik yang dilakukan pemerintah pusat dengan GAM. Akhirnya GAM bersedia menerima Undang-Undang ini. Kalau elite GAM ketika itu tidak menerima, maka sampai hari ini perdamaian tidak akan terjadi di Aceh.⁹⁰

Apa yang diungkapkan oleh Fachrur Razi, bahwa konsensus yang terjadi antara pemerintah dengan tokoh mantan GAM untuk menerima UU No 11 Tahun 2006 adalah hasil kompromi antara pemerintah pusat melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan tokoh-tokoh mantan GAM. Komprominya adalah GAM

⁹⁰ Wawancara dengan Fachrul Razi di Depok, 10 April 2015.

menerima UU No 11 Tahun 2006, perbaikannya akan dilakukan kemudin hari nanti.

Ungkapan Fachrur Razi ini sejalan dengan teori konsensus Maurice Duverger. Menurutnya, kompromi mencerminkan keseimbangan kekuasaan yang berlaku ketika kekuatan-kekuatan politik yang bertikai mundur dan saling akomodasi. Salah satu teknik konsensus adalah teknik negosiasi yakni pihak yang bertikai memperhatikan kepentingan masing-masing dan membuat konsesi.

Apa yang dilakukan pemerintah melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla menghadapi sikap GAM yang menolak UU No 11 Tahun 2006 dengan melakukan negosiasi dengan pihak GAM, hal ini sesuai dengan teori elite Suzanne Keller. Menurutny, elite strategis memiliki peran dan tanggung jawab dalam melembagakan kesatuan moral suatu masyarakat dan menekankan kepada tujuan-tujuan dan kepentingan bersama, mengatasi perpecahan, dan mengatasi konflik.

Berdasarkan uraian di atas, pembahasan isu pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 7 dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana rumusan RUU PA Pasal 8, diwarnai perdebatan dan konsensus antar-fraksi di DPR. Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dipe-ngaruhi kepentingan partai politik bersifat ideologi berupa memelihara negara kesatuan. F-PG, FPPP, F-BPD, F-PD, dan F-PDS berpandangan pemerintah pusat perlu kewenangan lainnya selain 6 kewenangannya. Alasan fraksi-fraksi ini untuk memelihara bentuk negara kesatuan. Menurut Ferry Mursidan Baldan (F-PG) dalam negara kesatuan kekuasaan tidak dibagi, tapi didelegasikan. Alasan lainnya sebagaimana dikemukakan Rapiuddin Hamarung juru bicara F-BPD adalah dalam negara

kesatuan peran pemerintah pusat besar untuk membuat norma, standar, dan mengawasi pelaksanaan desentralisasi yang diberikan kepada Aceh.

F-PDIP, F-PAN, F-PKS, F-PKB, dan F-PBR menolak pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh pemerintah pusat tidak memerlukan kewenangan selain 6 kewenangannya. Fraksi-fraksi menekankan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Beberapa alasan yang dikemukakan fraksi-fraksi ini adalah rumusan pasal tersebut bersifat multi tafsir dan memberi ruang kepada pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Menurut Ahmad Farhan Hamid (F-PAN) dan M. Nasir Jamil (F-PKS), kuatnya intervensi pemerintah pusat terhadap Aceh pada masa lalu merupakan salah satu sumber konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.

Konsensus mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dilakukan melalui Musyawarah disertai lobi-lobi, dan *bargaining* fraksi-fraksi. Kesepakatannya adalah pemerintah pusat diberikan kewenangan selain 6 kewenangannya, untuk menentukan standar dan mengawasi implementasi desentralisasi yang diberikan kepada Aceh. Kewenangan ini tidak akan digunakan pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dipengaruhi kepentingan ideologi partai berupa memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan memelihara ciri negara kesatuan. F-PKB, F-PPP, F-PAN, dan F-PKS berpandangan, pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh perlu meminta persetujuan pemerintah Aceh. Alasan yang dikemukakan fraksi-fraksi ini adalah untuk mencegah kesewenang-wenangan

pemerintah pusat terhadap pemerintah Aceh, akhirnya dapat menimbulkan konflik antara pemerintah pusat dengan Aceh. Sikap fraksi-fraksi seperti ini dikemukakan Ahmd Farhan Hamid juru bicara F-PAN dan M. Nasir Jamil juru bicara F-PKS dalam Rapat Pansus.

F-BPD, F-PG, F-PDIP, F-PBR, F-PDS, dan F-PD berpandangan, pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh tidak perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Alasan dan pertimbangan fraksi-fraksi ini adalah model relasi tersebut dianggap tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang bersifat hirarkis, dan mengarah kepada bentuk negara federal. Sikap fraksi-fraksi yang seperti ini dikemukakan oleh Sutradara Ginting juru bicara F-PDIP dan Benny Kabur Harman juru bicara F-PD.

Konsensus mengenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dilakukan dengan cara musyawarah disertai lobi-lobi, dan *bargaining* fraksi-fraksi. Kesepakatannya adalah istilah 'persetujuan' diganti dengan 'pertimbangan'. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh akan melibatkan pemerintahan Aceh dalam hal ini DPRA dan gubernur.

Isu mengenai relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh menimbulkan perdebatan yang kuat antar fraksi-fraksi dibandingkan dengan perdebatan mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Karena sikap dan pandangan F-PDIP yang beranggapan bahwa, pemerintah pusat harus meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan pemerintah Aceh sudah menjurus perubahan bentuk negara, dari negara kesatuan ke bentuk negara federasi.

Setelah disetujuinya RUU PA menjadi Undang-Undang, isu mengenai pembagian kewenangan dan relasi kewenangan

antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagaimana termuat dalam UU No.11 tahun 2006 pada Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 11, menimbulkan penolakan dari kalangan masyarakat sipil Aceh. Pasal-pasal tersebut dianggap memperkuat peranan pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh dalam melaksanakan desentralisasi yang sudah diberikan. Selain itu, pasal-pasal tersebut mendistorsi kewenangan pemerintah Aceh. Sikap masyarakat sipil Aceh ini dikemukakan oleh Faisal Putra mantan tokoh GAM dan Taufik Abda salah seorang tokoh SIRA. Kesepakatan antara pemerintah pusat dengan masyarakat sipil Aceh diselesaikan melalui musyawarah antara pemerintah pusat melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan mantan tokoh-tokoh GAM. Kesepakatanannya adalah GAM menerima apa yang sudah dirumuskan pada UU No.11 Tahun 2006, kekurangannya akan diperbaiki kemudian.

Pertimbangan fraksi-fraksi memberikan kewenangan khusus kepada Aceh berupa pembagian dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dilandasi beberapa hal. *Pertama*, menciptakan stabilitas di Aceh dalam pengertian memperkokoh perdamaian di Aceh. Pertimbangan ini sebagaimana diungkapkan Benny Kabur Harman juru bicara F-PD. Pertimbangan elite-elite fraksi memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh bertujuan untuk membangun stabilitas politik di Aceh. Pertimbangan stabilitas politik ini juga dikemukakan Taufiqurrahman Saleh juru bicara F-PKB dan M. Nasir Jamil juru bicara F-PKS. Pertimbangan fraksi-fraksi ini menyetujui model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah untuk menciptakan suasana perdamaian di Aceh. Pertimbangan stabilitas politik dikemukakan Ferry Mursyidan Baldan ketua Pansus RUU PA yang menyatakan tujuan dari UU No 11 Tahun 2006 adalah menciptakan perdamaian di Aceh.

Kedua, memperkokoh integrasi atau NKRI dari ancaman separatisme. Menurut Benny Kabur Harman, pertimbangan fraksi-fraksi menyetujui memberikan kewenangan khusus kepada Aceh mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, untuk menjaga kedaulatan negara dan memelihara integrasi. Pertimbangan ini juga dikemukakan Ferry Mursyidan Baldan, tujuan F-PG memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah untuk memperkuat integrasi.

