

# KONFLIK PEMERINTAH ACEH DAN PEMERINTAH PUSAT PASCA MoU HELSINKI : *Self-Government*

Hasan Basri

## **Abstract**

*After the signing of Helsinki MoU between GAM and the Republic of Indonesia, Aceh started running the the Law on Governing Aceh, which is the implementation of an Helsinki MoU agreement. Aceh's provincial parliament political elite which the majority of both ex-combatants want to make Aceh a self-government (self-government) which has occurred in Aceh. But do not actually done by a political elite which led to the central limit the authority of Aceh Aceh. Aceh Government continues to urge of the Central Government to yourself Government in Aceh. This is unlikely to happen, as opposed to the constitution. Center only give special autonomy similar to which previously granted to Aceh Indonesia. This conflict occurs between of the Central Government and the Government of Aceh.*

*Keyword: Conflict government of Aceh, The central government, self-government for the Aceh*

## **A. PENDAHULUAN**

Sejak tahun 2005 lalu Aceh dikatakan telah memiliki wewenang untuk mengatur pemerintahan sendiri alias Self Government. Namun realita yang terjadi, kewenangan yang diagung-agungkan kalangan elite di Aceh tersebut tidak kunjung diperoleh hingga 8 tahun usia perdamaian berjalan. Kata-kata Self Government memiliki arti yang luas. Namun dalam bahasa kasarnya, Self Government adalah suatu pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah untuk mengatur pemerintah sendiri, kecuali menyangkut tiga kebijakan moneter atau keuangan, keamanan, serta kebijakan luar negeri. Artinya, diluar ketiga hal tadi, daerah ini seharusnya berhak untuk mengurus diri sendiri. Salah satu contohnya adalah daerah ini berhak memiliki lambang, bendera serta lagu kebangsaan sendiri sebagai simbol seperti halnya Puerto Rico di Negara Amerika Serikat.

Pasca penandatanganan MoU Helsinki pada 15 agustus 2005 yang kemudian akan di implementasikan butir butirnya dalam UU No 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh, namun kenyataannya masih banyak hal-hal yang sudah disepakati tidak dilaksanakan dengan konsisten, bahkan dalam UUPA sendiri masih terjadi kesalah pahaman antara masyarakat, Pemerintah Aceh, DPR Aceh dan Pemerintah Pusat. 'Saat ini juga menjadi hal yang harus dipertegas, karena selama itu ke Istimewaan Aceh seperti menanam tebu di pinggir bibir,"akhirinya. Sementara, di tempat yang berbeda tokoh Aceh lainnya menilai kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi Aceh pasca penandatanganan MoU di Helsinki dan genjatan senjata itu belum layak dan pantas untuk disebut Self Government atau kebebasan dalam mengelola pemerintahan sendiri. kewenangan yang sudah dimiliki saat ini dianggap masih setara dengan otonomi khusus yang sudah pernah diterapkan sejak awal tahun 2000 lalu. "Memang benar kalau Aceh dikatakan sudah memiliki kewenangan penuh dalam menerapkan Self Government atau mengatur pemerintahan sendiri setelah penandatanganan MoU Helsinki. Namun dalam aplikasi di lapangan, kewenangan yang diberikan masih setara dengan otonomi khusus," ungkap Yusra Habib Abdul Ghani, tokoh Aceh di Eropa. Menurutnya, saat ini ada sejumlah negara yang telah memberikan kewenangan berupa Self Government bagi daerah kekuasaanya di dunia. Namun dari semua daerah yang memiliki kewenangan berupa Self Government tersebut, Provinsi Aceh dinilai paling beda dari yang lainnya. Kewenangan dan posisi Self Government Aceh dalam aplikasinya dianggap masih sebatas otonomi yang kapan saja bisa dicabut oleh pemerintah pusat.

Sayangnya, membandingkan implementasi Self Government di Aceh dengan Puerto Rico bagaikan langit dan bumi. Dimana, kewenangan Self Government yang dimiliki Aceh saat ini masih jauh dari apa yang diharapkan oleh rakyat. Implementasi Self Government 'produk hukum' made in Negara Indonesia ini juga jauh berbeda dengan daerah-daerah yang memiliki kewenangan serupa. Dalam catatan sejarah dunia, banyak daerah yang telah diberikan wewenang dalam menjalankan self government. Negara-negara tersebut, seperti negara Malaysia untuk Serawak dan Sabah, Monaco, Greenland, Tibet, Negara Amerika untuk Puerto Rico serta yang terakhir adalah Indonesia untuk Aceh.

Dalam memperjuangkan hal ini, semua daerah-daerah tadi membutuhkan waktu yang relatif lama dan sikap tegas terhadap pemerintah pusat. Hal inilah yang mungkin perlu dicontoh oleh Pemerintah Aceh kedepan. Sebenarnya, sejak adanya penandatanganan MoU Helsinki antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan Pemerintah Republic Indonesia pada 15 Agustus 2005 lalu, Aceh telah didengungkan memiliki kewenangan berupa Self Government. Tetapi, karena ketiadaan pembahasan mengenai pola dan format yang tepat untuk menerjemahkan kata-kata self government dalam wujud nyata menyebabkan penerapan ide ini menjadi kendala dikemudian hari, dan terbukti. (<http://aneuksejarah.blogspot.com/2011/04/self-government-made-in-indonesia.html>) diakses pada tanggal 2 Desember 2013).

