WALI NANGGROE DALAM KONTEKS NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

(Sebuah Gagasan Untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam)

T E S I S

OLEH:

NAMA MHS. : SUFRIADI
NOMOR MHS. : 10912613
BKU : HTN/HAN

PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012

WALI NANGGROE DALAM KONTEKS NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
(Sebuah Gagasan Untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam)

TESIS

Oleh:

Nama Mhs. : Sufriadi
Nomor Mhs. : 10912613
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis pada Tanggal **30 Maret 2012**

Pembimbing:

Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Mengetahui,
Ketua Program

Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

WALI NANGGROE DALAM KONTEKS NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
(Sebuah Gagasan Untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam)

TESIS

Oleh:

Nama Mhs. : Sufriadi
Nomor Mhs. : 10912613
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada **23 Mei 2012**

Tim Penguji:

Ketua

Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum Yogyakarta, Juni 2012

Anggota

Dr. Muntoha, SH., M.Ag Yogyakarta, Juni 2012

Anggota

Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH Yogyakarta, Juni 2012

Mengetahui,
Ketua Program

Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

WALI NANGGROE DALAM KONTEKS NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
(Sebuah Gagasan Untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam)

benar-benar karya penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 19 Juni 2012

SUFRIADI

HALAMAN MOTTO

Sesungguhnya, bersamaan dengan kesukaran itu, terdapat kemudahan

(QS. Al 'Asr: 6)

Mintalah pertolongan oleh sekalian kamu dengan bersabar dan sholat. Sesungguhnya Allah senantiasa bersama orang-orang yang bersabar

(QS. Al Baqarah: 153)

Tidaklah seharusnya seorang manusia merasa sangat bersedih hanya karena tidak mendapatkan sesuatu yang lebih
(Inspired from: Syarif Nurhidayat)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dalam kesederhanaan karya ini, penulis tetap mensyukuri kehadirannya di tengah karya-karya sederhana penulis lainnya. Dengan mengucapkan terimakasih banyak kepada setiap pihak yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung, karya yang sedehana ini secara khusus penulis persembahkan kepada:

- *Ayahanda dan Ibunda, serta Isteriku, Murti Winarsih, yang sangat ku cintai dan ku sayangi. Selesainya karya ini memiliki arti spesial buat mereka masing-masing;*
- *Para pegiat ilmu pengetahuan, dan*
- *Almameterku, Universitas Islam Indonesia*

KATA PENGANTAR

Ilahi…, anta maqshudi wa ridhaka mathlubi. Allhumma a'thini mahabbataka wa maghfirataka ya ilahal 'alamin. Sebagai makhluk, aku sangat menyadiri bahwa seluruh pengabdianku terhadap-Mu tak akan pernah dapat mengimbangi segala nikmat dan petunjuk yang telah Engkau anugerahkan kepadaku, ya Allah. Hanya dengan kata kesyukuran yang sangat sederhana, *alhamdulillah*, selalu ku panjatkan atas segala nikmat itu dengan harapan semoga senantiasa membawa keberkahan dalam setiap langkahku dalam mengarungi kehidupan ini. Teringat akan perjuangan Nabi Muhammad Saw, ku panjatkan pula do'a pada-Mu, ya Tuhan semesta alam, untuk menyampaikan salawat dan salam salam kami kepadanya, makhluk-Mu yang paling mulia. *Allhumma sholli wa sallim wa barik 'ala saidina Muhammad, wa'ala alihi wa ash habibihi ajma'in.* Semoga kami tetap menjadi umatnya yang taat dan memegang teguh ajaran Islam hingga akhir waktu berjalan di bumi ini. *Amin.*

Perkembangan yang senantiasa terjadi di berbagai belahan bumi, merupakan satu petunjuk agar manusia selalu menggunakan akal yang telah dianugerahkan kepadanya; memikirkan dan seraya menciptakan suatu formula untuk kebaikan kehidupan mereka. Sungguh, terselesaikannya karya ini tidak jauh dari pemahaman penulis terhadap pesan ini. Oleh karenanya, dengan kesadaran yang penuh, penulis menyatakan bahwa penulisan karya ini tidak hanya dilatarbelakangi tuntutan akademis semata, melainkan juga merupakan wujud dari kegelisahan penulis terhadap salah satu wacana yang terus berkembang di Aceh, yakni tentang Wali Nanggroe. Bagi penulis, tema ini merupakan bagian dari wacana yang bersentuhan langsung dengan perdamaian dan efektifitas pembangunan di Aceh, paska terjebak dalam rentetan kisah panjang masyarakat Aceh yang sangat menyedihkan. Menurut penulis, pemikiran yang berpektif jangka panjang seperti ini penting untuk selalu dilahirkan untuk mengatisipasi gejolak di masyarakat yang di kemudian hari dapat menjadi pemicu akumulasi sebab kembalinya masyarakat Aceh dalam gejolak peperangan sebagaimana masa lalu.

Hal lain yang juga sepenuhnya penulis yakini, bahwa karya ini masih jauh dari kata sempurna sehingga bagi pihak yang "sempat" membaca dan mengamati gagasan dalam karya ini, penulis harapkan dapat memberikan pandangan dan

masukan kepada sebagai bahan koreksi dan perbaikan serta penyempurnaan formula yang telah penulis gagas dengan berdasar pada penelusuran terhadap berbagai bahan yang bisa dibilang masih terbatas.

Akhirnya, tidak dapat kami pungkiri segenap dukungan kepada penulis dalam penyelesaian studi di Magister Hukum UII dan juga penyelesaian karya ini dengan sangat memuaskan, yang wajib penulis sampaikan ucapan terimakasih kepada mereka melalui kata pengantar ini. Dengan kerendahan hati dan ketulusan, penulis sampaikan terimakasih kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec, atas dukungan dan nasehat Bapak selama ini, terutama ketika masih bekerjasama dalam pengabdian penulis di Divisi Humas, rektorat UII;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. Rusli Muhammad, SH., MH;
3. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, sekaligus pembimbing penulis dalam menyelesaikan Tesis ini. Cara membimbing yang diperanakan sosok ini telah memberikan inspirasi khusus bagi penulis bagaimana seharusnya menjadi seorang akademisi sejati.
4. Guru-guru (para dosen) penulis di Program Magister FH UII, yang memberikan berbagai pencerahan kepada penulis dalam menyelami jagat hukum di Indonesia.
5. Ayahanda dan ibunda penulis, Riduan dan Samidah. Nyaris tak ada kata yang dapat mewakili perasaan yang dapat penulis ungkapkan atas kesabaran dan kerendahan hati mereka berdua dalam memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini. Sembah sujudku kepada mu, ayahda dan ibundaku. Doaku, semoga Dia Yang Maha Kuasa dan Maha Bijaksana selalu mencurahkan keberkahan kepada kalian yang telah berjasa.
6. Murti Winarsih, S.Sos. Sosok ini sangat spesial tidak hanya dalam proses penyelesaian karya ini, melainkan juga dalam sejarah perjalanan studi penulis di Magister Hukum UII. Hingga karya ini selesai dan dapat penulis pertanggungjawabkan di depan para penguji, dia selalu memberi dukungan dan sekali-kali dengan nada desakan untuk tetap bersungguh-sungguh. "Akhir yang indah", begitulah ungkapan yang tepat menggambarkan

perjalanan studi dan hubungan kami; penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik, karya tulis ini terselesaikan dengan nilai maksimal, dan diapun akhirnya penulis ikat dalam ikatan suci perkawinan. *Alhamdulillah.* Terimakasih banyak, sayang.

7. Segenap keluarga di Kutacane dan Rembang atas dorongan yang sangat berharga.
8. Adik-adikku yang ku sayangi, Ita Rani Yunita dan Muhammad Ali Antoni, yang selalu membuat kami kagum atas prestasi yang mereka dapatkan dalam perjalanan hidup mereka. Prestasi yang ternyata telah melampaui pencapaian penulis selama ini. Dan juga abang dan kakakku, Edi Syah Putra dan Rahmani, yang selalu memberi nasehat berharga kepada penulis.
9. Pengasuh Alumni Pondok Pesantren UII, Dr. Muhammad Roy, MA., dan abangda Willy Ashadi, SHI, MA. Penulis selalu berdoa semoga Allah senantiasa memberi perlindungan dan keberkahan kepada Ustadz dan abang serta keluarga, atas kebaikan, saran, dan bimbingan kepada penulis selama ini.
10. Syarif Nur Hidayat, SH., MH., A. Amali Kurniawan, SPdI., MPdI, Ahmad Eko Baliyo, S.Psi., Susilo Wibisono, S.Psi., M.Psi, Choirul Ikhwan, Ari Wibowo, SH., SHI., MH., dan Fathurrahman al Katitanji, SHI., MA. Bagi penulis, mereka ini adalah sosok teman sejati yang setia dalam pertemanan. Dalam penyelesaian studi penulis dan karya ini, mereka juga merupakan guru, tempat penulis berdiskusi dan mendapatkan berbagai masukan-masukan. Ya Allah ya Tuhanku, atas setiap kebaikan mereka, berikanlah keberkahan kepada mereka dalam setiap urusan yang mereka lakukan.
11. Teman-teman Program Magister Hukum UII BKU HTN/HAN yang juga memberi banyak pencerahan dan masukan kepada penulis untuk mengambil dan mengembangkan tema penelitian ini menjadi karya penulis. Istimewa, saya ucapkan terima kasih kepada Bang Tata atas nasehat-nasehat yang berharga.dalam proses pengerjaan Tesis ini.
12. Para orang tua penulis dari Aceh Tenggara yang berdomisili di Yogyakarata, teman-teman seperjuangan di IKAMARA dan (teristimewa) teman-teman di Asrama Leuser. Terimakasih atas dukungan bapak/ibu, abang-abang dan

adik-adik sekalian. Hingga terselesaikannya karya ini, peran mereka, baik langsung maupun tidak langsung, turut memberikan berbagai inspirasi kepada penulis untuk menggali berbagai warisan luhur sejarah Aceh. Semoga di masa mendatang kita tetap bisa melanjutkan perjuangan yang masih tercecer untuk daerah kita.

Tentu saja, masih sangat banyak pihak yang turut memberikan dukungan, motivasi, dan berbagai masukan yang mencerahkan kepada penulis, yang tidak dapat penulis ungkapkan semuanya dalam kesempatan ini. Kepada semua pihak itu, penulis merasa berutang budi dan berdoa semoga Allah memberikan balasan yang lebih dari kebaikan-kebaikan mereka kepada penulis, baik dalam penyelesaian studi di Magister Hukum UII, maupun secara khusus dalam penyelesaian karya tulis ini. *Jazakumullah ahsanal jaza'*.

Yogyakarta, 19 Juni 2012

Penulis

D A F T A R I S I

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERSETUJUAN ii
HALAMAN PENGESAHAN iii
PERNYATAAN ORISINALITAS iv
HALAMAN MOTTO v
HALAMAN PERSEMBAHAN vi
KATA PENGANTAR vii
DAFTAR ISI xi
ABSTRAKSI xiv

BAB I. PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 15
C. Tujuan Penelitian 16
D. Manfaat Penelitian 16
E. Landasan Teori 17
F. Kerangka Pemikiran 31
G. Metode Penelitian 32
H. Sistematika Penulisan 38

BAB II. KONSEP NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN PEMBERIAN OTONOMI KEPADA DAERAH-DAERAH 41
A. Kesatuan (Unitaris) sebagai Bentuk Negara Indonesia 41
A.1. Negara Kesatuan Indonesia sebagai Warisan Sejarah 41
a. Sekilas tentang Bentuk-Bentuk Negara di Dunia 41
b. Penentuan Indonesia sebagai Negara Kesatuan 49
A.2. **Makna dan Tujuan Konsep Negara Kesatuan Bagi Indonesia** .. 56
a. Pengertian Negara Kesatuan dalam UUD 1945 56
b. Orientasi Bentuk Negara Kesatuan Bagi Indonesia 59

B. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia 59
B.1. Sejarah dan Kelahiran Ketentuan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 69
B.2. Bentuk Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia ... 78

BAB III. MENINJAU STATUS ACEH: OTONOMI KHUSUS ATAU *SELF GOVERNMENT* 86
A. Desain Tata Ruang Administrasi dalam Sistem Pemerintahan *Self Government* 89
B. Status Aceh dalam Perspektif MoU Helsinki: Tinjauan Normatif-Kronogis 100
C. Status Aceh dalam Perpektif UU Pemerintahan Aceh: Sebuah Tinjauan Kritis 117

BAB IV. WALI NANGGROE DALAM KONSTRUKSI SEJARAH ACEH DAN KEKINIAN 131
A. Wali Nanggroe: Klarifikasi Terhadap Istilah 131
B. Wali Nanggroe Dalam Sejarah NAD 136
C. Wali Nanggroe di NAD Sebagai Sebuah Konsekuensi 144
C.1. Wali Nanggroe Sebagai Konsekuensi Regulatif 144
C.2. Wali Nanggroe Sebagai Konsekuensi Historis 153
D. Ketentuan Wali Nanggroe (Dalam Raqan) 157
D.1. Pengaturan Materi Wali Nanggroe pada Tahun 2007: Awal Kemunculan 157
D.2. Pengaturan Materi Wali Nanggroe pada Tahun 2010: Puncak Kontroversi 163

BAB V. WALI NANGGROE DI ACEH DALAM KONTEKS NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA 170
A. Qanun Aceh dan Pengaturan Lembaga Wali Nanggroe Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Tinjauan Kritis 170
A.1. Problem Pembentukan Qanun di Aceh 170

A.2. Perkembangan Pengaturan Lembaga Wali Nanggroe dalam Peraturan Perundang-Undangan 181
B. Pembentukan Lembaga Wali Nanggroe dalam Berbagai Pertimbangan 196
B.1. Pertimbangan Konstruksi Negara Kesatuan Indonesia 196
B.2. Pertimbangan Status Aceh 210
B.3. Pertimbangan Peraturan Perundang-Undangan 221
B.4. Pertimbangan Nilai Sejarah Bangsa Aceh 228
C. Konstruksi Ideal Lembaga Wali Nanggroe di NAD: Sebuah Gagasan 232
C.1. Tinjauan Umum 232
C.2. Aspek Urgensitas Lembaga Wali Nanggroe dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di NAD 235
C.3. Konsep dan Konstruksi Ideal Lembaga Wali Nanggroe di NAD 241

BAB V. PENUTUP 250
A. Kesimpulan 250
B. Saran-Saran (Rekomendasi) 253

DAFTAR PUSTAKA 255

ABSTRAK

Meskipun telah diformalisasi melalui UU No. 18 Tahun 2001, materi tentang Wali Nanggroe belum terealisasi hingga saat ini. Beberapa waktu belakangan, tema ini justru menjadi polemik yang menyita banyak energi masyarakat Aceh dari berbagai kalangan; akademisi dan masyarakat secara umum serta eksekutif dan legislatif Aceh. Tidakberkesudahannya perdebatan ini menimbulkan satu keprihatinan bagi banyak pihak mengingat keberadaan Wali Nanggroe memiliki arti yang penting bagi Aceh, di samping memang telah diformalisasi oleh UU. Terakhir, formalisasi materi ini terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 yang notabenenya bersumber dari Nota Kesepakatan RI-GAM di Helsinki. Perbedaan pemahaman antara RI dan GAM saat itu berimplikasi pada kekeliruan dalam mengartikulasikan rumusan MoU Helsinki ke dalam UU Pemerintahan Aceh (oleh legislatif RI) dan dari UU Pemerintahan Aceh ke dalam Rancangan Qanun (oleh DPRA). Puncak polemik tentang materi Wali Nanggroe muncul pada akhir tahun 2010 hingga awal tahun 2011 seiring dengan munculnya Raqan Wali Nanggroe baru yang menggantikan Raqan Wali Nanggroe yang sebelumnya telah disahkan secara sepihak oleh DPRA namun tidak disetujui oleh eksekutif Aceh. Selain keprihatinan, materi tentang Wali Nanggroe bahkan telah menimbulkan berbagai spekulasi yang berbentuk kecurigaan-kecurigaan.