Ketiga, aspek internasional yakni membangun image positif terhadap internasional. Pertimbangan sebagaimana dikemukakan Benny Kabur Harman juru bicara F-PD yang menyatakan pertimbangan fraksi memberikan kewenangan kepada Aceh adalah dalam rangka membangun image yang positif ke dunia internasional bahwa pemerintah Indonesia menyelesaikan konflik dengan Aceh melalui cara damai sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Keempat, memotivasi pemerintah Aceh untuk melaksanakan pembangunan. Menurut Benny Kabur Harman pertimbangan elite-elite fraksi dalam memberikan kewenangan khusus kepada Aceh agar pemerintah Aceh dapat berkonsentrasi melaksanakan pembangunan. *Kelima*, partisipasi pemerintah daerah. Hal ini sebagaimana diungkapkan Ahmad Farhan Hamid juru bicara F-PAN, yang menyatakan salah satu pertimbangan memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh mengenai relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagai bentuk partisipasi pemerintah daerah ikut merumuskan kebijakan nasional.

Pertimbangan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh berupa pembagian dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dilandasi beberapa pertimbangan. *Pertama*, menciptakan suasana aman dan stabil di Aceh. Pertimbangan ini sebagaimana dikemukakan Wakil Presiden

Jusuf Kalla yang menyatakan, tujuan dari UU No 11 Tahun 2006 adalah menciptakan stabilitas dan suasana aman dan damai di Aceh. Pertimbangan ini juga disampaikan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra yang menjadi pertimbangan pemerintah merumuskan model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. *Kedua*, memelihara integrasi dari ancaman seperatisme. Pertimbangan ini sebagaimana dikemukakan Yusril Ihza Mahendra, yang mengatakan salah satu pertimbangan pemerintah merumuskan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah untuk memelihara integrasi.

Ketiga, memotivasi pemerintah lokal melaksanakan pembangunan. Pertimbangan ini dikemukakan Menkoinfo Sofyan Djailil yang mengatakan, pertimbangan pemerintah merumuskan RUU PA Pasal 7 adalah untuk memotivasi pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan. Pertimbangan yang sama juga diungkapkan Wakil Presiden Jusuf Kalla dan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra. Jusuf Kalla menyatakan pertimbangan dan tujuan dari UU No 11 Tahun 2006 adalah agar pemerintah Aceh dapat melaksanakan pembangunan ekonomi, sosial, dan politik. Sementara Mensesneg Yusril Ihza Mahendra mengemukakan salah satu pertimbangan pemerintah merumuskan model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh adalah memotivasi pemerintah Aceh untuk melaksanakan pembangunan.

Sikap masyarakat sipil terutama yang berasal dari Aceh, menolak usulan pemerintah mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, yang menyatakan pemerintah pusat perlu kewenangan selain enam kewenangannya. Alasannya model pembagian kewenangan tersebut merupakan sarana pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh. Masyarakat sipil Aceh mendukung usulan pemerintah me-

ngenai relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh yang menyatakan, pemerintah pusat perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepatingan khusus Aceh. Alasan yang dikemukakan adalah sesuai dengan MoU Helsinki.

Peran yang dilakukan masyarakat sipil Aceh untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh dilakukan oleh JDA dengan menyampaikannya kepada DPR atas undangan DPR dan atas inisiatif sendiri dengan melakukan lobi dengan elite-elite DPR, hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Syaifullah Ma'syum juru bicara F-PKB yang menyatakan, masyarakat sipil Aceh melalui JDA sangat aktif memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh kepada anggota Pansus RUU PA.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai isu pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan relasi kewenangannya dipengaruhi ideologi partai berupa memelihara ciri negara kesatuan dan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Pertimbangan elite-elite fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan yang bersifat khusus kepada Aceh berkaitan dengan isu pembagian dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dilandasi pertimbangan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan Aceh. Kepentingan pemerintah pusat didominasi pertimbangan untuk memelihara stabilitas politik dan memperkuat integrasi dari ancaman separatisme. Kepentingan pemerintah Aceh didominasi pertimbangan memotivasi pemerintah Aceh untuk melaksanakan pembangunan.

Mengapa didominasi oleh pertimbangan stabilitas politik dan integrasi, karena Aceh semenjak berdirinya GAM tahun 1976 sudah mengalami konflik dengan pemerintah pusat. Hal ini telah menimbulkan korban nyawa pihak GAM, rakyat Aceh, dan pihak TNI/Polri. Dengan kebijakan desentralisasi melalui

Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini diharapkan dapat mengakhiri konflik dan sekaligus dapat menciptakan stabilitas politik di Aceh. Selain itu, kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh ini dalam rangka memperkuat integrasi. Karena GAM melalui MoU Helsinki sudah menyatakan bahagian dari Indonesia, dan meminta sejumlah kewenangan khusus untuk Aceh.

Pertimbangan kepentingan pemerintah Aceh yakni memotivasi pemerintah Aceh untuk melaksanakan pembangunan, karena Aceh setelah konflik dan setelah bencana tsunami memerlukan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi disegala bidang. Hal ini memerlukan konsentrasi dan keseriusan pemerintah daerah untuk melaksanakannya. Karena dalam implementasinya, pemerintah Aceh yang memiliki peran secara langsung dalam melaksanakan pembangunan dimaksud.●

BAB 5

PENUTUP

BAB ini merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan, temuan hasil penelitian dan implikasi teori. Kesimpulan ditarik dari permasalahan penelitian dan pertanyaan penelitian disesuaikan dengan analisis hasil penelitian. Temuan hasil penelitian bersumber dari hasil penelitian. Implikasi teori bersumber dari teori utama yang digunakan pada bab pendahuluan dan relevansinya dengan hasil penelitian.

5. 1. Kesimpulan

KESIMPULAN penelitian terkait dengan proses perumusan Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di DPR, bersumber dari dua pertanyaan penelitian. *Pertama*, bagaimana proses perdebatan dan konsensus antar fraksi-fraksi mengenai isu pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, partai politik lokal, dan calon perseorangan? *Kedua*, apa yang menjadi pertimbangan elite fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh?

Maurice Duverger menyatakan bahwa konflik dan konsensus saling melengkapi, konflik secara umum akan menuju konsensus. Pembahasan isu tentang partai politik lokal, calon perseorangan, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, diwarnai perbedaan sikap dan konsensus antar fraksi-fraksi di DPR.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi isu tentang partai politik lokal dipengaruhi ideologi partai berupa nilai demokrasi, konstitusi, dan agama. F-PD, F-PAN, F-PG, F-PKB, F-PKS, F-PPP, F-BPD, dan F-BPR menekankan nilai demokrasi. Fraksi-fraksi ini mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasannya sebagaimana dikemukakan Rapiuddin Hamarung juru bicara F-BPD yang menyatakan, partai politik lokal sebagai sarana membangun demokrasi Indonesia. F-PDIP dan F-PDS menekankan nilai konstitusi, menolak memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal. Alasannya sebagaimana dikemukakan Sutradara Ginting yang menyatakan partai politik lokal belum diatur dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan aspirasi masyarakat Aceh daerah dapat disalurkan melalui partai politik nasional.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi isu tentang partai politik lokal diwarnai pengaruh nilai agama. F-PKS yang berideologi Islam mendukung adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan M. Nasir Jamil yang menyatakan bicara masyarakat dan negara berarti berbicara agama. F-PD ideologi partainya nasionalisme menolak adanya frasa 'kepentingan agama' sebagai salah satu fungsi partai politik lokal di Aceh. Alasannya sebagaimana dikemukakan Benny Kabur Harman menyatakan memperjuangkan kepentingan agama tidak termasuk dalam fungsi partai politik.