Menurut salah satu tokoh Aceh yang terlibat dalam perundingan melalui opininya yang pernah dimuat salah satu media harian local di Aceh, kata-kata Self Government untuk pertama kali muncul dan diperkenalkan oleh Marti Ahtisaari selaku mediator perdamaian Gerakan Aceh Merdeka dan Republik Indonesia di Helsinki. Dalam opininya, 'Self-Government' disebutkan sebagai kewenangan yang berada satu tingkat di atas otonomi khusus. Sedangkan daerah yang pernah menjalankan kewenangan ini, dicontohkannya seperti Pulau Aaland atau Olan di Finland yang berpenduduk 95 persen orang Swedia. Dimana, bahasa resmi daerah itu adalah bahasa Swedia, berbendera sendiri, serta disebutkan semua kapal angkatan laut dan pesawat udara Finland harus meminta izin pemerintah Olan terlebih dahulu sebelum masuk atau melintasi perairan atau ruang udara Olan. Kewenangan ini selanjutnya diiyakan oleh perwakilan RI yang hadir, Hamid Awaluddin. Namun tindaklanjut dari kesepakatan inilah yang kini ditunggu realisasinya oleh masyarakat Aceh. Dan, hal inilah yang tidak pernah dapat diraih selama ini. Masih Bisa di Hapus dan setingkat otonomi khusus Pemerintah Pusat di Jakarta dianggap masih memungkinkan untuk menghapus kebijakan Self Government atau perlimpahan kewenangan dalam mengatur pemerintahan sendiri bagi Aceh. Pasalnya, kekhususan yang diberikan untuk Aceh pasca adanya perjanjian MoU di Helsinki tersebut, ternyata belum dimasukkan dalam UUD 1945 yang menjadi dasar pijakan hukum di Negara ini.

Kekhususan Aceh seperti yang diatur dalam UUPA saat ini terbukti tidak peka terhadap permasalahan yang terjadi saat ini. Dimana pada setiap point keistimewaan Aceh dalam UU tersebut, selalu di ikuti dengan kata-kata seperti 'akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan yang ada' yang pada akhirnya menimbulkan benturan-benturan kepentingan, serta berakhir dengan timbulnya konflik baru.

Terlebih, beberapa kebijakan yang sudah di sepakati dalam MoU Helsinki dan UUPA pun tidak mampu terimplementasi. Hal ini seperti pembentukan Pengadilan HAM, Pembebasan Tapol/Napol, pembentukan KKR, dan Komisi Klain korban konflik. Hal ini terkendala karena semuanya harus menunggu turunan aturan sesuai

dengan UU No 10 tahun 2004 tentang Peraturan pembentukan perundangan, dan inilah yang membuat Aceh merasa dirugikan. "Momentum adanya usulan Amendemen UUD 1945 ini, SIRA akan mengajukan beberapa konsep keistimewaan Aceh yang harus di muat dalam UUD 1945 agar 'Self Government' dan 'Istimewa' Aceh terjadi dalam bingkai NKRI serta sejarah buruk tidak lagi terulang,"ungkap Safaruddin. Partai SIRA, ungkap pria yang berprofesi sebagai advokat ini, mendukung upaya untuk mengamandemen UUD 1945. Selain Capres Independen yang akan di perjuangkan juga ini merupakan celah masuk untuk kembali memperkokoh kekhususan Aceh dalam bingkai NKRI.

Tidak hanya itu, sejumlah perjanjian yang pernah disepakati oleh antara perwakilan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan Pemerintah Indonesia dalam MoU Helsinki, ternyata juga belum sepenuhnya ditepati. "Jika sudah Self Government, seharusnya kita memiliki bendera dan lagu kebangsaan sendiri yang berbeda dengan pemerintah pusat. Ini terjadi di Puerto Rico, dimana pada setiap event internasional, mereka selalu menyanyikan lagu daerah serta menghormati bendera sendiri, bukan Amerika,"ucap pria kelahiran Aceh Tengah ini. Seharusnya kewenangan pemerintah pusat terhadap Aceh pasca Self Government, hanyalah meliputi kebijakan moneter atau keuangan, keamanan, serta kebijakan luar negeri. Namun yang terjadi, saat ini semua yang berkenaan dengan Aceh masih diatur pusat. "Sayangnya, saya sudah menjadi warga asing untuk Aceh, jadi tidak bisa berkomentar lebih. Tapi, kalau ada yang terlibat dalam penandatanganan MoU disini (seminar-red), bisa langsung kita kritik,"akhiri dia. Menurut penulis, pendapat dari dua tokoh ini layak menjadi masukan atau saran yang berarti bagi semua elit politik yang ada di Aceh saat ini. Penerapan Self Government sesuai cita-cita adalah harapan dari semua masyarakat di Aceh. Mengenai tahapan atau proses yang harus ditempuh juga sangat memerlukan kerja keras dari semua pihak.

Sikap tegas dari Pemerintah Aceh dan kemauan kuat dari pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah ini juga perlu dikedepankan. Jangan sampai, kasus ini dibiarkan berlarut sehingga muncul opini negatif di kalangan masyarakat Aceh sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi terancam. Dalam banyak kasus yang terjadi, konflik yang pernah terjadi di negara-negara dari berbagai belahan dunia berpotensi terulang dalam siklus waktu 10 tahunan. Penyebabnya, adalah tidak terlaksananya poin-poin perjanjian yang pernah disepakati, dan hal ini juga terjadi pada kasus Aceh. Perdamaian di Aceh saat ini memasuki tahun ke enam. Artinya, masih tersisa empat tahun bagi pemerintah pusat untuk menyelesaikan utang janjinya kepada rakyat Aceh yang sejak dulu menjadi modal kemerdekaan negeri ini. Empat tahun ini akan terasa singkat jika dilalui dengan saling curiga seperti yang terjadi selama ini. Namun kita berharap, Aceh akan selalu damai selamanya.

Dalam tataran teoretik, perbedaan pemaknaan terhadap self-government ini dapat dijelaskan dengan mengaitkannya dengan konsep "*separation of powers*" dan "*sharing of power*" dalam sistem negara federal dan negara kesatuan. Dengan membandingkan kedua konsep tersebut dapat diketahui bahwa self-government dalam pemahaman elite Aceh dan Partai Aceh adalah model pemerintahan negara bagian dalam sistem negara federal, sedangkan dalam pemahaman Pusat self-government itu sama saja dengan otonomi khusus yang luas (*expanded special autonomy*) dalam sistem negara kesatuan (Ratnawati, 2007: 50-56).