Mandegnya upaya realisasi Wali Nanggroe di Aceh dan munculnya polemik yang berkepanjangan tidak terlepas dari lemahnya pemahaman dan pertimbangan-pertimbangan untuk membuat suatu Raqan sebagai bahan untuk dijadikan sebagai Qanun, sehingga kepentingan dasar masyarakat Aceh terhadap keberadaan Wali Nanggroe dan konstruksi kenegaraan di Indonesia tidak terakomodir dengan baik dalam Raqan Wali Nanggroe yang sejauh ini ada. Maka, penelitian ini hendak menawarkan solusi berupa satu gagasan (konsep) Lembaga Wali Nanggroe dengan dasar empat pertimbangan, yaitu konstruksi negara Indonesia yang berbentuk kesatuan, status NAD, penghargaan terhadap nilai historis Aceh, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dirumuskan dalam dua permasalahan pokok yang hendak dipecahkan. *Pertama,* Bagaimana perkembangan pengaturan tentang Lembaga Wali Nanggroe dalam peraturan perundang-undangan?; *kedua*, Bagaimana konstruksi ideal Lembaga Wali Nanggroe dalam kerangka pemerintahan dan kemasyarakat di Aceh saat ini kaitannya dengan konstruksi kenegaraan Indonesia yang berbentuk kesatuan, status NAD, penghargaan terhadap nilai historis Aceh, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

Hasil penelitian ini menunjukkan, *pertama*, materi tentang Wali Nanggroe merupakan materi yang masih baru. Dalam kerangka keistimewaan Aceh, Lembaga Wali Nanggroe muncul pertama kali dalam UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh. Materi tentang Wali Nanggroe dalam UU ini tidak terealisasi hingga rumusan tentang Wali Nanggroe kembali muncul dalam MoU Helsinki dan diformalisasi oleh UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Rumusan tentang Wali Nanggroe dalam dua UU ini memiliki substansi yang sama, padahal sejak awal substansi yang diingini anggota GAM ketika proses perundingan di Helsinki sangat jauh berbeda. Hal ini menjadi titik dasar Raqan Wali Nanggroe yang dirumuskan setelahnya selalu buntu. Pertama, Raqan tentang Lembaga Wali

Nanggroe diterbitkan oleh DPR Aceh pada tahun 2007. Raqan ini terus mengalami perbaikan-perbaikan seiring dengan berbagai masukan yang didapatkan dari masyarakat dan dari pihak GAM sendiri. Perdebatan antara legislatif dan eksekutif Aceh terus bergulir mengenai substansi Raqan tersebut dan tidak mencapai titik temu, hingga pada masa-masa akhir jabatannya pada tahun 2009, DPR Aceh periode 2004-2009 mengesahkan Raqan tersebut secara sepihak, namun pihak eksekutif justru menolak dan tidak mengesahkan Raqan itu menjadi Qanun sehingga tetap tidak dapat direalisasikan. Hingga kemudian tersebar ke ruang publik Raqan baru tentang Lembaga Wali Nanggroe pada tahun 2010, wacana Wali Nanggroe kembali bergulir di Aceh dan mengundang perhatian publik yang lebih besar dari sebelum-sebelumnya. Ketentuan yang sangat jauh berbeda dengan Raqan Wali Nanggroe sebelumnya, serta ketentuan-ketentuan di dalamnya yang banyak bersinggungan dengan sistem kenegaraan Indonesia menjadikan Raqan tersebut menuai banyak kritik dan bahkan kecaman dari berbagai kalangan di Aceh.

Kedua, Wali Nanggroe dalam konteks sekarang merupakan konsep baru yang mengambil semangat dari konsep Wali Nanggroe pada masa lalu itu. Dalam konteks saat ini di Indonesia, Wali Nanggroe tidak tepat untuk diletakkan sebagai seseorang yang memimpin Aceh secara formal dengan membawahi dua institusi formal penyelenggara pemerintahan di Aceh (eksekutif dan legislatif). Wali Nanggroe lebih tepat diletakkan dalam satu institusi independen yang berfungsi sebagai pelindung, pengayom, dan penjaga adat budaya serta menjadi simbol penyatu masyarakat Aceh. Tidak seperti ditentukan pada dua UU yang mengatur tentang Wali Nanggroe, kewenangan yang diberikan kepada institusi ini seharusnya juga mencakup tentang pemerintahan dan politik, meskipun minim. Dalam kedudukan dan fungsinya itu, Wali Nanggroe memiliki kewenangan, *pertama*, dalam bidang adat istiadat dan syariat (ajaran) Islam yang meliputi: membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar kehormatan dan derajat adat serta upacara-upacara adat Aceh dan dalam hal syari'at (ajaran) Islam di Aceh. *Kedua*, dalam bidang politik dan pemerintahan, meliputi: memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintahan Aceh dalam menetapkan kebijakan terkait adat istiadat, syariat Islam, pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan; kewenangan untuk mengontrol Pemerintahan Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan, memberi teguran serta peringatan kepada pemerintahan; dan menyelesaikan konflik kelembagaan antara eksekutif dan legislatif serta konflik antar lembaga adat yang berdasar pada asas musyawarah. Dengan konsep ini, maka yang akan terjadi di Aceh kemudian adalah dualisme kepemimpinan. Namun keduanya memiliki ruang aktivitas, tugas, kewajiban dan wewenang yang berbeda. Pemerintahan Aceh (eksekutif dan legislatif) tetap merupakan kepemimpinan formal yang memiliki kewenangan dalam menjalankan bidang-bidang formal untuk melaksanakan kekhususan yang diberikan kepada Aceh seperti ditentukan di dalam UU Pemerintahan Aceh. Sementara Lembaga Wali Nanggroe sebagai institusi yang mencerminkan kepemimpinan kebudayaan di Aceh.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Indonesia dengan pejuang kemerdekaan Aceh di Helsinki, Finlandia, menandakan perdamaian telah dicapai kedua belah pihak yang terus bersengketa sejak lama. Paska penandatanganan, diharapkan tidak ada lagi peperangan yang terjadi di Aceh, dan relasi antara Indonesia dan Aceh dapat berjalan kembali baik seperti semula. Lebih kurangnya, harapan ini telah terwujud. Secara *de fakto* sudah tidak lagi terlihat tindakan kekerasan yang mengindikasikan masih eksisnya perjuangan kemerdekaan Aceh oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM), ataupun pemberantasan gerakan ini dari pihak pemerintah. Sementara dari sisi *de jure*, nota perdamaian di atas telah diperkuat dengan diberlakukannya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya ditulis UU Pemerintahan Aceh). Namun dalam perjalanannya, kondisi damai ini tidak bermakna bahwa polemik di NAD juga turut dapat diredam. Justru, tercapainya kesepakatan perdamaian Indonesia berikut berbagai perihal yang telah disepakati dalam nota tersebut, menjadi babak baru potensi polemik di Aceh akan terus berlangsung, meskipun dalam bentuk yang berbeda.

Hal ini sesuai dengan prediksi Olle Törnquist, seorang Guru Besar ilmu politik dan juga peneliti dari University of Oslo, yang pernah melakukan penelitian tentang pemerintahan transisi di Aceh. Melalui penelitiannya itu, Olle mengungkapkan ada tujuh tantangan besar yang dihadapi pemerintah dalam

membangun Aceh ke depan paska berdamai dengan RI, yang meliputi sistem pemerintahan, sikap dan kebijakan partai lokal, calon independen, serta hubungan simbiosis antara pengusaha, politisi dan penegak hukum. Törnquist menyatakan bahwa jika tujuh tantangan itu tidak ditangani dengan baik, akan dapat mengancam sistem demokrasi yang diidam-idamkan. Apa yang diungkapkan Törnquist mendapatkan tempatnya ketika melihat perkembangan di Aceh sejak berakhirnya konflik hingga sekarang ini, meskipun Husni Bahri menyebut problematika ini bersifat normatif dan potensi keberlakuannya bisa muncul di seluruh daerah di Indonesia.[1]

Secara legal-formal, lahirnya UU Pemerintahan Aceh telah membuka babak baru perjalanan pemerintahan di Aceh. Norma-norma yang diatur di dalamnya mencerminkan kekhususan Aceh yang selain sebagai apresiasi atas nilai kesejarahan Aceh, juga merupakan konstruksi baru yang akan diterapkan di Aceh pada masa mendatang. Semuanya disepakati dan dituangkan dalam MoU dan kemudian dijabarkan serta diformalkan melalui UU Pemerintahan Aceh. Satu di antara banyak materi yang tercantum di dalam UU Pemerintahan Aceh adalah terkait dengan pembentukan (Lembaga)[2] Wali Nanggroe di Aceh. Jika merujuk pada prediksi Olle Törnquist di atas, pembahasan tentang formalisasi Wali Nanggroe di Aceh menunjukkan kebenaran analisisnya, melihat sepanjang pembahasan tema ini tidak terlepas dari polemik berkepanjangan di NAD.

[1] Husni Bahri dalam Syukriy Abdullah, dkk, *Merajut Aceh dari Jogja (Kompilasi Pemikiran Intelektual Muda Aceh-Yogyakarta (Bunga Rampai)*, Yogyakarta: Himpasay, 2009, hlm. xviii

[2] Beberapa terminologi Lembaga Wali Nanggroe dalam penelitian ini segaja ditulis dengan "(Lembaga) Wali Nanggroe". Hal ini berangkat dari kesan yang timbul dari berbagai macam perdebatan tentang tema ini. Ada semacam kesenjangan antara substansi yang ingin diwujudkan, dengan yang materi yang diperdebatkan. Dalam perdebatan yang melibatkan banyak pihak, tampak lebih mengarah pada Wali Nanggroe dalam konteks personal (individual), padahal substansi yang ingin diwujudkan adalah Lembaga Wali Nanggroe, sehingga titik tekannya terletak pada Wali Nanggroe secara dalam konteks kelembagaan, bukan pada personalnya.

Meskipun sudah berlangsung bertahun-tahun, ternyata hingga saat ini belum ada Qanun yang disepakati bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dengan Pemerintah Aceh, sehingga Lembaga Wali Nanggroe belum dapat direalisasikan.

Pengaturan tentang Lembaga Wali Nanggroe di Aceh sebenarnya memiliki landasan hierarki yang jelas. Jauh sebelum UU Pemerintahan Aceh terbit, pembentukan Wali Nanggroe di Aceh telah memiliki landasan yuridis untuk diatur lebih lanjut dan dibentuk, yakni melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.[3] Hanya saja, pembentukan lembaga ini pada saat itu tidak banyak dibicarakan karena selain masih terdapat banyak problem krusial lainnya di Aceh yang dianggap lebih urgen untuk dibenahi terlebih dahulu, pihak GAM yang saat itu masih aktif dalam perjuangannya, juga tidak menyetujui rumusan Wali Nanggroe sebagaimana termaktub di dalamnya. Kondisi semacam ini terus berlangsung hingga istilah Wali Nanggroe kembali muncul dalam MoU Helsinki pada tahun 2005 dan UU Pemerintahan Aceh pada tahun 2006.

Dalam MoU Helsinki, pengaturan tentang Lembaga Wali Nanggroe disusun dengan rumusan yang cukup singkat. Pada point 1.1.7. MoU Helsinki dinyatakan bahwa, *"Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala*

[3] Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 mengatur tentang Wali Nanggroe dalam satu bab khusus, yaitu Bab VII dengan judul 'Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai Penyelenggara Adat, Budaya dan Pemersatu Masyarakat'. Pasal 10 Undang-Undang ini berbunyi:

(1) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

(2) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

(3) *Hal-hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*

perangkat upacara dan gelarnya". Singkatnya pengaturan dalam MoU ini ternyata memberi peluang multitafsir bagi pembacanya, khususnya anggota DPR ketika menjabarkan rumusan ini ke dalam UU Pemerintahan Aceh. Hal ini misalnya diungkapkan mantan anggota GAM bahwa pengaturan Wali Nanggroe tidak sesuai dengan maksud perumusan awal ketika hendak dimasukkan ke dalam MoU.[4]

Dalam UU Pemerintahan Aceh, rumusan tentang Wali Nanggroe disusun dalam Bab XII berjudul 'Lembaga Wali Nanggroe' dan terdiri dari dua pasal. Ketentuan pasal tersebut memuat ketentuan sebagai berikut:

Pasal 96

(1) Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.

(2) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.

(3) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan, dan ketentuan lain yang menyangkut Wali Nanggroe diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 97

Wali Nanggroe berhak memberikan gelar kehormatan atau derajat adat kepada perseorangan atau lembaga, baik dalam maupun luar negeri yang kriteria dan tata caranya diatur dengan Qanun Aceh.

Sebelumnya, pada pasal 1 UU Pemerintahan Aceh, didefinisikan pula bahwa Lembaga Wali Nanggroe adalah *Lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya*.

[4] Juru Bicara Partai Aceh, Adnan Beuransah yang diwawancarai pada akhir tahun 2009 lalu menyatakan bahwa posisi WN bukan hanya simbol pemersatu bangsa Aceh, tapi memiliki kewenangan melebihi kepala pemerintahan (gubernur). WN berhak membubarkan parlemen, menegur bahkan memecat gubernur jika dianggap tak mampu memimpin. Lihat, Majalah ModusAceh Tahun 2009, No. 26 Th. VII 19-25 Oktober 2009, hlm. 12

Dua rumusan aturan dari dua sumber di atas, khususnya di dalam UU Pemerintahan Aceh, Lembaga Wali Nanggroe jelas diproyeksikan sebagai lembaga adat dan budaya yang kelak akan mempertahankan adat istiadat masyarakat sebagai bagian dari kekhususan Aceh. Dalam penjelasan lainnya, Wali Nanggroe juga sangat mungkin dapat menjadi sebuah lembaga mediasi ketika ada sengketa yang melaibatkan lembaga pemerintahan di Aceh, tanpa masuk ke dalam struktur pemerintahan itu sendiri.[5] Namun, hal ini berbeda ketika rumusan UU ini hendak dirumuskan kembali ke dalam Qanun sebagai wadah pengaturan teknisnya, terutama pada Rancangan Qanun (Raqan) Lembaga Wali Nanggroe yang diterbitkan pada tahun 2010. Sebelumnya, DPRA juga telah membahas dan bahkan mengesahkan satu Rancangan Qanun Wali Nanggroe pada tahun 2009. Pengaturan dua Raqan tentang Wali Nanggroe ini dapat dilihat sebagai berikut.

Dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2007, kewenangan Wali Nanggroe disatukan pengaturannya dengan Tugas Wali Nanggroe dalam Pasal 5 (Bab II, Bagian Ketiga). Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

> *(1) Wali Nanggroe bertugas memimpin lembaga adat Nanggroe dan berkedudukan independen sebagai pemersatu masyarakat, berwibawa dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar kehormatan dan derajat adat serta upacara-upacara adat di Aceh.*
> *(2) Wali Nanggroe selain bertugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang menyelesaikan sengketa-sengketa antar lembaga adat, pemerintah dan perseorangan atau keluarga dalam kaitan sengketa di bidang adat;*

[5] Pengaturan seperti ini misalnya dapat dilihat dalam Raqan Wali Nanggroe, tepatnya pada Pasal 5 poin 2. Meskipun rumusan ini tidak muncul setelah finalisasi dalam rapat anggota DPRA pada tahun 2009, namun secara implisit dapat diusung rumusan dalam Pasal 3 poin 4 yang berbunyi, *"Wali Nanggroe berwenang memberikan usul, saran dan pendapat kepada Eksekutif dan Legislatif Aceh"*. Lihat juga, Teuku Kemal Pasha, *Wali Sejati Pergi*, dalam Majalah ModusAceh, No. 7 Th. VIII 7-13 Juni 2010, hlm. 19

(3) Dalam hal wali nanggroe berhalangan, pelaksanaan tugas sehari-hari dapat diwakilkan kepada salah seorang Tuha Nanggroe sesuai dengan tugas-tugas yang diberikan;
(4) Dalam hal Wali Nanggroe berhalangan tetap (sakit/meninggal dunia) maka kepemimpinan Wali Nanggroe menjadi tanggungjawab Tuha Nanggroe secara kolektif yang dipimpin oleh Tuha Nanggroe yang tertua umurnya;
(5) Tuha Nanggroe sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) perlu dalam watu paling lama 3 (tiga) bulan sudah harus melaksanakan musyawarah menetapkan pemilihan Wali Nanggroe yang baru;
(6) Dalam melaksanakan tugas-tugas operasional program kegiatan, berkaitan dengan pembinaan dan pengembangan hukum ada dan aadt istiadat serta tugas-tugas lainnya yang ditetapkan oleh Wali Nanggroe dilaksanakan oleh Majelis Adat Aceh (MAA) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Dalam proses selanjutnya, Raqan yang dibentuk pada tahun 2007 ini mencapai kesepakan finalnya pada tahun 2009,[6] dengan rumusan kewenangan Wali Nanggroe sebagai berikut:

Pasal 3
(1) Tugas dan Wewenang :
a. Wali Nanggroe bertugas memimpin lembaga Wali Nanggroe:
b. Wali Nanggroe bertugas membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan budaya, adat dan adat-istiadat:
c. Wali Nanggroe berwenang memberikan gelar kehormatan dan derajat adat serta berwenang melaksanakan upacara-upacara adat.
(2) Wali Nanggroe selain bertugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang menyelesaikan sengketa secara adat antar Lembaga Adat;
(3) Wali Nanggroe berwenang memberikan, menertibkan atau mencabut gelar-gelar kehormatan dan derajat adat Aceh pada perseorangan atau lembaga-lembaga baik dalam maupun luar negeri;
(4) Wali Nanggroe berwenang memberikan usul, saran dan pendapat kepada Eksekutif dan Legislatif Aceh.

Kewenangan Wali Nanggroe dalam Raqan di atas mengarah pada penempatan Wali Nanggroe sebagai pemersatu masyarakat Aceh melalui pendekatan adat. Sekilas, rumusan ini tampak sesuai dengan ketentuan yang secara umum termaktub dalam MoU Helsinki yang kemudian dispesifikkan pengaturannya dalam UU Pemerintahan Aceh. Khusus terkait dengan

[6] Rancangan Qanun WN yang final inilah yang diajukan kepada Gubernur NAD, namun hingga kini belum ditandatangani. Qanun ini sendiri dianggap belum sah untuk diberlakukan, sehingga pada tahun 2010, Rancangan Qanun tentang WN kembali dilahirkan oleh DPRA Periode 2009-2014

kewenangan Wali Nanggroe, pengaturan dalam Raqan lama bahkan bisa dibilang sebagai turunan dari pengaturan yang terumus dalam UU Pemerintahan Aceh, namun inilah yang justru "ditentang" oleh anggota DPRA periode 2009-2014. Menurut mereka, kewenangan Wali Nanggroe jauh lebih besar dari sekedar institusi adat.