Konsensus isu tentang partai politik lokal dilakukan dengan cara musyawarah disertai upaya lobi dan *bargaining* antara fraksi-fraksi. F-PDS berideologi nasionalis religius menerima partai politik lokal setelah F-PBR berideologi Islam melalui Zainal Abidin Hussein mengusulkan frasa 'kepentingan agama' diganti dengan 'kepentingan anggota' dalam pengertian partai

politik lokal. Usulan ini disetujui fraksi , F-PKS dan F-PAN. F-PDIP menerima partai politik lokal setelah syarat yang diajukan fraksi ini melalui Irmadi Lubis diterima semua fraksi-fraksi. Persyaratan dimaksud adalah anggota partai politik nasional dapat merangkap menjadi anggota partai politik lokal, partai politik lokal diberlakukan untuk semua daerah, dan pengaturan partai politik lokal diatur melalui Undang-Undang partai politik.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi isu tentang calon perseorangan dipengaruhi kepentingan ideologi partai berupa nilai demokrasi. F-PG, F-PDIP, F-F-PD, F-PPP, F-PKS, F-BPD, F-PD, dan F-PBR menghendaki masa berlaku calon perseorangan dibatasi satu kali Pilkada, setelahnya melalui partai politik. Alasannya sebagaimana dikemukakan Beny Kabur Harman (F-PD) menyatakan demokrasi dibangun di melalui partai politik. F-PAN menghendaki masa berlaku calon perseorangan dibatasi satu kali Pilkada, setelahnya diserahkan kepada DPRA. Alasannya sebagaimana dikemukakan Ahmad Farhan Hamid menyatakan, demokrasi memberikan kewenangan yang besar kepada daerah. F-PKB menghendaki masa berlaku calon perseorangan tidak dibatasi. Alasannya sebagaimana dikemukakan Syaifullah Ma'syum menyatakan, untuk memotivasi partai politik memperbaiki performanya di mata publik dalam melaksanakan fungsi penyalur aspirasi publik.

Konsensus mengenai isu tentang calon perseorangan, diperoleh dengan jalan musyawarah disertai lobi dan *bargaining* antar fraksi-fraksi di Rapat Panja. Kesepakatan calon perseorangan, setelah F-KB dan F-PAN menerima usulan Fraksi-fraksi yang menghendaki kewenangan masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan hanya untuk Pilkada tahun 2006, setelah pendekatan yang dilakukan F-PG. Alasan F-PAN dan F-PKB menerima, usulan tersebut adalah untuk memberikan kesempatan kepada mantan GAM mengikuti proses politik di Aceh.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi mengenai tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dipengaruhi kepentingan ideologi partai berupa nilai negara kesatuan dan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan Aceh. F-PG, FPPP, F-BPD, F-PD, dan F-PDS berpandangan, pemerintah pusat perlu kewenangan lainnya selain enam kewenangannya. Alasan fraksi-fraksi ini adalah dalam rangka memelihara negara kesatuan. Alasan lainnya adalah sebagai perwujudan peran pemerintah pusat dalam negara kesatuan membuat standar dan mengawasi pelaksanaan desentralisasi yang diberikan kepada daerah. F-PDIP, F-PAN, F-PKS, F-PKB, dan F-PBR berpandangan pemerintah pusat tidak memerlukan kewenangan selain enam kewenangannya. Alasannya, hal tersebut memberi ruang kepada pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah Aceh, akibatnya dapat menimbulkan konflik pemerintah pusat dengan Aceh. Intervensi pemerintah pusat yang begitu besar kepada Aceh, merupakan salah satu sumber konflik pemerintah pusat dengan Aceh masa lalu.

Konsensus mengenai isu tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dilakukan dengan cara musyawarah disertai upaya lobi dan *bargaining* antar fraksi-fraksi yang pro dan yang kontra. F-PBD di Rapat Panja mengusulkan agar pemerintah pusat diberikan kewenangan selain 6 kewenangannya. Kewenangan pemerintah pusat ini diperlukan untuk menentukan standar dan mengawasi implementasi desentralisasi yang diberikan kepada Aceh. F-PAN, F-PKS, dan F-PKB menerima usulan ini dengan kesepakatan, kewenangan pemerintah pusat dimaksud tidak akan digunakan untuk mengintervensi kewenangan pemerintah Aceh.

Perbedaan sikap fraksi-fraksi isu tentang relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dipengaruhi kepentingan ideologi partai politik berupa nilai negara kesatuan dan memelihara

hubungan pemerintah pusat dengan Aceh. F-PKB, F-PPP, F-PAN, dan F-PKS menekankan nilai memelihara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Fraksi-fraksi ini berpandangan, pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh perlu meminta persetujuan pemerintah Aceh. Alasan yang dikemukakan fraksi-fraksi ini adalah untuk mencegah kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap pemerintah Aceh. Apabila ini terjadi, akan menimbulkan konflik antara pemerintah pusat dengan Aceh. Sementara F-BPD, F-PG, F-PDIP, F-PBR, F-PDS, dan F-PD menekankan nilai negara kesatuan. Fraksi-fraksi ini berpandangan, pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh tidak perlu meminta persetujuan kepada pemerintah Aceh. Alasan fraksi-fraksi ini adalah model relasi tersebut dianggap tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang bersifat hirarkis.

Konsensus isu tentang relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dilakukan dengan cara musyawarah disertai lobi dan *bargaining* antar fraksi-fraksi yang pro dan kontra. F-PG di Rapat Panja mengusulkan dalam relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, istilah 'persetujuan' diganti dengan 'pertimbangan'. Pemerintah pusat dalam membuat kebijakan berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh akan melibatkan pemerintah Aceh. F-PAN, F-PKB, F-PKS menerima usulan perubahan dimaksud dengan alasan pemerintah pusat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan khusus Aceh akan melibatkan pemerintah Aceh. F-PDIP menerima usulan F-PG dengan pertimbangan tidak bertentangan dengan negara kesatuan.

B.C. Smith menyatakan kebijakan desentralisasi mengandung aspek nilai dan tujuan yaitu untuk kepentingan pemerintah pusat (kepentingan nasional) dan aspek kepentingan pemerintah

daerah. Bentuk aspek kepentingan pemerintah pusat adalah pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan menciptakan stabilitas politik. Bentuk aspek kepentingan daerah adalah persamaan politik (*political equality*), tanggung jawab pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*). Svetlana Tsalik mengemukakan beberapa pertimbangan elite-elite nasional melakukan kebijakan desentralisasi kepada pemerintah lokal apabila kebijakan desentralisasi bermanfaat bagi kepentingan partai politiknya untuk posisi jabatan dan konstituen, persyaratan internasional untuk memberikan bantuan, dan untuk memelihara integrasi dari ancaman kelompok separatisme.

Pertimbangan fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh melalui UU No. 11 Tahun 2006 mengenai isu tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, partai politik lokal, dan calon perseorangan dilandasi beberapa pertimbangan. Pertimbangan dimaksud adalah kepentingan pemerintah pusat, kepentingan pemerintah daerah, kepentingan partai politik, dan kepentingan internasional.

Pertimbangan kepentingan pemerintah pusat aspek pertimbangan pendidikan politik ini sebagaimana dikemukakan Ahmad Farhan Hamid juru bicara F-PAN. Pertimbangan fraksinya memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah sebagai sarana mantan GAM belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar memahami berbagai aturan yang berlaku secara nasional. Pertimbangan sarana latihan kepemimpinan sebagaimana yang dikemukakan Taufiqurrahman Saleh juru bicara F-PKB, yang menyatakan pertimbangan F-PKB mendukung partai politik lokal adalah sebagai sarana latihan dan pembinaan untuk melahirkan

pemimpin nasional. Pemimpin nasional dapat berasal dari partai politik nasional dan partai politik lokal.

Pertimbangan kepentingan pemerintah pusat menciptakan stabilitas politik, hal ini diungkapkan Kabur Harman juru bicara F-PD Taufiqurahman Saleh juru bicara F-PKB, M. Nasir Jamil juru bicara F-PKS, Ferry Mursidan Baldan Ketua Pansus (F-PG), Menkoinfo Sofyan Djalil, Wakil Presiden Jusuf Kalla menyatakan, salah satu pertimbangan menyetujui model relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, partai politik lokal, dan calon perseorangan bertujuan untuk membangun stabilitas politik di Aceh.