## **B. PEMBAHASAN**

### **B. 1. Self Government: Perdebatan Pasca MOU Helsinki**

#### **B.1.a. Otonomi Khusus dan Self Government**

Mencermati pasal demi pasal MOU Helsinki, tidak akan pernah ditemui istilah “self-government” bagi Aceh, tetapi justru terma inilah yang sampai saat ini menjadi pusran debat antara Pusat dan elite Aceh, terutama tokoh-tokoh dan Partai Aceh sebagai pemegang mayoritas kursi di DPRA. Selama proses perundingan di Helsinki, memang terma self-government sempat mencuat, tetapi ditolak oleh Pemerintah. Pemerintah lebih cenderung menggunakan terma otonomi khusus, tetapi ditolak oleh GAM. Kedua belah pihak dihadapkan pada 2 (dua) pilihan sulit: apakah akan memilih istilah “otonomi khusus” atau “self-government”. Akhirnya dicapai kompromi dengan menggunakan istilah “Governing Aceh”, yang merujuk kepada pengaturan tentang kewenangan dan pemerintahan Aceh.

Kedua belah pihak, Pemerintah dan GAM, dalam perundingan di Helsinki berupaya untuk menghindari penggunaan istilah self-government dan otonomi khusus. Hal ini dimaksudkan agar kedua belah pihak tidak terjebak dalam perdebatan semantik yang justru akan menghalangi tujuan utama dan perundingan itu sendiri, yaitu perdamaian. Untuk mencapai perdamaian itulah akhirnya kedua belah pihak sepakat menggunakan istilah “Governing Aceh” atau Pemerintahan Aceh, bukan “self-government” atau “otonomi khusus”. Dalam hal ini yang penting itu bukan terma atau kata kata yang digunakan dalam MOU Helsinki, tetapi bagaimana menjabarkan istilah Governing Aceh itu dalam aturan hukum dan perundang-undangan. (Darmansjah, 2013: 226-227)

#### **B.1.b. Self-Government: Antara Rakyat dan Elite Aceh**

Elite Aceh sendiri, terutama dan Partai Aceh dan GAM, memang belum memiliki pandangan yang jelas benar, apa yang mereka maksudkan dengan self-government itu. Secara umum hanya dikatakan bahwa dengan self-government itu Aceh memiliki pemerintahan sendiri. Apa saja elemen dan pemerintahan sendiri itu dan sejauh mana kewenangan yang harus diberikan kepada Aceh, masih belum jelas.

Bahkan, masih terdapat perbedaan penafsiran di antara masyarakat Aceh dan Partai Aceh terhadap konsep self-government. Bagi masyarakat Aceh, pendukung GAM terutama, self-government dipahami sebagai pemberian wewenang untuk mengelola semua sumber daya alam dan mineral di bumi Aceh. Sementara itu, elite Partai Aceh mengartikan self-government sebagai kewenangan tuas bagi Aceh dalam hal pemerintahan serta berhak untuk memiliki bendera, lambang, dan lagu sendiri (Ali & Patria, Prisma, Juni 2009: 110).

Terlihat adanya perbedaan titik perhatian antara elite Partai Aceh dan masyarakat Aceh dalam memaknai self government. Perhatian masyarakat Aceh lebih kepada penguasaan sumber-sumber alam sebanyak 70% dan hasil sumber-sumber alam dimaksud, khususnya dan minyak dan gas bumi. Sedangkan elite Partai Aceh lebih memperhatikan aspek kewenangan dalam pemerintahan di Aceh, relasi Pusat dan Aceh dalam kegiatan pemerintahan serta simbol-simbol distingtif Aceh. Para tokoh Partai Aceh tersebut, yang rata-rata mantan GAM, menerjemahkan self Government sebagai kewenangan tuas Pemerintah Aceh persis sama dengan apa yang diamanatkan oleh MOU Helsinki. Dan sikap elite Partai Aceh dan rakyat Aceh mengenai pemahaman mereka tentang self-government di atas, dapat disimpulkan 2 (dua) hal pokok. Pertama, bagi elite Partai Aceh self-government itu tidak lain adalah otonomi khusus yang lebih luas dengan elemen-

elemennya persis sama dengan isi MOU Helsinki, termasuk mengenai kewenangan pemerintahan yang mencakup segala aspek kecuali aspek hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman, dan kebebasan beragama. Kedua, Di samping itu, self-government diartikan bahwa Aceh memiliki wewenang atas pengelolaan sumber daya alam Aceh dan berhak atas 70% dan hasil pendapatan yang diperoleh dan sumber daya alam itu. Ini dengan jelas menunjukkan bahwa secara umum masyarakat Aceh itu lebih mendambakan ke sejahteraan ekonomi yang dibiayai oleh pendapatan dan bagi basil 70% pendapatan dan minyak dan gas bumi itu.