Dalam Raqan yang mereka keluarkan pada tahun 2010, manifestasi kewenangan Wali Nanggroe yang besar itu diwujudkan dalam banyak poin. Bunyi ayat tersebut secara lengkap adalah sebagai berikut:

Pasal 5

1. *Lembaga Wali Nanggroe sebagai lembaga tertinggi dalam sistem kehidupan masyarakat dan nanggroe/adat/peradaban di Aceh;*
2. *Sebagai lembaga tertinggi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Lembaga Wali Nanggroe mempunyai kewenangan antara lain:*
   a. *Memberikan gelar kehormatan kepada seseorang dan memberi perlindungan hukum kepada rakyat dan teritorial Aceh;*
   b. *Menjalankan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada pemerintah Aceh;*
   c. *Menyelesaikan sengketa aset Aceh, baik yang ada di Aceh maupun yang berada di luar Aceh*
   d. *Menguasai semua aset (kekayaan) Aceh di dalam dan luar Aceh;*
   e. *Menandatangani kontrak bisnis atau kerjasama dengan pihak luar negeri;*
   f. *Meresmikan pembukan Konsulat Aceh/perwakilan di luar negeri;*
   g. *Melindungi keselamatan hutan Aceh sebagai paru-paru dunia;*
   h. *Membuka secara resmi acara (event) internasional yang berlangsung di Aceh;*
   i. *Menyambut tamu negara asing yang berkunjung ke Aceh;*
   j. *Menyatakan Aceh dalam keadaan bahaya dan atau bencana;*
   k. *Membuat keputusan yang menyangkut dalam keadaan bahaya atau bencana sebagaimana dimaksud pada huruf j dan atau keputusan lain yang sangat penting menyangkut Aceh setelah terlebih dahulu bermusyawarah dengan majelis tuha peut dan lembaga fatwa;*
   l. *Membuat keputusan apabila dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada huruf k tidak mendapat suatu kesepakatan, maka dapat dilakukan dengan voting atau suara terbanyak;*
   m. *Membuat keputusan akhir, apabila suara terbanyak tidak tercapai, dengan meminta lembaga fatwa serta meminta tausiah dari para ulama*
   n. *Membubarkan parlemen ketika situasi politik berada dalam kekacauan (karena kewenangannya);*
   o. *Memberhentikan/menonaktifkan gubernur atau nama lainnya ketika garis kebijakan yang telah ditentukan tidak dapat dijalankan lagi, karena sakit keras uzur dan atau melakukan perbuatan tercela yang dapat membuat harkat dan martabat Aceh jatur di mata rakyat;*

p. Menunjuk pengganti gubernur untuk sementara, sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan dan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun masa jabatan setelah mendapat persetujuan Majelis Tuha Peuet.

Ketentuan ini jelas telah mengalami pergeseran dari draf Wali Nanggroe sebelumnya, bahkan dengan UU Pemerintahan Aceh sendiri. Jika dalam UU Pemerintahan Aceh dan Raqan sebelumnya menegaskan keberadaan Wali Nanggroe sebagai pemimpin adat, namun dalam Raqan terbaru, keberadaan Wali Nanggroe diproyeksikan untuk turut memasuki wilayah tatanan pemerintahan di Aceh. Bahkan, sebagaimana telah dikemukakan di atas, Wali Nanggroe memiliki kewenangan yang sangat besar, meliputi segala tatanan pelaksanaan pemerintahan di Aceh. Dengan kata lain, Wali Nanggroe menjadi satu-satunya puncak operasional pemerintahan, sehingga segala putusan dan kebijakan di Aceh akan ditentukan oleh Wali Nanggroe.[7]

Secara konseptual, Lembaga Wali Nanggroe di Aceh cukup kontroversial dan sekaligus dilematis dari beberapa sudut pandang, termasuk sistem kenegaraan di Indonesia. Jika Wali Nanggroe ditempatkan sebagai pemimpin Aceh dengan segenap kewenangannya seperti di atas, maka ini jelas tidak sekedar menimbulkan kerancuan dalam sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia, melainkan sudah sampai pada pengingkaran terhadap sistem itu sendiri, khususnya dalam konteks Indonesia-NAD. Jika Wali Nanggroe dinyatakan sebagai "pengendali" pemerintahan Aceh sebagaimana yang ada di Malaysia (*dipertuan-agung*) atau di Iran (*Wilayat al Faqih*), maka cukup beralasan jika sistem pemerintahan daerah di NAD dalam kerangka NKRI, dipertanyakan kembali, terlebih jika dihadapkan dengan UU Pemerintahan Aceh. Sebaliknya, jika Wali Nanggroe sebagaimana

[7] Wawancara dengan Ketua Badan Legislasi DPR Aceh, Tgk. M. Harun, S.Sos, Kamis 9 Februari 2012 di Ruang Sidang DPR Aceh

dinyatakan dalam UU Pemerintahan Aceh, berkedudukan sebagai simbol perdamaian dan bertugas hanya dalam ranah adat, maka ini sama saja halnya dengan pengingkaran terhadap sejarah Aceh itu sendiri, dimana dalam perjalanannya, Wali Nanggroe di Aceh memiliki posisi sentral dalam bidang politik. Dalam beberapa kesempatan, jabatan Wali Nanggroe merupakan pucuk dari pimpinan di Nanggroe.[8] Di sisi lain, beberapa Qanun yang telah berlaku di Aceh juga telah menentukan siapa yang bertindak dalam hal adat dan bagaimana pula kewenangannya.

Namun begitu, Wali Nanggroe tetaplah menjadi sebuah keniscayaan karena telah diamanatkan UU Pemerintahan Aceh.[9] Perlu diingat bahwa UU Pemerintahan Aceh pada dasarnya merupakan legalitas dari MoU antara wakil masyarakat Aceh (baca: GAM) dengan pemerintah Indonesia –meskipun kita masih dapat berdebat panjang jika konten UU Pemerintahan Aceh ini dihadap-hadapkan dengan MoU Helsinki–. Terlebih, seperti diungkapkan di atas, jauh sebelum lahirnya MoU dan UU Pemerintahan Aceh, UU No. 18 Tahun 2001 telah mengamanahkan pembentukan Lembaga Wali Nanggroe di Aceh.[10]

Mengikuti alur pikir secara hierarkis seperti di atas, akan tampak lebih ideal jika kemudian penyusunan dan pengesahan Rancangan Qanun (Raqan) untuk merealisasikan (Lembaga) Wali Nanggroe di Aceh, diterima dengan baik oleh semua pihak, baik oleh masyarakat Aceh maupun masyarakat Indonesia

[8] Yusra Habib Abdul Ghani menganggap, rumusan yang ada, baik dalam MoU Helsinki maupun UU Pemerintahan Aceh telah mendegrasi kewenangan (posisi) WN sebagai pimpinan politik. Ini sama juga dengan pelecehan terhadap jabatan WN dan sejarah Aceh sendiri. Baca, Yusra Habib Abdul Ghani, *Wali: Suatu Model Imamah*, artikel dalam Serambi Indonesia, 26 Agustus 2008.

[9] Lihat pada Pasal 96

[10] Lihat pada Pasal 10 (Bab VII)

secara keseluruhan. Namun kenyataannya berbeda. Pro dan kontra menghiasi proses pengesahan Raqan Wali Nanggroe. Menariknya, penolakan keras terhadap Raqan Wali Nanggroe justru datang dari masyarakat dan elit politik Aceh sendiri.

Dalam pengamatan penulis, polemik tentang Raqan Wali Nanggroe sebenarnya sudah tuntas diperdebatkan sepanjang 2007 hingga 2009 lalu karena diakhiri dengan pengesahan Rancangan Qanun (Raqan) Wali Nanggroe oleh Dewan Permusyawaratan Rakyat Aceh (DPRA).[11] Hanya saja, polemik tentang Wali Nanggroe ini muncul kembali seiring dengan munculnya kembali Raqan Wali Nanggroe baru yang dibentuk oleh DPRA periode 2009-2014. Perbedaan yang signifikan dan turut mengundang perhatian banyak pihak dari dua Raqan itu, antara lain adalah berkaitan dengan kewenangan Wali Nanggroe. Raqan Tahun 2007 menempatkan Wali Nanggroe sebagai institusi adat, sedangkan Raqan Tahun 2010 tidak hanya berperan di wilayah adat melainkan juga dalam bidang lainnya; eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif. Raqan tahun 2010 menjadikan Wali Nanggroe sebagai sosok yang superior dalam struktur pemerintahan di Aceh.[12]

[11] Raqan Wali Nanggroe merupakan inisiatif dari DPRA periode 2004-2009. Raqan ini disahkan oleh DPRA pada September 2009. Hanya saja, hingga saat ini Raqan tersebut tidak dapat diberlakukan karena Gubernur Aceh mengaku bahwa pihak eksekutif belum menyetujuinya. Selain dianggap belum mendesak, Gubernur Aceh saat itu juga menilai materi yang ada dalam Raqan tersebut masih jauh dari filosofi sesungguhnya yang diinginkan sebagian masyarakat Aceh, khususnya kalangan mantan GAM, serta masih bersinggungan pula dengan beberapa Qanun yang sudah sebelumnya sudah ada. Baca lebih lanjut dalam Majalah ModusAceh, No. 7 Th. VIII 7-13 Juni 2010, hlm. 18.

[12] Beberapa penulis dari Aceh menanggapi pengaturan ini secara beragam. Ada yang menganggap bahwa suprioritas itu akan mencerminkan kekhasan dalam *self governance* Aceh, sehingga pengaturan seperti itu sah-saja dibentuk; ada yang menyatakan konstruksi pengaturan seperti itu tidak dapat disahkan karena bertentangan dengan aturan di atasnya, bahkan dengan konsitusi Indonesia; ada juga yang menyatakan bahwa pengaturan seperti itu sudah keluar dari konteks Aceh sendiri; selain itu, ada juga yang menilai bahwa Aceh sejatinya tidak lagi memerlukan Qanun WN.

Sambutan terhadap Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 ini dihiasi dengan aksi penolakan dari masyarakat, meskipun beberapa kalangan juga ada yang sepakat. Dari kalangan *grass root*, penolakan keras terhadap Raqan Wali Nanggroe tampak pada akhir 2010 lalu. Di Takengon, Aceh Tengah, beberapa kelompok organisasi masyarakat yang melibatkan hampir 1000 massa melakukan demonstrasi di depan DPRK Aceh Tengah untuk menyuarakan penolakan pengesahan Raqan itu.[13] Berlanjut ke tahun 2011, terbentang baliho di Langsa, Aceh Timur, yang menyeru untuk menolak Raqan Wali Nanggroe.[14] Sementara dari elit politik Aceh sendiri, diberitakan pula bahwa pimpinan eksekutif belum berniat menandatangani Raqan tersebut.[15] Bagi penulis, fakta ini cukup ironis sebab wacana Wali Nanggroe di luar NAD hanya diperdebatkan di kalangan tertentu saja.

Kolumnis *The Aceh Institute*, Arif Arham, menilai penolakan terhadap Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 menjadi suatu kewajaran karena dua sebab. *Pertama*, menjadikan Wali Nanggroe sebagai institusi politik bertentangan dengan Pasal 96 UU Pemerintahan Aceh yang secara eksplisit menyebut Wali Nanggroe sebagai "pemuka adat" saja. *Kedua*, generasi yang hidup saat ini memiliki pengalaman berpolitik dalam alam demokrasi, baik secara struktural

[13] Baca dalam http://www.modusaceh.com/images/modus_icon.gif

[14] Baca dalam http://atjehpost.com/templates/newyorktimes/favicon.ico

[15] Penolakan Gubernur Aceh untuk menandatangani Raqan WN tahun 2010 diungkapkan dalam sebuah dokumen resmi yang disampaikan pada DPRA pada Desember 2010. Dalam dokumen itu, Gubernur menyatakan bahwa Raqan 2010 harus mempedomani pengaturan WN sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Aceh. Selain itu, Qanun WN 2010 juga harus mempertimbangkan aspek harmonisasi agar tidak berbenturan dengan Qanun lain yang sudah berlaku sebelumnya. Baca dalam, *Pendapat dan Saran Gubernur Aceh Terhadap Laporan Insiatif Anggota DPR Aceh tentang Rancangan Qanun Wali Nanggroe dan Rancangan Qanun tentang Perubahan Pertama Atas Qanun Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun*, Disampaikan pada Rapat Paripurna 3 Masa Persidangan III tahun 2010 Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Banda Aceh, 01 Desember 2010, hlm. 3-5

maupun kultural; sedangkan raqan 2010 tersebut lebih dekat pada bentuk pemerintahan monarkhi (kerajaan) konstitusional.[16]

Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan, Raqan Lembaga Wali Nanggroe ke depan tetap akan menemui jalan terjal. Hal ini dapat dilihat dari rumitnya penentuan konsep Wali Nanggroe yang cocok untuk konstruksi masyarakat Aceh yang plural, sementara fakta memberi kesan adanya "monopoli" pihak tertentu terhadap lembaga ini. Belum lagi jika persoalan ini dikaitkan dengan kepentingan politis banyak pihak dari keberadaan Wali Nanggroe di Aceh. Melalui wawancara pra riset yang penulis lakukan, pertentangan pendapat sangat terasa antara Pemerintah Aceh dengan anggota Dewan Permusyawaran Rakyat Aceh (DPRA), khususnya dari Fraksi Partai Aceh.[17] Pemerintah Aceh memahami bahwa Qanun Wali Nanggroe tidak boleh menyimpang dari aturan yang sudah dirumuskan dalam UU Pemerintahan Aceh; posisi lembaga Wali Nanggroe tidak berada pada wilayah politik dan pemerintahan. Wali Nanggroe kelak akan menjadi simbol penyatu masyarakat Aceh secara keseluruhan. Lebih lanjut, pihak pemerintah Aceh juga menegaskan bahwa tidak ada pertentangan konsep antara MoU Helsinki dan UU Pemerintahan Aceh sehingga tidak ada alasan untuk mengenyampingkan konsep yang sudah ada itu.[18]

Pihak DPRA sendiri menyatakan bahwa keberadaan lembaga Wali Nanggroe untuk konteks Aceh saat ini sangat dibutuhkan sebagai pihak yang mengontrol eksekutif dan legislatif dan sekaligus dapat menjalankan semua sektor

[16] Baca dalam, http://www.acehinstitute.org/templates/ai/favicon.ico

[17] Partai Aceh adalah pemenang dalam Pemilu yang diadakan pada tahun 2009. Dalam pemilu tahun itu, Partai Aceh memperoleh 33 kursi dari 64 (lebih dari 50%) kursi yang tersedia di DPRA.

[18] Wawancara dengan Kepala Bidang Hukum dan Hubungan Masyarakat Pemerintah Aceh, Suhaimi, SH., MH, Selasa 7 Februari 2012

publik selain yang dikecualikan oleh UU. Dengan kata lain, kewenangan yang dimiliki Wali Nanggroe kelak tidak hanya sebatas pada ranah adat budaya saja, melainkan juga harus memiliki kewenangan di bidang politik dan kepentingan publik.[19] Nirzalin mengisyaratkan bahwa problem tidak ketemunya pendapat antara Pemerintah Aceh dan DPRA, khususnya dari fraksi Partai Aceh, terletak pada pengaturan Wali Nanggroe di dalam UU Pemerintahan Aceh. Menurutnya, keinginan masyarakat Aceh secara umum berkaitan dengan Wali Nanggroe yang disampaikan melalui Naskah Akademis ketika UU Pemerintahan Aceh dibentuk. Nyatanya, setelah draf dari masyarakat Aceh dirasionalisasi dan dikalkulasi kembali oleh pemerintah pusat dan DPR, rumusan UU Pemerintahan Aceh telah mereduksi lebih dari 50% substansi dari konsep Wali Nanggroe yang dirancang oleh perwakilan Aceh sebelumnya. Ketika hendak dikonkritkan melalui Qanun, rumusan tentang Wali Nanggroe dalam UU Pemerintahan Aceh ini dipegang teguh oleh pemerintah Aceh, sementara DPR Aceh, khususnya dari Fraksi Partai Aceh berfikir dan menginginkan kembali seperti konsep semula.[20]

Terlepas dari berbagai hal yang telah diperbincangkan di atas, di Aceh sendiri, saat ini telah ada beberapa lembaga resmi yang memiliki kewenangan dan tugas sebagaimana tugas dan wewenang yang dimiliki Wali Nanggroe sebagaimana diatur dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2007. Pertanyaannya, bagaimana konsekuensi regulatif yang ditimbulkan jikapun materi Raqan Wali Nanggroe yang disahkan adalah sebagaimana rumusan dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2007? Dan bagaimana pula sistem pemerintahan Aceh yang ideal

[19] Wawancara dengan Ketua Badan Legislasi DPR Aceh, Tgk. M. Harun, S.Sos, Kamis 9 Februari 2012 di Ruang Sidang DPR Aceh

[20] Wawancara dengan Dr. Nirzalin, M.Si (Dosen Universitas Malikulsaleh) di Warung Kopi "Bundaran Asmara", Banda Aceh, Jum'at 3 Februari 2012

dengan kehadiran Lembaga Wali Nanggroe di Aceh? Dalam konteks ini, kehadiran Lembaga Wali Nanggroe kelak akan menjadi salah satu kekhusuan Aceh dibanding daerah-daerah lainnya di Indonesia. Namun begitu, keberadaan lembaga ini tentu saja tidak luput dari konsekuensi signifikan, termasuk terhadap sistem kenegaraan Indonesia sebagai negara kesatuan, khususnya rumusan semacam Raqan yang beredar pada tahun 2010.

