

EVALUASI ATAS PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS ACEH: GAGAL MENYEJAHTERAKAN RAKYAT DAN SARAT KONFLIK INTERNAL

Heru Cahyono

Abstract

Aceh special autonomy granted by Act No.11 of 2006 on Governing Aceh, following the MoU of 2005 as a form of reconciliation in a dignified way towards social development, economics, and politics in Aceh in a sustainable manner. After more than six years have passed, we see how the implementation of special autonomy has not run as expected. In the economic field we saw, the special autonomy fund is not managed properly, thus making the welfare of the Acehnese people in general are not improved. Ironically, the increased prosperity is enjoyed only by a handful of people close to the circles of power, giving rise to the phenomenon of new rich people there. In the political sphere, the permissibility of the specificity of Aceh local parties are not able to reduce the potential conflicts that exist, and even actually produce new internal conflicts among returnees. Those frictions has complicated the dynamics of conflict in Aceh. Failure of specificity in the fields of politics and economics, in turn, will make the difficult issue of Aceh from the "vicious cycle" of conflict and poverty issues in there as well.

Keywords: *Special autonomy, failure, politics, economics*

Abstrak

Otonomi khusus Aceh diperoleh melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, menindaklanjuti MoU Helsinki 2005 sebagai bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan. Akan tetapi, setelah lebih dari enam tahun berlalu kita menyaksikan bagaimana pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan sesuai dengan harapan. Di bidang ekonomi kita menyaksikan, dana otonomi khusus tidak terkelola dengan baik sehingga membuat kesejahteraan masyarakat Aceh secara umum tidak mengalami perbaikan. Ironisnya, peningkatan kesejahteraan justru hanya dinikmati oleh segelintir orang yang dekat dengan lingkaran kekuasaan sehingga menimbulkan fenomena orang-orang kaya baru di sana. Di bidang politik, adanya partai lokal tidak mampu meredam potensi konflik yang ada, dan bahkan justru memicu konflik internal baru antara sesama mantan GAM. Friksi tersebut semakin memperumit dinamika konflik di bumi Aceh. Kegagalan pelaksanaan kekhususan di kedua bidang itu, politik dan ekonomi, pada gilirannya akan mempersulit untuk mengeluarkan Aceh dari "lingkaran setan" konflik sekaligus masalah kemiskinan di sana.

Kata kunci: Otonomi khusus, kegagalan, politik, ekonomi.

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam sistem otonomi daerah mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Pemberian otonomi khusus atau daerah istimewa ini sesungguhnya merupakan bentuk desentralisasi asimetris sebagai pola relasi unik antara pemerintah pusat dan daerah karena sebab-sebab khusus. Sebuah daerah menerima

wewenang, lembaga, dan keuangan yang berbeda dengan daerah lain. Desentralisasi asimetris lahir dengan asumsi karakteristik Indonesia yang beragam akan sulit hanya diwadahi dengan satu pola pusat-daerah. Hal inilah yang melahirkan adanya otonomi khusus di Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan Yogyakarta.

Aceh sebagai daerah provinsi merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. UU Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memo-randum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan.

Aceh dan Papua adalah dua wilayah yang mendapatkan otonomi khusus dengan didasarkan atas pertimbangan adanya konflik dan separatisme, sementara pertimbangan kultural untuk Yogyakarta, dan sebagai ibu kota negara untuk DKI Jakarta. Untuk wilayah yang mendapatkan otonomi khusus dengan pertimbangan bekas wilayah konflik dan separatis seperti Aceh dan Papua, pemberian otonomi khusus juga dibarengi dengan pengucuran dana otonomi khusus yang jumlahnya tidak kecil.¹ Ini sebagai cara politis pusat untuk “membeli loyalitas” wilayah konflik dan bekas separatis.

Seluruh elemen masyarakat tentu sepakat, menindaklanjuti MoU Helsinki 2005 maka UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan titik pijak menciptakan Aceh yang sejahtera. Tak ada lagi yang menginginkan kondisi sebelum UUPA. Dengan pemahaman ini maka otonomi khusus Aceh semestinya tidak lagi bersifat darurat, tetapi harus digeser ke semangat pendekatan peningkatan kesejahteraan. Namun, telah lebih dari enam tahun berlalu kita menyaksikan pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan sesuai dengan harapan. Kita mendapati secara ekonomi pembangunan belum berjalan maksimal dan kesejahteraan rakyat secara umum belum mengalami peningkatan. Sementara itu, secara politik, kita dalam beberapa waktu belakangan ini justru disuguhi dengan pelbagai aksi kekerasan dan konflik di bumi Aceh.

¹ Dana Otsus dikucurkan selama 20 tahun. Untuk tahun pertama sampai dengan tahun ke-15 besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun ke-16 sampai tahun ke-20 besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Lihat, Pasal 183 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Tulisan ini hendak melakukan evaluasi atas perjalanan otonomi khusus Aceh semenjak diperolehnya kekhususan itu melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Secara khusus fokus tulisan ini akan melakukan evaluasi di bidang ekonomi dan politik. Sejauh mana otonomi khusus di bidang ekonomi dikelola secara baik dan mampu meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan rakyat Aceh. Sementara itu, juga melihat sejauh mana kekhususan yang dinikmati Aceh di bidang politik mampu dikelola untuk menciptakan kehidupan politik yang lebih aman, stabil, dan demokratis. Tentu saja persoalan desentralisasi asimetris di wilayah bekas konflik seperti di Aceh akan memiliki permasalahan tersendiri yang tidak mudah, baik tatkala Aceh harus memerankan diri sebagai bagian dari Republik Indonesia, maupun tidak dipungkiri “masih tetap hidupnya” kepentingan lokal ke-Aceh-annya. Di sisi lain, terdapat dinamika internal yang sarat dengan tarik-menarik kepentingan antara pelbagai faksi di Aceh di satu pihak, dan di pihak lain tarik-menarik antara kepentingan provinsi dengan kepentingan kabupaten/kota.

Otsus Di Bidang Ekonomi: Gagal Menyejahterakan Rakyat Aceh

1. Buruknya Pengelolaan Dana Otsus

Salah satu amanat penting dalam perumusan UU itu adalah akselerasi pembangunan. Idealnya, UU Otonomi Khusus (Otsus) dan turunannya yang bermuara kepada kesejahteraan harus memberi wewenang, kelembagaan, dan keuangan khusus. Upaya mengukur kesejahteraan dapat dibaca pada tiga indikator: kewenangan, kelembagaan, dan keuangan. Karakteristik geografis, sejarah, kultur, dan individu yang berbeda diasumsikan sudah terwadahi dalam UU 11/2006 untuk Aceh. Ini berarti, penggunaan kekhususan yang terwujud dalam regulasi daerah tak boleh melenceng dari tujuan meningkatkan kesejahteraan. Ini terutama dilihat dari pola relasi provinsi-kabupaten/kota. Otsus diletakkan di level provinsi. Ia tak hanya menciptakan hubungan berbeda Jakarta-provinsi, tapi juga provinsi-kabupaten/kota.²

² Bayu Dardias, “Menakar Otonomi Khusus Aceh dan Papua”, dalam <http://nasional.kompas.com>, 3 Juli 2012 diakses pada

Salah satu cara melihat gagal atau berhasilnya desentralisasi asimetris yang dilekatkan kepada Aceh sejak 2006 adalah dengan kaca mata kesejahteraan. Kesejahteraan diletakkan sebagai tujuan akhir, sedangkan otonomi khusus merupakan upaya pencapaiannya. Menyangkut hal ini, perhatian kita langsung tertuju pada dana Otsus yang telah digulirkan bagi Aceh, mengingat jumlahnya berkisar 4–5 triliun rupiah per tahunnya tentu tidaklah sedikit. Akan tetapi, bila kita menengok ke daerah Aceh secara umum, kita menangkap kesan kuat bahwa dana Otsus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam mengangkat kesejahteraan rakyat di sana. Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama bagi Aceh. Badan Pusat Statistik (BPS) Aceh pada awal Januari 2012 lalu menyebutkan angka kemiskinan di Aceh bertambah selama enam bulan, bahkan kemiskinan di Aceh menduduki peringkat pertama di Pulau Sumatra. Masih tingginya angka kemiskinan di Aceh dikarenakan pengelolaan dana otonomi khusus Aceh belum tepat dan oleh beberapa pihak dinilai masih amburadul.³ Tingkat kemiskinan di Provinsi Aceh masih tergolong tinggi, yakni peringkat tujuh secara nasional dan bahkan berada di peringkat pertama untuk wilayah Sumatra. Berdasarkan data yang dihimpun BPS bahwa tingkat kemiskinan Aceh berada pada kisaran 19,48%. Angka ini berada jauh di atas rata-rata kemiskinan nasional sebesar 12,36%.⁴ Berdasarkan data BPS angka kemiskinan tidak mengalami pergeseran yang cukup signifikan, yakni 23,53% tahun 2008 dan 21,80% pada tahun 2009. Persentase penduduk miskin terbanyak terdapat di Kabupaten Pidie Jaya, yakni 27,97%, disusul Aceh Besar (27,09%), Subulussalam (26,80%), Bener Meriah (26,58%), dan Nagan Raya (26,22%).⁵ Sementara itu, dilihat dari laju pertumbuhan ekonomi daerah perkembangannya

lebih memprihatinkan lagi, terdapat setidaknya enam sektor yang selama kuartal pertama 2010 mengalami pertumbuhan negatif, yakni sektor jasa (minus 0,03%), sektor konstruksi (minus 0,30%), industri pengolahan minyak dan gas (0,42%), keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan (minus 1,17%), pertambangan minyak dan gas (minus 2,09%), dan penggalian (minus 8,55%).⁶

Terkait dengan begitu buruknya pengelolaan dana Otsus ini, Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh menduga penggunaan dana otonomi khusus Aceh tidak bersih alias terindikasi korupsi. Selama tiga tahun terakhir penggunaan dana otonomi tidak tanggung-tanggung sebesar 3,5 triliun rupiah per tahun selalu bermasalah. Selama ini, jika dilihat realisasi pengelolaan dana Otsus di lapangan selalu bermasalah, ditambah kurangnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap proses pekerjaan di lapangan.⁷ Tidak mengherankan bila hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri menyatakan, Provinsi Aceh mendapat skor terburuk dalam otonomi daerah.⁸

Pihak Inspektorat Provinsi Aceh juga memiliki penilaian serupa bahwa pengalokasian Dana Otsus sejak tahun 2008–2010 mengalami banyak kendala dan tidak tepat sasaran, mulai dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kabupaten/kota. Hal ini disebabkan keterlambatan dan banyak kesalahan dalam perencanaan program dimulai dari tingkat provinsi hingga ke daerah. Kesalahan itu terjadi akibat pemerintahan kabupaten/kota tidak menyediakan tempat untuk berjalannya sebuah program sehingga banyak kegiatan-kegiatan yang

⁶ Badan Pusat Statistik dan Bappeda Aceh, *Aceh dalam Angka 2010*, hlm. 474.

⁷ Hal ini disampaikan oleh Isra Saffril, Kepala Divisi Kajian dan Advokasi Kebijakan Publik GeRAK Aceh. Terdapat sekitar 122 proyek bersumber dana dari Otsus dan hingga pertengahan 2011 belum diselesaikan oleh Pemerintah Aceh. “Kami menduga ada banyak terjadi korupsi pada proyek ini di daerah-daerah”, ujarnya. Lihat, <http://centraldemokrasi.com> 27 April 2011, diunduh pada 2 Januari 2012.

⁸ Selain Aceh, provinsi lain yang kinerjanya amat buruk ialah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, dan Papua. Kementerian Dalam Negeri membuat pemeringkatan itu berdasar 173 indikator yang termuat dalam laporan kinerja penyelenggaraan otonomi daerah tahun 2009. Indikator penilaian itu antara lain kinerja keuangan, pelayanan publik, transparansi, dan akuntabilitas. <http://centraldemokrasi.com> 27 April 2011, diunduh pada 2 Januari 2012.

7 Juli 2012.

³ Penilaian ini antara lain dikemukakan oleh Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala (Unsyiah) Aceh, Nazamuddin, dikutip dalam Firman Hidayat, “Aceh Miskin Karena Salah Pengelolaan Dana”, <http://www.theglobejournal.com>, 5 Januari 2012, diakses pada 16 April 2012.

⁴ <http://www.analisedaily.com>, 28 Juni 2012, diakses pada 7 Juli 2012.

⁵ Badan Pusat Statistik dan Bappeda Aceh, *Aceh dalam Angka 2010*, hlm. 33.

tidak terselesaikan pada tahun berjalan. Dalam hal pengawasan dana Otsus, permasalahan yang dialami oleh tim inspektorat adalah sukarnya melakukan pengawasan secara khusus. Dana Otsus bercampur dengan dana-dana lain sehingga tim inspektorat juga sulit berkoordinasi dengan pihak-pihak yang bertanggung jawab karena pengguna anggaran ada di provinsi, sedangkan kuasa pengguna anggaran dan PPTK berada di kabupaten/kota.⁹

Dana Otsus dialokasikan oleh pemerintah pusat sebanyak 40% untuk provinsi, sedangkan 60% lagi dialokasikan untuk pemerintahan kabupaten/kota. Sejak tahun 2008 temuan yang sangat menonjol adalah ketidakefektifan dalam pengelolaan dana Otsus. Ini menyangkut program dengan perencanaan waktu kurang baik, termasuk lokasi dan volume. Selain itu, banyak program-program yang tidak sesuai dengan kontrak, pembayaran melebihi pelaksanaan fisik, dan banyak kegiatan yang ditelantarkan. Sementara itu, kualitas hasil pekerjaan masih sangat rendah sehingga banyak yang tidak bisa difungsikan oleh masyarakat. Lokasi proyek yang tidak tepat dan pengadaan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat juga menjadi sorotan.