Jika dikembalikan kepada definisi desentralisasi, apa yang diharapkan oleh rakyat Aceh itu sangat relevan dengan tujuan dan desentralisasi itu sendiri, yaitu pelimpahan kekuasaan atau pemberian wewenang dalam pengelolaan sumber-sumber, baik dalam bidang ekonomi maupun politik, dalam upaya menyejahterakan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu. Jika memang tujuan utama dan desentralisasi adalah untuk “menyejahterakan masyarakat”, semestinya pemberian otonomi khusus yang luas kepada Aceh harus dapat membenikan kesejahteraan bagi rakyat Aceh, Dalam konteks inilah kiranya para elite Aceh semestinya lebih memfokuskan perhatiannya pada pemanfaatan pendapatan 70% dan bagi basil minyak dan gas bumi untuk kesejahteraan rakyat Aceh, daripada bersitegang dengan Pusat mengenai pengertian self government.(Darmansjah, 2013: 228-229)

### **B.1.c. Self-Government: Antara Pusat dan Elite Aceh**

Dari pandangan elite GAM di atas tertangkap nuansa bahwa yang dimaksudkan oleh elite Partai Aceh dan GAM dengan self government adalah sama dengan otonomi khusus yang lebih luas,

dan persis sama dengan isi kesepakatan dalam MOU Helsinki, Jika elite Aceh menganggap self government itu sama dengan otonomi khusus yang luas, maka pemahaman itu sama dengan pandangan Pusat (Pusat menganggap otonomi khusus Aceh itu adalah otonomi khusus yang diperluas, yang berbeda dengan daerah lain, karena berisi 3 (tiga) elemen utama: hak pendapatan migas 70%, syariat Islam. dan hak mendirikan partai lokal). Namun masalahnya sekarang adalah isi MOU Helsinki itu dijabarkan oleh Pusat (baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR-RI) melalui Undang-Undang No. 11/2006 dengan masih memberikan batasan-batasan kewenangan Aceh yang tidak persis sama dengan MOU Helsinki, sehingga mengurangi makna self-government.

Adanya pandangan bahwa Undang-Undang No. 11/2006 ‘tu tidak sesuai dengan MOU Helsinki, mendorong elite Aceh menyuarakan perlunya revisi atas undang-undang dimaksud agar isinya persis sama dengan MOU Helsinki, Upaya elite Partai Aceh untuk merevisi Undang-Undang No. 11/2006 agar sama persis dengan MOU Helsinki akan melalui proses yang tidak mudah, karena bagi Pemerintah apa yang dimaksud oleh GAM sebagai self-government itu sama saja dengan otonomi khusus yang luas dengan 3 elemen utama tersebut di atas. Padahal, hal itu sudah diatur dalam Undang Undang No. 11/2006 yang merupakan hasil deliberasi lembaga legislatif tertinggi, DPR-RI.

Jika ditilik lebih mendalam, perbedaan pemaknaan terhadap self government antara Pemerintah dan Partai Aceh itu berpusar pada derajat kewenangan Pemerintah Aceh vis a vis Pusat. Bagi Pusat, self-government itu adalah otonomi khusus yang lebih luas namun tetap dengan batasan-batasan kewenangan dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dan konsep Negara Kesatuan. Batasan yang sangat jelas yang dibuat Pusat adalah bahwa pembuatan perjanjian internasional,

kebijakan administratif dan keputusan legislatif yang dibuat Pusat terkait Aceh tidak harus atas “persetujuan”, tetapi cukup melalui “pertimbangan” DPRA dan Pemerintah Aceh. Sedangkan bagi Partai Aceh, self-government itu adalah kewenangan luas Pemerintah Aceh dalam hal pemerintahan, kecuali 6 (enam) bidang yang menjadi wewenang Pusat, memiliki symbol sendiri serta semua kebijakan administratif pemerintahan dan keputusan legislatif oleh Pusat yang terkait dengan Aceh harus atas persetujuan DPRA dan Pemerintah Aceh. Dilihat dan perspektif sistem kenegaraan, konsep self-government dalam pemahaman Partai Aceh ini lebih menyerupai negara bagian yang berpemerintahan sendiri dalam sistem negara federal.(Darmansjah, 2013: 230-231)

## **B.2. Pembatasan Kewenangan dalam NKRI**

### **B.2.a. Pusat Membatasi Wewenang Aceh**

Bahwa pembatasan kewenangan Pemerintah Aceh oleh Pusat melalui Undang-Undang No. 11/2006 merupakan konsekuensi dan sistem negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia. Berbeda dengan sistem federal di mana daerah memiliki otonomi penuh karena adanya separation of power atau pemisahan kekuasaan antara Pusat dan Daerah, dalam sistem negara kesatuan, daerah tidak memiliki otonomi penuh dan kewenangan tersendiri. Relasi kekuasaan Pusat dan Daerah dalam sistem negara kesatuan ditandai dengan adanya sharing of power atau pembagian kekuasaan.

Dalam konteks hubungan Pusat dan Aceh, pembagian kekuasaan ini termanifestasikan dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang masih membatasi kewenangan Pemerintah Aceh dalam proses pengambilan keputusan. Pembatasan wewenang Pemerintah Aceh ini dengan jelas diatur dalam Pasal 8 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3, Pasal 251 ayat 3 dan Pasal 186 ayat 1 di mana kebijakan administratif pemerintahan dan keputusan legislatif yang dilakukan oleh Pusat menyangkut Aceh tidak sepenuhnya atas “persetujuan” Pemerintah Aceh, tetapi hanya atas “pertimbangan” Pemerintah Aceh. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan final mengenai kebijakan administratif dan legislative mengenai Aceh tetap berada di tangan Pusat. Mengingat Indonesia menganut sistem negara kesatuan, bukan federal, maka pembatasan wewenang Pemerintah Aceh melalui pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 11/2006, seperti disebut di atas, secara hukum dapat dipahami.