Beberapa catatan perlu diungkap dan diklarifikasi terlebih dahulu agar berbagai problem yang banyak diungkapkan di atas dapat terpecahkan sampai pada intinya. *Pertama*, dalam konteks ketatanegaraan Indonesia saat ini, meskipun secara formal-legal memberi kesan bahwa status Aceh saat ini adalah otonomi khusus, namun dalam berbagai diskusi, Aceh lebih tepat untuk disebut sebagai pemerintahan sendiri (*self government*). Hal ini mengindikasikan adanya kesenjangan pemahaman terhadap status NAD hingga saat ini. Jikapun disebut sebagai *self government*, fakta menunjukkan adanya kesenjangan antara konsep *self government* "sebenarnya" dengan konsep yang saat ini diimplementasikan di Aceh. Untuk selanjutnya, kesenjangan pemahaman ini memberi kontribusi cukup besar terhadap terjadinya beberapa polemik di Aceh, termasuk dalam hal konsep Lembaga Wali Nanggroe. *Kedua*, UUD 1945 menegaskan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. Konsep negara kesatuan tampaknya sudah mendarah-daging bagi bangsa Indonesia sehingga segala hal yang berpotensi untuk merubah sistem ini umumnya akan ditolak. Dipertahankannya bentuk negara kesatuan ketika UUD diamandemen pada tahun 1999, dapat dijadikan sebagai indikasi bahwa bentuk negara kesatuan seakan sudah menjadi konsensus bangsa Indonesia, disamping merupakan wujud penghormatan terhadap warisan

para pendahulu bangsa. *Ketiga*, keinginan untuk mewujudkan Wali Nanggroe di Aceh tidak dapat dipisahkan dari aspek kesejarahan Aceh. Maka, akan lebih ideal jika aspek kesejarahan ini diklarifikasi terlebih dahulu, khususnya terkait dengan peran Wali Nanggroe pada masa kerajaan-kerajaan Aceh tempo dulu. Dengan begitu akan menjadi jelas apakah keberadaan Wali Nanggroe di Aceh yang hendak diwujudkan memiliki landasan historis yang jelas sehingga patut untuk kembali diadopsi, konsep lama yang dimodifikasi, atau justru merupakan konsep baru dalam kerangka otonomi khusus Aceh. Hal ini akan tampak lebih urgen ketika pihak yang berwenang membentuk Qanun di Aceh, mendasarkan aspek ini untuk melandasi pembentukan Qanun Wali Nanggroe, sementara kesimpangsiuran masih terjadi. *Keempat*, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terikat dengan pengan hierarki sebagaimana ditentukan dalam UU. Meskipun masih diperdebatkan, namun sebagaian besar pakar mengungkapkan bahwa qanun di Aceh merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berada di bawah UU. Konsekuensinya adalah bahwa qanun juga tidak boleh bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya secara hierarkis.

B. Rumusan Masalah

Ada dua rumusan masalah yang akan dipecahkan dalam penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana perkembangan pengaturan tentang Lembaga Wali Nanggroe dalam peraturan perundang-undangan?

2. Bagaimana konstruksi ideal Lembaga Wali Nanggroe dalam kerangka pemerintahan dan kemasyarakat di Aceh saat ini kaitannya dengan status NAD, konstruksi kenegaraan Indonesia yang berbentuk kesatuan, penghargaan terhadap nilai historis Aceh, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan mendeskripsikan perkembangan pengaturan tentang Lembaga Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam dalam peraturan perundang-undangan.
2. Menggagas konstruksi ideal Lembaga Wali Nanggroe dalam kerangka pemerintahan dan kemasyarakat di Aceh saat ini kaitannya dengan status NAD, bentuk negara kesatuan Indonesia, penghargaan terhadap nilai historis Aceh, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis (keilmuwan)

Penelitian ini akan memberikan kontribusi positif kepada para akademisi, khusunya penulis dan peneliti, dalam upaya memahami lebih jauh tentang polemik seputar pembentukan Lembaga Wali Nanggroe di Aceh dari berbagai macam sudut pandangnya; regulasi, sejarah, konstruksi kenegaraan di Indonesia, dan urgensitas keberadaannya bagi masyarakat Aceh.

2. Manfaat Praktis (bagi pejabat pemerintahan dan masyarakat)

Penelitian ini merupakan wujud dukungan terhadap pembentukan Qanun Lembaga Wali Nanggroe yang hingga saat ini belum mencapai kesepakatan antara DPRA dengan Pemerintah Aceh. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penyegaran dalam bentuk tawaran solusi terhadap polemik yang sejauh ini terus berlangsung, baik di pemerintahan maupun di dataran masyarakat secara luas. Mengingat Lembaga Wali Nanggroe merupakan amanah UU Pemerintahan Aceh, maka diharapkan agar hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran yang jelas tentang kedudukan Lembaga Wali Nanggroe yang ideal sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam penyusunan Qanun Lembaga Wali Nanggroe di masa mendatang.

E. Landasan Teori

Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan (*unitary state*). Hal itu tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: *"Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik"*. Bentuk negara kesatuan telah menjadi harga mati bagi Indonesia karena selain sangat berkaitan dengan aspek kesejarahan, konsep ini dianggap menjadi solusi untuk mengatasi keragaman bangsa Indonesia sendiri.[21] Jimly Asshiddiqie

[21] Mohammad Hatta mengungkapkan bahwa pilihan terhadap bentuk negara kesatuan Indonesia telah melalui perbincangan dan perdebatan yang sangat lama sebelum Indonesia merdeka. Bentuk negara kesatuan bagianya merupakan cerminan bahwa sejarah Indonesia begitu kompleks karena didiami oleh pendudukan yang kompleks dalam banyak hal. Hal ini pula yang melatarbelakangi munculnya semboyan bangsa 'Bhinneka Tunggal Ika' untuk menggambarkan persatuan bangsa dan kemudian disepakati menjadi bentuk negara yang disepakati. Lebih lanjut, Hatta menegaskan bahwa bentuk negara kesatuan Indonesia saat itu dijalankan dengan sistem otonomi dartah yang sifat dan strukturnya secara dinamis menurut perkembangan sejarah dan

menyebut negara kesatuan Indonesia dengan istilah ‘negara persatuan’ dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali. Dalam negara persatuan, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat. Kehidupan orang per orang ataupun golongan-golongan dalam masyarakat diakui sebagai individu dan kolektivitas warga negara, terlepas dari ciri-ciri khusus yang dimiliki seseorang atau segolongan orang atas dasar kesukuan dan keagamaan dan lain-lain, yang membuat seseorang atau segolongan orang berbeda dari orang atau golongan lain dalam masyarakat. Negara persatuan mengakui keberadaan masyarakat warga negara karena kewargaannya (*civility*). Dengan demikian, negara persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.[22]

Bentuk negara kesatuan yang tetap dipertahankan ketika UUD 1945 diamandemen[23] dan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD paska amandemen[24] kembali

---

kehidupan masyarakat Indonesia dengan segala unsur agama dan kebudayaannya. Z. Hasni, *Bung Hatta Menjawab*, Jakarta: PT Gunung Agung, Ctk. Kedua, 1979, hlm. 108-109

[22] Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, tema: *“Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan”*, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 11

[23] Bentuk Negara Kesatuan adalah satu dari empat materi lainnya yang sejak semula disepakati PAH I BP MPR untuk tidak dirubah dalam amandeman UUD ini. Empat materi lainnya adalah, tidak mengubah Pembukaan UUD NKRI 1945; mempertegas sistem pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam PenjelasanUUD 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan*

ditegaskan tidak menjadi obyek yang akan diubah jika UUD kembali diubah, menurut Jimly jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 akan tetap berbentuk negara kesatuan untuk selamanya,[25] padahal dalam perjalanan Indonesia, bentuk negara ini selalu menjadi wacana yang selalu diperdebatkan kaitannya dengan efektifitas penyelenggaraan negara. Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang sangat luas adalah salah satu hal yang menjadi pertimbangan wacana federalisme terus hadir dalam kancah perpolitikan nasional. Ungkapan ini mengandung berbagai implikasi yang mengekor di belakang. St. Sularto, misalnya, mengemukakan bahwa *uniform* 'kesatuan dan persatuan' dipersoalkan pada semua unsur, mulai dari efisiensi, efektivitas, keadilan, *economic inequality*, hingga *regional inequality*, dan seterusnya.[26]

Dalam dataran sejarahnya, bentuk negara kesatuan merupakan kelanjutan dari perkembangan pemikiran tentang pembentukan negara, teori kedaulatan, dan pembagian kekuasaan di dalam negara tersebut. Secara pasti, belum diketahui kapan pembagian bentuk negara ini dilakukan oleh para tokoh-tokoh terdahulu. Namun sejak dahulu sampai sekarang, tampak sudah ada semacam konsensus untuk membedakan antara bentuk negara kesatuan dengan negara federal sebagai bentuk lain negara.

Hasil Pembahasan, 1999-2002, Edisi Revisi, Ctk. Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010, hlm. 4

[24] Bunyinya: "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan"

[25] Jimly Asshidiqie, *Konsitusi dan Konsitutusionalisme Indonesia*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sekretarian Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2005, hlm. 204

[26] Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, Ctk. Kedua, Jakarta: Kompas, 2000, hlm. xv

Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti dalam negara federasi, melainkan negara itu bersifat tunggal, artinya hanya satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. pendeknya, negara kesatuan adalah negara yang bersusunan tunggal.[27]

Secara konseptual, ciri yang melekat pada negara kesatuan, yaitu (1) adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat dan (2) tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan *(the absencee of subsidiary soveriegn bodies)*. Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.[28]

Dalam negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dengan negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, ketika negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau

[27] Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Keempat, Yogyakarta: Liberty, 1996, hlm. 224

[28] Tim Peneliti Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, *Otonomi Daerah, Kesejahteraan Masyarakat, dan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah*, Hasil Penelitian, Kerjasama antara Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dan DPD RI, 2009, hlm. 5

kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya. Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan, dan selanjutnya terbentuk daerah-daerah otonom. Jadi sangat jelas bahwa otonomi daerah adalah wujud pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat.[29]

Jelasnya, R. Kranenburg mengemukakan dua perbedaan antara federasi dengan kesatuan berdasarkan hukum positif, yakni *pertama*, negara federasi memiliki *pouvoir constituant*, yakni wewenang membentuk Undang-Undang Dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintahan daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat; *kedua*, Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, wewenang dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.[30] L.J. Van Apeldoorn mengatakan, suatu negara disebut dengan negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat,

[29] Andi A. Mallarangeng dan M. Ryas Rasyid, "Otonomi dan Federalisme", dalam Adnan Buyung Nasution, dkk, *op.cit*, hlm. 18-19

[30] R. Kranenburg dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Ketiga, Jakarta: PT Gramedia Pustaka utama, 2008, hlm. 272-273

sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.[31]

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, suatu negara disebut berbentuk kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan *kekuasaan yang menonjol* dalam negara dan tidak ada saingannya dari Badan Legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.[32] Dalam bahasa lain, kewenangan yang dimiliki di daerah dalam konstruksi negara kesatuan adalah belas kasihan pusat terhadap daerah untuk diberikan wewenang. Anggapan bahwa daerah merupakan bawahan daripada pusat kerap berimplikasi terhadap sikap kesewenang-wenangan pusat terhadap daerah. Terkait hal ini, Nomensen Sinamo mengemukakan bahwa problem terbesar yang dihadapi oleh banyak negara di dunia yang berbentuk kesatuan adalah sentralisasi kekuasaan yang berlebihan.[33] Hal ini juga terjadi di Indonesia sebagai akibat kesalahan dalam memahami bentuk negara kesatuan Indonesia sehingga menimbulkan efek negatif bagi hubungan pusat-daerah.[34]

---

[31] Bonar Simorangkir, dkk, *Otonomi atau Federalisme*, Ctk. Pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Haruan Suara Pembaruan, 2000, hlm. 14

[32] Titik Tri Wulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta: Prestasi pustaka, 2006, hlm. 177-178

[33] Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*,Ctk. Pertama, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010, hlm.29

[34] Syaukani, Afan Gaffar dan Ryas Rasyid mengemukakan lima alasan mengapa otonomi yang luas diberikan kepada daerah-daerah di Indonesia paska tumbangnya Orde Baru, yang salah satunya berkaitan dengan keadilan. Mereka mengemukakan, pemerintah Soeharto misalnya, telah menyalahgunakan interpretasi UUD 1945 menyangkut "Pemilikan dan Penguasaan" sumber daya alam oleh negara. Atas nama negara, pemerintah pada waktu itu mengambil alih tanah-tanah masyarakat setempat yang merupakan hak milik mereka yang diturunkan secara turun menurun. Lihat lebih lengkap dalam, Syaukani, Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketujuh, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 36-45

Untuk menjaga persatuan dan bentuk kesatuan dalam suatu negara, pemberian otonomi kepada daerah-daerah, di kemudian hari, menjadi alternatif yang paling tepat dan paling banyak diimplementasikan oleh negara-negara di dunia untuk mengurangi gejolak yang timbul di daerah-daerah. Dalam kerangka ini, Nomensen Sinamo membagi pemberian otonomi kepada daerah dalam negara kesatuan, menjadi tiga, yaitu: Negara Kesatuan dengan Otonomi Terbatas, Negara Kesatuan dengan Otonomi Diperluas, dan Negara Kuasi Federal atau Federal Semu.[35]

Apa yang diungkapkan Nomensen Sinamo itu mendapat tempat dalam konteks negara Indonesia. Bahwa, gejolak di daerah menjadikan ide otonomi bagi daerah dituntut untuk dipertegas secara regulatif. Ni'matul Huda memaparkan, meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 paska amandemen menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.[36] Lebih lanjut, Tim ICCE UIN Jakarta mengemukakan bahwa visi desentralisasi merupakan simbol adanya *trust*

[35] Lihat penjelasannya lebih lanjut dalam, Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum…,op.cit*, hlm.32-48

[36] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 302

(kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah.[37]

Hanya saja, banyak para pakar mengungkap bahwa konsep negara kesatuan yang menjadi komitmen bersama dan bahkan dituangkan dalam beberapa pasal dalam UUD, justru terdegradasi oleh beberapa pasal UUD sendiri tentang sistem otonomi yang diberikan kepada daerah. Harus diakui bahwa penyusunan UU tersebut dipengaruhi *euforia* demokrasi yang tidak terkendali dan dipacu perubahan kondisi politik yang begitu cepat. Akibatnya, upaya mengatur kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah kurang sempurna, baik dalam menafsirkan isi dan substansi UU tersebut, maupun pada implementasinya.[38]

Ni'matul Huda menjelaskan, substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Istilah "dibagi atas" (bukan "terdiri atas") dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan Pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah "terdiri atas" yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

[37] Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Jakarta: ICCE UIN Hidayatullah, 2003, hlm. 156

[38] Tim Peneliti Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, *Otonomi Daerah…, op.cit*, hlm. 65

Akan tetapi elaborasi dalam ayat-ayat berikutnya dari Pasal 18 justru mengarah kepada sistem federal, yakni dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur daerahnya melalui otonomi yang seluas-luasnya.[39]

Menurut Bhenyamin Hoessein rumusan Pasal 18 ayat (1) tersebut secara konsepsional sangat keliru dan dikhawatirkan dicerna secara sesat. Pembagian NKRI dapat ditafsirkan melahirkan negara majemuk seperti dalam negara federal. Perumusan apapun akan membawa konsekuensi dalam pengaturan lebih lanjut. Sebagai contoh, dalam UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan "Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom". Hal itu membawa konsekuensi pada pembagian laut, karena laut merupakan bagian dari wilayah negara.[40]

Pendapat serupa dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya, ketentuan UUD 1945 hasil Perubahan Kedua tersebut justru mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistis dalam rumusan mengenai kewenangan daerah. Pasal 18 ayat (2) menegaskan: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Bahkan, dalam Pasal 18 ayat (5) ditegaskan lagi bahwa "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Karena itu, secara teoritis prinsip pengaturan demikian memang dapat disebut bersifat federalistis karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru seolah-olah berada di pemerintah daerah. Prinsip demikian

[39] Ni'matul Huda, *Berkayuh Di Antara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Oktober 2008, hlm. 53

[40] *Ibid*, hlm. 57

itu memang dikenal di lingkungan negara-negara federal.[41] Lebih lanjut Jimly mengemukakan pendapatnya bahwa terhadap Pasal 18 ayat (5) tersebut, kita dapat membedakan antara konsep *power* dan *authority*. Sebagai negara kesatuan, maka konsep kekuasaan asal atau sisi (*residual power*) pada pokoknya tetap dapat dikatakan berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, *'authority'* sebagai *'legalizad power'* dapat dikatakan berada di daerah. Sesungguhnya yang ditentukan oleh Pasal 18 ayat (5) tersebut bukanlah kekuasaan (*resedual power*) melainkan kewenangan (*authority*) yang melimpah dari yang dikuasai Pemerintah Pusat dari rakyat sesuai dengan doktrin kedaulatan rakyat.[42]

Pendapat Jimly Asshiddiqie terkait hasil amandemen Pasal 18 UUD 1945 lebih lanjut menarik untuk diamati. Menurutnya, ketentuan baru Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD, telah mengubah format bentuk negara kita dari bentuk negara kesatuan yang kaku kepada bentuk begara kesatuan yang dinamis. Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD 1945 itu, *pertama*, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah diterapkan otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dan diterima prinsip otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan

[41] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan…, op.cit*, hlm. 213
[42] *Ibid*, hlm. 214

provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintah daerah lain pada umumnya.[43]

Dari pemikiran semacam inilah, belakangan muncul konsep pemberlakuan otonomi a simetris (atau juga diungkap dengan istilah desentralisasi a simetris) di Indonesia. Sebagai suatu konsep, desentralisasi a simetris, oleh beberapa pihak dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan Pusat dan Daerah dalam suatu negara. Dalam konteks ini Van Houten mengungkapkan:[44]

> *"The legally astablilished power of distinctive, non soveringh ethnic communities or ethnically distinc territories to make substancial public dicisions and execute publik policy independently of other sources of authority in the state., but subject to the overall legal order of the state. In order words, in our understanding authonomy denotes the exercise of exclusive jurisdiction by distinctive no-sovereign ethnic communities or the population of ethnically distinc territories*
>
> (Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etnis agar mereka dapat membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan public secara bebas diluar sumber-sumber kewenangan negara yang berlaku selama ini, tapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain dalam pemahaman kami otonomi berarti hak yang diberikan kepada masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang btidak memeiliki kedaulatan politik sendiri untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusuif)