Dana Otsus adalah salah satu sumber pendapatan Aceh dan kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam pasal 179 ayat (2c) UUPA. Meskipun disebutkan sebagai sumber pendapatan daerah kabupaten/kota, namun dana Otsus tidak langsung ditransfer Pemerintah Pusat ke pemerintah kabupaten/kota, melainkan ditransfer menjadi penerimaan Pemerintah Aceh. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 183 ayat (1) UUPA, yaitu dana otsus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Pihak kabupaten banyak mengeluhkan mengenai dominasi pemerintah provinsi di dalam pengelolaan dana Otsus, padahal di dalam UUPA disebutkan bahwa pemerintah provinsi hanya “mengadministrasikan” dana Otsus dan

bukan mengelolanya. Oleh karena itu, dalam pandangan pemerintah kabupaten, mestinya dana Otsus langsung ditransfer ke rekening pemerintah kabupaten/kota agar dapat dikelola secara relatif otonom oleh pemerintah kabupaten/kota. Akan tetapi, pemerintah provinsi berargumen bahwa dana Otsus harus dikelola oleh pemerintah provinsi karena *pertama*, otonomi khusus bagi Aceh berada di provinsi dan bukan di pemerintah kabupaten kota. Inilah mengapa disebut otonomi khusus Pemerintah Aceh, dan bukan otonomi khusus bagi pemerintah Kabupaten Pidie, atau otonomi khusus bagi Pemerintah Bener Meriah, dan sebagainya. Alasan *kedua*, ialah bahwa lantaran otonomi khusus terletak di level provinsi maka pemerintah provinsi-lah yang harus mempertanggungjawabkan penggunaan dana Otsus. Oleh sebab itulah pengelolaan dana tersebut harus di tingkat provinsi karena amatlah riskan menyerahkan sepenuhnya pengelolaan di tingkat kabupaten/kota, sedangkan provinsi yang harus mempertanggungjawabkan penggunaannya.

Sebagaimana di daerah normal, gubernur di daerah otonomi khusus juga memainkan peran ganda (*dual role*), dalam kerangka dekonsentrasi maupun desentralisasi. Alternatif pertama dari dekonsentrasi hanya terdapat dekonsentrasi dari menteri kepada instansi vertikalnya. Sementara itu, alternatif kedua adalah di samping adanya dekonstrasi tersebut, terdapat pula dekonsentrasi dari pemerintah kepada wakil pemerintah untuk mengemban tugas pemerintahan umum.¹⁰ Semenjak masa Orde Baru, pada jabatan gubernur telah mencakup peranan sebagai “alat pusat” (dekonsentrasi) dan juga sebagai “alat daerah” (desentralisasi). Dalam kerangka dekonsentrasi itulah, gubernur harus mampu menerapkan kebijakan pusat di daerah; sementara pada saat bersamaan dalam rangka desentralisasi ia harus menyelaraskan hubungan dengan instansi-instansi yang ada di lingkup pemerintahannya. Di sinilah kiranya letak masalah peran gubernur, khususnya di daerah otonomi khusus, yaitu terdapat masalah yang lebih kompleks dibandingkan daerah “normal”. Problematika peran ganda gubernur di daerah otonomi khusus juga lebih

⁹ Kepala Inspektorat Provinsi Aceh Syafruddin kepada <http://theglobejournal.com>, 9 Februari 2011, diakses pada 10 April 2011.

¹⁰ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2011), hlm.154-155.

bervariasi tergantung karakter kekhususan yang dimiliki daerah tersebut.¹¹

Mengenai frase harus “diadministrasikan” pada Pemerintah Provinsi Aceh sebagaimana tertera dalam ayat (4) Pasal 183 UUPA, harus diartikan bahwa Pemerintah Aceh sebagai penerima dana Otsus dari pemerintah pusat untuk membiayai enam program pembangunan kabupaten/kota melalui bantuan keuangan khusus kepada kabupaten/kota. Ayat ini merupakan derivat yang menegaskan ketentuan Pasal 179 ayat (2) huruf c UUPA. Artinya, dana Otsus juga merupakan penerimaan kabupaten/kota. Dengan demikian, untuk melaksanakan enam program pembangunan kabupaten/kota dengan dana Otsus, Pemerintah Aceh harus mentransfer lebih lanjut dana Otsus ke kabupaten/kota sesuai dengan program pembangunan yang telah disepakati bersama, meliputi: infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial, dan kesehatan sehingga dana Otsus tersebut juga merupakan penerimaan bagi kabupaten/kota, yang mesti pula dicantumkan dalam APBK mereka.¹²

Terlepas dari perdebatan makna “diadministrasikan” tadi, di dalam UUPA sendiri terdapat pasal-pasal yang dianggap saling bertentangan. Pasal 179 menyebutkan, “Salah satu pendapatan Aceh dan Kabupaten di Aceh adalah dari dana Otsus”. Akan tetapi, pasal ini berlawanan dengan Pasal 183, yang menyebutkan, “Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendidikan, sosial, dan kesehatan.”¹³ Ini artinya dana ini tidak ditransfer langsung oleh Pemerintah Pusat ke kabupaten, melainkan harus ditransfer dulu ke Pemerintah Aceh. Semestinya bila kita menafsirkan pasal 179 maka dana Otsus harus ditransfer langsung

ke rekening kabupaten.¹⁴ Dan pasal 179 UUPA itu jelas bahwa dana Otsus boleh dikelola oleh kabupaten.¹⁵

Permasalahan lain di seputar dana Otsus yang menimbulkan keanehan besar bagi kabupaten/kota ialah menyangkut sisa lebih pengguna anggaran (silpa). Di dalam Qanun No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Dana Otsus disebutkan bahwa alokasi dana Otsus 60% untuk kabupaten dan 40% untuk provinsi. Akan tetapi, ketika terjadi Silpa dari dana Otsus juga dijadikan pendapatan provinsi (APBA). Kabupaten/kota tentu saja memandang dengan sangat aneh hal ini karena dana Silpa (yang jumlahnya tidak kecil) seharusnya kembali ke kabupaten/kota, sementara bila dimasukkan ke APBA maka hal tersebut amat bertentangan dengan metode akuntansi manapun.¹⁶

Agar tidak terjadi lagi disinkronisasi antara substansi dalam UUPA dengan Qanun Aceh maka sementara pihak menyerukan agar eksistensi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tatacara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Migas dan Penggunaan Dana Otsus harus segera direvisi disesuaikan dengan kebutuhan hukum untuk mempercepat mewujudkan kesejahteraan rakyat Aceh. Kehadiran qanun ini menuai beberapa permasalahan, antara lain: *pertama*, menegaskan Otsus hanya penerimaan Pemerintah Provinsi Aceh (Pasal yang menempatkan kabupaten/kota sebagai penonton saja. *Kedua*, pengalokasian anggaran ke kabupaten/kota tidak diberikan dalam bentuk dana tunai, melainkan dalam ben-

¹⁴ Wawancara dengan M. Jafar Ibrahim, Sekretaris Bappeda Kabupaten Bireun, 25 Mei 2011, di Bireun. Keterangan serupa diperoleh dari wawancara dengan Munir Usman, Wali kota Lhokseumawe, 26 Mei 2011, di Lhokseumawe. Wawancara pula dengan Wali kota Banda Aceh, Mawardy Nurdin, 23 Mei 2011, di Banda Aceh.

¹⁵ Wawancara dengan Munir Usman, Wali kota Lhokseumawe, 26 Mei 2011, di Lhokseumawe. Keterangan senada dari M. Jafar Ibrahim, Sekretaris Bappeda Kabupaten Bireun, dalam wawancara tanggal 25 Mei 2011, di Bireun.

¹⁶ Wawancara dengan Munir Usman, Wali kota Lhokseumawe, 26 Mei 2011, di Lhokseumawe. Hal senada dikemukakan oleh Wali kota Banda Aceh, Mawardy Nurdin (wawancara tanggal 23 Mei 2011, di Banda Aceh serta wawancara dengan Sekretaris Bappeda Kab. Bireun, M. Jafar Ibrahim tanggal 25 Mei 2011 di Bireun. Silpa setiap kabupaten/kota di Aceh tergolong besar. Contoh untuk Kabupaten Pidie saja, Silpa dana Otsus antara 2008–2010 mencapai Rp120 miliar. Wawancara dengan M. Adnan, Sekretaris Bappeda Kabupaten Pidie, 27 Mei 2011, di Pidie.

¹¹ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko (Ed.), *Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus*. (Jakarta: P2P-LIPI, 2011).

¹² Taqwaddin, “Pengelolaan Dana Otsus”, dalam <http://peking-daerah.wordpress.com>, diakses 20 Juni 2011. Penulis adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala. Ketua Lembaga Kajian Hukum Aceh.

¹³ Lihat *UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*.

tuk pagu yang setiap tahun ditetapkan gubernur setelah mendapat persetujuan Pimpinan DPRA (Ps 11 ayat 6), menimbulkan sikap tak peduli dari pemerintah kabupaten/kota. Ketiga, penyusunan enam program dan kegiatan pembangunan harus mengacu pada RPJP Aceh dan kabupaten/kota, RPJM Aceh dan kabupaten/kota serta RKPA dan RKPK. Masalahnya, kapan ada Qanun RPJP, RPJM, dan RKPA?¹⁷

Di sini perlu ditegaskan bahwa dana Otsus merupakan penerimaan kabupaten/kota. Karenanya, pelaksanaan enam program pembangunan yang dibiayai dana Otsus dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Aceh harus menganggarkan dalam APBA bahwa dana Otsus yang diterima dari pemerintah pusat akan disalurkan ke pemerintah kabupaten/kota dalam bentuk bantuan khusus.

Secara mendasar perdebatan antara gubernur dengan para bupati/Wali kota sesungguhnya memasuki wilayah keistimewaan Aceh. Bagi Gubernur, dengan adanya keistimewaan Aceh maka yang harus diberlakukan ialah UUPA Aceh, sementara di lain pihak para bupati/Wali kota di Aceh secara sadar atau tidak sadar sedang akan mengkritisi otonomi khusus yang diberikan kepada provinsi, yang pada ujungnya sebenarnya mereka mengkritisi MoU Helsinki maupun UUPA itu sendiri. Kendati menolak disebut sedang mengkritisi MoU Helsinki atau UUPA, bupati/Wali kota melihat bahwa terdapat sejumlah hal yang bertolak belakang terkait dengan pelaksanaan otonomi khusus Aceh yang dijabarkan di dalam UUPA yang memberikan otonomi kepada pemerintah provinsi. Hal ini dianggap bertentangan dengan otonomi umum yang berlaku di mana Pemerintah Pusat memberikan otonomi kepada tingkat II. Hal ini dinilai tidak sinkron dan dilematis. Seharusnya otonomi umum yang berlaku untuk daerah-daerah lain di Indonesia dengan otonomi khusus (seperti di Aceh) memiliki titik berat yang sama, yakni di tingkat II. Sebab apabila terjadi perbedaan seperti sekarang maka yang terjadi adalah tumpang tindih yang terkait dengan pengelolaan keuangan karena di satu sisi pemerintah pusat langsung ke tingkat II, namun

¹⁷ Taqwaddin, "Pengelolaan Dana Otsus", dalam <http://pekik-daerah.wordpress.com>, diakses 20 Juni 2011.

di sisi lain untuk otonomi khusus, pemerintah pusat memberikan langsung ke tingkat I.¹⁸ Dana yang jumlahnya triliunan rupiah tersebut dikelola Pemerintah Provinsi Aceh sehingga dampaknya pembangunan di daerah menjadi labil. Wali kota/bupati juga melihat sesuatu yang aneh karena dana Otsus malah dijadikan pendapatan dalam Anggaran Belanja Pendapatan Aceh (APBA). Hal ini semakin memperumit khususnya daerah kabupaten/kota di Aceh sehingga pembangunan di daerah menjadi labil.¹⁹

Terkait dengan dana Otsus, akibat egoisme pengelolaan dana di tangan provinsi maka sering kali dana itu tidak tepat sasaran. Padahal Pemerintah Pusat tiap tahunnya mengucurkan dana Otsus yang nilainya besar hingga triliunan rupiah, sungguh sayang apabila dana yang besar tidak tepat guna dan tidak berhasil guna, dan tidak bisa diaplikasikan dengan baik. Pihak kabupaten/kota menilai hampir-hampir dana Otsus yang besar jumlahnya bagaikan "hilang" begitu saja lantaran hasilnya tidak tepat sasaran.²⁰ Provinsi banyak mendesain program yang sifatnya kecil-kecil, kurang mengena, dan tidak banyak bermanfaat,²¹ lebih dari itu proyek yang dibangun tidak berdampak signifikan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan tidak bisa menjadi stimulus atau semacam pengungkit agar ketika program tersebut selesai dilaksanakan maka Aceh bisa mandiri.

Terlihat jelas bahwa dalam dana Otsus ini, kota/kabupaten hanya menerima dalam bentuk kegiatan. Kabupaten/kota mungkin bisa mengusulkan kegiatan, namun proyek mana yang didanai juga ditentukan oleh provinsi. Akibat banyaknya kegiatan yang dilaksanakan oleh provinsi dalam kerangka dana Otsus ini dan tentu dengan jangkauan yang cukup luas pula, membuat begitu banyak kegiatan menjadi terlambat, kurang koordinasi, kurang pengawasan, tidak tepat sasaran, dan berujung

¹⁸ Wawancara dengan Munir Usman, Wali kota Lhokseumawe, 26 Mei 2011, di Lhokseumawe.

¹⁹ <http://waspada.co.id>, 05 July 2010, diakses pada 11 April 2011.

²⁰ Wawancara dengan Munir Usman, Wali kota Lhokseumawe, 26 Mei 2011, di Lhokseumawe.