Sebaliknya, jika elite Partai Aceh dan GAM bersikukuh menuntut self-government dalam pengertian Aceh berpemerintahan sendiri dengan otonomi penuh tanpa ada batasan kewenangan

oleh Pusat, itu berarti tidak sesuai dengan sistem negara kesatuan. Pemerintahan sendiri atau self-government itu cenderung sebagai bentuk federasi yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pada titik ini akan terjadi kontradiksi: disatu pihak Partai Aceh dan GAM menuntut self-government dengan otonomi penuh seperti praktik dalam negara federal. Namun, di pihak lain, GAM juga mau menandatangani MOU Helsinki yang di dalamnya tercantum pengakuan GAM atas konstitusi Republik Indonesia/UUD 1945 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tuntutan GAM untuk memiliki pemerintahan sendiri dengan otonomi penuh atau self government seperti praktik kenegaraan dalam sistem negara federal, agak sulit dipenuhi oleh Pemerintah sebab Undang-Undang Dasar 1945 jelas-jelas menyebutkan pada Pasal 1 bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”, Meski elite GAM umumnya mengatakan bahwa self-government itu sama dengan otonomi khusus

yang luas (*expanded special autonomy*), sesungguhnya terdapat perbedaan antara isi dan kedua konsep tersebut, baik dalam hal relasi kekuasaan Pusat dan Aceh, pembagian kewenangan Pusat dan Aceh, proses pengambilan keputusan maupun derajat keistimewaan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya serta simbol daerah. Perbedaan isi *self-government* versi Partai Aceh dan GAM dengan otonomi khusus yang luas (*expanded special autonomy*). (Basyar, 2007: 154).

Dalam pandangan GAM, undang-undang itu masih banyak membatasi dan mengurangi derajat keistimewaan otonomi khusus Aceh. Dalam logika politik, elite Aceh terutama GAM semestinya dapat menerima derajat otonomi khusus yang luas yang diatur oleh Undang-Undang No. 11/2006 karena undang-undang tersebut merupakan hasil perasaan pemikiran dan pergulatan kepentingan dan segenap rakyat Indonesia yang direpresentasikan oleh DPR-RI.

Lagi pula, di antara 560 anggota DPR-RI itu Aceh juga terwakili oleh 13 anggota, Meskipun secara hukum tuntutan *self-government* bisa diperjuangkan melalui revisi Undang-Undang No. 11/2006, hal itu harus melalui deliberasi DPR-RI yang tentu tidak mudah karena Aceh “hanya” memiliki 13 kursi dan 560 kursi di DPR-RI, Bagaimanapun, adalah hak politik rakyat Aceh untuk memperjuangkan *self-government* agar Aceh berpemerintahan sendiri dengan otonomi penuh. Terlepas dan substansi dan *self-government* yang diidam-idamkan oleh Partai Aceh dan GAM, setiap upaya untuk merevisi Undang-Undang No. 11/2006 agar isinya sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh haruslah melalui koridor demokrasi dan proses deliberasi di DPR-RI.

Seperti telah disinggung di muka, Partai Aceh, sebagai partai lokal dapat berperan ganda: sebagai peredam konflik dan sebagai sumber konflik. Partai Aceh pun dapat berperan sebagai sumber konflik baru. Selama Pemilu Legislatif 2009, Partai Aceh mengampanyekan bahwa jika Partai Aceh menang dalam Pemilu 2009, akan ada peluang untuk membentuk *self-government* di Aceh. Walaupun isu *self-government* tidak disebut dalam MOU Helsinki, Partai Aceh mengusung isu tersebut sebagai salah satu janji kampanyenya dalam Pemilu 2009. Hal inilah yang menyebabkan mengapa ketika Partai Aceh ternyata memenangkan pemilu legislatif, isu *self government* mencuat lagi. Dalam pemahaman elite Partai Aceh, *self-government* dimaknai sebagai Aceh yang memiliki pemerintahan sendiri: Aceh berhak memiliki kewenangan luas, bendera, lambang, dan lagu sendiri. Pemakaian lambang sendiri di berbagai dokumen resmi seperti buku nikah, akta kelahiran, sertifikat tanah, dan lain-lain adalah bagian dan simbol *self-government* itu.

Mengikuti logika politik kenegaraan, apabila suatu kelompok masyarakat atau organisasi politik di Aceh memiliki simbol dan lagu sendiri, itu berarti Aceh adalah suatu entitas politik yang berbeda dengan Indonesia yang juga memiliki simbol dan lagu kebangsaan sendiri. Pada titik ini sangat mungkin muncul dugaan bahwa Partai Aceh masih menyimpan keinginan untuk memiliki pemerintahan sendiri, terlepas dan apakah masih dalam naungan NKRI atau berpisah dengan Indonesia, Apabila masalah ini tidak diselesaikan dengan tuntas, perdamaian Aceh yang langgeng akan menjadi taruhan.

Di kalangan elite GAM masih tersimpan keinginan untuk membentuk *self-government*, terlepas dan apa isi dan muatan dan *self government* itu, Ada kekhawatiran bahwa apabila Partai Aceh yang didominasi oleh aktivis GAM merebut kekuasaan di Aceh, baik di level eksekutif maupun legislatif, akan muncul potensi konflik vertikal antara Pusat dan Aceh (Nurhasim, 2008: 152).

### **B.2.b. Konflik Baru: Aspirasi Self-Government**

Jika elite Partai Aceh tetap memiliki persistensi terhadap ide self government, sementara Pusat menilai secara hukum ketatanegaraan self-government itu bertentangan dengan sistem negara kesatuan, maka konflik baru antara Pusat dan Aceh sangat mungkin terjadi. Terlebih lagi apabila Partai Aceh dalam jangka panjang memegang mayoritas kursi di DPRA dan DPRK di Aceh, Partai Aceh akan me miliki posisi tawar lebih kuat untuk mendesakkan keinginan untuk mewujudkan self-government dengan cara menuntut DPR-RI agar merevisi Undang-Undang No. 11/2006, Lebih jauh dan itu, jika Partai Aceh memiliki kursi mayoritas di DPRA dan DPRK, sangat mudah bagi Aceh untuk bahkan mengangkat isu referendum dan kemerdekaan lagi.

GAM berambisi untuk menguasai parlemen lokal agar memiliki kekuatan politik untuk mendesakkan realisasi penafsiran mereka mengenai self-government. Di mata Pusat, dengan ambisi dernikian itu, berarti GAM masih menyimpan ide merdeka dan memperjuangkannya melalui jalur politik (Dale, 2009, Kompas, 17 Maret 2009).