Lebih lanjut, Hannum mensinyalir setidaknya ada 2 (dua) manfaat yang dapat diperoleh dari pemberlakuan desentralisasi asimetris *(asymmetric decentralization)* atau otonomi asimetris *(asyimmetric authonomy)*, yaitu : *pertama*, sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau

---

[43] *Ibid*, hlm. 215

[44] Van Houten dalam, Tim Peneliti, *Menata Ulang Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, Laporan Penelitian, Kerjasama antara Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih dan DPD RI, Jayapura, 2010, hlm. 15-16

konflik-konflik fisik lainnya. Dalam konteks ini dicontohkan seperti hubungan Hongkong dengan Cina, Hongkong merupakan bagian dari wilayah kedaulatan Cina, akan tetapi Hongkong diberikan sejumlah kewenangan tertentu yang urgen dalam aspek politik, hukum, dan ekonomi. *Kedua*, sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan/masalah yang dihadapi kelompok kaum minoritas yang hak-haknya selama ini cenderung dilanggar/kurang diperhatikan. Dalam konteks ini dicontohkan seperti Quebec di Kanada, pada 1970 Quebec menjadi bagian dari wilayah Kanada. Akibat urbanisasi maka kaum Quebecois terusik dan secara lantang mempersoalkan & memperjuangkan hak-hak yang dimiliki mereka. Untuk memperjuangkan aspirasi tersebut maka didirikan partai politik *"Quebecois"* yang beraspirasi memerdekakan diri dari Kanada. Pada tahun 1980 partai *"Quebecois*" berhasil memperjuangkan aspirasi tersebut untuk dipecahkan melalui "referendum", tetapi gagal. Akhirnya untuk menyelesaikan masalah tersebut, Pemerintah dan Parlemen Nasional Kanada merevisi konstitusi, memasukan dan mengakui keunikan *Quebec* dengan segala kekhususannya.[45]

Dari sini, kembali ditegaskan bahwa desentralisasi dengan dua variannya (simetris dan a simetris) merupakan alternatif dari penyelesaian problem antara pusat dan daerah, terutama terkait dengan kesejahteraan masyarakat di daerah terkait dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Indonesia sepenuhnya dapat dikatakan telah memiliki pengalaman dalam penyelenggaraan otonomi daerah dengan model a simetris ini yakni dengan memberikan ketentuan khusus terhadap beberapa daerah dengan sebutan semisal otonomi khusus dan otonomi seluas-luasnya, meskipun dalam implementasinya hingga saat ini masih

[45] *Ibid*, hlm. 16

mengalami berbagai kendala. AA GN Ari Dwipayana mengungkap realitas ketidakmampuan sistem desentralisasi yang dipraktikkan di Indonesia hingga sekarang yang belum dapat menjawab berbagai persoalan, dengan dasar berbagai diskusi dan hasil penelitian oleh Program Pascasarjana S2 Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dalam program CSO Forum selama tahun 2008-2009.[46]

Dengan dasar temuan-temuan itu, Ari Dwipayana kemudian mengungkapkan urgensitas mempertimbangkan desentralisasi a simetris sebagai alternatifnya dengan tiga revansi argumen. *Pertama*, Argumen Legal-Formal, dimana desentralisasi a simeteris telah memiliki akar yang kuat pada konstitusi Republik Indonesia dan bahkan telah menjadi spirit yang *inherent* dalam penyusunan kerangka legal dan implementasi desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaaan, meskipun tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi. *Kedua*, argument empirik. Secara empirik, desentralisasi asimetris telah dipraktekkan di Indonesia sebagaimana dalam kasus otonomi khusus NAD dan Papua, serta keistimewaan DIY dan DKI Jakarta. Bahkan beberapa desain kelembagaan yang telah dipraktekkan juga berangkat dari cara pandang asimetrisme, misalnya: pengembangan ragam zona spesifik seperti Kapet (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu)ii, pusat-pusat pertumbuhan, kawasan otorita (misalnya Otoritas Batam), model kota-kota mandiri (misalnya kawasan Bumi Serpong Damai), dan sebagainya. *Ketiga*,

[46] Terdapat enam poin yang dipaparkan Dwipayana terkait hasil diskusi dan penelitian yang telah dilakukan oleh lembaga tersebut. Lebih lengkap lihat, AA GN Ari Dwipayana, *Menata Desain Desentralisasi Indonesia*, Makalah lepas, didownload dari, http://senatorindonesia.org/senator/UPLOADED/files/Ari%20Dwipayana_Menata%20Desain%20Desentralisasi%20Indonesia%282%29.pdf, hlm. 1-2

Argumen Komparatif. Asimetrisme dalam pengaturan hubungan pusat-daerah sangat jamak dipraktekkan di berbagai negara, baik karena alasan multikulturalisme, solusi atas gerakan segregasi, maupun disain nasional untuk menjawab tantangan pengembangan ekonomi dan globalisasi. Gelombang praktek asimetrisme bahkan menjadi kecenderungan sangat kuat mulai periode 1990-an, dan benar-benar menjadi jalan keluar atas ketegangan antara nasional dengan subnasional yang telah berlangsung sangat panjang di berbagai negara.[47]

Dari sini, kita dapat memahami bahwa konsep negara kesatuan dan pemberian otonomi kepada daerah-daerah di Indonesia memiliki kaitan yang sangat erat. Kita tentu saja memahami bahwa meskipun otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah merupakan cerminan dari pada sistem federalis, namun hal ini tidaklah berangkat dari ruang hampa. Kita bisa mengemukakan banyak alasan mengapa konsep ini yang dipilih dan lalu dicantumkan dalam UUD paska amandemen, sementara pada sisi lain para penggagas yang memiliki otoritas dalam perubahan konstitusi itu juga menghendaki seraya menegaskan dalam konstitusi bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dan "akan tetap" menjadi negara kesatuan untuk selamanya. Maka, agar otonomi bagi daerah-daerah tidak liar dan justru mengingkari sistem yang telah ada, bentuk negara kesatuan adalah titik batas penyelenggaraan desentralisasi itu, selain pembatasan-pembatas juga ada dalam UU Pemerintahan Daerah itu sendiri.

Bagir Manan mengungkapkan, dari segi Hukum Tata Negara –khususnya teori bentuk negara—otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala

[47] *Ibid*, hlm. 4-5

pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dari isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan landas batas tersebut, dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.[48]

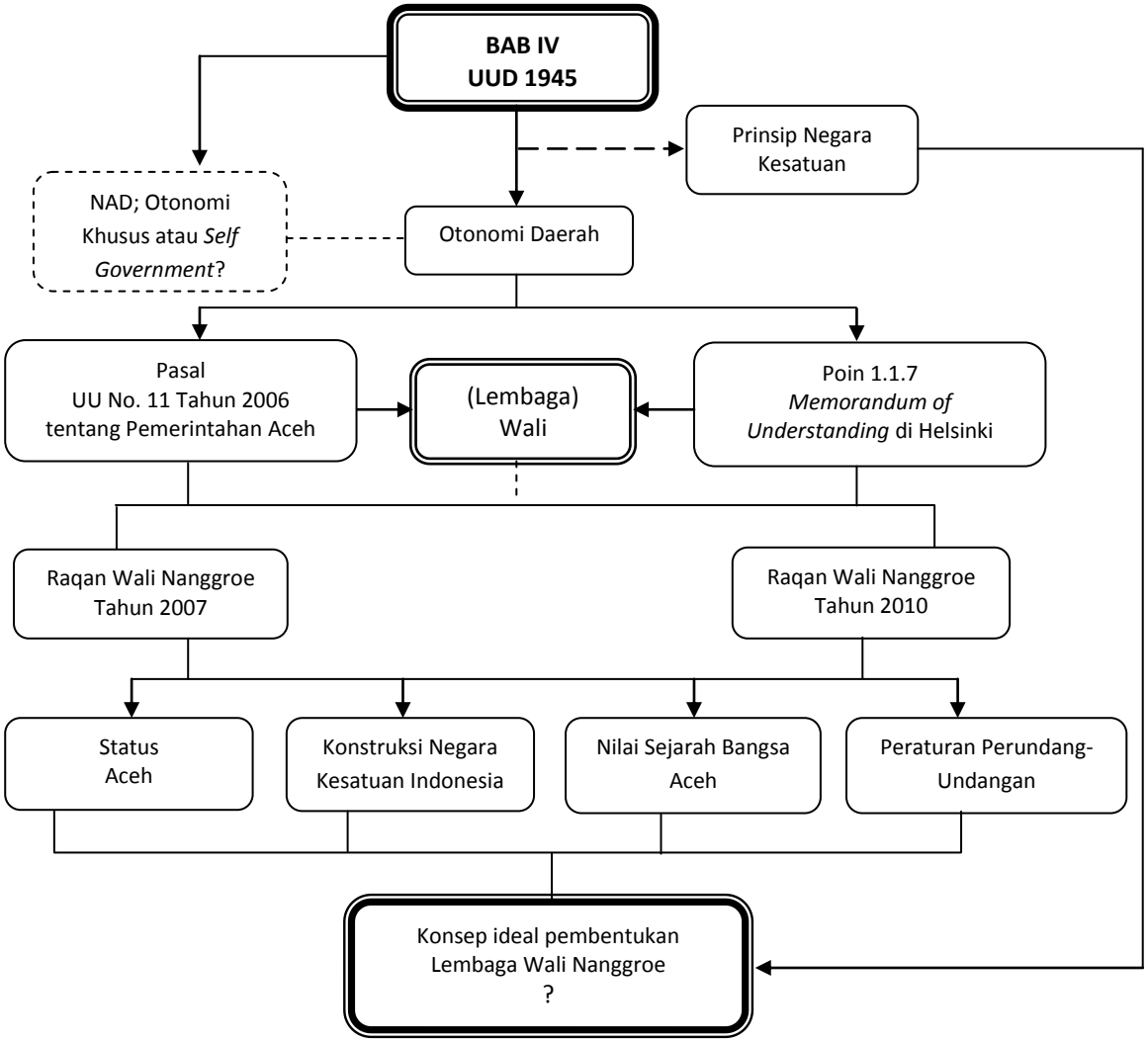
Dalam penelitian ini, kemungkinan untuk menjadikan NAD sebagai daerah yang "lebih berbeda" lagi dari otonomi yang diterimanya saat ini, akan ditelusuri lebih lanjut. Secara deduktif dapat dijelaskan, Lembaga Wali Nanggroe menjadi materi yang akan dijadikan sebagai permulaan. Dengan mendalami pendapat Jimly Asshiddiqie di atas, khususnya tentang kemungkinan sifat federalis dalam sistem negara kesatuan, dan lalu dikontekskan dengan pembagian otonomi yang dikemukakan oleh Nomonsen Sinamo, dan beberapa pendapat di atas yang meninjau sistem pemerintahan daerah dalam negara yang berbentuk kesatuan, gagasan yang akan ditampilkan dalam penelitian dapat menjadi alternatif bagi pemerintahan di NAD dalam membentuk Qanun Lembaga Wali Nanggroe tidak bertabrakan dengan "sistem resmi" yang berlaku di Indonesia di bawah naungan negara kesatuan.

F. Kerangka Pemikiran

Dari paparan di atas, maka kerangka pemikiran dalam rangka penulisan karya ini dapat ditampilkan sebagai berikut:

[48] Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 2-3

Bagan 1:
Kerangka Pemikiran



G. Metode Penelitian

Metode penelitian memiliki tempat yang spesial dalam sebuah penelitian. Pemecahan problem-problem yang diangkat dalam sebuah penelitian akan dapat dilakukan dengan baik serta akan dapat mencapai sasarannya ketika metode yang dipakai dalam suatu penelitian tepat dan sesuai dengan obyek yang diteliti. Dengan dasar pemahaman ini, gambaran metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif kualitatif, yaitu sebuah penelitian yang berusaha mengungkap keadaan yang bersifat alamiah secara holistik. Masalah dan fakta akan digambarkan secara deskriptif, kemudian dianalisis guna memperoleh gambaran utuh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti. Penelitian kualitatif bukan hanya menggambarkan variabel-variabel tunggal melainkan dapat mengungkap hubungan antara satu variabel dengan variabel lain.[49] Menurut West, dengan penggunaan jenis penelitian ini, penulis memungkinkan untuk melakukan hubungan antar variabel, menguji hipotesis, mengembangkan generalisasi, dan mengembangkan teori yang memiliki validitas universal.[50]

2. Obyek Penelitian

Agar kajian dalam penelitian terarah dan mampu menjangkau kajian utama yang ingin dipecahkan, maka ditentukan obyek yang akan diklarifikasi dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Konsep negara kesatuan Indonesia, khususnya dikaitkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah dan otonomi khusus kepada daerah-daerah tertentu
2. Status NAD dalam NKRI
3. Eksistensi Wali Nanggroe dalam sistem ketatanegaraan Aceh masa lampau, dan

[49] M. Sayuthi Ali, *Metodologi Penelitian Agama; Pendekatan Teori dan Praktek*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002, hlm. 47

[50] Sukardi, *Metodologi Penelitian Pendidikan; Kompetensi dan Prakteknya*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005, hlm. 157

4. Landasan hukum pembentukan Lembaga Wali Nanggroe di NAD dikaitkan dengan hierarki pembentukan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia

3. Sumber Data

Data dalam penelitian ini terdiri dari dua bentuk, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yang berasal dari subjek penelitian. Data ini digunakan untuk memperoleh gambaran empiris tentang eksistensi Wali Nanggroe dalam sejarah NAD yang kemudian dikontekskan dengan realita kekinian. Selain itu, data ini juga berguna sebagai bentuk klarifikasi terhadap upaya konkret dari pihak-pihak yang berwenang dalam mewujudkan Lembaga Wali Nanggroe di NAD yang dimulai dengan perumusan satu aturan berbentuk Qanun. Sebagai satu peraturan Perundang-undangan yang "setingkat" dengan Peraturan Daerah, maka data melalui metode ini juga diproyeksikan untuk mengungkap bagaimana perjalanan pembentukan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe di NAD kaitannya dengan berbagai dialektika yang melingkupinya. Oleh karenanya, dalam mengumpulkan data primer ini, selain akan melibatkan pejabat berwenang di NAD (DPRA dan Pemerintah Aceh), juga akan ditelusuri melalui pendapat para pakar terkait.

Selain data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder dari bahan kepustakaan yang terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dan Rancangan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe.

b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari: buku-buku referensi, hasil-hasil referensi, karya-karya ilmiah, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang yang diproyeksikan sebagai pelengkap dari dua bahan hukum di atas. Bahan hukum tersier secara umum diperoleh dari kamus-kamus.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer, digunakan teknik *interview* bebas terpimpin, yaitu dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada para pakar atau ahli yang mempunyai kompetensi atau ahli dalam suatu masalah atau yang berwenang dalam masalah yang diteliti, dengan menggunakan pedoman pertanyaan berupa pokok-pokok pertanyaan dan masih dapat mengurangi kekakuan dengan prinsip bebas.[51] Dalam rangka untuk menyesuaikan dengan obyek kajian karya ini, maka subjek penelitian yang akan dijadikan nara sumber terdiri dari unsur:

a. Anggota Dewan Perwakilan Aceh (DPRA)
b. Pemerintah Aceh
c. Partai Aceh
d. Akademisi, dan
e. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat

[51] Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ctk. Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 73

Sementara itu, pengumpulan data sekunder akan dilakukan dengan cara sebagai berikut:[52]

a. Studi kepustakaan (*literature study*), yaitu dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian.
b. Studi dokumentasi, yaitu dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa Naskah Akademis peraturan perundang-undangan, Rancangan Qanun, dan naskah-naskah resmi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Pendekatan Studi

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan yuridis-normatif, yaitu penelitian dengan mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pendekatan yuridis-normatif yang digunakan dalam penelitian ini tidak sekedar menilik sisi aturan semata, melainkan lebih latar belakang, proses pembentukan, dan makna daripada aturan-aturan itu setelah disahkan.
2. Pendekatan Konseptual. Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan ini dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum ada atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.[53] Dalam konteks

[52] Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004, hlm: 61
[53] Peter Mahmuh Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Keenam, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 137

penelitian ini, aturan yang dimaksud adalah peraturan tentang Wali Nanggroe yang berbentuk Qanun. Maka, pendekatan konseptual dalam penelitian ini akan digunakan untuk menghasilkan satu konsep baru kaitannya dengan kajian utama tersebut untuk kemudian dijadikan sebagai bahan pijak dalam pembentukan hukum oleh lembaga yang berwenang (Pemerintah Aceh dan DPRA).

3. Pendekatan Sejarah (*history*)[54] dan Kritik Sejarah (*critical history*)[55]. Pendekatan sejarah digunakan untuk menggambarkan bagaimana eksistensi Wali Nanggroe dalam sistem pemerintahan kerajaan Aceh pada masa lalu. Penggunaan pendekatan ini berangkat dari pemahaman bahwa beberapa teks UU mencantumkan istilah Wali Nanggroe yang dinilai merupakan warisan sejarah (ketatanegaraan) Aceh. Selain itu, juga dirasa perlu untuk melakukan klarifikasi terhadap peran Wali Nanggroe melalui pendekatan kritik sejarah. Dengan begitu akan menjadi jelas bagaimana sebenarnya posisi dan peran Wali Nanggroe pada masa lalu, untuk kemudian dikontekstualisasikan ke masa sekarang dengan perbandingan segenap dialektikanya.