²¹ Wawancara dengan Mawardy Nurdin, Wali kota Banda Aceh, 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

dengan kualitas akhir pekerjaan yang buruk. Oleh karena itu, banyak hasil yang kurang memuaskan, bahkan ada beberapa yang terbelengkalai seperti gedung yang baru dibangun belum sampai naik atap tiba-tiba waktu habis, lantas pada tahun berikutnya tidak dianggarkan lagi.²² Provinsi jelas memperlihatkan dirinya tidak mengetahui medan. Sebagaimana kasus yang terjadi di Aceh Timur di mana dana Otsus hendak digunakan untuk membangun sekolah, tetapi ketika akan mulai dibangun ternyata tanahnya merupakan tanah sengketa. Atau pembangunan puskesmas, namun tatkala hendak mengangkut material ternyata jalan menuju ke lokasi belum tersedia, satu-satunya akses dengan menggunakan sampan, dan akhirnya proyek dibatalkan. Ini membuktikan adanya perencanaan yang buruk dan ketidaktahuan medan.²³

Hasil Pansus DPRD dan Badan Anggaran DPR RI terhadap penggunaan dana Otsus Aceh memang menyiratkan kekecewaan yang mendalam. Pemanfaatan dana Otsus belum mencapai hasil sebagaimana diharapkan.²⁴ Dari temuan Pansus DPRD, disinyalir banyak proyek Otsus tidak tepat sasaran, tidak tepat peruntukan, tidak tepat waktu, dan tidak tepat pelaporan. Padahal, dalam waktu tiga tahun saja (2008–2010) dana yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia untuk Aceh mencapai 11 triliun rupiah, dengan rincian tahun 2008 sebesar Rp3,590 triliun, sebesar Rp3,728 triliun (2009), dan Rp3,849 triliun (2010). Sementara itu, untuk tahun 2011 akan diberikan sebanyak Rp4,4 triliun.

Menyangkut Pasal 183 UUPA dapat dikemukakan beberapa catatan dan tawaran solusi. *Pertama*, secara tersirat penguasa (pemegang kekuasaan) otonomi khusus ada pada Pemerintah Aceh. Jikapun benar demikian, kekuasaan ini harus diartikan sebagai kewenangan mengatur, mengelola, mengawasi, dan memantau. Jadi, bukan kekuasaan untuk melaksanakan sendiri melulu sesuai dengan selera provinsi.²⁵ *Kedua*,

dana Otsus harus fokus ditujukan pada 6 (enam) bidang pembangunan, yaitu infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial, dan kesehatan. Oleh karena itu, pemanfaatan dana Otsus selain dari keenam bidang ini tidak sesuai dengan UUPA. Karenanya, jika ada kasus pelanggaran/kejahatan terhadap hal ini, layak ditindaklanjuti.

Ketiga, dana Otsus memiliki masa waktu tertentu, sebagaimana ditegaskan dalam ayat (2) Pasal 183 UUPA, yaitu berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Untuk tahun pertama (2008) sampai dengan tahun kelima belas (2022) besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional (DAUN) dan untuk tahun keenam belas (2023) hingga tahun kedua puluh (2028) besarnya setara dengan 1% plafon DAUN. Idealnya, dalam limit waktu yang terbatas itu, Pemerintah Aceh harus lebih fokus dan terencana sehingga kesempatan ini tidak berlalu sia-sia. Karenanya, penggunaan dana Otsus untuk enam program pembangunan di atas harus jelas dan terarah sesuai dengan RPJM RPJP Aceh dan kabupaten/kota yang tertera di dalam qanun. *Keempat*, Pasal 183 ayat (5) UUPA menyatakan, penggunaan dana Otsus dilakukan untuk setiap tahun anggaran yang diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. Maksudnya, apa saja kegiatan yang akan dibiayai dana Otsus harus dicantumkan di dalam Qanun Aceh tentang APBA, yang kemudian dialokasikan menjadi bantuan khusus untuk kabupaten/kota.

Isu seputar permasalahan pengelolaan dana Otsus, tidak pelak telah membuat hubungan yang kurang harmonis antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Bahkan, perebutan kewenangan di seputar pengelolaan dana Otsus ini telah menimbulkan konflik yang berkepanjangan dan bagaikan tiada hentinya antara para bupati/Wali kota se-Aceh berhadapan dengan Gubernur Aceh.

Sejumlah permasalahan menyangkut peran gubernur untuk kasus Aceh banyak dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan gubernur setempat yang cenderung diskriminatif. Beberapa kabupaten/kota mengemukakan adanya ketidak-adilan dalam pembangunan yang menggunakan dana

²² Wawancara dengan Mawardy Nurdin, Wali kota Banda Aceh, 23 Mei 2011, di Banda Aceh.

²³ Wawancara dengan Ari Maulana, Direktur KMPD (Komite Monitoring untuk Perdamaian dan Demokrasi), 23 Mei 2011, di Banda Aceh.

²⁴ *Serambi*, 5 November 2010, diakses 16 September 2011.

²⁵ Taqwaddin, "Pengelolaan Dana Otsus", dalam [\[daerah.wordpress.com\]\(http://daerah.wordpress.com\), diakses 20 Juni 2011.](http://pekik-</p></div><div data-bbox=)

Otsus. Termasuk yang merasakan ketidak-adilan adalah kota Banda Aceh. Ini lantaran alokasi dana Otsus dilakukan dengan menggunakan rumusan yang selama ini dipakai oleh DAU (yakni luas wilayah, jumlah penduduk, indeks pembangunan manusia, dan tingkat kemiskinan). Akibat rumusan semacam itu, Banda Aceh hanya menerima pembagian dana Otsus yang relatif kecil, yakni hanya Rp59,43 miliar untuk tahun 2010, jauh di bawah Aceh Timur yang memperoleh hingga Rp161,03 miliar atau Aceh Utara Rp127,65 miliar.²⁶ Ini lantaran Banda Aceh memiliki luas wilayah dan jumlah penduduk yang kecil, dan IPM digolongkan relatif tinggi. Banda Aceh sebenarnya mengharapkan alokasi dana Otsus tidak menggunakan rumusan yang biasa digunakan DAU, namun menggunakan rumusan tersendiri yang memperhatikan kekhasan masing-masing wilayah. Untuk Banda Aceh, misalnya, mestinya dipertimbangkan pula mengenai posisi Banda Aceh sebagai ibu kota provinsi, di mana setiap jengkal wilayahnya—baik itu jalan, gedung, lampu-lampu jalan, maupun drainase—harus dipelihara dan memerlukan biaya perawatan yang tidak kecil. Hal ini berbeda dengan wilayah kabupaten lain yang mungkin luas, tetapi tidak membutuhkan perawatan lantaran sebagian besar terdiri atas kebun.²⁷

Politik diskriminasi yang dikembangkan oleh Irwandi telah memunculkan semacam ungkapan yang berkembang di Aceh bahwa, “Pembangunan kini hanya untuk sebagian Aceh oleh Aceh 1 (maksudnya Gubernur) sehingga pembangunan belum dari ‘Aceh 1 untuk 1 Aceh’.”²⁸ Padahal, pembangunan yang menggunakan dana Otsus harus ditujukan untuk satu Aceh, sebagaimana ditegaskan Pasal 3 UUPA, yaitu mulai dari perbatasan Sumatra Utara hingga berbatasan dengan Selat Malaka dan Samudra Indonesia. Jadi, bukan hanya untuk sebagian Aceh sehingga dengan alokasi anggaran yang adil antara tiga bagian Aceh maka soliditas Aceh yang satu tidak mudah digoyahkan oleh

wacana Aceh Leuser Antara-Aceh Barat Selatan (ALA-ABAS).²⁹

Selain itu, dana Otsus digunakan untuk program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota. Pelaksanaan program tersebut harus memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antarkabupaten/kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana Otsus, yang pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh. Ketentuan ini dinyatakan tegas dalam Pasal 183 ayat (4) UUPA. Adanya penyebutan kata “dan” yang menghubungkan frase pembangunan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh, harus dimaknakan bahwa program pembangunan Aceh dengan dana Otsus dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh. Sementara itu, program pembangunan kabupaten/kota yang dibiayai dana Otsus dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Provinsi dianggap tidak memikirkan kondisi bagaimana Aceh setelah dana Otsus tidak ada lagi. Karena pembangunan secara diskriminasi hanya diperuntukkan bagi kelompok yang dekat dengan kekuasaan. Kita kini menyaksikan bagaimana pembangunan hanya mengalir pada orang-orang yang dianggap mendukung gubernur yang sedang menjabat, atau di wilayah-wilayah di mana terdapat pendukung gubernur. Pembangunan biasanya akan jatuh ke kampung para pendukung gubernur, ke daerah mereka. Bagi beberapa pihak fenomena semacam ini dianggap sebagai nilai dari perdamaian. Diyakini bahwa Pemerintah Pusat juga mengetahui betapa menyedihkannya situasi di Aceh—baik itu menyangkut masalah kinerja pemerintahan yang buruk, pembangunan yang tidak tepat sasaran, maupun pelbagai kasus korupsi—akan tetapi pemerintah pusat mungkin harus bersikap hati-hati dalam menyikapinya karena ada perhitungan bahwa daerah-daerah yang pernah konflik memerlukan waktu 15–20 tahun untuk dapat normal kembali. Tindakan terlalu tegas ditakutkan justru akan menimbulkan konflik kembali.³⁰

Wilayah-wilayah yang paling merasakan adanya diskriminasi tentu adalah Aceh bagian tengah. Dari wilayah inilah sempat bergaung kuat

²⁶ Data alokasi dana Otsus yang diperoleh dari Bappeda Aceh.

²⁷ Wawancara dengan Mawardy Nurdin, Walikota Banda Aceh, 23 Mei 2011, di Banda Aceh.

²⁸ Serambi Indonesia, 9 November 2010, diakses 6 Juli 2011.

²⁹ Taqwaddin, “Pengelolaan Dana Otsus”, dalam <http://pekik-daerah.wordpress.com>, diakses 20 Juni 2011.

³⁰ Wawancara dengan Mawardy Nurdin, Walikota Banda Aceh, 23 Mei 2011, di Banda Aceh.

desakan untuk memisahkan diri dari Provinsi Aceh, dan berkeinginan untuk membentuk provinsi sendiri dalam wacana ALA-ABAS. Mereka menganggap provinsi sengaja mendiskriminasi Aceh bagian tengah lantaran adanya perbedaan etnik, budaya, dan bahasa dengan Aceh. Mereka merasa bahwa orang Aceh yang kini berkuasa sengaja hendak memarginalkan Aceh bagian tengah.³¹ Perasaan berbeda ideologi juga terdengar dari sana. Bahwa masyarakat Aceh bagian tengah di masa konflik dulu memang diidentifikasi banyak yang berpihak kepada NKRI terutama di sekitar elite politik dan mahasiswa, berbeda dengan wilayah-wilayah Aceh yang merupakan pendukung GAM. Keinginan untuk melepaskan diri dari Aceh, dengan munculnya gerakan ALA dan ABAS lebih berangkat dari kekecewaan karena pembangunan kurang diperhatikan.³² Kalangan bupati di wilayah tengah Aceh, seperti Bener Meriah dan Aceh Tengah, mengeluhkan mengenai dana-dana pembangunan yang sedikit sekali mengalir ke wilayah mereka. Gubernur Aceh dianggap dengan sadar melakukan diskriminasi terhadap Aceh bagian tengah. Hal ini terutama disebabkan oleh adanya perbedaan ideologi, politik, dan budaya di antara mereka. Hubungan gubernur dengan bupati-bupati di Aceh bagian tengah dan selatan terlihat kurang harmonis karena masing-masing pihak masih memendam semacam “dendam masa lalu”. Hal ini karena gubernur berasal dari eksponen GAM, sedangkan bupati-bupati di Aceh bagian tengah merupakan mantan-mantan milisi dan laskar Merah Putih yang pro-NKRI. Permusuhan masa lalu tersebut terbawa-bawa hingga sekarang sehingga mengganggu hubungan kerja dan manajerial administratif menjadi tidak profesional dan banyak dipengaruhi faktor perbedaan politik dan perbedaan kelompok. Orang seperti Bupati Bener Meriah, Tagore Abubakar, seolah yakin bahwa para mantan GAM termasuk yang kini berkuasa di pemerintahan Aceh masih menyimpan kuat semangat separatis hingga kini.³³

³¹ Wawancara dengan Tagore Abubakar, Bupati Bener Meriah, 24 Mei 2011.

³² Wawancara dengan Yuli Zuardi Rais, Direktur Sefa, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

³³ Wawancara dengan Bupati Bener Meriah, Tagore Abubakar, 24 Mei 2011.