Kepentingan pemerintah pusat untuk memperkokoh integrasi atau NKRI dari ancaman separatisme, sebagaimana yang dikemukakan Ferry Mursidan Baldan, M. Nasir Jamil (F-PKS), Syaifullah Ma'shum (F-PKB), Menkoinfo Sofyan Djalil, yang menyatakan salah satu alasan mendukung memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal adalah untuk memelihara integrasi nasional.

Pertimbangan kepentingan daerah aspek persamaan politik (*political equality*) yakni memberikan peluang kepada semua kepada masyarakat Aceh untuk berpartisipasi dalam aktifitas politik lokal. Pertimbangan ini dikemukakan Ahmad Farhan Hamid (F-PKB), Rapiuddin Hamarung juru bicara F-BPD, Menkoinfo Sofyan Djalil. Alasan memberikan kewenangan kepada masyarakat Aceh mendirikan partai politik lokal dan mengikuti Pilkada melalui calon perseorangan adalah sebagai sarana masyarakat Aceh ikut berperan dalam kehidupan politik lokal. dan mengakomodasi kehendak mantan GAM mengikuti Pilkada di Aceh.

Kepentingan daerah aspek memotivasi pemerintah daerah melaksanakan pembangunan (*local responsiveness*), diungkapkan Benny Kabur Harman (F-PD) Menkoinfo Sofyan Djalil,

Wakil Presiden Jusuf Kalla menyatakan salah satu pertimbangan memberikan kewenangan khusus kepada Aceh untuk mendorong pemerintah Aceh dapat berkonsentrasi melaksanakan pembangunan. Kepentingan daerah aspek partisipasi pemerintah daerah (*local Participation*). Pertimbangan sebagaimana diungkapkan Ahmad Farhan Hamid yang menyatakan salah satu pertimbangan F-PAN memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh mengenai relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sebagai bentuk partisipasi pemerintah Aceh ikut merumuskan kebijakan nasional.

Pertimbangan kepentingan partai adalah ideologi partai politik berupa nilai demokrasi, konstitusi, hubungan pemerintah pusat dan Aceh yang stabil, negara kesatuan, dan agama. Nilai-nilai demokrasi, konstitusi dan agama terlihat dalam perbedaan sikap fraksi-fraksi ketika membahas partai politik lokal dan calon perseorangan. Nilai-nilai hubungan pemerintah pusat dan negara kesatuan terlihat pada perbedaan sikap fraksi-fraksi ketika membahas isu pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dan isu relasi pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.

Pertimbangan aspek internasional yakni membangun image positif terhadap internasional, pertimbangan sebagaimana dikemukakan F-PD melalui Benny Kabur Harman Menkoinfo Sofyan Djalil menyatakan, alasan memberikan kewenangan kepada Aceh adalah dalam rangka membangun image yang positif ke dunia internasional bahwa pemerintah Indonesia mampu menyelesaikan konflik dengan Aceh melalui cara damai sesuai prinsip demokrasi. Penyelesaian konflik pemerintah pusat dengan GAM melibatkan aktor internasional yaitu *Crisis Management Initiative* (CMI), Uni Eropa, dan negara-negara ASEAN.

5.2. Temuan Hasil Penelitian

PERTAMA, isu tentang partai politik lokal melahirkan perdebatan yang kuat antar fraksi-fraksi selama proses perumusannya, dibandingkan dengan isu pembagian dan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, dan calon pereorangan. Hal ini disebabkan sikap F-PDIP yang berpandangan bahwa partai politik merupakan sarana mantan GAM untuk kepentingan politiknya memisahkan diri dari NKRI. Partai politik lokal hanya peralihan strategi mantan GAM dari perjuangan bersenjata ke perjuangan politik demokrasi. Sementara fraksi-fraksi lainnya berpandangan, partai politik lokal hanya sebagai sarana mantan GAM untuk berpartisipasi dalam politik di Aceh, tidak akan digunakan mantan GAM untuk kepentingan politiknya. Alasannya adalah GAM melalui MoU Helsinki sudah menyatakan sikap sebagai bagian dari NKRI.

Kedua, perbedaan sikap fraksi-fraksi isu tentang pembagian kewenangan, relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, partai politik lokal dan calon perseorangan, dilandasi kepentingan ideologi partai berupa nilai demokrasi dan negara kesatuan. Perbedaan pandangan fraksi-fraksi ini terletak pada penekanannya saja, pada dasarnya semua fraksi menganut kedua nilai ideologi dimaksud. Secara terbatas perbedaan fraksi-fraksi juga dilandasi ideologi berupa nilai agama, terutama dalam membahas tentang partai politik lokal.

Ketiga, fraksi-fraksi mengutamakan mekanisme musyawarah disertai lobi dan *bargaining* dari pada melakukan *voting* dalam menyelesaikan perbedaan mengenai isu mengenai pembagian kewenangan, relasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, partai politik lokal dan calon perseorangan. Mekanisme musyawarah ini ditempuh untuk menghindari terjadinya gugatan ke MK dari fraksi-fraksi yang kalah *voting*. Kalau ini terjadi akan menghambat langkah-

langkah pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah Aceh.

Keempat, pertimbangan fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh didominasi oleh pertimbangan kepentingan pemerintah pusat untuk memelihara stabilitas politik dan memperkuat integrasi dari ancaman separatisme, dan kepentingan pemerintah daerah untuk memperluas partisipasi politik dan memotivasi pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan.

5.3. Implikasi Teori

MAURICE Duverger menyatakan bahwa konflik dan konsensus saling melengkapi, konflik secara umum akan menuju konsensus. Hasil pembahasan menunjukkan memperkuat teori konflik dan konsensus tersebut. Perumusan desentralisasi untuk Aceh isu tentang pembagian kewenangan dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh, partai politik, dan calon perseorangan diwarnai perbedaan sikap dan kompromi antar fraksi-fraksi.

Maurice Duverger mengemukakan salah satu bentuk konflik kelompok ideologi adalah konflik partai politik yang dilandaskan ideologi partai. Maswadi Rauf salah satu model konsensus adalah model konsensus pendapat internal, yakni konsensus dicapai dari gabungan pendapat dari pihak-pihak yang terlibat konflik, dengan mekanisme musyawarah dan *bargaining*. Hasil pembahasan dan analisis meneguhkan kedua teori tersebut, perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam proses perumusan keempat isu yang dimaksud, dilandasi kepentingan ideologi partai berupa nilai demokrasi, negara kesatuan, dan memelihara hubungan pemerintah pusat dengan Aceh. Fraksi-fraksi menggunakan mekanisme musyawarah disertai lobi dan *bargaining* untuk mengakhiri perbedaan.

B.C.Smith menjelaskan, kebijakan desentralisasi mengandung

aspek nilai dan tujuan yaitu untuk kepentingan pemerintah pusat (kepentingan nasional) dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Bentuk aspek kepentingan pemerintah pusat adalah pendidikan politik (*political education*). Melalui desentralisasi diharapkan masyarakat akan belajar dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi. Latihan kepemimpinan, melalui desentralisasi diharapkan mampu memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin pada level nasional. Menciptakan stabilitas politik, melalui kebijakan desentralisasi diharapkan dapat menciptakan perdamaian dan mengakhiri konflik. Bentuk kepentingan pemerintah daerah berupa *political equality*, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Pertanggung jawaban pemerintah lokal (*local accountability*), melalui kebijakan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Respons pemerintah daerah (*local responsiveness*), melalui desentralisasi memotivasi pemerintah daerah untuk meningkatkan pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Pertimbangan fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh untuk kepentingan pemerintah pusat adalah agar mantan GAM belajar berintegrasi dengan masyarakat dan belajar memahami berbagai aturan yang berlaku secara nasional, melahirkan pemimpin nasional yang berasal dari partai politik nasional dan partai politik lokal, dan untuk memperkokoh perdamaian di Aceh. Kepentingan pemerintah daerah adalah untuk memberikan kesempatan kepada semua masyarakat Aceh berperan dalam proses politik, memotivasi pemerintah Aceh melaksanakan pembangunan, dan partisipasi pemerintah Aceh dalam merumuskan kebijakan nasional (*'local participation'*). Hasil studi menunjukkan memperkuat teori

desentralisasi B.C Smith, kecuali Kepentingan daerah aspek pertanggung jawaban pemerintah lokal (*local accountability*).