6. Metode Analisis

[54] *Ibid*, hlm. 126

[55] Metode kritik sejarah adalah salah satu pendekatan digunakan oleh Fazlur Rahman dalam implementasi metode *double movement*-nya. *Historico critical method* (metode kritik sejarah), merupakan sebuah pendekatan kesejarahaan yang pada prinsipnya bertujuan menemukan fakta-fakta objektif secara utuh dan mencari nilai-nilai (*values*) tertentu yang terkandung di dalamnya. Jadi, yang ditekankan oleh metode ini adalah pengungkapan nilai-nilai yang terkandung dalam sejumlah data sejarah, bukan peristiwa sejarah itu sendiri. Lihat, Ahmad Sukri Saleh, *Metodologi Tafsir Al Qur'an Kontemporer dalam Pandangan Fazlur Rahman*, Jambi: Sultan Thaha Press, 2007, hlm. 69

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *content analisys* (analisis isi). Dengan metode analisis ini, data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematik sehingga dapat lebih mudah untuk difahami dan kemudian disimpulkan. Kesimpulan yang diberikan selalu jelas dasar faktualnya sehingga semuanya selalu dapat dikembalikan langsung pada data yang diperoleh.[56]

H. Sistematika Penulisan

Penulisan karya ini direncanakan akan dibagi ke dalam enam bab. Gambarannya adalah sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang secara umum menggambarkan tentang mengapa penelitian ini dilakukan, apa sisi menarik dan sisi urgensitasnya, bagaimana penelitian ini dilakukan, dan bagaimana persoalan di dalam penelitian ini akan dipecahkan. Konstruksi pembagian dalam penulisan yakni terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Landasan Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemberian Otonomi Kepada Daerah-Daerah

Ada dua fokus kajian yang akan dikupas secara panjang lebar dalam bab ini, yaitu

[56] Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Ctk. Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 6

tentang Negara Kesatuan sebagai bangunan negara Indonesia, dan tentang pemberian otonomi kepada daerah-daerah, khususnya paska runtuhnya rezim Orde Baru. Kajian dalam bab ini tidak hanya meninjau bagaimana Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah dalam kerangka teoritis, melainkan akan sampai pada kajian implementasinya di Indonesia serta gambaran singkat tentang prospeknya ke depan. Hal ini menarik sebab konsep dasar negara kesatuan sebenarnya tidak relevan dengan pemberian otonomi (yang luas) kepada daerah-daerah. Untuk selanjutnya bab ini menjadi klarifikasi terhadap konstruksi awal pemikiran penulis dalam menggambarkan fenomena daerah-daerah di Indonesia, dan Aceh yang telah melampau dari sekedar pemberian otonomi sebagaimana daerah-daerah lainnya di Indonesia

Bab III. Meninjau Status Aceh: Otonomi Khusus Atau Self Government

Bab III ini akan mengklarifikasi status Aceh yang sebelumnya banyak diperbincangkan. Hingga saat ini, tidak sedikit pihak yang mempertanyakan status Aceh, di samping beberapa pihak lainnya yang teridentifikasi keliru dalam memahami status yang sedang dijalankan Aceh saat ini

Bab IV. Wali Nanggroe Dalam Konstruksi Sejarah Aceh Dan Kekinian

Bab III ini akan meninjau secara khusus tentang Wali Nanggroe di Aceh. Target dari paparan ini adalah untuk menggambarkan bagaimana eksistensi Wali Nanggroe dalam konteks sejarah dan bagaimana pula upaya pewujudannya dalam konteks Aceh kekinian. Untuk keperluan penulisan ini, pembicaraan mengenai pelembagaan Wali Nanggroe di NAD tentu saja sangat penting dikemukakan secara panjang lebar untuk menghasilkan satu gagasan pewujudannya kembali di NAD setelah lama terbenam, di samping untuk mengklarifikasi eksistensi Wali

Nanggroe sendiri pada masa lalu di NAD. Dengan begitu, akan mudah diidentifikasi relevansi keberadaan Wali Nanggroe dalam konteks kekinian, apakah berorientasi pada nilai sejarah Aceh atau justru ingin menciptakan satu wadah khusus untuk kepentingan tertentu di NAD.

Bab V. Wali Nanggroe Di Aceh Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia: Sebuah Gagasan Untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam

Bab V adalah bab inti dari penelitian ini. Di dalamnya akan diuraikan pembahasan mengenai bagaimana landasan pembentukan Lembaga Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagai pertanyaan pertama yang akan dijawab.

Sementara itu, pertanyaan kedua dari penelitian ini akan dijawab dengan penggambaran terlebih dahulu tentang berbagai macam pertimbangan dalam pembentukan Lembaga Wali Nanggroe di NAD. Ada empat pertimbangan yang dikemukakan untuk mencapai hasil yang baik dalam pembahasan ini, yaitu status *self government* NAD, konstruksi kenegaraan Indonesia yang berbentuk kesatuan, penghargaan terhadap nilai historis Aceh, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menghasilkan sebuah gagasan ideal tentang konstruksi keberadaan (Lembaga) Wali Nanggroe di Aceh, yang menjadi hasil akhir penelitian ini diharapkan mendapat nilai manfaat yang baik dan berdaya guna yang tinggi bagi pihak-pihak berkepentingan dengan dasar kajian yang telah dipaparkan di bab-bab sebelumnya.

Bab VI. Penutup

Yaitu bab yang memuat kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

KONSEP NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN PEMBERIAN OTONOMI KEPADA DAERAH-DAERAH

A. Kesatuan (Unitaris) sebagai Bentuk Negara Indonesia

A.1. Negara Kesatuan Indonesia sebagai Warisan Sejarah

a. Sekilas tentang Bentuk-Bentuk Negara di Dunia

Mengacu pada konsep negara menurut perkembangan teori politik modern, terdapat dua bentuk negara[57] yang dikenal secara luas, yaitu: (1) Negara Federasi atau Serikat, dan (2) Negara Kesatuan atau Unitaris. Di samping itu, ada pula bentuk negara yang disebut dengan Konfederasi. Hanya saja, bentuk terakhir ini ditinjau dari sudut ilmu politik dan hukum internasional pada hakikatnya dianggap bukanlah bentuk negara yang sebenarnya. Menurut L. Oppenheim, konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara negara-negara itu.[58]

Definisi ini, dalam penilaian Miriam Budiardjo, menunjukkan kelemahan konfederasi untuk dikatakan sebagai bagian dari bentuk negara. Keanggotaan suatu negara dalam suatu konfederasi tidaklah menghilangkan ataupun

[57] Di awal tulisannya tentang hal ini, Jimly Asshiddiqie mengklarifikasi penggunaan kata 'bentuk negara' yang sering dicampuradukkan dengan istilah 'bentuk pemerintahan'. Padahal keduanya memiliki perbedaan yang sangat substansi. Baca lebih lanjut dalam, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan…, loc.cit*, hlm. 202-204

[58] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Ketiga, Jakarta: PT Gramedia Pustaka utama, 2008, hlm. 268

mengurangi kedaulatannya sebagai negara anggota konfederasi itu. Apalagi terlihat bahwa kelangsungan hidup konfederasi itu bergantung sama sekali pada keinginan atau kesukarelaan negara-negara peserta serta kenyataan pula bahwa konfederasi umumnya dibentuk untuk maksud-maksud tertentu saja yang umumnya terletak pada bidang politik luar negeri dan pertahanan bersama.[59]

Adapun federasi, menurut sebagian ahli merupakan bentuk tengah atau kompromistis antara negara kesatuan yang ikatannya kuat dan konfederasi yang ikatannya longgar. Berbeda dengan bentuk konfederasi yang pembentukannya semata didasarkan pada perjanjian bersama untuk mencapai kepentingan-kepentingan tertentu, namun kedaulatan penuh secara internal maupun eksternal tetap merupakan milik negara-negara anggotanya, dalam federasi sendiri sebagai sebuah bentuk negara *par excelence*, kesatuan-kesatuan politik teritorialnya yang secara harfiah sering disebut negara bagian tidaklah memiliki kedaulatan sendiri-sendiri, karena kedaulatan tersebut secara penuh terletak pada federasi itu sendiri.[60] Yang penting digarisbawahi adalah, berdasarkan filosofinya, komponen-komponen dalam negara federal menghendaki persatuan (*union*), tetapi menolak kesatuan (*unity*).[61]

Sebagaimana konfederasi, federasi sebenarnya terbentuk karena kehendak unit-unit politik teritorial yang mendukungnya. Karena itu, dalam federasi umumnya sistem yang diterapkan adalah desentralisasi atau pemencaran kekuasaan (*distribution of power*), dimana negara bagian memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang Dasar sendiri dan mengatur bentuk organisasi

[59] *Ibid*.
[60] George Jelinek dalam Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1982, hlm. 1
[61] *Ibid*, hlm. 1-2

pemerintahannya sendiri, dalam batas-batas konstitusi federal. Sedangkan wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu, termasuk penyelenggaraan pemerintahan, telah terperinci dalam konstitusi federal.

Dari berbagai referensi, para pakar tampaknya "cukup kesulitan" untuk memberikan definisi yang jelas dan tegas terhadap bentuk negara federasi ini. Untuk memberikan pemahaman terhadap sistem yang dipakai dalam negara berbentuk federal, para pakar lebih banyak mengungkapkan ciri-ciri umum yang ada dalam negara federal, atau membandingkan antara negara federasi dengan bentuk negara kesatuan, karena dianggap sebagai satu bentuk yang bertolak belakang.

Davis Solomon, seorang pakar politik, sebagaimana dikutip oleh Syahda Guruh LS, memberikan ciri-ciri negara federal sebagai berikut:[62]

1. Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan penuh atas nama negara bagian dalam berhubungan dengan negara-negara lain;
2. Pemerintahan dibagi di antara pemerintahan pusat dan sejumlah pemerintahan negara bagian. Kecuali ditentukan lain oleh konstitusi, masing-masing mempunyai kedaulatan sendiri;
3. Kekuasaan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan negara bagian diatur sedemikian rupa sehingga masing-masing pemerintahan berpengaruh langsung terhadap warga negara. Pemerintahan negara bagian tidak hanya sebagai pelaksana kebijaksanaan pemerintah pusat; dan
4. Biasanya, terdapat badan peradilan yang berfungsi sebagai penengah. Peradilan ini menjamin bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah negara bagian tidak melangkah di luar kekuasannya sebagaimana ditentukan konstitusi

R. Kranenburg mengemukakan dua perbedaan antara federasi dengan kesatuan berdasarkan hukum positif, yakni:[63]

[62] Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi Versus Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Ctk. Pertama, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000, hlm. 83

[63] R. Kranenburg dalam Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 272-273

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

Terkait perbandingan antara bentuk negara kesatuan dan negara federal, lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa asumsi dasar negara kesatuan, berbeda secara diametrik dengan negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, ketika negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.[64]

C.F. Strong mengemukakan perbedaan antara negara kesatuan dengan negara federal dari sisi kedaulatan. Menurutnya, dalam negara kesatuan tidak terdapat pembagian kedaulatan karena kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh pemerintah daerah serta pembentuk undang-undang hanya berada dalam tingkat pusat yang memiliki supremasi sebagai badan legislatif pusat, sementara dalam negara federal terdapat pembagian kedaulatan. Oleh karena itu, ada dua ciri

[64] Al Chaidar, dkk dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia…, loc.cit.*, hlm. 91-92

dalam negara kesatuan, yaitu *the supremacy of the central parlianment dan the absence of subsidiary sovereign bodies*. Dalam negara kesatuan terdapat hanya satu badan legislatif (*legislature*), sedangkan dalam negara federal terdapat dua badan, yaitu badan legislatif federal dan badan legislatif negara bagian. Kekuasaan negara bagian dalam negara federal diberikan oleh konstitusi federal, sedangkan kekuasaan pemerintah sub-nasional dalam negara kesatuan diberikan oleh pemerintah pusat dengan undang-undang.[65]

Perbedaan secara prinsip antara bentuk negara kesatuan dan negara federal juga terkait dengan pembagian kekuasaan atau kewenangan. Pada negara federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*). Sedangkan pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau limitatif. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada negara kesatuan dan federal, bahkan dalam

[65] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik Dan Hukum,* Bogor: GHalia Indonesia, 2007, hlm. 70-71. Lihat juga, Tim Peneliti Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, *Otonomi Daerah…, loc.cit.,* hlm. 5

perkembangan dewasa ini, pada negara-negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*.[66]

Negara kesatuan sangat identik dengan kekuasaan yang berada pada tingkat pemerintah pusat. Potensi yang kerap menjadi bahan kritik banyak pakar terhadap bentuk negara ini adalah pemusatan kekuasaan yang berlebihan. Ini kemudian menjadi dilema tersendiri ketika pengelolaan kekuasaan tidak tertata dengan rapi dan adil. Dikatakan dilema, karena perjalanan suatu negara akan selalu terjadi perkembangan yang sangat mungkin berpotensi menumbuhkan satu nilai tawar besar dari satu daerah dalam hal intervensi atau pembatasan bagi daerah dalam pengelolaan daerahnya. Oleh karenanya, ketidakcermatan satu negara yang berbentuk kesatuan dalam mengelola dan mengimplementasikan sisi keadilan terhadap satu daerah akan menimbulkan banyak potensi negatif, termasuk imbas potensi terhadap keutuhan dari negara kesatuan tersebut.

Nomensen Sinamo, misalnya, memaparkan bahwa bentuk negara kesatuan memang lebih tepat untuk negara-negara kecil yang tidak memiliki wilayah yang luas seperti Belanda, Turki, Belgia, Spanyol, Portugal, Italia. Namun bagi negara besar yang luas wilayahnya tersebar berjarak jauh, kapasitas pemerintah pusat untuk memperhatikan keseluruhan kebutuhan daerah-daerah sering tidak memadai. Apalagi bagi daerah-daerah yang terisolir dan terpencil, sering terlantar. Bahkan sering tidak berimbang, tidak merata dan tidak adil antara perlakuan

[66] Muhamad Habib, *Konsep Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Analisis Konsep Otonomi Berdasarkan Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008, hlm. 48

terhadap satu daerah dibanding dengan daerah lain, sehingga sering mengundang masalah, lahirnya ketidakpuasan daerah.[67]

Misalnya, kita bisa lihat sejarah lepasnya daerah koloni Inggris. Salah satu yang amat legendaris adalah terjadinya perang kemerdekaan di Amerika Serikat. Sistem pemerintahan Inggris yang selalu memaksakan peraturan-peraturan bagi rakyat Amerika Serikat –yang konsepnya disiapkan diputuskan di pusat pemerintahan di kota London—tanpa terlebih dahulu memperoleh bahan masukan dan memperhatikan aspirasi rakyat Amerika serikat, telah menimbulkan gejolak sosial rakyat setempat. Pemerintaha Inggris bertindak otoriter, memaksakan kehendak, dan totaliter yang tidak menghiraukan perundingan penjajagan terhadap situasi yang berkembang dalam dinamika masyarakat Amerika Serikat. Hal ini telah menimbulkan resistensi di masyarakat yang kemudian berkembang menjadi tuntutan kemerdekaan rakyat Amerika, melalui perang kemerdekaan yang membawa korban banyak orang. Akhirnya lahir, Republik Federasi Amerika Serikat, terlepas dari kekuasaan Inggris.[68]

Sebagaimana umum terjadi di negara berbentuk kesatuan, dalam negara federal, problem juga sering muncul terkait dengan pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah di tiap-tiap negara bagian. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, enumerasi kekuasaan itu diatur pada pasal 1 seksi 8 pada konstitusi. Dalam merumuskan enumerasi ini, telah menimbulkan perdebatan seru antara kelompok enumerator dan reserves. Sebagian menghendaki agar pemerintah federal diberi kekuasaan yang luas agar menjadi kuat sebagai sebuah negara federasi, dan dapat efektif menjalankan tugas-tugas kenegaraan secara

[67] Nomensen Sinamo, *loc.cit*, hlm. 30
[68] *Ibid*, 30-31

penuh guna mempertahankan hakikat negara persatuan (federasi). Di sisi lain terdapat pendapat yang menginginkan agar sebanyak-banyaknya kekuasaan tetap dimiliki oleh pemerintah negara-negara bagian, sebab kalau pemberian kekuasaan terlalu banyak kepada pemerintah pusat, maka akan mengurangi hak-hak azasi negara-negara bagian yang akan sangat merugikan kepentingan negara-negara bagian.[69]

Perbedaan yang secara mendasar antara bentuk negara federal dengan negara kesatuan menjadikan perbedaan yang jelas antara dua bentuk negara itu, baik secara konseptual-teoritik, maupun secara praktis. Maka menjadi menarik untuk diamati ketika dalam perkembangan bentuk negara yang diterapkan di negara-negara di dunia sudah tidak lagi terpatok pada konsep murni daripada bentuk-bentuk negara di atas. Sebagian negara di dunia yang di dalam konstitusinya ditegaskan berbentuk kesatuan, namun dalam praktinya juga tidak mudah untuk menditeksi komponen-komponen yang secara teoritis seharusnya ada dalam negara federal. Sebaliknya, tidak sedikit pula negara yang dalam konstitusinya menegaskan diri sebagai negara federal, namun dalam implementasinya menerapkan prinsip-prinsip negara kesatuan.