Kecuali fenomena diskriminatif dalam pembangunan, ada kecenderungan lain bahwa dana Otsus diarahkan untuk meningkatkan popularitas Gubernur yang memang berniat maju kembali sebagai gubernur. Contoh yang paling mengemuka ialah mengenai proyek JKA serta sumbangan-sumbangan untuk pesantren yang banyak dikritik alokasinya karena tidak transparan. Selain itu, dana bantuan mengalir ke pesantren yang dekat atau mendukung gubernur. Salah satu dayah (pesantren) yang menikmati aliran dana Otsus ialah Yayasan Darul Muchlisin, yang dimiliki oleh keluarga dari seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah, Muksin Hasan. Yayasan tersebut telah menerima Dana Otonomi Khusus (Otsus) 2012 senilai Rp4 miliar. Sejumlah kalangan wartawan di sana mempertanyakan mengapa hanya Yayasan Darul Muchlisin yang mendapatkan dana Otsus, sedangkan di Aceh Tengah masih banyak yayasan lainnya, Muksin enggan menjawab. Terkait dengan hal ini, Jaringan Anti Korupsi Gayo (Jangko) menduga ada penggunaan dana Otsus 2012 di Aceh Tengah untuk kepentingan pribadi. Menurut Jangko, salah satu bukti penyelewengan terhadap dana Otsus 2012 adalah pada Yayasan Darul Muchlisin atau Dayah Terpadu Darul Muchlisin. Jangko menduga yayasan itu mendapatkan dana dari Otsus padahal masih ada dayah lain yang lebih membutuhkan dana. Ini karena pimpinan Yayasan Darul Muchlisin adalah salah seorang Anggota Dewan Aceh Tengah sehingga dayah itu dengan mudah mendapatkan anggaran tersebut.³⁴

Selama menjabat, Irwandi Yusuf memang banyak meluncurkan program yang langsung menyentuh kepentingan rakyat Aceh, di antaranya ialah Jaminan Kesehatan Aceh (JKA), pemberian beasiswa bagi putra-putri Aceh yang akan melanjutkan pendidikan, baik di dalam maupun luar negeri, pemberian santunan kepada anak yatim dan fakir miskin, pemberian bantuan untuk *dayah* (pondok pesantren), Alokasi Dana Gampong (ADG) di mana setiap gampong

³⁴ Koordinator Jangko, Hamdani. [Http://waspada.co.id](http://waspada.co.id), 14 Juli 2012, diakses pada 16 Juli Hamdani merincikan dana Otsus yang disalurkan untuk Yayasan Darul Muchlisin: dari Rp4 miliar itu digunakan untuk biaya perencanaan Rp120 juta, biaya pengawasan Rp120 juta, biaya pengelolaan Rp40 juta, dan biaya pembangunan fisik Rp3,720 miliar.

menerima dana Rp100 juta per tahun.³⁵ Di antara program-program tersebut yang paling banyak mendapat dukungan rakyat sekaligus sorotan ialah program JKA. Program JKA merupakan program jaminan pengobatan gratis bagi seluruh rakyat Aceh. Bagi rakyat Aceh yang dapat membuktikan memiliki KTP atau kartu keluarga Aceh maka berhak menikmati JKA. Bila penduduk Aceh tercatat sekitar 4,4 juta jiwa,³⁶ maka mereka semua—baik yang miskin maupun yang kaya—terlingkupi oleh program JKA. Tentu saja program ini mendapat kritikan tajam dari banyak kalangan di Aceh karena dinilai merupakan pemborosan besar, mengingat program semacam ini tidak sepatutnya diberikan kepada kalangan warga kaya lantaran mereka sebenarnya mampu berobat sendiri, dan semestinya hanya diperuntukkan bagi warga miskin. Nyatanya Pemerintah Aceh tiap tahunnya harus mengeluarkan dana sekitar Rp400 miliar hanya untuk keperluan pembayaran premi asuransi pelayanan berobat gratis melalui JKA.

Pemprov Aceh diminta memprioritaskan masyarakat kurang mampu atau warga miskin sebagai penerima manfaat pelayanan dan pengobatan gratis melalui program JKA.

Saat ini yang paling membutuhkan pelayanan kesehatan dan pengobatan gratis program JKA itu adalah masyarakat kurang mampu.³⁷ Bahkan, Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dalam Surat Keputusan Nomor 903-275 tahun 2011 tentang Evaluasi Rancangan APBA 2011 dan Rancangan Pergub Aceh tentang Penjabaran APBA 2011 yang diterbitkan pada 21 April lalu, meminta agar kebijakan tersebut dikaji ulang. Untuk usulan anggaran asuransi kesehatan, JKA yang mencapai Rp400,5 miliar dalam pelaksanaan program tersebut, Pemerintah Aceh diminta membuat data akurat terhadap sasaran yang akan dibantu, yaitu masyarakat miskin.³⁸

³⁵ Wawancara dengan Iswadi Jamil, Manajer Tim Sukses Irwandi (wilayah Bireun) untuk Pilkada Gubernur 2011, di Banda Aceh, 30 Mei 2011, di Banda Aceh.

³⁶ Total penduduk Aceh ialah 4.363.477 jiwa. BPS - Bappeda Aceh, Aceh dalam Angka 2010. (Aceh: BPS, 2010), hlm. 35.

³⁷ Ketua Pimpinan Wilayah Nahdlatul Ulama (PWNU) Provinsi Aceh, Tgk Faisal Ali, dalam <http://www.analisadaily.com>, 7 Mei 2011, diunduh pada 19 Mei 2011.

³⁸ Ibid.

2. Korupsi Merajalela

Korupsi hampir merata berlangsung di bumi Aceh pascaperdamaian. Beberapa di antaranya berlangsung dengan amat vulgar seperti kasus di Aceh Utara, tetapi terdapat kesan kuat bahwa pemerintah pusat sengaja menutup mata atas gejala tersebut. Ini karena pemerintah pusat memperhitungkan faktor keamanan bahwa Aceh masih dalam masa transisi dari konflik. Dengan demikian, setiap penanganan kasus korupsi secara tegas maka taruhannya ialah keamanan dan ditakutkan akan membuyarkan perdamaian di Aceh.³⁹

Sejumlah kasus korupsi yang dibiarkan mengendap begitu saja, di antaranya ialah adanya indikasi korupsi Rp1,4 triliun dari tender-tender yang tidak wajar dan tender-tender yang dimenangkan oleh orang-orang atau kelompok di sekitar kekuasaan. Selain itu, *mark-up* pembelian alat-alat kesehatan Rp21 miliar, termasuk pula kasus penjualan besi tua rangka jembatan yang dilego ke Medan, kasus pembangunan rumah-rumah dhuafa di seluruh Aceh yang nilainya mencapai Rp250 miliar (2008–2009) serta yang paling mutakhir ialah kasus dana kerja gubernur sebesar Rp68 miliar.⁴⁰

Dalam kasus dana kerja gubernur, sejumlah kalangan yang kritis di Aceh menduga kuat terjadi semacam politik perselingkuhan anggaran dalam masalah dana kerja gubernur dengan dana aspirasi anggota DPRA. DPRA diketahui telah menyepakati pengalokasian dana kerja Gubernur Aceh serta dana aspirasi DPRA dalam RAPBA Tahun 2011 yang total jumlahnya Rp413 miliar. Di lain pihak, kedua mata anggaran tersebut sebenarnya tidak diatur secara umum di dalam ketentuan pengelolaan keuangan daerah. Bahkan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI terhadap APBA Tahun 2009 dinyatakan ada indikasi pelanggaran dalam proses pengajuan dan penetapan pos mata anggaran tersebut. Untuk itu, kalangan LSM meminta agar DPRA meninjau

³⁹ Wawancara dengan seorang wartawan senior, 21 Mei 2011, di Banda Aceh. Keterangan senada disampaikan oleh seorang politisi senior mantan anggota DPRA 1999–2009, dalam wawancara tanggal 22 Mei 2011, di Banda Aceh.

⁴⁰ Wawancara dengan seorang wartawan senior, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

ulang pengalokasian kedua pos anggaran tersebut dalam APBA 2011.⁴¹

DPRA telah menyepakati dana kerja gubernur sebesar Rp68 miliar maupun dana aspirasi DPRA Rp5 miliar per anggota dalam Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) RABPA 2011. Pengalokasian dana aspirasi DPRA dan dana kerja Gubernur/Wagub Aceh memang patut ditinjau ulang sebab berdasarkan fakta dari hasil audit BPK tahun 2009 ditemukan indikasi pelanggaran dalam proses pengajuan dan penempatan pos anggaran tersebut. Bahkan temuan dari hasil audit BPK RI tersebut jelas menyatakan bahwa paengalokasian anggaran tersebut telah melanggar Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah seperti yang disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) dan (2).

Dalam pengalokasian dana aspirasi 69 anggota DPRA sebesar Rp5 miliar per anggota dan dana kerja Gubernur/Wakil Gubernur Rp68 miliar itu diduga telah terjadi permainan atau intrik politik anggaran antara lembaga legislatif dan eksekutif. Kedua lembaga ini ketika menggolongkan anggaran tersebut telah melakukan perselingkuhan politik.⁴²

Penggunaan dana kerja Gubernur Aceh tersebut termasuk pemborosan, demikian pula sebagian dana aspirasi anggota dewan. Ini lantaran dana itu mengalir ke pihak-pihak tertentu yang terkait dengan politik mereka. Seharusnya,

⁴¹ Hal itu dinyatakan Pjs Koordinator GeRAK Aceh Askhalani, Direktur LBH Banda Aceh Hospi Novrizal Sabri, Koordinator KontraS Aceh Hendra Fadli yang tergabung dalam aliansi sikap Gerakan Respons Hukum Cepat (GRHC), dan Koordinator Bidang Advokasi dan Kampanye Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) Baihaqi, ketika menanggapi disepakatinya dana kerja gubernur sebesar Rp68 miliar maupun dana aspirasi DPRA Rp5 miliar/anggota dalam Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) RABPA 2011. "Apabila pengalokasian dana ini tetap dilakukan, sementara tindakan itu sudah dinyatakan salah maka lembaga legislatif (DPRA) harus bertanggung jawab di kemudian hari tatkala masalah ini diproses secara hukum oleh penegak hukum," ujar Askhalani. Lihat, *serambinews.com*, 09 Nov 2010, diakses 6 Juli 2011.

⁴² Pjs Koordinator GeRAK Aceh Askhalani, dalam *serambinews.com*, 09 Nov 2010, diakses 6 Juli 2011. Dugaan ini muncul karena dana kerja Gubernur/Wakil Gubernur Aceh sebelumnya telah dipangkas saat pembahasan tingkat kelompok kerja (pokja) Dewan, dari Rp68 miliar yang diusulkan, dipangkas jadi Rp18 miliar. Sementara dana aspirasi dewan saat itu belum muncul maka ketika dana aspirasi dimunculkan dalam pembahasan PPAS terjadilah tawar-menawar. Kalau dana aspirasi digolkan maka dana kerja gubernur juga harus digolkan. Kalau tidak, eksekutif tak mau menyetujui dana aspirasi.

dana kerja Gubernur/Wagub Aceh Rp68 miliar maupun dana aspirasi itu dapat dipergunakan untuk kepentingan rakyat Aceh, seperti untuk bantuan relokasi masyarakat korban bencana alam, yaitu korban banjir bandang di wilayah Aceh Selatan, Aceh Jaya, Aceh Barat, Gayo Lues, dan Aceh Timur, yang terjadi pada 2010. Namun, yang terjadi adalah masyarakat yang terkena bencana ini hanya diberi bantuan sangat kecil, yakni Rp100 juta per kabupaten sebagai dana tanggap darurat.

Hampir lima tahun pemerintahan Irwandi Yusuf-M. Nazar berjalan namun pemerintahan keduanya dinilai belum berbuat banyak bagi rakyat Aceh. Keberhasilan pembangunan dinilai sangat kecil, dengan salah satu indikatornya adalah dilihat dari ketidakmampuan Pemerintah Aceh untuk mengundang investor menanamkan modalnya di Aceh, hanya sedikit terjadi pembukaan investasi baru.⁴³ Di lain pihak sejumlah investor yang masuk biasanya justru menimbulkan konflik dengan rakyat, khususnya menyangkut izin-izin tambang yang selama masa pemerintahan Irwandi telah dikeluarkan, yaitu sekitar 100 izin tambang (emas, biji besi) yang belakangan justru menimbulkan bentrok dengan rakyat sekitar. Dalam hal demikian, Gubernur biasanya terlihat tidak membela rakyat, namun secara lugas lebih menampakkan pembelaan kepada perusahaan-perusahaan tersebut.⁴⁴ Itulah sebabnya kalangan aktivis banyak melakukan tuntutan agar pemerintah Aceh menutup 120 tambang yang ada di Aceh karena dinilai merusak lingkungan.⁴⁵

Orang Aceh kini menyaksikan bagaimana para mantan pejuang separatis GAM menduduki

⁴³ Wawancara dengan Yuli Zuardi Rais, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

⁴⁴ Antara lain tambang biji besi di Aceh Besar dan Aceh Selatan, tambang emas di Pidie. Wawancara dengan seorang informan, politisi senior mantan anggota DPRA 1999-2009, 22 Mei 2011.

⁴⁵ Pada April 2010 demo serupa berlangsung di Gedung DPRA, di Banda Aceh. Setidaknya ada dua kelompok massa dari Aceh Selatan dan Aceh Besar datang ke Gedung DPRA di Banda Aceh, menuntut penutupan tambang di Manggamat, Aceh Selatan, dan Lhoong, Aceh Besar karena dinilai telah merusak lingkungan. Di lain pihak, Irwandi senantiasa mengatakan bahwa izin perusahaan tambang di Aceh sekarang tidak ada yang bermasalah, dan semuanya sudah sesuai ketentuan serta tidak merusak hutan lindung. Lihat, *acehkita.com*, 6 Mei 2010, diakses 15 Januari 2011. Lihat pula, <http://berita.liputan6.com>, 30 Mei 2011

jabatan-jabatan penting di pemerintahan maupun di parlemen, lantas rakyat mengamati apakah yang mereka dapat perbuat untuk rakyat Aceh serta untuk lebih memakmurkan Aceh. Akan tetapi, rakyat Aceh harus menerima kenyataan dengan penuh kekecewaan karena justru orang-orang tersebut selama lima tahun berkuasa nampak lebih mengedepankan kepentingan kelompok dan orang-orang terdekat saja.