Meski perdamaian telah tercipta di Aceh berkat MOU Helsinki, kecurigaan di pihak Pemerintah bahwa GAM masih menyimpan ide merdeka belum sepenuhnya sima. Adanya kecurigaan Pusat terhadap elite Aceh dan GAM secara eksplisit pernah diungkapkan sendiri oleh Gubernur Aceh dan Ketua DPRA pada kesempatan pertemuan dengan siswa Sesko TNI di Banda Aceh, Pada kesempatan itu Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, menegaskan bahwa "Pemerintah Pusat dan TNI tidak perlu mencurigai integritas atau kesetiaan mantan kombatan GAM terhadap Negara Kesatuan RepublikIndonesia (NKRI)". Sementara itu, Ketua DPRA, Hasbi Abdullah, menyatakan bahwa "TNI tidak perlu ragu dengan komitmen Partai Aceh terhadap NKRI. Bahkan, dasar pendirian Partai Aceh juga termasuk Pancasila dan UUD 1945" (Serambi Indonesia, 4 Agustus 2010).

Dari keterangan-keterangan pemimpin Aceh di atas, diketahui bahwa memang suasana saling curiga antara Pusat dan elite Partai Aceh dan GAM masih ada, Yang dikhawatirkan kernudian adalah jika nanti elite Partai Aceh dan GAM menunjukkan keseriusan terhadap aspirasi self-government dan revisi Undang-Undang No. 11/2006 karena merasa Pusat tidak merealisasikan isi MOU Helsinki seperti yang mereka harapkan.

Keseriusan elite Partai Aceh dan GAM ini dapat mengundang kecurigaan Pusat bahwa pada suatu saat nanti, dengan mayoritas di tangan dan memiliki posisi politik yang sangat kuat, mereka meng giring parlemen Aceh, baik pada tingkat DPRA maupun DPRK, untuk mengadakan referendum lokal untuk menentukan apakah Aceh tetap dalam naungan NKRI dengan status self government persis sama dengan MOU Helsinki atau merdeka, Jika ternyata hasilnya memilih untuk merdeka, pacla titik inilah akan muncul konflik baru antara Pusat dan Aceh. Jika skenario seperti itu terjadi, yaitu DPRA dan DPRK meng adakan referendum lokal dan hasilnya adalah rakyat Aceh memilih merdeka, sesungguhnya Partai Aceh telah mengingkari isu MOU Helsinki, yang menegaskan bahwa" *the government of the Acehnese people can be manifested through a fair and democratic process within the 'unitary state' and 'constitution' of the Republic of Indonesia*". Rumusan ini mengharuskan setiap kegiatan pemerintahan di Aceh melalui proses demokrasi dalam bingkai NKRI dan konstitusi Repu blik Indonesia.

Sebenarnya, Pusat tidak perlu menunjukkan kekhawatiran ber lebihan terhadap kemungkinan mundulnya ide referendum dan merdeka, karena "secara hukum dan politik keinginan memerdekakan diri, apalagi dengan memanfaatkan jalur politik dengan di mungkinkannya mendirikan partai lokal di Aceh, sudah "terkunci"

dalam butir-butir kesepakatan MOU Helsinki dan tidak lagi dapat diwujudkan” (Dewabrata & Muhammad, 2009, Kompas, 27 Mei 2009).

Seandainya Partai Aceh dan elite GAM tetap bersikukuh untuk memperjuangkan self-government dalam pengertian berpemerintahan sendiri seperti dalam sistem negara federal, atau bahkan melalui DPRA mengadakan referendum untuk menghidupkan kembali aspirasi merdeka, hampir dapat dipastikan hal itu akan mendapat tentangan keras dan Pusat. Pusat memiliki legitimasi politik dan hukum untuk mengambil tindakan tegas terhadap setiap upaya politik yang bertentangan dengan konstitusi.

### **B.2.c. Self Government Aceh Di Persimpangan Jalan**

Salah satu mandat bagi Pemerintah Republik Indonesia (RI) sebagaimana tertuang dalam MoU Helsinki adalah, mewujudkan legalitas Pemerintahan Sendiri (Self Government) bagi Aceh. Yang diharapkan dalam implementasinya, dapat memberikan pengaturan secara lebih khusus bagi penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh pasca konflik. Ruang lingkup Self Government bagi Aceh yang dimaksud dalam point pertama MoU adalah tentang :

- a) Adanya jaminan bagi partisipasi politik masyarakat Aceh,
- b) Lahirnya pengaturan ekonomi secara lebih berkeadilan,
- c) Adanya peraturan perundangan, tentang pengaturan kewenangan secara proporsional bagi institusi di Aceh.

Prinsip dan Paradigma Self Government Aceh Secara prinsip, gagasan Self Government bagi Aceh yang terdapat dalam MoU pada point 1 butir 1.1.2 pada huruf a sampai dengan huruf d, adalah berkaitan dengan otoritas kewenangan daerah yang dimiliki oleh pihak legislatif di daerah tingkat I, dalam hal konsultasi dan persetujuan pembuatan kebijakan, yang nantinya secara administratif diselenggarakan oleh pihak eksekutif (Pemerintahan Aceh). Prinsip ini sangat berkesesuaian dengan pendapat Hans Kelsen, tentang kewenangan dalam konsep negara federal. Dimana menurutnya, tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara bagian, akan tetapi juga wewenang eksekutif dan administratif.

Dengan demikian paradigma gagasan Self Government dalam MoU, sesungguhnya memang lebih dekat dengan bentuk dan sistem negara federal daripada negara kesatuan. Hal ini, secara positif menjadi sebuah bukti adanya loncatan gagasan dari daerah, yang sekurang-kurangnya mempersyaratkan adanya otoritatif kewenangan bagi pihak legislatif daerah, dalam proses menentukan pembentukan kebijakan di Daerah. Artinya, penentuan kebijakan legislatif di daerah (khususnya Aceh) diharapkan tidak hanya sebatas/ didasarkan atas penentuan kebijakan dari legislatif pusat (antara UU dan Qanun bagi daerah Aceh).