Hal ini persis sebagaimana digambarkan Jimly Asshiddiqie bahwa keadaan dunia dewasa ini telah mengalami perubahan yang pesat dan mendasar, apabila dibandingkan dengan keadaan di masa-masa lalu pada abad ke-20. Kehidupan kenegaraan di seluruh dunia dewasa ini kiga berubah dengan sangat fundamental sehingga teori-teori dan konsep-konsep hukum yang berlaku di masa lalu juga banyak yang menjadi tidak relecan lagi dengan kebutuhan zaman

[69] *Ibid*, hlm. 48-49

sekarang.[70] Teori mengenai susunan organisasi negara yang selama berabad-abad dipahami terdiri dari tiga bentuk di atas, namun sekarang kita menyaksikan terbentuknya wadah Uni Eropa (*Eroupean Union*) di antara negara-negara Eropa Bersatu yang dari waktu ke waktu terus menguat derajat integrasinya menjadi suatu komunitas kenegaraan yang sama sekali tidak dapat dikategorikan sebagai salah satu dari ketiga bentuk susunan organisasi negara berdaulat di atas.[71]

Hal serupa diisyaratkan pula oleh Nomensen Sinamo yang memposisikan adanya bentuk negara yang berada di antara negara kesatuan dan negara federal, yaitu negara kuasi federal atau federal semu.[72] Menurut Nomensen Sinamo, persoalan sifat kesatuan atau sifat federal, misalnya, dari suatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berada dalam sesuatu wilayah. Integrasi itu dapat diselenggarakan secara minimal (yaitu dalam satu konfederasi) atau dapat pula diselenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan).[73]

b. Penentuan Indonesia sebagai Negara Kesatuan

Penentuan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia melewati sejarah yang cukup panjang. Berbagai perdebatan dan diskusi telah dilalui para pendiri bangsa hingga akhirnya berujung pada kesepakatan para pendiri terhadap negara kesatuan. Namun terlepas dari itu, secara teoritis penentuan format suatu negara

[70] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara I*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hlm. 5
[71] *Ibid*, hlm. 6
[72] Nomensen Sinamo, *op.cit*, hlm. 35
[73] *Ibid*, hlm. 39

pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah pembentukan negara itu, atau lebih spesifik lagi oleh kesepakatan dari para pendiri negara tersebut.[74] Ungkapan ini paling tidak mengisyaratkan dua makna, *pertama*, bahwa penentuan Indonesia sebagai negara kesatuan merupakan hasil dari kesepakatan antara pendiri negara Indonesia secara murni setelah mempertimbangkan banyak hal dari kondisi Indonesia sendiri. *Kedua*, seperti diungkapkan Ermawan Eriadi, bahwa keberadaan Indonesia sebagai negara yang dijajah oleh Belanda yang juga menganut bentuk negara kesatuan, turut mempengaruhi bentuk negara Indonesia yang kemudian memiliki bentuk negara kesatuan.[75] Membaca sejarah penentuan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, maka makna pertama tampak lebih kuat untuk dijadikan sebagai landasan. Makna yang kedua justru terlihat lemah, terlebih jika dikaitkan pula dengan terjadinya perubahan bentuk negara Indonesia dari kesatuan kepada federal pada tahun 1950 dimana sebelumnya Indonesia telah menjadi negara federal.

---

[74] Andi A. Malarangeng dan M. Ryas Rasyid, "Otonomi dan Federalisme", dalam Adnan Buyung Nasution, dkk, *loc.cit*, hlm. 17

[75] Herman Eriadi, "Federalisme: Masa Depan Sistem Pemerintahan Indonesia?", dalam http://hermawaneriadi.com/xmlrpc.php. C.S.T. Kansil memaparkan seluk beluk penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia di bawah penajajahan Belanda. Melalui pemaparan Kansil itu, ditemukan bahwa sebelum kemerdekaannya, Indonesia telah melewati beberapa proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di Hindia Belanda yang terus secara berkelanjutan direvisi. Peraturan pertama yang diatur secara formal adalah Regerings Reglement (R.R). RR pada awal diterbitkan pada tahun 1854 menganut sistem pemerintahan sentralistis. Sistem ini berganti menjadi desentralisasi setelah dilakukan revisi terhadap Pasal 68 RR pada tanggal 23 Juli 1903 (Staatsblad 1903 No. 329 "Decentralisatiewet). Sebagai kelanjutan dari Undang-Undang Desentralisasi itu, maka pada tahun 1094 dikeluarkan suatu Koninklijk Besluit (K.B) yang disebut Decentralisatie Besluit 1904. Berdasarkan Decentralisatie Besluit itu maka pada tahun 1905 oleh G.J dikeluarkan suatu Ordonantie yang memuat ketentuan tentang Dewan Daerah (Locale Raden). Desentralisasi berdasarkan "Decentralisatiewet" itu tidak memuaskan, oleh karena itu, maka dengan Undang-Undang tanggal 6 Februari 1922 (Staatblad 1922 No. 216 tentang Wet opde Bestuursher vorming) telah diberi kemungkinan untuk dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran. Selain RR yang kemudian mengalami beberapa revisi di atas, terdapat pula aturan lainnya tentang Tata Pemerintahan Daerah berdasarkan Indische Staatsregeling (I.S) pada tahun 1925. Baca lebih lanjut dalam, S.C.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Ctk. Ketiga, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1991, hlm. 1-18

Jazim Hamidi dan Malik menganalogikan negara sebagai sebuah organisasi, sedangkan konstitusi adalah Anggaran Dasarnya. Biasanya anggaran dasar suatu organisasi berisi tentang identitas organisasi, struktur organisasi, pembagian kekuasaan serta mengatur hak dan kewajiban pengurus dan anggota.[76] Dengan analogi ini, maka bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, dituntut untuk dijelaskan dan dipertegas dalam diskusi dan perdebatan para *founding fathers* menjelang proklamasi kemerdekaan Indonesia untuk kemudian dimasukkan ke dalam rumusan Undang-Undang Dasar 1945.

Perdebatan yang terangkat dalam penentuan bentuk negara Indonesia dalam rapat BPUPKI adalah menentukan pilihan pada federal atau kesatuan. *Pioner* gagasan negara kesatuan di Indonesia adalah Prof. Soepomo. Pendapatnya dalam sidang BPUPKI diikuti oleh tokoh nasional lainnya seperti Soekarno dan Mr. Muhammad Yamin, walaupun sebenarnya konsep negara integralistik yang tidak menjamin HAM dari Soepomo sedikit ditentang oleh Yamin yang menghendaki pengakuan dan jaminan terhadap HAM dalam UUD Negara Indonesia nantinya.[77]

Soepomo berpendapat bahwa negara didirikan atas sebuah teori, di dunia mengenal tiga teori tentang dasar berdirinya negara, yaitu teori individulistik, teori

[76] Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009, hlm. 119

[77] Dalam sejarahnya, perdebatan mengenai negara integralistik melibatkan dua "kubu", yakni kubu Soekarno-Soepomo dengan kubu Mohammad Hatta-Muhammad Yamin. Keempat anggota sidang BPUPKI ini sebenarnya memiliki satu pandangan dalam menentukan prinsip penyelenggaraan negara, yaitu prinsip integralistik atau negara kekeluargaan, dan sama-sama menentang individualisme dan liberalisme. Hanya saja, prediksi dalam pelaksanaan kenegaraan, memiliki perbedaan, khususnya dalam hal penjaminan hak asasi manusia. Sufriadi, *Kewenangan Negara Dalam Memutuskan Kesesatan Aliran Keagamaan (Islam) Di Indonesia: Studi Komparatif Hukum Positif dengan Hukum Islam*, Skripsi, Program Dual Degree Ilmu Hukum-Hukum Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm. 143. Sebagai buah kompromi, perdebatan yang terjadi dalam persidangan BPUPKI itu hanya berhasil merumuskan 7 pasal sebagai rumusan tentang perlindungan terhadap HAM. Lebih lengkap lihat dalam, Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu…, op.cit*, hlm. 100

kelas dan teori integralistik. Teori individulistik negara adalah masyarakat hukum yang disusun atas kontrak antara masyarakat itu sendiri.[78] Sedangkan teori golongan menganggap negara merupakan alat suatu golongan untuk menindas golongan yang lain, golongan kuat menindas yang lemah.[79] Aliran ketiga menurut Soepomo adalah teori integralistik. Menurut teori ini, negara tidak menjamin kepentingan perorangan atau kelompok, tapi negara harus mencakup kepentingan seluruh komponen, negara adalah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan mempunyai ikatan yang erat dan berhubungan satu sama lainnya dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.[80]

Soepomo berpendapat bahwa integralistik adalah paham yang cocok untuk bangsa Indonesia, bukan paham kenegaraan individualistik seperti yang diajarkan Thomas Hobbes, John Lacke, Jean Jacques Roesseau, Helbert Spencer dan J. Laski, maupun negara kelas yang dianut oleh Karl Marx, Engels dan Lenin. Selanjutnya Soepomo mengatakan bahwa jika kita hendak mendirikan negara Indonesia yang sesuai dengan sifat dan ciri khas masyarakat Indonesia, maka negara kita harus didirikan atas dasar pikiran tentang negara (*staatside*) yang integralistik.[81]

Gagasan negara kesatuan yang dipelopori Soepomo ini juga diikuti oleh Mr. Muh. Yamin. Yamin berpendapat bahwa bentuk negara yang sesuai untuk Indonesia adalah negara kesatuan, bukan negara serikat. Dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, Yamin mengusulkan Indonesia menjadi negara

---

[78] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan Dengan Dibubuhi Catatan* , Jakarta: Prapantja, 1959, hlm. 110

[79] *Ibid*., hlm. 11

[80] *Ibid*.

[81] *Ibid*, hlm. 113. Lihat juga: Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2011, hlm. 89.

persatuan yang tidak terpecah, dibentuk kedalam dan keluar badan bangsa Indonesia yang tidak terbagi-bagi.[82] Alasan Yamin menolak federalisme karena negara federal lebih banyak memerlukan pegawai dibandingkan negara kesatuan, negara federal mengarah pada perpecahan, sedangkan negara kesatuan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Menurut Yamin, bentuk negara kesatuan diperlukan untuk memperkuat Indonesia yang dimerdekakan dengan jalan revolusi, federalisme hanya akan melemahkan Indonesia.[83] Lebih jauh Yamin mengungkapkan bahwa ide negara kesatuan sudah muncul sejak Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928, karena telah ada kebulatan tekad seluruh pemuda Indonesia tentang adanya satu bangsa, satu tanah air dan satu bahasa. Oleh sebab itu, Indonesia tidak dengan bentuk negara kesatuan bukan hanya ide pada saat sidang BPUPKI, tetapi memang telah dicita-citakan sejak lama.

Gagasan bentuk negara kesatuan ini berbeda dengan gagasan yang diajukan Mohammad Hatta yang lebih memilih bentuk negara federal untuk Indonesia. Menurut pendapatnya, bentuk negara federal lebih tepat untuk bangsa Indonesia yang dikenal sangat majemuk, bukan negara kesatuan (*unitary state*). Pandangan yang demikian ini dikumandangkannya sejak masa muda sampai ketika ia menempuh pendidikan tinggi di Rotterdam, negeri Belanda, pada tahun 1930-an. Dapat dikatakan, sampai tahun 1945, Bung Hatta sendiri terus terlibat dalam mendiskusikan pilihan mengenai bentuk negara ini, dan ia sering mengajukan argumen-argumen yang mendasar untuk meyakinkan bahwa bentuk

[82] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan…, op.cit,* hlm. 100

[83] Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia,* Jakarta: t.p., 1960, hlm. 286-287.

negara Indonesia merdeka yang lebih tepat adalah negara federal, bukan kesatuan.[84]

Bung Hatta mengemukakan bahwa karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlu tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan secara umum.[85] Lebih lanjut, Mohammad Hatta juga menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.[86]

Dari sini terlihat, Bung Hatta adalah salah satu tokoh yang konsisten mempertahankan keyakinannya bahwa bentuk negara federallah yang lebih tepat untuk Indonesia. Pertanyaannya, dalam kerangka keyakinan Moh. Hatta itu, namun mengapa negara kesatuanlah yang justru keluar sebagai hasil akhirnya? Menurut Jimly Asshiddiqie, diskusi yang dilakukan Hatta secara luas dan dalam jangka waktu lama telah meyakinkannya untuk tidak lagi mempersoalkan bentuk negara Indonesia, apakah federal atau kesatuan. Bahwa, dalam wadah negara kesatuan yang hendak dibangun, sudah dengan sendirinya daerah-daerah dapat dibangun atas dasar prinsip desentralisasi. Suatu negara kesatuan sudah sendirinya dapat dikembangkan dengan tetap menjamin otonomi daerah yang tersebar di seluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan majemuk. Semangat negara

[84] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…, op.cit.,* hlm. 205
[85] Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs. Federal…, op.cit,* hlm. 44-45.
[86] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok…, op.cit,* hlm. 286

kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas inilah yang sebenarnya meyakinkan orang seperti Bung Hatta, sehingga ide "negara federal" yang pada pokoknya tercermin dalam perumusan Pasal 18 UUD 1945, yaitu bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia.[87]

Dari penjelasan di atas, tampak bahwa pada dasarnya, bentuk negara apa pun yang dipilih para *founding fathers* ketika hendak membentuk suatu negara, apakah kesatuan maupun federal, mengandung potensi problem yang sama. Sepenuhnya bergantung pada kearifan daripada para pendiri negara itu terhadap konstruksi bangsa, luas wilayah, dan aspek-aspek lainnya, termasuk orientasi negara tersebut di masa mendatang, sesuai dengan prediksi-prediksi yang dirumuskan. Dengan kata lain, perjalanan satu bangsa dalam kerangka bernegara tidak akan pernah berangkat dari ruang hampa tanpa ada yang pertimbangan yang melatarbelakangi, begitu juga dengan Indonesia.

Lebih lanjut, negara kesatuan Indonesia disandingkan pula dengan penganutan terhadap bentuk pemerintahan "Republik". Penentuan ini, dalam analisa Miriam Budiardjo telah dipertimbangkan secara matang dan dengan kesaran yang sempurna, karena berkaitan dengan upaya pewujudan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, bahwa untuk mewujudkan tujuan nasional itu, maka yang harus didirikan adalah Republik. mengapa demikian? Karena dasar yang digunakan adalah kedaulatan rakyat. Hatta

[87] Setelah merasa yakin terhadap gagasan-gagasan yang dikemukakan beberapa tokoh lainnya, Bung Hatta sendiri akhirnya tidak lagi bersikeras memperjuangkan pendiriannya itu. Hal ini terbukti dalam sidang-sidang BPUPKI, Hatta sama sekali tidak pernah lagi menyinggung ide bentuk negara federal, meskipun Hatta sendiri terlibat aktif dalam proses perumusan Pasal 18 UUD 1945 yang asli. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…*, *op.cit*, hlm. 205

mengemukakan bahwa Indonesia merdeka haruslah berbentuk Republik, yang bersendi kepada pemerintahan rakyat, yang dilakukan dengan perantara wakil rakyat atau badan-badan perwakilan.[88]

A.2. Makna dan Tujuan Konsep Negara Kesatuan Bagi Indonesia

a. Pengertian Negara Kesatuan dalam UUD 1945

Dua hal penting yang diatur dalam konstitusi biasanya adalah mengenai pemisahan kekuasaan dan bentuk negara. Pemisahan kekuasaan bisa disamakan dengan pemencaran kekuasaan secara horizontal, sedangkan bentuk negara melahirkan pola pemencaran kekuasaan secara vertikal. Pemencaran kekuasaan secara horizontal melahirkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, biasa dikenal dengan *trias politica*. Adapun pemencaran kekuasaan secara vertikal adalah pemencaran kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian kekuasaan secara vertikal ini melahirkan beberapa pilihan formasi yang berbeda, disesuaikan dengan bentuk negara, ada yang berbentuk federatif, kesatuan dengan sentralisasi atau kesatuan dengan desentralisasi.[89]

Bentuk negara adalah salah satu hal utama yang diatur dalam sebuah konstitusi. Misalnya, Indonesia memuat tentang bentuk negara pada pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Hal ini menandakan betapa penting dan sifat keutamaan dari bentuk negara itu sendiri. Namun, setiap negara harus memilih satu bentuk negara saja, pilihan harus dijatuhkan kepada salah satu dari bentuk negara kesatuan, negara federal atau konfederasi. Sebagaimana dikemukakan di atas, dewasa ini

[88] Miriam Budiardjo dalam Syahrul Guruh LS, *op.cit,* hlm. 35

[89] Salman, *Perdebatan Bentuk Negara dalam UUD 1945*, Makalah yang dipresentasikan dan didiskusikan dalam kelas HTN, Program Pascasarjana, FH UII, Yogyakarta, 2011, hlm. 5

pilihan seringkali hanya pada dua bentuk, yakni antara bentuk negara kesatuan atau negara federal.

Negara kesatuan dideklarasikan oleh para pendirinya saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara, tidak dibentuk berdasarkan kesepakatan, setelah itu baru dibentuk wilayah atau daerah di bawahnya. Kewenangan yang didapat oleh daerah merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat untuk diatur sebagian.[90]

Menururt C.F. Strong, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerah sendiri (Perda) itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. C.F. Strong, akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang

[90] Ni'matul Huda, "Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan", dalam Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah : Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 22.

melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak ada badan-badan lainnya yang berdaulat". Dengan demikian bagi warga negaranya dalam negara kedaulatan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja. Dan bila dibandingkan dengan federasi dan konfederasi maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh.[91]

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa negara kesatuan disebut juga dengan negara unitaris. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.[92]

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, disebut negara kesatuan apabila pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan pusat lebih menonjol dan tidak ada saingan bagi badan legislatif pusat dalam membuat Undang-undang, kekuasaan pemerintah daerah hanya bersifat *derivatif*.[93] Intinya negara kesatuan tidak mengenal ada negara dalam negara, pemerintahan yang yang berdaulat hanya satu yakni pemerintah pusat. Kekuasaan yang ada di tangan pemerintah daerah merupakan mandat atau wewenang dari pusat dan tidak boleh hukum daerah bertentangan dengan hukum nasional, peraturan pusat tidak lagi memerlukan pengakuan dari daerah.