Pembangunan di Aceh hanya bertumpu pada proyek-proyek pemerintah yang dinikmati oleh segelintir elite saja. Walau digulirkan dana dan anggaran besar untuk Aceh, namun itu hanya untuk dan dinikmati oleh elite yang tidak memiliki *multiplier effect* kepada masyarakat. Sektor riil terbukti mengalami kemandekan, pengangguran tetap besar, dan rakyat tidak mendapatkan pekerjaan, sementara hampir sebagian besar proyek dikuasai oleh mantan-mantan kombatan saja. Kontraktor yang bukan GAM atau tidak memiliki kedekatan dengan GAM tidak bisa memperoleh proyek. Hal ini karena proyek-proyek pemerintah selalu jatuh ke kalangan GAM, khususnya orang-orang di sekitar Irwandi. Muncullah fenomena orang kaya baru (OKB) di kalangan kombatan entah itu berkat kedudukan mereka di jabatan-jabatan politik di pemerintahan dan parlemen, maupun menjadi pengusaha-pengusaha baru dari proyek-proyek pemerintah. Di lain pihak, kelas menengah yang lama banyak yang menjadi jatuh miskin akibat bisnis mereka harus gulung tikar.⁴⁶

Otsus Aceh di Bidang Politik

1. Hal-hal yang Belum dan Sudah Tercapai

Otsus Aceh menemukan bentuk dalam UUPA 11/2006 setelah sempat berusaha menemukan pola sejak awal Reformasi melalui Tap MPR IV/1999, yang diwujudkan dalam UU 18/2001. Pada pelaksanaan UU sebelumnya, Otsus Aceh tak berjalan dengan baik karena konflik bersenjata masih tinggi dan masalah identitas belum tuntas. Ini terasa sangat berbeda dengan pelaksanaan UUPA yang disepakati semua pihak. Hampir sebagian besar kesepakatan dalam MoU Helsinki 15 Agustus 2005 telah tercantum dalam UUPA, kendati tetap terdapat beberapa pasal di

dalam UUPA No. 11/2006 yang belum sesuai dengan MoU Helsinki.

Beberapa pasal di dalam UUPA Tahun 2006 yang masih dianggap bertentangan dengan MoU Helsinki antara lain mengenai pengelolaan kawasan khusus perdagangan (perdagangan bebas/pelabuhan bebas) dan sumber daya alam migas. Dalam hal ini masih terdapat perdebatan, apakah pengelolaan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh sebagaimana diatur oleh UUPA ataukah dikelola oleh Pemerintah Aceh berdasarkan MoU Helsinki? Selain itu, berdasarkan Pasal 11 UUPA pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur sistem pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota. Hal ini dianggap bertentangan dengan MoU Helsinki bahwa Pemerintah Pusat hanya berwenang terhadap politik luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kehakiman, dan kebebasan beragama.⁴⁷ Pasal ini memang masih potensial menimbulkan konflik antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat karena dianggap bertentangan dengan MoU Helsinki maupun draf RUUPA versi DPR Aceh yang menginginkan semacam 'pemerintahan sendiri' (*self government*) bagi Aceh. Di samping pasal 11 di atas, terdapat beberapa pasal lain di dalam UUPA 11/2006 yang juga masih menimbulkan perdebatan, yakni pasal 156, pasal 194, dan pasal 165.⁴⁸

Selain itu, terdapat beberapa ketentuan yang memerlukan peraturan pelaksanaan, seperti:

- a. Pasal 8 UUPA memberlakukan Peraturan Presiden tentang konsultasi (konsultasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Aceh mengenai persetujuan internasional yang dilakukan Pusat dan pembuatan UU dan kebijakan administrasi dari Pusat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh;
- b. Pasal 9 UUPA mengenai Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lem-

⁴⁷ Amrizal J. Prang, *Aceh dari Konflik ke Damai*, (Aceh: Bandar Publishing, 2008), hlm. 54.

⁴⁸ Lihat Tri Ratnawati (Ed.), *Ppersepsi Lokal dan Prospek Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Aceh: Aspek Kewenangan Pemda dan Keuangan Daerah*, (Jakarta: LIPI, 2007), hlm. 44-48.

⁴⁶ Wawancara dengan seorang wartawan senior, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

- baga atau badan di luar negeri namun perlu diatur dengan Peraturan Presiden;
- c. Pasal 18 tentang Pendidikan Islamiyah di Aceh diatur dengan standar dari Pusat, melalui perundang-undangan;⁴⁹
 - d. Dari sisi wewenang, Pemerintah Pusat lalai memberi PP yang menjadi turunan UUPA, terutama terkait pengelolaan sumber daya. Rakyat Aceh menunggu PP tentang Badan Pertanahan Nasional Aceh yang menjadi bagian dari Pemerintah Aceh yang berbeda dengan provinsi lain. PP yang seharusnya diterbitkan pada 2008 sampai sekarang belum ada drafnya. Isu lain yang ditunggu terkait dengan minyak gas (migas) dan kehutanan. Muncul kesan kuat, Otsus yang dijanjikan mirip dengan kepala dilepas, sedangkan ekor tetap dipegang. Terganggu upaya percepatan kesejahteraan.⁵⁰

Dari sebagian kalangan yang memiliki garis ideologi lebih keras, khususnya di kalangan Partai Aceh, memang masih terdengar disuarakannya nada kekecewaan terhadap implementasi MoU Helsinki yang belum cukup memuaskan, khususnya lantaran kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dirasakan belum optimal. Mereka sendiri menilai bahwa UUPA No. 11 Tahun 2006 sebagai rujukan hukum belum sepenuhnya mencerminkan semangat dan prinsip-prinsip MoU Helsinki. Di lain pihak, banyak pasal di dalam UUPA sendiri tidak dapat dilaksanakan lantaran belum ada peraturan pemerintah (PP) dan *qanun*-nya, antara lain PP tentang perdagangan, pelabuhan bebas, tentang pengadilan HAM, dan lain-lain.⁵¹

Dalam masalah pengadilan HAM bagi para pelaku pelanggaran kemanusiaan berat di masa konflik, sebenarnya terjadi semacam “konsensus” untuk melupakan ihwal tersebut. Gubernur Aceh terdahulu, Irwandi Yusuf, tidak melakukan tekanan apapun terhadap terlaksananya kesepakatan ini.⁵² Gubernur Aceh

yang baru, Zaini Abdullah, yang mewakili sayap radikal PA khusus menyangkut pengadilan HAM ini agaknya akan bersikap setali tiga uang, artinya mereka diduga tidak akan terlalu “bersikeras” untuk menuntut pengadilan HAM. Di luaran mereka seolah berargumen bahwa hal tersebut merupakan isu yang amat sensitif sehingga membuat PA harus berpikir strategis dengan cara menghindari sikap provokatif yang dapat mengganggu kelanggengan situasi perdamaian di Aceh.⁵³ Akan tetapi, pada kenyataannya beberapa pihak berspekulasi bahwa PA dengan sadar dan sengaja tidak memforsir ihwal ini semata-mata apabila itu dilaksanakan maka akan banyak petinggi PA yang juga bakal terseret masalah pelanggaran HAM di masa lalu.⁵⁴

Isu lain yang masih menimbulkan perdebatan dan bisa menjadi salah satu ganjalan cukup besar ialah menyangkut posisi Wali Nanggroe yang merupakan lembaga yang muncul pada saat konflik. Kalangan garis keras seperti PA jelas berkeinginan agar Wali Nanggroe yang kini dijabat oleh Malik Mahmud bukan sekadar simbolik atau hanya jabatan “akal-akalan” yang tidak memiliki wewenang yang jelas, maupun hanya sekadar hadir pada acara-acara protokoler.⁵⁵ Dengan kemenangan PA sayap radikal dalam Pilkada (pemilihan kepala daerah) Gubernur 2012 banyak pihak menduga bahwa mereka bakal coba menghidupkan kembali Wali Nanggroe dan memperkuat fungsinya. Setidaknya, PA akan berjuang agar peran Wali Nanggroe tidak dibatasi hanya sebatas lembaga adat.⁵⁶ Ini pulalah alasan mengapa Pemerintah Pusat agaknya lebih senang bila Irwandi kembali memenangkan Pilkada 2012. Kendati berasal dari persemiaan yang sama, Pemerintah Pusat melihat Irwandi sudah jauh lebih moderat. Pemerintah pusat sebaliknya amat berhati-hati apabila

Aceh.

⁴⁹ Wawancara dengan Kautsar Muhammad Yus, Sekretaris Pemenangan Zaini Abdullah–Muzakir Manaf, pada 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁵⁰ Wawancara dengan seorang wartawan senior, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

⁵¹ Wawancara dengan Kautsar Muhammad Yus, Sekretaris Pemenangan Zaini Abdullah–Muzakir Manaf, pada 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁵² Wawancara dengan seorang wartawan senior, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 49

⁵⁰ Bayu Dardias, *Op. Cit.*

⁵¹ Wawancara dengan Kautsar Muhammad Yus, Sekretaris Pemenangan Zaini Abdullah–Muzakir Manaf, pada 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁵² Wawancara dengan seorang politisi senior dan mantan anggota DPRD periode 1999–2009, pada 22 Mei 2011 di Banda

Zaini–Manaf memenangkan Pilkada karena secara ideologis kelompok Zaini–Manaf masih memiliki ideologi GAM yang kental dan ditakutkan akan melakukan perubahan radikal dalam politik pemerintahan di Aceh, apalagi Zaini–Manaf menguasai sepenuhnya organisasi PA sementara PA menguasai kursi DPRD di sejumlah kabupaten di Aceh dan termasuk menguasai DPRA di tingkat provinsi.⁵⁷

Pasal 96 Undang-Undang 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh sendiri secara eksplisit menyebut Wali Nanggroe sebagai pemuka adat belaka. Namun, di dalam Rancangan Qanun (Raqaan) yang disusun oleh DPRA 2009–2014⁵⁸—yang notabene dikuasai unsur PA—menempatkan Wali Nanggroe bukan lagi sekadar institusi adat melainkan sebagai institusi politik. Raqaan ini masih menimbulkan polemik dan tantangan yang tidak kecil dari sebagian rakyat Aceh, terlebih Raqaan 2010 lebih dekat pada bentuk pemerintahan semacam monarki (kerajaan). Di sisi lain, generasi yang hidup saat ini memiliki pengalaman berpolitik dalam alam demokrasi, baik secara struktural maupun kultural.⁵⁹ Pemerintahan Aceh dalam hal ini memang menginginkan tiga perbaikan sekaligus menyangkut Wali Nanggroe, yakni dalam hal sistem pemilihan, kedudukan, dan kewenangan. Dalam hal sistem pemilihan, mereka menginginkan Wali Nanggroe dipilih melalui penunjukan, yakni diambil dari “trah” Hasan Tiro karena menganggap Wali Nanggroe adalah kelanjutan dari Kerajaan Aceh. Sementara dari sisi kedudukan, mereka menghendaki Wali Nanggroe bukan lagi mitra atau setingkat dengan gubernur melainkan memiliki kedudukan di atas gubernur. Dari segi kewenangan, PA menuntut Wali Nanggroe mesti memiliki dua kewenangan,

yakni dapat memecat gubernur serta dapat membubarkan parlemen.⁶⁰

2. Kekhususan Bidang Politik dan Dinamika Politik Internal

Aceh menikmati kekhususan di bidang kepartaian dengan diberi tempatnya bagi keberadaan partai lokal dan calon independen. Terselenggaranya pemilu setempat yang menyertakan partai-partai lokal dan calon independen tersebut merupakan salah satu keberhasilan terbesar pelaksanaan Otsus Aceh sehingga transformasi kekuatan GAM ke dalam struktur pemerintahan modern dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diimplementasikan.

Euforia politik seputar pemilihan umum dan Pilkada merupakan salah satu hal yang begitu dinikmati rakyat Aceh pasca-MoU Helsinki dan diberlakukannya UUPA 2006, tetapi dari situ pulalah kerumitan politik bertambah dan dinamika konflik internal bagaikan menemukan momentum. Kecuali masih terdapatnya perbedaan politik yang cukup tajam antara Aceh dengan wilayah-wilayah sebelah tengah dan selatan, dinamika politik di Aceh agak diperkompleks dengan munculnya friksi internal mantan GAM. Perpecahan sesama mantan GAM merupakan fenomena yang begitu menguras perhatian dan ketegangan semenjak pertengahan 2011 hingga semester pertama 2012. Fenomena tersebut terkait erat dengan persaingan menjelang Pilkada 2012.

Menjelang Pilkada yang sedianya diselenggarakan akhir tahun 2011 namun baru terlaksana April 2012 itu, suhu politik di Aceh memang terasa memanas. Pihak-pihak yang hendak mencalonkan diri dalam Pilkada telah mulai melakukan manuver masing-masing yang sempat menimbulkan ketegangan di masyarakat. Friksi di tubuh mantan GAM, yang kini bermetamorfosis menjadi Partai Aceh, kembali terlihat menjelang Pilkada yang berlangsung serentak di tingkat provinsi dan di 19 kabupaten.⁶¹ Pada pertarungan

⁵⁷ Wawancara dengan Yuli Zuardi Rais, 21 Mei 2011, di Banda Aceh.

⁵⁸ DPRA periode 2004–2009 sebelumnya juga pernah membuat draf Raqaan (2007), di sana disebutkan bahwa Wali Nanggroe dipilih oleh sebuah perwakilan (DPR, pemerintah, ulama, majelis adat, utusan pemuda, unsur perempuan, utusan-utusan dari Jakarta). Selain itu, DPRA 2004–2009 tidak sependapat bila wali Nanggroe bisa memecat gubernur dan membubarkan parlemen karena itu melanggar konstitusi. Wawancara dengan seorang informan, tokoh politik senior, dan mantan anggota DPRA periode 1999–2009, 22 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁵⁹ <http://khazanaharham.wordpress.com/2010/12/26/wali-nanggroe-pilihan-rakyat, diakses 11 Juli 2011>.