Kedekatan gagasan Self Government bagi Aceh dengan sistem negara federal inilah, yang justru menjadi faktor keberatan paling utama bagi Pemerintah RI dalam memberikan konsistensi kebijakannya untuk bisa sesuai dengan butir-butir MoU. Dengan demikian, tidak konsistennya pelaksanaan butir-butir MoU dalam pembentukan Self Government bagi Aceh, tentu telah ber-ekses langsung terhadap ruang lingkup implementasi berbagai penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh. Dan senantiasa dapat menimbulkan ketidakpercayaan dari pihak GAM kepada Pemerintah RI (Pusat), sebagai para pihak yang menandatangani MoU Helsinki. Contoh tentang eksekutif langsung yang tidak jua kunjung terselesaikan atas inkonsistensi Self Government bagi Pemerintahan Aceh, diantaranya adalah; tentang pelaksanaan pemilu 2009 sebagai wujud jaminan atas terselenggaranya

partisipasi politik bagi masyarakat Aceh, yang saat ini tengah memasuki masa pra-pelaksanaan.

Setidaknya telah terdapat dua kasus yang cukup signifikan atas eksekusi yang dimaksud, diantaranya; 1) Polemik penafsiran hukum dan kewenangan tentang pembentukan Panwaslu di Aceh, yang sampai saat ini belum mencapai titik temu, serta 2) Ketentuan hukum yang digunakan tentang syarat baca Al-Quran bagi calon legislatif dalam pemilu 2009 di Aceh. Berangkat dari pemahaman serta eksekusi ini, maka sungguh terlihat sangat dilematis bagi Pemerintah RI untuk dapat menjalankan Self Government secara konsisten. Posisi perwujudan Self Government di Aceh, akhirnya berada di persimpangan jalan dan selalu dibenturkan antara harapan kosongnya dengan kenyataan terhadap kebijakan politik dan hukum yang sudah diputuskan. Inilah potret yang sesungguhnya terjadi di Aceh, tentang penyelenggaraan gagasan Self Government. Sehingga sekaligus, menjadi sebuah cerminan atas gagalnya komitmen Pemerintah RI dalam proses menjalankan agenda reintegrasi politik dan hukum. Situasi di atas menjadi catatan penting, tentang peliknya persoalan yang sedang dan akan dihadapi Pemerintah RI, dalam hal menjaga ritme membangun perdamaian di bumi Nangroe Aceh Darussalam (NAD). Yang hingga saat ini, proses pelaksanaannya telah memasuki tahun ke-empat. Semua pihak yang berkepentingan, akhirnya hanya harus, untuk selalu mengedepankan niat baik dalam menginterpretasikan setiap kebijakan yang ada, terutama dalam menghadapi agenda Pemilu 2009 mendatang. Sungguh sangat disayangkan, karena gagasan besar Self Government yang semestinya dapat menjadi pilar damai di Aceh, justru disinyalir kuat telah berubah menjadi pemicu re-konflik Aceh. Maka, pembiaran atas kondisi ini tanpa penyelesaian, tentunya dapat menjadi bibit konflik baru bermotif politik di masyarakat, yang tidak menutup kemungkinan dapat meluas menjadi re-konflik yang sebenarnya di Aceh. Indikasi kegagalan Self Government yang sekaligus menjadi kegagalan reintegrasi politik dan hukum, telah mengancam Perdamaian Aceh. Membangun Pemahaman Kolektif Self Government sebagai Pilar Damai Aceh. Apapun definisi Self Government yang berkembang dalam dinamika sosial, ekonomi, politik dan hukum di Aceh maupun di Pusat, pada dasarnya musti kembali diletakkan secara proporsional dan konsisten dalam perwujudan kesejahteraan dan pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat Aceh. Konteks atas terjaminnya partisipasi politik bagi masyarakat Aceh, lahirnya pengaturan ekonomi secara lebih berkeadilan, serta adanya peraturan perundangan, tentang pengaturan kewenangan secara proporsional bagi institusi di Aceh, musti kembali diletakkan sebagai maksud daripada Self Government bagi Pemerintah Aceh. Fokus terhadap realisasi peningkatan kesejahteraan bagi rakyat Aceh, melalui distribusi sumberdaya secara berkeadilan akan menjadi tujuannya. Karena referensi Aceh sangat terang menyampaikan bahwa, ketidakamanan situasi di Aceh, lebih disebabkan oleh faktor tertutupnya akses bagi rakyat Aceh untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan. Maka berangkat dari perspektif yang demikian, menjadi penting kiranya untuk dapat membangun sebuah pemahaman kolektif dalam meredefinisi Self Government sebagai pilar damai Aceh. Yang harapannya dapat membangun posisi tawar Aceh secara lebih bermartabat. Wallahualam

Dalam tataran praktis, pemerintah pusat terus membatasi implementasinya melalui legal policy dalam bentuk peraturan pemerintah. Kalaupun, akan ditetapkan peraturan pemerintah tersebut, menurut saya, juga tidak boleh kontradiksi dan overlapping dengan peraturan perundang-undangan secara umum. Karena yang menjadi landasannya adalah konstitusi (UUD 1945). Karenanya, patut

dipertanyakan; apakah pelaksanaan pemerintahan Aceh berbentuk self-government atau otonomi khusus? Atau hanya general competence (otonomi luas) sebagaimana daerah-daerah lainnya?