Menurut Svetlana Tsalik, beberapa pertimbangan elite nasional melakukan kebijakan desentralisasi adalah apabila kebijakan desentralisasi bermanfaat bagi kepentingan partai politiknya berupa posisi dalam pemerintahan dan konsituennya. dengan melakukan kebijakan desentralisasi, terdapat manfaat politik bagi kepentingan partai politik mereka berupa posisi dan jabatan di pemerintahan dan kepentingan konstituennya. Persyaratan internasional untuk memberikan bantuan, dan untuk memelihara integrasi dari ancaman kelompok separatisme.

Pertimbangan fraksi-fraksi dan pemerintah memberikan kewenangan khusus kepada Aceh dilandasi kepentingan ideologi partai politik yang bersifat demokrasi untuk memotivasi partai politik mengadakan reformasi menjadi partai politik yang demokratis dalam melaksanakan fungsinya. Membangun image positif ke dunia internasional, Indonesia menyelesaikan konflik dengan Aceh menggunakan pendekatan perdamaian, dan memelihara integrasi dari ancaman kelompok separatisme (GAM). Hasil studi memperkuat Teori Svetlana Tsalik, kecuali pertimbangan kepentingan partai politik bersifat pragmatisme dan persyaratan internasional untuk memberikan bantuan.

Teori hubungan pemerintah pusat dengan daerah Carlton Clymer Rodee membantu menjelaskan pandangan fraksi-fraksi dan pemerintah dalam merumuskan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Teori partai politik Herbert Feith membantu menjelaskan pengaruh politik aliran terhadap perbedaan sikap fraksi-fraksi dalam proses pembahasan partai politik lokal.

Teori masyarakat sipil Thomas Meyer, teori globalisasi David Held, memberi kontribusi dalam menjelaskan perjuangan masyarakat sipil terutama LSM Aceh memperjuangkan aspirasi

masyarakat Aceh kepada DPR, dan menjelaskan keterlibatan dunia internasional terutama Crisis Management Initiative (CMI), Uni Eropa, dan negara-negara ASEAN dalam menyelesaikan konflik pemerintah dengan GAM. Teori elite Suzanne Keller, teori hubungan legislatif eksekutif Scott Mainwaring, masing-masing memberi kontribusi menjelaskan peran elite dalam proses merumuskan desentralisasi untuk Aceh, dan menjelaskan dinamika relasi pemerintah dan DPR dalam merumuskan kewenangan untuk Aceh tentang isu pembagian kewenangan dan relasi kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.

Teori desentralisasi B.C Smith dan Svetlana Tsalik tidak seluruhnya sesuai dengan hasil dan analisis penelitian. Berangkat dari temuan tersebut, studi ini mereformulasi sebuah konsep teoritik tentang desentralisasi, sebagai bentuk kontribusi teoritik.

Pertimbangan elite-elite dalam mendestralisasikan kekuasaan kepada daerah, dilandasi kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Kepentingan pemerintah pusat berupa pendidikan politik (*political education*), kebijakan desentralisasi diharapkan masyarakat belajar dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi. Kepemimpinan politik (*political leadership*), kebijakan desentralisasi diharapkan daerah mampu memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin daerah yang mampu menjadi pemimpin nasional. Stabilitas politik (*political stability*), kebijakan desentralisasi diharapkan dapat menciptakan perdamaian dan mengakhiri konflik. Membangun image (*image building*) ke dunia internasional, kebijakan desentralisasi dilandasi membangun *image* ke dunia internasional, suatu negara mampu menyelesaikan konflik internal melalui cara demokratis. Memelihara integrasi, kebijakan desentralisasi untuk memperkuat integrasi terutama dari tekanan kelompok

separatisme.

Bentuk kepentingan pemerintah daerah berupa *political equality*, kebijakan desentralisasi membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Pertanggung jawaban pemerintah daerah (*local accountability*), kebijakan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Renspon pemerintah daerah (*local responsiveness*), desentralisasi memotivasi pemerintah daerah untuk meningkatkan pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Partisipasi pemerintah daerah (*local partisipation*), kebijakan desentralisasi memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah ikut merumuskan kebijakan nasional .

EPILOG

BAGIAN ini membahas hubungan pemerintah pusat dengan Aceh pasca MoU Helsinki dan setelah berlakunya UU No. 11 Tahun 2006. Realitasnya, hubungan pemerintah pusat dengan Aceh kembali diwarnai konflik berkaitan dengan isu bendera Aceh. Berbeda dengan konflik yang terjadi pada masa sebelumnya yaitu kasus DI/TII dan GAM, yang berkonflik adalah pemerintah pusat dengan sekelompok masyarakat Aceh. Konflik yang terjadi isu bendera Aceh adalah konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh (gubernur Aceh dan DPRA).

Konflik pemerintah pusat dengan Aceh ini, bersumber dari Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh (Qanun No. 3 Tahun 2013), khususnya yang terdapat pada Pasal 4 Ayat (1) menyatakan “Bendera Aceh berbentuk empat persegi panjang dengan ukuran lebar $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari panjang, dua buah garis lurus putih di bagian atas, dua buah garis lurus putih di bagian bawah, satu garis hitam di bagian atas, satu garis hitam di bagian bawah, dan di bagian tengah bergambar bulan bintang

dengan warna dasar merah, putih dan hitam.”¹ Bendera dan logo sebagaimana yang terdapat dalam Qanun tersebut, sama dengan bendera dan lambang GAM, bendera ini sudah mulai dikibarkan di kantor-kantor pemerintahan di Aceh.

Menurut gubernur Zaini Abdullah Qanun No. 3 Tahun 2013 khususnya mengenai bendera Aceh ini, sesuai dengan kewenangan yang tertuang dalam MoU Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Qanun mengenai bendera Aceh telah resmi diberlakukan dan telah ditempatkan sebagai Lembaran Aceh Tahun 2013.

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kebijakan pemerintah pusat menghadapi kasus bendera Aceh adalah menolak mengesahkan bendera Aceh, alasannya adalah bendera tersebut sama dengan bendera GAM. Selain itu, bendera Aceh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah (PP) 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, khususnya Pasal 6 Ayat (4) yang menyatakan “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.”²

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam menyikapi masalah bendera Aceh ini, menginginkan diselesaikan melalui jalur pendekatan diplomasi, bukan dengan kekuatan senjata. Upaya ini ditempuh untuk mencegah timbulnya masalah baru yang dinilai sebagai suatu kemunduran yang dapat memicu konflik. Beberapa langkah yang dilakukan pemerintah pusat antara lain adalah melakukan dialog dengan pemerintah Aceh. Salah satu langkah dimaksud adalah dialog yang dilakukan

¹ Qanun adalah Peraturan Daerah (Perda). Lihat UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

² Lihat Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah,

Mendagri Gamawan Fauzi bersama jajarannya dengan pemerintah Aceh yang dipimpin gubernur Aceh Zaini Abdullah di Jakarta, pada tanggal 23 Mei 2013. Pada kesempatan tersebut pemerintah pusat menyampaikan sikap, menolak bendera Aceh karena sama dengan bendera GAM. Mendagri meminta kepada pemerintah Aceh agar merubah gambar yang ada pada bendera Aceh, dengan cara menghilangkan strip hitamnya atau mengganti gambar bintang dengan gambar yang lain, ini berarti bukan bendera GAM lagi. Namun, upaya ini belum mencapai hasil kesepakatan.³

Masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, kebijakan pemerintah pusat menolak pengesahan bendera Aceh. Alasannya, menurut Wakil Presiden RI, Jusuf Kalla, karena bendera tersebut persis sama dengan bendera GAM.⁴ Selain itu, bendera Aceh bertentangan dengan PP No 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Oleh karena itu pemerintah pusat belum mengizinkan bendera Aceh untuk dikibarkan, dan meminta pemerintah Aceh untuk merubah lambangnya.