⁶⁰ Wawancara dengan seorang informan, tokoh politik senior dan mantan anggota DPRA periode 1999–2009, 22 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁶¹ Kecuali Pilkada untuk memilih gubernur, pada 2011 seluruh kabupaten di Aceh secara serentak akan menggelar Pilkada kecuali Aceh Tamiang, Subulussalam, Aceh Selatan, Bireun, dan Pidie Jaya.

merebut kursi gubernur, Partai Aceh dengan tegas tidak lagi mendukung Irwandi Yusuf namun mengajukan calon lain, yakni Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf. Irwandi Yusuf sendiri akan maju dari jalur independen.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa selama masa Irwandi tidak semua rakyat Aceh menikmati pembangunan. Di kalangan GAM sendiri, banyak dari mereka yang merasa tidak mendapat apa-apa. Di sinilah mungkin antara lain kekesalan unsur-unsur di PA terhadap Irwandi. Irwandi dianggap hanya menguntungkan sekelompok kecil GAM yang dekat dengannya saja di samping Irwandi dinilai tidak bisa berbuat banyak untuk PA sendiri. Pertikaian kelompok Zaini-Manaf dengan Irwandi juga menyangkut masalah ideologis. Zaini-Manaf termasuk dalam kelompok Malik Mahmud (Wali Nanggroe) yang disebut sebagai GAM ideologis di mana mereka masih mengikuti prinsip-prinsip yang digariskan oleh Hasan Tiro. Termasuk dalam hal kedudukan dan fungsi Wali Nanggroe misalnya, mereka menginginkan Wali Nanggroe yang lebih kuat fungsinya. Sementara itu, Irwandi diketahui merupakan GAM yang pragmatis. Semenjak berkuasa empat tahun terakhir, Irwandi diketahui semakin meninggalkan garis ideologi GAM dan lebih memilih bersikap lunak terhadap Jakarta. Partai Aceh ideologis menuding kelompok Irwandi menjadi amat pragmatis dan menomorsatukan kekayaan materi saja.⁶² Dalam kenyataannya, antara kedua kelompok tersebut terlihat sama karena masing-masing lebih mengedepankan kepentingan kelompoknya.

Setelah PA dengan tegas tidak lagi mencalonkan Irwandi, PA lantas melakukan pembersihan sistematis terhadap anasir-anasir yang diketahui sebagai pendukung Irwandi. Di sejumlah daerah, pendukung Irwandi dicopot dari jabatan-jabatan strategis dan penting struktur kepengurusan partai, kendati keanggotaan mereka tidak dibekukan sehingga secara resmi kelompok pro-Irwandi masih merupakan anggota PA.⁶³ Ketua-ketua DPC PA

tingkat kabupaten yang dicopot, antara lain Aceh Tengah, Bener Meriah, Aceh Tenggara, Singkil, Subulussalam, dan Aceh Timur. Sementara Ketua KPA tingkat kabupaten yang dicopot adalah Aceh Timur, Bireun, Aceh Besar, Banda Aceh, Aceh Tengah, Bener Meriah, Gayo Lues, Aceh Tenggara, Subulussalam, dan Singkil. Sementara itu, di tingkat “pusat” Tgk Linggadinsyah dicopot dari jabatan sebagai juru bicara PA Provinsi Aceh.⁶⁴ Serangkaian tindakan pencopotan ini berlangsung mulus di banyak daerah. Hanya sempat terjadi “perlawanan” di Kabupaten Bireun di daerah tersebut kelompok pendukung Irwandi melakukan serangan balik dengan merusak kantor PA setempat.

Kelompok Irwandi tentu tidak bisa berbuat banyak atas tindakan reposisi ini lantaran GAM hingga kini memang masih menggunakan jalur komando. Di dalam AD/ART partai memang terdapat klausul tambahan yang menyebutkan bahwa apabila diperlukan/dikehendaki maka Dewan Partai Aceh (DPA) memiliki kewenangan untuk dapat melakukan restrukturisasi kembali kepengurusan PA di tingkat kabupaten/kota. Alhasil, tindakan pencopotan orang-orang Irwandi sesungguhnya memiliki dasar hukum yang jelas, yakni aturan di dalam PA itu sendiri. Dengan demikian, mau atau tidak mau, suka atau tidak suka, entah mungkin itu dianggap otoriter, namun kelompok Irwandi harus menerima restrukturisasi yang telah diambil oleh DPA karena itu adalah hak partai.⁶⁵ Yang membuat kelompok Irwandi semakin tidak berkutik ialah kenyataan bahwa DPA sendiri dikuasai sepenuhnya oleh kelompok Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf.⁶⁶

menangan Irwandi.

⁶⁴ Wawancara dengan Tgk. Linggadinsyah, mantan Jubir PA, 30 Mei 2011 di Banda Aceh. Kini ia menjabat sebagai Sekretaris SC Pemenangan Irwandi.

⁶⁵ Wawancara dengan Tgk. Linggadinsyah, mantan Jubir PA, 30 Mei 2011 di Banda Aceh. Kini ia menjabat sebagai Sekretaris SC Pemenangan Irwandi.

⁶⁶ Lihat Moch. Nurhasim, (Ed.), *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Pasca Mou Helsinki*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2008), hlm. 67–68, 71. Sebagaimana diketahui bahwa dr. Zaini Abdullah adalah petinggi GAM yang masuk ke dalam “Kelompok 16” yang berbasis di Stockholm, Swedia. Kelompok 16 merujuk pada 16 orang yang disebut sebagai GAM Angkatan 1976, antara lain Hasan Tiro, Malik Mahmud, dr. Zaini Abdullah, Bachtiar Abdullah, dan Zakaria Saman.. Eksistensi Kelompok 16 ini sangat penting karena seluruh keputusan organisasi GAM pasca MoU Helsinki masih mengikuti jalur

⁶² Wawancara dengan seorang politisi senior dan mantan anggota DPRA 1999–2009, 22 Mei 2011, di Banda Aceh.

⁶³ Wawancara dengan seorang wartawan senior, 22 Mei 2011, di Banda Aceh. Keterangan serupa diperoleh dari wawancara dengan Tgk. Linggadinsyah, mantan Jubir PA, 30 Mei 2011 di Banda Aceh. Kini ia menjabat sebagai Sekretaris SC Pe-

Kalangan PA yakin bahwa setelah langkah pencopotan para pengikut Irwandi dari jabatan struktural di PA maka PA semakin solid dalam mendukung sepenuhnya pencalonan Zaini–Manaf menghadapi Pilkada 2012.⁶⁷ Irwandi sebagai mantan perwakilan senior GAM jelas tidak punya akar yang mendalam di kalangan kombatan. Ia di masa konflik dulu memang lebih sebagai intelektual GAM yang bekerja mengurus propaganda GAM seraya menerjemahkan ucapan-ucapan Sofyan Dawod ke dalam bahasa Inggris.⁶⁸

Di pertengahan proses Pilkada sempat terjadi perdebatan tajam antara kelompok Irwandi dengan PA menyangkut keberadaan calon independen di dalam Pilkada mendatang. DPRA yang dikuasai oleh eksponen PA secara resmi menolak keberadaan calon independen dalam Pilkada Gubernur Aceh 2011.⁶⁹ Belakangan KIP memutuskan untuk melaksanakan pilkada di Aceh dengan tetap membolehkan keikutsertaan calon independen. Akibatnya, PA sempat menyatakan tidak ikut serta dalam Pilkada di seluruh Aceh, baik itu tingkat provinsi maupun pilkada bupati/Wali kota, artinya PA memboikot pilkada Aceh. PA menyatakan akan menolak mengikuti pilkada jika pemerintah pusat tidak mengeluarkan kebijakan menunda pelaksanaan pilkada Aceh. PA menilai telah terjadi masalah kekisruhan regulasi dan menganggap telah terjadi “serangan” terhadap UU Pemerintahan

komando mereka. Kelompok 16 ini meski telah berubah karena ada yang sudah meninggal, namun keberadaannya masih menjadi salah satu posisi penting dalam memutuskan kebijakan-kebijakan organisasi. Sementara itu, Muzakir Manaf adalah tokoh yang karismatis dan populer di kalangan GAM lapangan (lokal/Aceh) karena ia adalah mantan Panglima Tentara Nasional Aceh (TNA)—sayap militer GAM. Setelah TNA dibubarkan Muzakir Manaf mengetuai Komite Peralihan Aceh (KPA) yang bertugas “mengontrol” kekuatan mantan kombatan GAM. KPA ini mirip veteran TNA yang strukturnya berada di bawah pimpinan pusat yang mengomandoi wilayah-wilayah cabang yang tersebar di seluruh kabupaten/kota di Aceh.

⁶⁷ Wawancara dengan Kautsar Muhammad Yus, Sekretaris Pemenangan Zaini Abdulla–Muzakir Manaf, pada 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁶⁸ Wawancara dengan Kautsar Muhammad Yus, Sekretaris Pemenangan Zaini Abdulla–Muzakir Manaf, pada 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

⁶⁹ <http://waspada.co.id>, 29 Juni 2011, diakses pada 5 Juli 2011. Melalui voting tanggal 28 Juni 2011, DPRA akhirnya secara resmi menolak calon independen. Lihat, <http://harian-aceh.com>, 1 Juli 2011.

Aceh setelah Mahkamah Konstitusi mencabut Pasal 256 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.⁷⁰

Sikap keras yang ditunjukkan oleh PA dengan menolak keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan pasal 256 UUPA bukanlah sepenuhnya cerminan dari “kesetiaan” PA terhadap UUPA melainkan lebih mengindikasikan adanya tujuan politis tertentu. Agaknya sebagai upaya untuk mengganjal majunya Irwandi maka Partai Aceh bersikeras untuk menolak calon independen dalam pilkada 2011 dengan alasan bertentangan dengan UU No. 11 Tahun 2006 dan MoU Helsinki. Bahwa pasal 256 UUPA mengatur calon independen atau perseorangan hanya sekali diperkenankan pada pilkada Aceh, yakni pada Desember 2006. Kendati MK telah membatalkan pasal 256, Fraksi Partai Aceh menganggap pembatalan itu di luar prosedur karena lembaga peradilan tersebut tidak pernah berkonsultasi dengan DPRA sebelum memutuskannya. PA berpendapat pasal 256 tidak boleh dicabut karena tidak adanya calon independen merupakan kekhususan bagi Provinsi Aceh. Mereka berargumen kalau pasal ini dicabut sama saja melanggar MoU Helsinki.⁷¹ Sikap PA yang begitu bersikukuh soal calon independen ini bertolak belakang dengan sikap mereka yang dengan begitu mudah mentolerir pelanggaran lain MoU Helsinki, seperti pada poin pengadilan HAM di masa konflik. Di sini terlihat bahwa konflik politik pelbagai faksi di Aceh—baik itu antara gubernur dengan bupati maupun friksi antara sesama GAM—telah membuat tiadanya kesatuan pendapat dan sikap di antara rakyat Aceh mengenai implementasi MoU Helsinki maupun UUPA, bahkan tiadanya kesatuan pendapat di kalangan mantan GAM sendiri. Ada

⁷⁰ Hal itu disampaikan Ketua Umum Partai Aceh Muzakir Manaf. Keterangan diberikan hanya beberapa jam sebelum berakhirnya jadwal pendaftaran pada 7 Oktober 2011. www.acehkita.com, 7 Oktober 2011, diakses 15 Januari 2012. “*Kamoe yang jelas hana meuikot menyo keputusan nyoe hana jelas* (Kami yang jelas tidak akan ikut serta apabila keputusan ini tidak jelas)... Perhatian utama kami adalah penyelamatan UUPA sebagai wujud perjuangan rakyat Aceh selama 35 tahun”, kata Muzakir Manaf. Terkait dengan adanya pasal di UUPA yang dicabut dan belum adanya keputusan pasti dari Pusat, PA akan membawa masalah ini ke meja perundingan dengan melibatkan pihak ketiga.

⁷¹ Lihat, <http://waspada.co.id>, 29 Juni 2011, diakses pada 5 Juli 2011.

kecenderungan bahwa masing-masing pihak memainkan peran aktifnya dalam menafsirkan MoU Helsinki atau pasal-pasal dalam UUPA secara terpisah sehingga pasal-pasal itu seperti semacam komoditas belaka untuk menyerang kubu-kubu yang berseberangan.

Menyaksikan adanya kemungkinan kebuntuan politik yang membahayakan keamanan di Aceh dengan ketidak-ikutsertaan PA di dalam pilkada di Aceh maka agaknya atas pertimbangan itu MK lantas memerintahkan Komisi Independen Pemilu Aceh untuk membuka kembali pendaftaran pasangan calon.⁷² Dalam waktu tujuh hari tersebut, KIP juga diminta untuk melakukan verifikasi serta penetapan bagi pasangan calon baru. KIP mematuhi keputusan MK seraya bertekad tidak mengubah jadwal pemungutan suara pada tanggal 16 Februari 2012,⁷³ yang

⁷² *Kompas.com*, 17 Januari 2012, diakses 18 Januari 2012.

⁷³ Putusan sela yang dijatuhkan MK tanggal 17 Januari 2012 dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dengan KIP Aceh. Selain Mendagri, permohonan SKLN juga diajukan oleh Gubernur Aceh Irwandi Yusuf. Dalam pertimbangannya, MK mengungkapkan, MK sebelumnya telah memerintahkan pembukaan kembali pendaftaran sesuai putusan sela MK terkait sengketa pilkada yang diajukan sejumlah calon independen yang diputus pada 2 November 2011. Ketika itu, pemohon meminta kepastian hukum terkait diperbolehkannya calon independen mengikuti pilkada Aceh 2012. Putusan sela yang membolehkan calon independen mengikuti Pilkada Aceh itu dikuatkan dalam putusan akhir pada 24 November 2011. Namun, pelaksanaan putusan sela 2 November 2011 itu ternyata belum digunakan sepenuhnya oleh pihak-pihak yang masih belum bersikap karena masih menunggu putusan akhir MK 24 November. Namun, setelah putusan akhir dijatuhkan, waktu pendaftaran sebagai bakal pasangan calon sudah ditutup oleh KIP Aceh karena MK hanya memerintahkan pembukaan pendaftaran selama 7 hari (terhitung dari tanggal 2 November).