Seandainya, dalam materi MoU disebutkan secara eksplisit bentuk self-government Aceh. Selanjutnya, dimasukkan dan diatur dalam konstitusi (UUD 1945), tentu saja, pemerintah Aceh akan mudah mengatur dan menjalankannya secara langsung pemerintahannya. Maka bila muncul perbedaan substansi dalam undang-undang (UUPA) dengan peraturan perundang-undangan lainnya bukanlah kontradiksi. Hal ini karena hukum yang tertinggi adalah konstitusi dan sesuai asas *lex superior derogate lex inferior* (aturan yang lebih tinggi dapat mengalahkan yang lebih rendah).

Bila mengacu negara-negara yang memberikan hak self-government bagi daerah-daerahnya (state-state), secara eksplisit diatur dalam konstitusinya. Sebut contoh, Spanyol, dimana pengaturan hak self-government disebutkan dalam pasal 2 dan pasal 143 konstitusinya (Spanish Constitution of 1978), yang telah diamandemen tahun 1992. Sementara penjabarannya diatur dalam undang-undang otonomi (statute of autonomy), yang berlaku bagi 17 state dalam komunitas otonomi (autonomous communities/comunidad autonoma).

Konstitusi Spanyol mengklasifikasi komunitas otonomi ke dalam dua komponen. Setiap komponen mempunyai perbedaan pelaksanaan otonomi dan perbedaan level kekuasaan dan tanggung jawab. Untuk Basque Country, Catalonia dan Galicia diberikan hak self-government karena latar belakang "*historic nationalities*" dan pemberian otonomi melalui proses cepat dan mudah. Selanjutnya, ketiga state ini boleh memilih dan membentuk undang-undang otonomi (statute of autonomy). (Javier Corcuera Atienza, *The Autonomy Of The Basque Country*).

Secara historis latar belakang pemberian hak self-government ketiga daerah ini tidak jauh berbeda dengan Aceh. Mengutip pernyataan Peter Harris dan Ben Reilly (1998:32), mengistilahkan dengan *asymmetric autonomy/asymmetric desentralization* yaitu, karena impact ideologi memisahkan diri (separatism), yang berlanjut dengan konflik kekerasan politik. Jika saja pasca penandatanganan MoU, pemerintahan RI dan GAM sepakat memasukan hak self-government (Aceh) ke UUD 1945, implementasi pemerintahan sendiri Aceh tidak akan bermasalah.

Untuk itu, sebagaimana pernah saya sampaikan agar pemerintahan sendiri Aceh dapat dijalankan secara efektif dan maksimal, maka perlu dilakukan pendekatan politik dan hukum (politic and legal approach) kepada pusat. Dimana pemerintahan dan rakyat Aceh mendesak dan melakukan lobi politik kepada pusat agar konsisten melaksanakan UUPA sesuai MoU dan aspirasi rakyat Aceh. Selanjutnya, meminta pemerintah segera menetapkan PP dan Perpres, serta merevisi UUPA sesuai konteks self-government atau *asymmetric autonomy*.

Last not least menjadi sangat esensi dan perlu terus diperjuangkan oleh rakyat Aceh adalah mendesak afirmasi hak self-government dalam UUD 1945. Apalagi, saat ini telah mengemuka keinginan meng-amandemen kelima UUD 1945. Hal ini tidak mustahil karena menurut K.C Wheare, yang dikutip Mahfud konstitusi adalah resultante alias kesepakatan politik bangsa melalui para pembuatnya sesuai dengan situasi tempat dan waktu tertentu. Sebagaimana, pernah dilakukan Spanyol mengakomodir dalam konstitusinya. Jika tidak, maka jangalah kita terbuai dengan diskursus self-government. Karena itu, tong kosong nyaring bunyinya.

### C. PENUTUP

Dari sekian banyak kewenangan khusus inilah, maka sangat wajar dikatakan Aceh tidak saja berlaku otonomi luas (general competence), bahkan self-government. Hampir semua kewenangan pemerintahan, administrasi, politik, hukum, ekonomi dan sosial-budaya dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintahan Aceh. Berbeda dengan daerah-daerah lainnya - termasuk Papua - selain kemutlakan keenam kewenangan pemerintah juga tidak terdapat kewenangan-kewenangan khusus, seperti, pembentukan partai politik lokal, pengelolaan bersama migas, kebebasan perdagangan nasional dan internasional, serta keikutsertaan seni dan olahraga secara internasional atasnama Aceh.

Namun demikian, ternyata kewenangan-kewenangan khusus ini dalam aksinya hanyalah “menyerupai” bentuk self-government. Realitasnya, munculnya deviasi (penyimpangan) dimana sebagian kewenangan-kewenangan ini sampai sekarang tidak bisa dijalankan oleh pemerintah Aceh. Lebih tepat disebut sebagai anomali implementasi otonomi dalam konteks pemerintahan sendiri (self-government).

### DAFTAR RUJUKAN

- Ali, M. Rizwan Haji dan Patria, Nezar. 2009. *Dari kontak senjata ke kotak suara. Peralihan Gerakan Aceh Merdeka ke Politik Elektoral*. Prisma. Vol. 28 Juni 2009.
- Basyar, Hamdan. 2007. *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*. Jakarta : Pusat Penelitian Politik, LIPI.
- Dale, Cypri Jehan Paju. 2009. “Pemilu Transformasi Konflik di Aceh”, Kompas, 17 Maret 2009
- Dewabrata, Wisnu dan Muhammad, Mahdi. 2009. “Keindonesiaan Aceh: masih adakah keinginan Untuk Merdeka?”, Kompas 27 Mei 2009.
- Djumala, Darmansjah. 2013. *Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*. Jakarta: Geramedia Pustaka Utama.
- Ratnawati, Tri. 2007. *Persepsi lokal dan Prospek Implementasi Undang-undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh: aspek kewenangan Pemda dan Keuangan daerah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI
- (<http://aneuksejarah.blogspot.com/2011/04/self-government-made-in-indonesia.html>) diakses pada tanggal 2 Desember 2013).
- Serambi Indonesia, 4 Agustus 2010
- Undang-undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.