Kebijakan pemerintah pusat untuk menyelesaikan konflik dengan Aceh berkaitan dengan masalah bendera Aceh, melakukan dialog dengan jajaran pemerintahan Aceh. Di antaranya, pertemuan yang dilakukan Wakil Presiden RI Jusuf Kalla dengan gubernur Aceh Zaini Abdullah, 28 April 2016 di Kantor Wapres, Jakarta. Selain gubernur Aceh, pertemuan itu dihadiri oleh Wali Nanggroe Malik Mahmud Al-Haythar, Ketua DPRA Tgk Muharuddin, Panglima Kodam Iskandar Muda Mayjen (TNI) Rudy L Polandi, Kapolda Aceh Irjen Pol Husein Hamidi, Kepala Kejaksaan Tinggi Aceh Raja Nafrizal, termasuk Ketua Fraksi Partai Aceh Kautsar, dan Ketua Komisi I DPRA, Abdullah Saleh. Dalam pertemuan tersebut, Jusuf Kalla meminta

³ <http://www.beritasatu.com>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2016.

⁴ <http://aceh.tribunnews.com>. Ddiakses pada tanggal 5 Juni 2016.

kepada pemerintah Aceh agar lambang bendera Aceh diubah, format perubahannya diserahkan kepada pemerintah Aceh. Alasannya, karena bendera Aceh sama dengan bendera GAM. Namun konflik pemerintah pusat dengan Aceh masalah bendera Aceh belum mencapai kesepakatan.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah konflik pemerintah pusat dengan Aceh berkaitan dengan bendera Aceh akan menimbulkan konflik kekerasan seperti yang pernah terjadi pada masa sebelumnya yaitu pada kasus DII/TII dan GAM? Dalam kasus bendera Aceh, hal ini tidak mungkin terjadi dengan pertimbangan. Pertama, kebijakan pemerintah pusat masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan masa pemerintahan Presiden Joko Widodo menyelesaikan perbedaan dengan Aceh soal bendera Aceh, dengan menempuh cara berdialog dengan pemerintah Aceh. Pengalaman menunjukkan bahwa penyelesaian perbedaan dengan Aceh melalui dialog merupakan resolusi konflik yang ampuh.

Kedua, ada himbauan dari Wali Nanggroe Malik Mahmud Al-Haythar dan gubernur Aceh Zaini Abdullah yang menghimbau DPRA dan masyarakat untuk tidak mengibarkan bendera Aceh, sebelum adanya persetujuan dengan pemerintah pusat.⁵ Mengingat kedua tokoh tersebut merupakan tokoh-tokoh mantan GAM dan sekarang memegang posisi jabatan tertinggi di Aceh dan memiliki pengaruh yang signifikan di kalangan masyarakat Aceh.

Kalangan masyarakat sipil, mendukung penyelesaian konflik pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh masalah bendera dilakukan dengan cara dialog. Pakar Hukum Tata Negara, Prof Dr Yusril Ihza Mahendra SH berpandangan diperlukan satu sikap kompromis dari kedua belah pihak yaitu pemerintah Aceh dan pemerintah pusat untuk menyelesaikan persoalan bendera Aceh.

⁵ <http://aceh.tribunnews.com>. Diakses pada tanggal 8 Juni 2016.

Pemerintah pusat perlu mundur selangkah dan pemerintah Aceh pun mundur selangkah.

Yusril Ihza Mahendra mengemukakan solusi, yakni agar ben-dera Aceh (bendera Bintang Bulan), tidak lagi dipersoalkan oleh pemerintah pusat, maka bendera itu perlu diubah komposisi unsurnya. Perubahannya adalah dengan menambah bintangnya satu lagi atau tambah tiga atau bisa juga tambah menjadi lima bintang. Yang melambangkan rukun Islam dan melambangkan kekhususan Aceh yakni syariat Islam. Alternatif lain yang disampaikan mantan Mensesneg itu adalah dengan memiringkan sedikit posisi bulan sabitnya, agar tidak persis sama dengan bendera GAM yang ada saat ini. Kalau sudah diubah, berarti sudah tidak persis lagi dengan bendera GAM, sehingga tidak lagi bertentangan dengan undang-undang.⁶

Forum Komunikasi Anak Bangsa (Forkab) Aceh, melalui Ketuanya Polem Muda Ahmad Yani, meminta anggota DPRA/ DPRK Fraksi Partai Aceh (PA) untuk bersikap bijak dan arif dalam menyikapi permasalahan bendera Aceh. Ia meminta Fraksi PA mengalah dan tidak perlu berpolemik dengan pemerintah pusat untuk mengubah bentuk bendera Aceh seperti permintaan pemerintah pusat. Selain itu, Polem Muda Ahmad Yani meminta agar eksekutif dan legislatif Aceh tidak larut dalam polemik bendera Aceh dan mengabaikan kesejahteraan rakyat, terutama anak-anak yatim dan janda korban konflik. Persoalan bendera tidak akan menjamin masyarakat Aceh sejahtera. Justru dengan adanya polemik bendera, banyak hal lain terabaikan, Jangan jadikan bendera Aceh sebagai *bargaining* politik dalam menghadapi Pilkada 2017. Solusinya, mengganti bendera Bintang Bulan dengan bendera Alam Peudeung yakni bendera yang digunakan oleh kesultanan Aceh.⁷●

⁶ Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra di Jakarta, 24 Agustus 2016.

⁷ <http://aceh.tribunnews.com>. Diakses pada tanggal 25 Agustus 2016.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adi Prasetyo, Stanley dan Teresa Birks, “Latar Belakang dan Situasi Politik Aceh” , dalam Tomquis, Olle dkk. (ed), *Aceh Peranan Demokrasi Bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*, Research Centre For Politics and Government, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, Yogyakarta, 2011.
- Adam, Warman “Sejarah Konflik dan Penyelesaian Aceh; Dari DI/TII Sampai GAM”, dalam *Hamdan Basyar (ed) Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*, LIPI, Jakarta, 2007.
- Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia* (kumpulan karangan), PT Gramedia, Jakarta, 1980.
- Ali, Fachri dkk., *Kalla dan Perdamaian Aceh*, Jakarta: LSPEU Indonesia, 2008.
- Almond, Gabriel, “Kelompok kepentingan Dan Partai Politik“ dalam Masoed, Mochtar dan Collins Mac Andrews (ed), *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.
- Amal, Ichlasul, “Pemberdayaan DPR Dalam Upaya Demokratisasi, dalam Riza
Noer Arfani, *Demokratisasi Di Indonesia Kontemporer*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Apter, David, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES, Jakarta, 1987.
- Basyar, Hamdan (ed), *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*, LIPI, Jakarta, 2007.
- Budiardjo, Miriam , *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1981.

- Caporaso, James A. dan David P. Levine, *Teori-Teori Ekonomi Politik*, edisi terjemahan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Chandhoke, Neera, *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, Wacana, Yogyakarta, 1995.
- Cheema ,G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983.
- Crouch, Harold, *Perkembangan Politik dan Modernisasi*, Yayasan Perkhidmatan, Jakarta, 1982.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy toward Consolidation*, (terjemahan) Institute for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta, 2003.
- Djalal, Hasjim dan Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2006.
- Duverger, Maurice, *Sosiologi Politik* (terjemahan Daniel Dhakidae), Rajawali, Jakarta, 1991.
- _____, "Asal Mula Partai Politik", dalam Ichlasul Amal (ed) *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1988.
- El Ibrahimy, M. Nur , *Tgk M Daud Beureueh Peranannya dalam Pergolakan di Aceh*, Gunung Agung, Jakarta, 1982.
- Emmerson, Donald K., "Apakah Cereknya Telah Mendidih"? Demokrasi dan Kekerasan Di Indonesia", dalam A. Makmur Makka, (ed), *Demokratisasi Tak Boleh Berhenti*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002.
- Feith, Herbert & Lance Castles (ed), *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, LP3ES, Jakarta, 1988.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Hadi, Syamsul dkk, *Disintegrasi Pasca Orde Baru; Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Center of International relation Studies (CIRES) FISIP-UI bekerjasama dengan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.