"MK memahami kalau ada pihak yang belum menentukan sikap hukum tertentu, yaitu ikut mendaftar sebagai pasangan calon atau tidak ikut mendaftar pasangan calon karena masih menunggu kepastian hukum sampai pokok permohonan diputus pada 24 November 2011. Hal ini telah mengakibatkan terjadinya pengabaian atas hak-hak partai politik atau perseorangan yang seharusnya dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dalam pilkada Aceh. Keadaan ini sangat potensial mengganggu pelaksanaan pilkada Aceh dan penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Terkait dengan hal tersebut, MK memutuskan untuk kembali menjatuhkan putusan sela dalam perkara SKLN Mendagri vs KIP Aceh untuk dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat dan proses pilkada yang lebih demokratis serta kepastian hukum yang adil. Mahkamah menilai ada alasan yang penting, mendesak, dan serta merta untuk menjatuhkan putusan sela dengan memerintahkan membuka kembali pendaftaran calon dengan tujuan untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan Pilkada Aceh 2011–2012 guna menentukan sikap hukumnya setelah mengetahui keabsahan Pilkada Aceh," kata

belakangan harus diundur menjadi 17 April 2012. Proses sebelum keluarnya keputusan sela sendiri di Aceh diwarnai dengan pelbagai peristiwa kekerasan bersenjata yang oleh banyak pihak diduga sebagai buntut dari rencana boikot PA dalam Pilkada di Aceh.⁷⁴ Pasangan Zaini Abdullah–Muzakir Manaf belakangan berhasil memenangkan Pilkada Gubernur Aceh.

Rapat pleno rekapitulasi perolehan suara pemilihan gubernur dan wakil gubernur Aceh periode 2012–2017 yang dilaksanakan oleh KIP Aceh di DPRA menempatkan pasangan dr. Zaini Abdullah–Muzakir Manaf sebagai peraih suara terbanyak sekaligus menjadikan pasangan dari Partai Aceh ini sebagai gubernur/wakil gubernur terpilih. Sebagaimana terlihat pada Tabel 1, dari lima pasang calon yang ikut Pilkada Aceh 2012, pasangan Zaini–Manaf menduduki peringkat pertama dengan peroleh 1.327.695 suara atau 55,78%. Pasangan ini mendominasi di 14 kabupaten/kota. Di urutan kedua, pasangan drh. Irwandi Yusuf–Dr. Ir. Muhyan Yunan, M.Sc. (HW. Eng) yang menang di 9 kabupaten/kota dengan perolehan 694.515 suara (29,18%), disusul oleh Muhammad Nazar–Ir. Nova Iriansyah meraih 182.079 suara (7,65%), Prof. Dr. Darni M. Daud, M.A.–Tgk. Ahmad Fauzi, M.Ag. dengan 96.767 suara (4,07%), Tgk Ahmad Tajuddin–Teuku Suriansyah 79.330 suara (3,33%).⁷⁵

Tabel 1. Perolehan Suara Pemilihan Gubernur-Wakil Gubernur Aceh Periode 2012–2017

Nama Pasangan	Jumlah Suara	Persentase
Dr. Zaini Abdullah–Muzakir Manaf	1.327.695	55,78 %
Drh. Irwandi Yusuf–Dr. Ir. Muhyan Yunan, M.Sc. (HW.Eng)	694.515	29,18 %
Muhammad Nazar–Ir. Nova Iriansyah	182.079	7,65 %
Prof. Dr. Darni M. Daud, M.A.–Tgk. Ahmad Fauzi M.Ag	96.767	4,07 %
Tgk. Ahmad Tajuddin–Teuku Suriansyah	79.330	3,33 %

Hakim MK.

⁷⁴ [http://www.waspada.co.id/04 Januari 2012](http://www.waspada.co.id/04_Januari_2012), diakses 05 Januari 2012.

⁷⁵ <http://aceh.tribunnews.com>, 18 April 2012, diunduh pada 18 April 2012.

Pilkada 2012 masih memperlihatkan dominasi Partai Aceh. Di samping memenangkan pertarungan Pilkada Gubernur, Partai Aceh juga mampu mendudukkan enam pasangan calon bupati-wali kota di enam dari 17 kabupaten/kota dalam pilkada serentak pada 9 April 2012. Keenam kandidat dari PA memenangkan perhelatan pilkada dengan suara yang meyakinkan sehingga mampu unggul cukup satu putaran. Enam kabupaten yang dimenangkan Partai Aceh dengan satu putaran ialah Aceh Besar (pasangan Mukhlis Basyah/Samsulrizal), Kabupaten Pidie (Sarjani Abdullah/M. Iriawan), Kota Lhokseumawe (Suaidi Yahya/Nazaruddin), Kabupaten Aceh Utara (Muhammad Thaib/M. Jamil), Kabupaten Aceh Timur (Hasballah/Syahrul) serta Kabupaten Aceh Jaya (Azhar Abdurrahman/Maulidi). Selain itu, ada empat calon pasangan dari Partai Aceh yang maju pada putaran kedua, yakni di Kota Sabang, Kabupaten Aceh Barat Daya, Kota Langsa, dan Kabupaten Aceh Tengah.⁷⁶

Kendati akhirnya Pilkada 2012 di Aceh dapat berlangsung dengan selamat, namun kita perlu memberi catatan tentang maraknya kekerasan politik yang mengitarinya. Proses pemilukada di Aceh 2012 memang ditandai dengan banyaknya insiden kekerasan dan intimidasi, khususnya yang dialami oleh kandidat selain dari Partai Aceh, kendati ada sedikit kasus di mana justru kader PA yang menjadi korban kekerasan.⁷⁷ Kondisi keamanan di Aceh mulai tidak kondusif semenjak kuartal terakhir 2011 dan puncak ketegangan di awal tahun 2012. Terjadi sejumlah tindak kekerasan yang berlangsung di pelbagai tempat di Aceh. Sekelompok Orang Tak Dikenal (OTK) bersenjata menembak warga di sejumlah lokasi sehingga menewaskan enam orang dengan sebagian besar korban adalah pekerja asal Jawa.

⁷⁶ <http://www.waspada.co.id>, 16 April 2012, diunduh 17 April 2012.

⁷⁷ Pada 25 Juni 2012 sebuah mobil berlambang PA ditembak orang tak dikenal di Jalan Banda Aceh-Medan, kawasan Lhueng Bata, Kota Banda Aceh. Akibatnya, pengemudinya mengalami cedera serius. Pada hari yang sama, rumah kontrakan penasihat Partai Aceh Zakaria Saman di kawasan Gampong Pineueng, Kota Banda Aceh, dilempari granat namun tidak ada korban jiwa dalam peristiwa itu. Granat yang meledak di rumah kontrakan mantan petinggi GAM itu merusak mobil yang parkir di garasi serta kanopi rumah tersebut. Sebagian dinding rumah itu terlihat serpihan bekas bahan peledak. <http://centraldemokrasi.com>, 26 Juni 2012, diakses 27 Juni 2012.

Kondisi ini seakan-akan hendak mengancam pelaksanaan Pilkada Aceh. Kondisi keamanan di Aceh memburuk dengan terjadinya penembakan pekerja asal Jawa di sejumlah wilayah di Aceh menjelang pilkada ditengarai kuat berkaitan erat dengan pilkada. Pilkada yang rencananya berlangsung 16 Februari akhirnya ditunda menjadi 17 April 2012.⁷⁸ Mantan Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, harus mengungsi ke luar negeri karena ia sampai saat terakhir masih mengalami tindakan teror, percobaan pembunuhan, dan aksi pemukulan oleh pendukung Partai Aceh terhadap dirinya pada saat menghadiri pelantikan gubernur-wakil gubernur terpilih.⁷⁹ Irwandi menilai aksi kekerasan tersebut telah menodai dan mencederai perdamaian di Aceh yang telah ditandai dengan Perjanjian Helsinki tahun 2005 lalu. Ia menilai perdamaian di Aceh masih rapuh.

3. Dominasi Mantan GAM dalam Pemerintahan Minus Kapabilitas

Dengan keikutsertaan mantan-mantan GAM dalam perebutan kekuasaan di Pilkada (2006 dan 2012) serta dalam pemilu legislatif 2009, mereka bukan hanya mendominasi pemerintahan di Aceh melainkan pula menunjukkan dominasinya pada pemilu legislatif menyusul pembentukan partai lokal oleh mantan GAM yang dinamakan Partai Aceh. Undang-Undang kekhususan Aceh mengakomodasi partai lokal maka dalam pemilu 2009 mantan-mantan GAM membentuk partai lokal yang dinamakan Partai Aceh dengan Muzakir Manaf sebagai ketua umum partai. Kendati disebut-sebut banyak menggunakan taktik intimidasi, PA menunjukkan dominasinya dalam pemilu legislatif 2009. Di tingkat provinsi, DPRA hasil pemilu 2009 dikuasai oleh PA dengan menduduki 33 kursi dari 69 kursi yang ada, disusul oleh Partai Demokrat (10), Partai Golkar (8), Partai Amanat Nasional (5), Partai Keadilan Sejahtera (4), Partai Persatuan Pembangunan (4)

⁷⁸ *detikNews*, 12/01/2012. Diakses 13 Januari 2012.

⁷⁹ <http://centraldemokrasi.com>, 27 Juni 2012, diakses pada 28 Juni 2012. Partai Aceh melalui juru bicaranya, Fahrul Razi, membantah bahwa kadernya melakukan pemukulan kepada Irwandi Yusuf. "Tidak ada kaitan dengan Partai Aceh karena memang yang melakukannya adalah kerumunan massa yang menyaksikan prosesi pelantikan Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh terpilih periode 2012–2017. Kami menyangkan aksi pemukulan itu," katanya.

serta Partai Daulat Aceh, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Bulan Bintang masing-masing satu kursi. Pemandangan serupa kita lihat di kabupaten/kota. Di beberapa kabupaten, suara Partai Aceh bahkan bisa mencapai 70%, seperti kita lihat di Bireun, Pidie, Pidie Jaya, Lhokseumawe, dan Aceh Utara. Dominasi Partai Aceh agak kurang bila kita bergeser ke wilayah Aceh sebelah tengah dan selatan, khususnya di Kabupaten Bener Meriah, Aceh Tenggara, dan Singkil yang mampu direbut oleh Golkar, sementara Partai Demokrat memenangkan pertarungan di Banda Aceh dan Aceh Tengah.⁸⁰

Dominasi PA bisa kita saksikan begitu mencolok di Aceh Utara di mana bupatinya berasal dari eksponen GAM dan 70% lebih kursi legislatif dikuasai oleh PA, bahkan semua komisi yang ada di DPRK Aceh Utara diborong habis oleh orang-orang PA, yakni Komisi A (bidang pemerintahan) mulai dari ketua, wakil ketua, sampai sekretaris dipegang oleh kader PA. Hal serupa terjadi pada Komisi B (bidang perekonomian), Komisi C (bidang keuangan), Komisi D (bidang pembangunan) serta Komisi E (bidang keistimewaan, syariat Islam, dan Kesra) semuanya dipegang oleh unsur PA.⁸¹

⁸⁰ PA praktis menguasai sebagian besar wilayah di Aceh, kecuali mereka lemah di Aceh sebelah tengah, seperti Aceh Tengah, Bener Meriah, Singkil, dan Subulussalam. Sementara di tempat-tempat lain penguasaan kursi PA mencapai lebih dari 50%, bahkan di Aceh Utara dan Bireun lebih dari 70%. Di Aceh Utara, PA mendominasi 32 kursi dari 45 kursi yang ada, partai-partai lain hanya mendapat sisanya, yakni Demokrat (4) serta sembilan partai kebagian satu kursi, yakni Golkar, PPP, PAN, PDIP, PKS, PBB, SIRA, Partai Buruh, dan PPD. Di kota Lhokseumawe misalnya PA merebut 13 kursi dari 25 kursi yang tersedia, sisanya dibagikan kepada Demokrat (4), PAN (2), PKS (2), PPP (1), Golkar (1), SIRA (1), dan Partai Bersatu Aceh (1). Wilayah yang agak "netral" ialah di Banda Aceh di mana Demokrat menang dengan 8 kursi (ini sejalan dengan kemenangan kader Demokrat, Mawardy Nurdin, sebagai Wali kota Banda Aceh), disusul oleh Partai Aceh (6), PKS (5), Golkar (3), Partai Daulat Aceh (3), PAN (2), SIRA (1), PBB (1), dan PPP (1).

⁸¹ Komisi A, dengan ketua Aminuddin B., wakil ketua Abdul Muthalib, dan sekretaris Nasruddin, semuanya dari PA; Komisi B, ketua Usman Abidin, wakil ketua Anwar Sanusi, sekretaris Tgk. Fauzi, kesemuanya dari PA; Komisi C, ketua Khaidir, wakil ketua Ali Basyah, sekretaris Azhari, juga dari PA semua; Komisi D ketua Ismail A. Jalil, wakil ketua Abdul Hadi Zainal Abidin, sekretaris M. Yusuf, juga dari unsur PA semua; serta Komisi E juga dikuasai oleh PA, yakni ketua Tgk. Munir Syamsuddin, wakil ketua Tgk. M. Natsir Asnawi, dan sekretaris M. Natsir Tahir. Lihat, data yang terdapat pada papan pengumuman di DPRK Kabupaten Aceh Utara.

Bila kita menyaksikan betapa kuatnya dominasi PA di DPRK akan menjelaskan penyebab parlemen setempat gagal melakukan fungsi kontrol secara memadai terhadap eksekutif karena fenomena yang terjadi lebih menjurus pada terjadinya kolusi antara eksekutif dengan legislatif. Kecenderungan kolusi semacam ini nampak terlihat di wilayah-wilayah yang merupakan basis PA, seperti Aceh Utara, Bireun, Pidie, Aceh Timur, di mana setiap kebijakan bupati senantiasa lolos di tingkat Dewan. Itulah mengapa ada sementara bupati atau Wali kota yang mungkin terindikasi melakukan tindak korupsi akan bersikap tenang-tenang saja mengingat anggota parlemen setempat pun tidak mengkritisi ataupun menyuarakan pengusutan kasus korupsi dimaksud. Di lain pihak, setiap tender yang ada di wilayah tersebut sudah menjadi rahasia umum akan jatuh ke tangan pihak-pihak yang dekat dengan partai berkuasa.

Dalam kasus tindak pidana korupsi, PA cenderung akan melindungi kadernya. Umpamanya dalam kasus yang menyangkut Ketua DPRK Langsa, Muhammad Zulfri, kendati kalangan di luar PA telah meminta agar yang bersangkutan dicopot dari posisi Ketua DPRK, namun DPA Partai Aceh dalam surat tanggal 8 Maret 2011 dengan tegas menyatakan tetap mempertahankan kader Muhammad Zulfri sebagai Ketua DPRK Langsa dengan alasan kasus yang dihadapinya adalah kasus lama sebelum yang bersangkutan menjabat sebagai anggota dan Ketua DPRK Langsa.⁸²

Sejalan dengan kondisi parlemen di kabupaten/kota, parlemen di tingkat provinsi menunjukkan kinerja yang mengecewakan. Ini tidak mengherankan karena DPRA dikuasai oleh PA yang rata-rata berpendidikan rendah. Akibat kualitas parlemen yang rendah, telah membuat parlemen tidak lagi bicara tentang program terhadap gubernur, melainkan mereka lebih berbicara masalah bagaimana memperjuangkan kepentingan. DPRA hasil Pemilu 2009 yang dikuasai oleh PA dinilai memiliki kualitas yang jauh lebih buruk dibandingkan DPRA hasil pemilu-pemilu sebelumnya. Sebagaimana diketahui para kader PA yang duduk di DPRA adalah mantan-mantan kombatan, mereka mungkin ahli

⁸² *Serambi Indonesia*, 26 Mei 2011, diakses 29 Mei 2011.

perang, tetapi mereka tidak paham administrasi dan tidak paham ekonomi dan pembangunan. Benar bahwa DPRA didukung oleh sederetan staf ahli, tetapi posisi staf ahli di sini diisi oleh kawan-kawan mereka juga. Sesama kombatan yang mungkin belum memiliki jabatan—sekadar bagi-bagi rezeki—akibatnya mereka bukan ahli pula.⁸³

Sungguh ironis menyaksikan perilaku para mantan GAM. Dulu, mereka katanya berjuang untuk melawan ketidak-adilan, tetapi kini mereka menciptakan ketidak-adilan baru terhadap rakyat Aceh. Setelah berkuasa, mereka hanya sibuk memperkaya diri sendiri, mengenyangkan perut sendiri dan kelompoknya saja, tanpa peduli bagaimana nasib rakyat Aceh pada umumnya.

Kesimpulan

Seluruh elemen masyarakat tentu sepakat, menindaklanjuti MoU Helsinki 2005 maka UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan titik pijak menciptakan Aceh yang sejahtera. Dengan pemahaman semacam ini maka otonomi khusus Aceh beserta dana otsusnya semestinya bukan sekadar upaya pemerintah pusat untuk “membeli kesetiaan” rakyat Aceh atau tidak lagi bersifat darurat, tetapi harus menuju kepada semangat peningkatan kesejahteraan rakyat Aceh. Akan tetapi, setelah lebih dari enam tahun berlalu, kita menyaksikan pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Di bidang ekonomi kita menyaksikan dana otonomi khusus tidak terkelola dengan baik sehingga membuat kesejahteraan masyarakat Aceh secara umum tidak mengalami perbaikan. Ironisnya, peningkatan kesejahteraan justru hanya dinikmati oleh segelintir orang yang dekat dengan lingkaran kekuasaan sehingga menimbulkan fenomena orang-orang kaya baru di sana.

Di bidang politik, situasinya lebih rumit lagi. Pemberian kekhususan dengan diperbolehkannya adanya partai lokal, tidak mampu meredam potensi konflik yang ada bahkan justru memproduksi konflik internal baru antara sesama mantan GAM. Friksi tersebut justru semakin

memperumit dinamika konflik di bumi Aceh, mengingat perbedaan atau sentimen politik antarmantan GAM dan kelompok masyarakat yang dahulu di masa konflik pro-NKRI juga belum terselesaikan secara maksimal. Kegagalan pelaksanaan kekhususan di kedua bidang itu, politik dan ekonomi, pada gilirannya akan membuat sulitnya mengeluarkan Aceh dari lingkaran setan konflik dan sekaligus masalah kemiskinan di sana.

Ekonomi

1. Desentralisasi asimetris yang diberikan kepada Aceh dilatarbelakangi dengan pertimbangan bahwa Aceh merupakan wilayah bekas konflik dan separatis, untuk wilayah semacam itu pemberian otonomi khusus juga dibarengi dengan pengucuran dana otsus yang jumlahnya tidak kecil.
2. Dana otsus yang telah digulirkan bagi Aceh berkisar Rp4–5 triliun per tahunnya. Akan tetapi, apabila kita menengok ke daerah tersebut, kita secara umum menangkap kesan kuat bahwa dana otsus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam mengangkat kesejahteraan rakyat Aceh. Hal ini terkait dengan begitu buruknya pengelolaan dana otsus sehingga diduga banyak penggunaan dana otsus yang tidak bersih. Di lain pihak, pengalokasian dana otsus mengalami banyak kendala dan tidak tepat sasaran mulai dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kabupaten/kota. Hal ini disebabkan keterlambatan dan banyak kesalahan dalam perencanaan program dimulai dari tingkat provinsi hingga ke daerah.
3. Terjadi pertikaian yang berkepanjangan antara Gubernur Aceh dengan para bupati/wali kota menyangkut pengelolaan dana otsus. Kabupaten/kota menginginkan dana otsus ditransfer langsung dan dikelola sendiri oleh kabupaten/kota.
4. Secara mendasar perdebatan antara gubernur dengan para bupati/wali kota sesungguhnya memasuki wilayah keistimewaan Aceh. Bagi gubernur, dengan adanya keistimewaan Aceh maka yang harus diber-

⁸³ Wawancara dengan Mawardy Nurdin, Wali kota Banda Aceh, 23 Mei 2011 di Banda Aceh.

lakukan ialah UUPA Aceh. Sebaliknya, para bupati/wali kota di Aceh secara sadar atau tidak sadar sedang hendak mengkritisi otonomi khusus yang diberikan kepada provinsi, yang pada ujungnya mereka hendak mengkritisi MoU Helsinki maupun UUPA itu sendiri.

5. Bupati/Wali kota berargumen bahwa secara umum di Indonesia otonomi menitikberatkan di daerah kabupaten/kota, tetapi di Aceh dengan UU Nomor 11/2006 titik berat otonomi khusus ada di provinsi. Dengan demikian, menjadi sesuatu yang aneh apabila dana otsus malah dijadikan pendapatan dalam Anggaran Belanja Pendapatan Aceh (APBA).
6. Kecuali mengedepankan politik diskriminatif dalam pembangunan, ada pula kecenderungan dana otsus diarahkan untuk meningkatkan popularitas gubernur yang memang berniat maju kembali dalam pilkada gubernur. Contoh yang paling mengemuka ialah mengenai proyek JKA, banyak kritik terhadap sumbangan-sumbangan untuk pesantren yang alokasinya tidak transparan, dan dana bantuan jatuh ke pesantren yang dekat atau mendukung gubernur.
7. Korupsi hampir merata berlangsung di bumi Aceh pascaperdamaian, beberapa di antaranya berlangsung dengan amat vulgar seperti kasus di Aceh Utara. Akan tetapi, terdapat kesan kuat bahwa pemerintah pusat sengaja menutup mata atas gejala tersebut. Ini karena pemerintah pusat memperhitungkan faktor keamanan, bahwa Aceh masih dalam masa transisi dari konflik.

Politik

1. Terdapat beberapa pasal di dalam UUPA Tahun 2006 yang masih dianggap bertentangan dengan MoU Helsinki antara lain ialah Pasal 11 UUPA yang dianggap bertentangan dengan keinginan untuk 'pemerintahan sendiri' (*self government*) bagi Aceh; di samping terdapat beberapa ketentuan yang memerlukan peraturan pelaksanaan.

2. Isu lain yang masih menimbulkan perdebatan dan bisa menjadi salah satu ganjalan cukup besar ialah menyangkut posisi Wali Nanggroe. Kalangan garis keras seperti PA jelas berkeinginan agar Wali Nanggroe—yang kini dijabat oleh Malik Mahmud—bukan sekadar simbolik, bukan lagi sekadar institusi adat, melainkan sebagai institusi politik yang memiliki kewenangan besar dan strategis.
3. Aceh menikmati kekhususan di bidang politik dengan pelegalan keberadaan partai lokal dan calon independen. Terselenggaranya pemilu setempat yang menyertakan partai-partai lokal dan calon independen tersebut merupakan salah satu keberhasilan terbesar pelaksanaan otsus Aceh. Karena itulah, transformasi kekuatan GAM ke dalam struktur pemerintahan modern dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diimplementasikan.
4. *Euphoria* politik seputar pemilihan umum dan pilkada merupakan salah satu hal yang begitu dinikmati rakyat Aceh pasca-MoU Helsinki dan diberlakukannya UUPA 2006. Namun, dari situ pulalah kerumitan politik bertambah dan dinamika konflik internal bagaikan menemukan momentum. Selain masih terdapat perbedaan dan sentimen politik yang cukup tajam antara Aceh dengan wilayah-wilayah sebelah tengah dan selatan, dinamika politik di Aceh agak diperumit dengan munculnya friksi internal mantan GAM. Perpecahan sesama mantan GAM merupakan fenomena yang begitu menguras perhatian dan ketegangan terkait erat dengan persaingan menjelang Pilkada 2012.
5. Dominasi mantan GAM di pemerintahan dan parlemen, baik di provinsi maupun tingkat kabupaten/kota tidak diikuti dengan kapabilitas yang memadai sehingga kinerja parlemen maupun pemerintahan mengalami penurunan kualitas dan menjurus kolusi, sedangkan di sisi lain korupsi merajalela.

Daftar Pustaka

A. Buku/Artikel

- Darma, Satya dan Arief Rahman. 2007. *Menatap Demokrasi*. Jakarta: Satker BRR Penguatan Kelembagaan Kominfo.
- Dardias, Bayu. 2012. "Menakar Otonomi Khusus Aceh dan Papua", dalam <http://nasional.kompas.com>, 3 Juli 2012.
- Gayatri, Irine H. dan Septi Satriani. 2008. *Dinamika Kelembagaan Mukim Era Otonomi Khusus Aceh*. Jakarta: P2P-LIPI.
- _____. 2007. *Dinamika Kelembagaan Desa: Gampong Era Otonomi Khusus Aceh*. Jakarta: F2P-LIPI.
- Hidayat, Firman. 2012. "Aceh Miskin Karena Salah Pengelolaan Dana" *Otsus*. <http://www.theglobejournal.com>, 5 Januari 2012, diakses pada 16 April 2012.
- Hoessein, Bhenyamin. 2011. *Perubahan, Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Orde Baru ke Reformasi*. Jakarta: FISIP UI.
- Nurhasim, Moch. (Ed.). 2008. *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Pasca-MoU Helsinki*. Jakarta: P2P-LIPI.
- _____. 2006. *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003–2004*. Jakarta: P2P-LIPI.
- Prang, Amrizal J. 2008. *Aceh dari Konflik ke Damai*. Aceh: Bandar BD.
- Ratnawati, Tri (Ed.). 2007. *Persepsi Lokal dan Prospek Impelementasi Undang-undang Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Aceh: Aspek Kewenangan Pemda dan Keuangan Daerah*. Jakarta: P2P-LIPI.
- Reid, Anthony (Ed.). 2006. *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapura: Singapore University Press.
- Taqwaddin. 2011. "Pengelolaan Dana Otsus", dalam <http://pekikdaerah.wordpress.com>, diakses 20 Juni 2011.
- Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu (Ed.). 2011. *Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus*. Jakarta: P2P-LIPI.

B. Media Massa

- acehkita.com, 6 Mei 2010, diakses 22 Juni 2010.
- www.acehkita.com, 7 Oktober 2011, diakses 15 Januari 2012
- <http://aceh.tribunnews.com>, 18 April 2012, diunduh pada 18 April 2012.
- <http://www.analisadaily.com>, 7 Mei 2011, diunduh pada 19 Mei 2011.
- <http://berita.liputan6.com>, 30 Mei 2011.
- <http://centraldemokrasi.com>, 27 April 2011, diunduh pada 2 Januari 2012.
- <http://centraldemokrasi.com>, 26 Juni 2012. Diakses pada 27 Juni 2012.
- <http://centraldemokrasi.com>, 27 Juni 2012. Diakses pada 28 Juni 2012.
- www.detik.com, 13 Februari 2009, diunduh pada 15 Juni 2011.
- detikNews*, 12/01/2012, diakses 13 Januari 2012.
- <http://theglobejournal.com>, 9 Februari 2011 diakses 10 April 2011.
- <http://khanaharham.wordpress.com/2010/12/26/wali-nanggroe-pilihan-rakyat>, diakses 11 Juli 2011.
- Kompas.com*, 17 Januari 2012, diakses 18 Januari 2012.
- <http://waspada.co.id>, 05 Juli 2010, diakses 11 April 2011.
- <http://waspada.co.id>, 14 Juli 2012, diakses 16 Juli 2012
- <http://waspada.co.id>, 29 Juni 2011, diakses pada 5 Juli 2011
- <http://www.waspada.co.id/04-Januari-2012>, diakses 05 Januari 2012
- <http://www.waspada.co.id>, 16 April 2012, diunduh 17 April 2012.
- serambinews.com*, 9 November 2010, diakses 6 Juli 2011.
- Serambi Indonesia*, 5 November 2010, diakses 16 September 2011.
- Serambi Indonesia*, 26 Mei 2011, diakses pada 29 Mei 2011.