- Hamid, Ahmad Farhan, *Jalan Damai Nanggroe Endatu, Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Penerbit Suara Bebas, Jakarta, 2006.
- Hardi, *Daerah Istimewa Aceh Latar Belakang dan Masa depannya*, Panca Serangkai, Jakarta, 1993.
- Haris, Syamsuddin, *Masalah-Masalah Demokrasi Kebangsaan Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014.
- Hernawan, J.Budi dan Poengky Indarti, *Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua Selama 1998-2007*, Imparsial, Jakarta, 2009.
- Huntington, Samuel P, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (terjemahan Asril Marjohan), Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- Husain, Farid, *To See The Unseen; Kisah Di Balik Damai Aceh*, Salim Shaha dan E.E. Siadari (editor), Health and Hospital Indonesia, Jakarta, 2007.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Jackson, Karl D., *Kewibawaan tradisonal, Islam dan Pemberontakan Kasus Darul Islam Jawa Barat*. Grafiti, Jakarta, 1990.
- Ju Lan, Thung dkk., *Penyelesaian Konflik di Aceh*, LIPI, Jakarta, 2006.
- Kalla, Jusuf, *Pengantar Wakil Presiden Republik Indonesia*, dalam Ferry Mursidan Baldan *Pondasi Menuju Perdamaian Abadi Catatan Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh*, Suara Bebas, Jakarta, 2007.
- Keller, Suzanne, *Penguasa dan Kelompok Elite: Peranan Elite-Penentu dalam Masyarakat Modern*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- King, Dwight Y., “Pemilihan Umum 1955 dan 1999: Kesenambungan” dalam A. Makmur Makka (editor), *Demokratisasi tak Boleh Berhenti*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002.
- LaPalombara, Joseph, *Politics Within Nations*, Prentice-Hall, Inc, New Jersey, 1974.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries*, Yale University, Yale, 1984.

- _____, "Introduction", dalam Arend Lijphart (Ed), *Parliamentary Versus Government*, Oxford University Press, New York, 1992.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialisme in Latin America", dalam Arend Lijphart (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York, 1992.
- Ma'shum, Saifullah, *DPR Terhormat di Hujat Refleksi Lima Tahun di DPR 2001-2009*, Penerbit Kreasi Cendikia Pustaka, Jakarta, 2009.
- Meyer, Thomas, *Demokrasi Sebuah Pengantar untuk Penerapan*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Jakarta, 2007.
- Mursyidan Baldan, Ferry, *Pondasi Menuju Perdamaian Abadi Catatan Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh*, Suara Bebas, Jakarta, 2007.
- Moleong, Lexi J, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (edisi revisi), PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006.
- Nusa Bhakti, Ikrar, (Penyunting), *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Pustaka Pelajar dan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta, 2008.
- _____, "Beranda Perdamaian: Catatan Pendahuluan" dalam Ikrar Nusa Bhakti, *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Noer, Deliar, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, Yayasan Risalah, Jakarta, 1983.
- Nurhasim, Moch., "Perundingan Helsinki: Jalan Menuju Damai Aceh" dalam Ikrar Nusabhakti, *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- _____, "Masa Depan Perdamaian dan Integasi Politik di Aceh" , dalam Moch. Nurhasim (kordinator) *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Pasca MoU Helsinki*, LIPI-Pusat Penelitian Politik (LIPI-PPP), Jakarta, 2008.
- O'Donnell, Guillermo dan Philippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*

- (Terjemahan Nurul Agustina), LP3ES, Jakarta, 1993.
- Pane, Neta S., *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka Solusi, Harapan, dan Impian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2001.
- Patji, Abdul Rachman dkk., *Negara dan Masyarakat dalam Konflik Aceh Studi Tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Penyelesaian Konflik Aceh*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta, 2004.
- Rauf, Maswadi, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap pada FISIP UI, Salemba Raya 6, 1 November 1997.
- _____, *Konsensus dan Konflik Politik Sebuah Penjajagan Teoritik*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2001.
- _____, “Evaluasi Sistem Presidensial “ dalam Moch. Nuhassim & Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar-Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPPI), Yogyakarta, 2009.
- Reid, Antony *Asal Mula Konflik Aceh* (Terjemahan Masri Maris), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.
- Robert, Michels Robert Michels, *Partai Politik Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, CV Rajawali, Jakarta, 1984.
- Rodee, Carlton Clymer dkk., *Pengantar Ilmu Politik*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983.
- Santoso, Amir, “Politik, Kebijakan dan Pembangunan di Indonesia”, dalam Amir Santoso dan Riza Sihudi (ed), *Politik Kebijakan dan Pembangunan*, Dian Lestari, Jakarta, 1993.
- Sawitri, Isma dkk., *Simak dan Selamatkan Aceh*, Panitia Peduli Aceh, Jakarta, 1999.
- Schmitter, Philippe C., Perkembangan Mutakhir Kajian Akademik tentang Demokratisasi: Pelajaran Bagi Indonesia dari “Transitologi” dan “Konsolidologi”, dalam Makmur Makka (ed), *Demokratisasi Tak Boleh Berhenti*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002.

- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, 2008, Jakarta, 2008.
- Smith, B.C, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan) Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI), Jakarta, 2012.
- Sjamsuddin, Nazaruddin, *Pemberontakan Kaum Republik Kasus Darul Islam Aceh*, Pustaka utama Grafiti, Jakarta, 1990.
- _____, *Integrasi Politik Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1989.
- Sulaiman, M. Isa, *Aceh Merdeka, Ideologi, kepemimpinan dan Gerakan*, Pustaka Alkautsar, Jakarta, 2000.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana, Jakarta, 1992.
- Suyanto, Isbodroini, “Otonomi Daerah dan Etosentrisme”, dalam Syamsuddin Haris (ed) *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, AIPI, Jakarta, 2002.
- Tsalik, Svetlana, “Ukuran dan Demokrasi Alasan dan Dukungan untuk Desentralisasi”, dalam Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, (edisi terjemahan) Ire Press, Yogyakarta, 2003.
- Varma, S.P., *Teori Politik Modern*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987
- Wahid, Yani A dan A. Bakir Hasan, *SBY dan Resolusi Konflik*, Jakarta, Relawan Bangsa, Jakarta, 2004.
- Weiner, Myron, “Integrasi Politik dan Pembangunan Politik”, dalam Yahya Muhaimin & Collin Mac Androews, *Masalah-Masalah Pembangunan Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.
- Vredembregt, J. *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1983.
- Qudsi, Saifuddin Zuhri, “Pengantar Bayang-Bayang Agenda Revolutioner Penelitian Kualitatif”, dalam Norman K. Denzim dkk (ed), *The Sage Hand Book of Qualitative Research*, edisi ketiga, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2010.

Disertasi:

- Haris, Syamsuddin, *Format Baru Relasi Presiden-DPR Dalam Demokrasi Presidensial Di Indonesia (2004-2008)*, Disertasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2008.
- Rachman, Sabil, *Peran Negara dan Dinamika Hubungan Pusat-Daerah dalam kebijakan Penanganan Bencana Studi Kasus Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh Pasca-Tsunami (2005-2009)*, Disertasi Universitas Indonesia Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Tahun 2014.
- Ras, Abdul Rivai, *Kebijakan Pertahanan Negara Terhadap Gerakan Separatisme di Era Demokratisasi: Studi Komparatif Aceh (1998-2006) dan Moro (1986-2008)*, Disertasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2010.

Jurnal:

- Alihar, Fadjri, *Disparitas dan Konflik Pilkada Aceh 2012*. Jurnal Penelitian Politik Vol.9. No. 2, LIPI, Jakarta, 2012.
- Ahsan, A. Bakir, *Rekonstruksi dan revitalisasi dalam Sistem Quasi Presidensial*, Jurnal Penelitian Politik Vol. 8, No.1, 2011, LIPI, Jakarta, 2011.
- Basyar, Hamdan *Peran Elit Lokal dalam Reintegrasi Gerakan Aceh Merdeka Pasca MoU Helsinki*, dalam Jurnal Penelitian Politik, Jakarta: LIPI, Vol.5, No.1, 2008.
- Ichwanuddin, Wawan, *Pola dan Kecenderungan Studi konflik di Indonesia, Analisis terhadap Studi Kekerasan pada Kasus Aceh dan Ambon*, Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol. 8, No.1, 2011.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism , Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam Jurnal Comparative Political Studies, Vol 26, No.2, 1993.

Magenda, Burhan D., *Dinamika Hubungan Eksekutif Dengan legislatif Dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Gloria Juris, Volume 7, Mei-Agustus 2007.

_____, *Aspek-Aspek Politik Birokratik dan Ekonomi Perencanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, dalam Jurnal Bisnis & Birokrasi, No.02/Vol.XIV/Mi/2006.

Rauf, Maswadi, *Pemerintah Daerah dan Konflik Horizontal*, Jurnal Ilmu Politik, No.18, AIPI-LIPI, Jakarta, 2002.

Romli, Lili, *Masalah Kelembagaan Partai Politik di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik, Vol 5, No.1, 2008, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta.

Stange, Gunnar and Roman Patock, *From Rebels to Rulers and legislator: The Political Transformation of the Free Aceh Movement (GAM) in Indonesia*, Hanburr: Journal of Current Southeast Asian Affairs 1/2010.

Dokumen/Undang-Undang/Peraturan:

DPR RI, Risalah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006.

DPR RI, Tata Tertib DPR Tahun 2005.

Naskah MoU Helsinki

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh .

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2007
tentang Partai Politik Lokal Aceh.
Keppres No.28 Tahun 2003
Keppres No. 43 Tahun 2004.
Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.
Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Laporan/Makalah:

International Crisis Group (ICG), *Aceh: Sebuah Perdamaian yang Rapuh*, ICG Asia Report, No 47, Jakarta/Brussels, 27 Februari 2003.
International Crisis Group, *Syariat Islam dan Peradilan Pidana di Aceh*, ICG Asia Report No. 117, 31 Juli 2006.
Laporan LIPI, *Militer dan Politik kekerasan Orde Baru*, Mizan, Bandung, 2005.
Laporan Panitia Khusus Pada Rapat Paripurna DPR RI Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh menjadi Undang-Undang, Jakarta 11 Juli 2006.
Lembaga Survei Indonesia, *Perdamaian dan Politik Lokal di Nanggroe Aceh Darussalam*, Jakarta: LSI, Maret 2006.

Majalah/Koran:

Awaluddin, Hamid, *Aceh Menuju Damai*, Kolom Majalah *Tempo*, 7 Agustus 2005.
Djalal, Hasjim, *Sejumlah Catatan Untuk Perundingan Helsinki*, Kolom Majalah *Tempo*, 25 Setember 2005.
Indra J. Piliang, *Aceh dan Internasionalisasi RI*, *Kompas*, 13 Juni 2005
Liddle, R. William, *Resiko Partai Politik Lokal*, Kolom Majalah *Tempo*, 14 Agustus 2005.

Lubis, Todung Mulya, *Damai Aceh Damai Indonesia*, Kolom Majalah *Tempo*, 21 Agustus 2005.

Sumaryo Suryokusumo, *Penyelesaian Aceh Tanpa Pihak Asing*, *Suara Pembaharuan*, 7 Juni 2005

Tolleng, A. Rahman, *Federalisme dalam Nota kesepahaman RI-GAM*, Kolom Majalah *Tempo*, 11 September 2005.

Tempo, 28 Agustus 2005.

Tempo, 4 September 2005.

Tempo, 23 Januari 2006.

Tempo, 23 Januari 2006.

Tempo, 12 Februari 2006.

Tempo, 4 September 2006.

Kompas, 7 Februari 2005.

Kompas, 7 Juni 2005.

Wawancara:

Wawancara dengan M. Nasir Jamil di Jakarta pada tanggal 12 Oktober 2014. M. Nasir Jamil adalah anggota Pansus RUU PA Tahun 2006, asal Fraksi F-PKS.

Wawancara dengan Irmadi Lubis, di Jakarta pada tanggal 3 November 2014. Iramadi Lubis adalah anggota Pansus RUU PA Tahun 2006, asal Fraksi F-PDIP.

Wawancara dengan Ahmad Farhan Hamid di Jakarta pada tanggal 3 Desember 2014 di Jakarta. Ahmad Farhan Hamid adalah anggota Pansus RUU PA Tahun 2006, asal Fraksi F-PAN.

Wawancara dengan Benny Kabur Harman di Jakarta pada tanggal 5 Desember 2014. Benny Kabur Harman adalah anggota Pansus RUU PA Tahun 2006, asal Fraksi F-PD.

Wawancara dengan Syaifullah Ma'shum di Jakarta pada tanggal 9 Januari 2015. Syaifullah Ma'shum adalah anggota Pansus RUU PA Tahun 2006, asal Fraksi F-PKB.

Wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan di Jakarta pada tanggal 1 Agustus 2016. Ferry Mursyidan Baldan adalah Ketua Pansus RUU PA Tahun 2006 asal fraksi F-PG.

Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra pada tanggal 24 Agustus 2016. Yusril Ihza Mahendra adalah Menteri Sekretaris Negara yang mewakili pemerintah membahas RUU PA bersama DPR Tahun 2006

Wawancara dengan Fachrul Razi di Depok pada tanggal 10 April 2015. Di Depok. Fachrul Razi adalah Juru Bicara Partai Aceh.

Situs Internet/Tulisan Situs Internet:

www.dpr.go.id/arsip/anggota2004. Diakses 12 Januari 2014.

<http://www.fnf-indonesia.org/article>. Diakses 6 Mei 2014.

<http://www.indopos.co.id>. Diakses 6 Mei 2014.

<http://rakyatmerdeka.co.id>. Diakses 6 Mei 2014.

<http://www.suarakarya-online.com/news.html>. Diakses 8 September 2012.

<http://www.beritasatu.com>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2016.

<http://aceh.tribunnews.com>. Diakses pada tanggal 5 Juni 2016.

<http://aceh.tribunnews.com>. Diakses pada tanggal 8 Juni 2016.

<http://sarekathijauindonesia.org>. Diakses pada tanggal 1 Desember 2016.

Isra, Saldi, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, www.saldiisra.web.id. Diakses tanggal 12 Mei 2015.

Rauf, Maswadi, *Fenomena Partai Politik Lokal*, <http://www.suarakarya-online.com/news.html>. Diakses tanggal 8 September 2014.

Tentang Penulis

Asran Jalal, lahir di Gunung Sitoli, Pulau Nias, Sumatera Utara 28 Oktober 1961. Daerah Asal Padang Parak, Jorong Tengah XX, Desa Padang Lawas Malalo, Kecamatan Batipuh Selatan, Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat. Pekerjaan sebagai staf pengajar FISIP Universitas Nasional (UNAS) semenjak tahun 1988, dengan pangkat Lektor Kepala.

Memperoleh gelar Drs. dari Universitas Nasional Fakultas Ilmu Sosial dan Program Studi Politik Pemerintahan tahun 1986. Gelar M.si diperoleh dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Politik tahun 1999. Gelar Doktor (Dr.) diperoleh dari Universitas Indonesia (UI) Program Pascasarjana, Departemen Ilmu Politik Tahun 2016. Jabatan terakhir Sekretaris Sekolah Pascasarjana Program Magister Ilmu Politik Universitas Nasional. ●