---

[91] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar…, op.cit*, hlm. 269-270

[92] Abu daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993, hlm. 64-65

[93] M. Kusnardi, dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000. Hlm. 207.

b. Orientasi Bentuk Negara Kesatuan Bagi Indonesia

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat tiga momentum yang sangat berharga dipelajari untuk mengukuhkan pendirian bangsa terhadap negara kesatuan sebagai bentuk yang ideal bagi bangsa Indonesia. *Pertama,* sebagaimana dikemukakan sekilas di atas, bahwa diskusi dan perdebatan secara ketat tentang penentuan bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan telah terjadi dalam rapat BPUPKI, beberapa saat sebelum Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya, tahun 1945. Dalam berbagai referensi diungkap pula bahwa meskipun titik paling krusial terjadi beberapa waktu sebelum dan sesudah kemerdekaan dikumandangkan, diskusi tentang bentuk negara yang tepat bagi Indonesia sebenarnya telah terjadi sekira satu dasawarsa sebelum Indonesia merdeka.[94] *Kedua*, agresi dilancarkan Belanda ke Indonesia pada tahun 1947 dan 1948 berakhir dengan pengadaan Konferensi Meja Bundar (KMB) antara RI dan Belanda di Den Haag pada tanggal 23 Agustus 1949 hingga 2 November 1949 atas desakan dari PBB. Satu dari tiga hasil dari konferensi ini adalah kesepakatan keduanya untuk mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat. Perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia ke negara federal ini ditegaskan dalam UUD Sementara tahun 1949.[95] Adapun yang *ketiga* adalah pada tahun

[94] Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…*, *op.cit*, hlm. 205; Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang: UNSIKA, 1993, hlm. 9-22; Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Ctk. Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 47-72.

[95] Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…*, *op.cit*, hlm. 36-37; Ada beberapa ketentuan yang disepakati dalam KMB tersebut, antara lain: (1) Bentuk negara Indonesia adalah federal, Republik Indonesia Serikat; (2) Belanda mengakui dan menyerahkan kedaulatan bangsa-negara Indonesia, dan (3) Wilayah Irian Barat ditangguhkan pengakuannya oleh Pemerintah Kerjaan belanda dan sebagai wilayah Republik akan dibicarakan kemudian. Perdebatan sengit terjadi di Indonesia menjelang pengesahan Indonesia sebagai negara federal.

1999. Wacana perubahan bentuk negara kesatuan ke bentuk negara federal sangat gencar diperbincangkan pada tahun ini seiring dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945.[96]

Pokok persoalan yang dikandung tiga momentum yang menimbulkan diskursus tentang negara federal di Indonesia di atas memiliki perbedaan yang sangat substansial. Pada momentum pertama, perdebatan melibatkan para pendiri bangsa. Diskusi dan perdebatan yang terjadi di kalangan para pendiri bangsa murni berdasar pada kondisi Indonesia yang saat itu hendak merdeka sehingga perlu penentuan bentuk negara sebagai bagian dari identitas negara. Sementara itu, pada momentum kedua, yang akhirnya menjadikan Indonesia resmi menjadi negara federal, sepenuhnya berada pada bayang-bayang KMB untuk menengahi peperangan (kembali) antara Indonesia dan Belanda. Para pakar sepakat untuk menyatakan bahwa perubahan ini bukan merupakan pilihan dari para pendiri bangsa yang saat itu juga masih aktif membangun Indonesia. Bahkan, secara luas diyakini pula bahwa sistem federal adalah upaya Belanda untuk memecah-belah Indonesia, dengan menggunakan strategi penjajahan: *divide et impera*. Dalam

---

Dalam sidang KNIP, terdapat persetujuan dan penolakan dari wakil-wakil rakyat. Hasil dari pemungutan suara itu –dilakukan pada tanggal 6 Desember 1949—adalah 226 anggota yang menerima, 62 anggota yang menolak dan 32 yang meninggalkan sidang. Lihat, Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme: Solusi untuk Masa Depan*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Media Prasindo, 2001, hlm. 112-113

[96] Tuntutan untuk merubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal pada masa ini terjadi seiring mencuatnya usulan untuk amandemen UUD 1945. Menurut Ni'matul Huda, tuntutan itu pada dasarnya tidaklah berlebihan. Dalam kerangka negara kesatuan yang dijalankan rezim orde baru selama ini, telah terjadi perlakuan yang diskriminatif terhadap daerah-daerah oleh pemerintah pusat. Pemerintah orde baru kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat di daerah, terlalu sentralistik, dan tidak memberi peluang bagi kemunculan proses demokrasi yang sehat di masyarakat; kebijakan yang dibuat sarat dengan watak otoriter. Hal ini belum lagi terkait dengan keadilan dalam hal ekonomi antara pusat dan daerah. Lihat, Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*…, *op.cit*, hlm. 44-45; Perdebatan tentang perubahan bentuk negara kesatuan kepada negara federal pada masa ini lebih besar lagi, ketika beberapa tokoh nasional juga ikut mewacanakannya. Dua di antaranya adalah, Amin Rais dan Romo Mangunwijaya. Baca, Anhar Gonggong, *ibid*, hlm. 82 dan 116

konteks ini, bisa dipahami bahwa Undang-undang Dasar 1949 tidak lebih dari sekedar strategi yang digunakan oleh Indonesia untuk mendapatkan pengakuan internasional atas kemerdekaannya.[97] Untuk membuktikannya, tindakan yang ditempuh Muhammad Yamin dapat dirujuk sepenuhnya. Muhammad Yamin dalam hal ini dinilai sebagai salah satu tokoh yang paling berjasa meyakinkan bangsa Indonesia bahwa format Indonesia Serikat itu bersifat sementara, serta dimaksudkan untuk merangsang pembentukan negara kesatuan Indonesia.[98] Adapun momentum ketiga yaitu pada tahun 1999. Pada tahun ini, bangsa Indonesia kembali membicarakan, memperdebatkan dan bahkan (mencoba) memprediksi bentuk negara yang lebih sesuai untuk Indonesia, apakah berbentuk kesatuan seperti yang diterapkan pada orde sebelumnya, atau justru diganti dengan bentuk federal. Para pakar mengungkapkan berbagai penyebab munculnya kembali wacana pergantian bentuk negara Indonesia menjadi negara federal, di antaranya adalah terkait dengan persoalan wilayah Indonesia, keadilan bagi daerah, pengalaman sentralisasi yang merupakan sistem pemerintahan yang ada dalam bentuk negara kesatuan, dan lain sebagainya.[99] Semua persoalan ini diakumulasi sebagai argumen untuk perubahan bentuk negara Indonesia itu dengan memanfaatkan momentum amandemen konstitusi.

Penting untuk dicatat adalah, bahwa meskipun berbeda latar belakang dan substansi munculnya wacana ini, hasil akhir dari penggulingan wacana federalisme untuk Indonesia, tetap sama, yaitu tindakan proteksi mayoritas bangsa

[97] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Ctk. Kedua, Bandung: Mizan Media Utama, 2007, hlm. 49

[98] *Ibid.* hlm. 50

[99] Syada Guruh memaparkan delapan pertimbangan untuk menjadikan bentuk negara federal sebagai alternatif rasional bagi Indonesia saat ini. Lihat lebih lanjut dalam, Syahda Guruh LS, *op.cit*, hlm. 204-217

terhadap bentuk negara kesatuan untuk Indonesia. Maka tidak salah jika muncul banyak ungkapan yang mengisyaratkan bentuk negara kesatuan untuk Indonesia telah menjadi harga mati; sebagian lainnya menyatakan bentuk negara kesatuan sudah hampir sama dengan agama yang harus dipertahankan. Jimly Asshiddiqie berpendapat, hal ini merupakan cerminan tekad dan komitmen dari pada bangsa Indonesia terhadap negara kesatuan. Akan menjadi lebih terang ketika hal ini dikaitkan dengan rumusan UUD paska amandemen tentang bentuk negara kesatuan Indonesia.[100]

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan secara empat tahap sejak tahun 1999 hingga 2002 telah membuka wajah baru bagi Indonesia. Banyak hal baru terkait ketatanegaraan Indonesia yang oleh para pakar dinyatakan sebagai langkah untuk mereformasi sistem yang sebelumnya dinilai gagal membawa Indonesia menjadi negara yang ideal bagi bangsanya. Denny Indrayana mengemukakan bahwa proses reformasi konstitusi tahun 1999-2002 karenanya memikul beban sejarah, sekaligus berusaha mengantisipasi nasib bangsa Indonesia ke masa depan. Beban sejarah muncul karena terus berlanjutnya kegagalan reformasi konstitusi di tahun 1945, 1949, 1950, dan 1956-1959.[101] Selain itu, konstitusi yang diamandemen merupakan wujud dari perjuangan para pendiri bangsa dalam mengatur sistem kenegaraan Indonesia, meskipun pembentukan konstitusi awal Indonesia dilakukan dalam waktu yang sangat singkat, sehingga tidak salah jika dikatakan juga sebagai "Konstitusi Sementara". Menariknya, dalam banyak materi

[100] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *op.cit*, hlm. 204; Bandingkan dengan pendapat Anhar Gonggong yang menyatakan bahwa resistensi terhadap federalisme lebih kepada trauma sejarah van Mook yang berakhir pada potensi besar terjadinya distegrasi, dan juga budaya sentralistik. Lihat, Anhar Gonggong, *op.cit*, hlm. 101-110

[101] Denny Indrayana, *op.cit*, hlm. 58

yang diamandemen pada tahun 1999 itu, materi tentang bentuk Indonesia sebagai negara kesatuan ternyata tidak ikut menjadi "sasaran". Justru, negara kesatuan menjadi salah satu materi yang disepakati untuk tidak diubah/diganti, dan bahkan dipertahankan secara kuat melalui rumusan-rumusan UUD paska amandemen.

Bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, dari paparan ini, tidak sekedar merupakan wujud dari penghormatan terhadap warisan para penggagas negara Indonesia, melainkan juga kepada pertimbangan yang matang untuk mewujudkan bangsa Indonesia yang sesuai dengan konstruksi bangsa Indonesia yang majemuk. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, para *founding fathers* secara aklamasi sepakat menentukan bentuk kesatuan untuk Indonesia. Pertimbangan yang diungkapkan Muhammad Yamin di atas bisa dijadikan bahan pijakan hingga kemudian para pendiri bangsa mencapai satu kesepakatan. Muhammad Yamin meyakini bahwa negara kesatuan lebih tepat karena berkaitan dengan persatuan bangsa Indonesia yang majemuk. Dalam kaitan ini, nilai perjuangan bangsa Indonesia yang senasib sepenanggungan untuk memperjuangkan kemerdekaan tidak dapat dipisahkan dari latar belakang penentuan bentuk negara Indonesia. Bagi Yamin, dengan bentuk negara kesatuan akan mengikat kesamaan perasaan bangsa Indonesia, dan sebaliknya bentuk negara federal justru sangat berpotensi untuk memecah belah bangsa Indonesia.[102] Namun begitu, alasan lainnya yang dipaparkan Yamin juga sangat kondisional. Menurut Yamin, pada masa kini (1945) lebih baik semua tenaga sumber daya manusia dikerahkan ke pusat.

[102] Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati, dkk (Peny.), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995, hlm. 28

Daerah dalam arti federalisme tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan, karena sumber daya manusianya kurang.[103]

Pada sidang lanjutan tanggal 31 Mei 1945, Soepomo dengan tegas menolak bentuk negara federal:[104]

> "bahwa negara secara federal kita tolak karena dengan mengadakan federal itu bukanlah mendirikan satu negara, tetapi beberapa negara. Sedangkan kita hendak mendirikan satu negara. Jadi tidak membicarakan *eenheidsstaat* atau *bondstaat*. Jika benar, bahwa *bonstaat* itu juga satu negara belaka, maka lebih baik kita tidak memakai etiket *eenheidstaat* atau *bonstaat*, oleh karena perkataan-perkataan itu menimbulkan salah paham".

Secara teoritis, alasan yang dititikberatkan kepada pencapaian persatuan dan kesatuan bangsa Indonesai ini, tampaknya lebih mengarah pada sebuah kekeliruan, sebab bangsa yang majemuk akan sangat sulit untuk dipersatukan dalam satu negara. Terlebih, konstruksi wilayah Indonesia yang merupakan negara kepulauan sehingga sulit untuk menjangkaunya jika menggunakan bentuk negara kesatuan.[105] Untuk konteks Indonesia, terjadinya ketidakstabilan ekonomi, sosial dan politik hingga akhirnya bergulir era reformasi sejak tahun 1998, paling tidak dapat dirujuk sebagai bukti rentannya sistem yang dikandung dalam bentuk negara kesatuan terhadap potensi disintegrasi bagi negara majemuk dan luas. Tentu saja, potensi semacam ini sudah dipertimbangkan secara matang oleh para

---

[103] Menurut Adnan Buyung, menyamakan kondisi saat ini dengan tahun 1945 itu sudah tidak relevan mengingat saat ini sudah banyak perkembangan di daerah, termasuk dalam bidang pendidikan. Adnan Buyung Nasution, dkk, *op.cit*, hlm. 11.

[104] Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati, dkk (Peny.), *op.cit*, hlm. 41

[105] Dari sudut bahasa saja, Indonesia memiliki tidak kurang dari 665 bahasa daerah. Dari sisi geografis, bangsa Indonesia juga sangat plural, terdiri lebih dari 17.000 ribu pulau dengan keragaman suku dari sisi antropologis. Indonesia sendiri berada di tengah pergaulan dunia (*the cross road*), semua pengaruh kebudayaan besar, semua pengaruh agama besar, semua pengaruh peradaban besar dunia berpartisipasi dan berebut pengaruh di Indonesia. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Kebhinnekaan*, makalah disampaikan pada acara Seminar "Masa Depan Kebhinnekaan dan Konstitusionalisme di Indonesia: Peluang, Tantangan, dan Solusi". Diselenggarakan oleh International Center for Islam and Pluralism. Jakarta, 22 Juli 2008, hlm. 18-19

perumus UUD 1945 ketika Indonesia merdeka. Oleh karenanya, perdebatan tentang negara kesatuan *versus* negara federal sudah terjadi sejak lama sebelum Indonesia merdeka.

Dalam konteks menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, para perumus UUD 1945, paling tidak memberikan dua alternatif untuk mengatasi potensi disintegrasi bagi Indonesia. *Pertama,* menjadikan daerah sebagai daerah yang otonom, yang dalam dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas desentralisasi. Hal ini dapat dirujuk kepada hasil daripada paparan para secara langsung kepada sejarah pembentukan Pasal 18 UUD 1945. Merujuk pada paparan Muh. Yamin dan Soepomo tentang pembagian daerah di Indonesia, Ni'matul Huda menyimpulkan tiga esensi yang dikandung Pasal 18 UUD 1945 itu. *Pertama,* adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan *"memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara"*. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan *"memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"*.[106]

Kedua, peran eksistensi Pancasila sebagai pandangan hidup (*way of life*), dasar negara dan ideologi bangsa dan negara Indonesia,[107] serta diproklamirkannya Bhinneka Tungga Ika sebagai semboyan bangsa. Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia hingga saat ini, tidak diubahnya materi

[106] Ni'matuh Huda, *Hukum Tata Negara…, op.cit*, hlm. 282-283

[107] Penjelasan lebih lanjut tentang ketiga makna eksistensi Pancasila ini bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, dapat dilihat dalam, Darji Darmodiharjo, *Santiadji Pancasila*, Surabaya: Usaha Nasional, 1979, hlm. 48-54

dan kedudukan Pancasila melalui program reformasi Indonesia tahun 1999-2003, menjadi catatan tersendiri. Moh. Mahfud MD mengungkapkan, gugatan atas P4 yang dijalankan pada masa Orde Baru, sama sekali tidak mengarah pada gugatan terhadap Pancasila sebagai dasar, ideologi, cita hukum dan norma fundamental negara. Terkait hal ini, paling tidak ada 2 (dua) alasan pokok yang dapat dikemukakan dalam meletakkan posisi Pancasila yang tidak akan (dapat) diganggu-gugat. *Pertama*, Pancasila sangat cocok dijadikan sebagai *flatform* kehidupan bersama bagi bangsa Indonesia yang sangat majemuk agar tetap terikat erat sebagai bangsa yang bersatu. *Kedua*, Pancasila termuat di dalam Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya ada pernyataan kemerdekaan oleh bangsa Indonesia sehingga jika Pancasila diubah maka berarti Pembukaan UUD pun harus ikut diubah.[108]

Sementara terkait semboyan Bhinneka Tunggal Ika, Prof. H. Darmawan M. Rahman mengungkapkan, makna ke-Indonesia-an ternyata mampu memberikan penyatuan dari sesuatu yang dianggap bertentangan namun dasarnya adalah sama. Hal ini muncul dalam masyarakat karena unsur-unsur budaya dan agama ternyata bersatu, yang digunakan untuk mengatur tatacara kemasyarakatan dalam konsep ke*bhinneka*-an demi ketunggalan. Kemampuan masyarakat Indonesia yang sangat adaptif ini membuktikan bahwa ciri maupun kekhasan budaya Indonesia sebenarnya bukan merupakan penyatuan dari beberapa konsep pengaruh Hindu, Buddha atau Islam, akan tetapi masing-masing berbeda dalam sebuah konsep kemanunggalan yang dimiliki oleh masyarakat setempat. Kemampuan adaptif budaya tersebut disebabkan karena akar-akar budaya yang

[108] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006, hlm. 51-52

ada dalam masyarakat telah mengakar kuat sebelumnya, sisa pengaruh dari budaya-budaya lainnya yang menyatu dalam akar budaya tersebut.[109]

Dua alternatif di atas, dalam perjalanan Indonesia, menjadi mutlak untuk dijaga dan direalisasikan sepenuhnya untuk menjaga keutuhan bangsa. Pengalaman Indonesia pada pemerintahan orde baru tepat untuk membicarakan keharusan keduanya untuk Indonesia. Gagasan dan tuntutan federalisme, menurut banyak pakar, merupakan akibat dari kegagalan pemerintahan orde baru dalam menerjemahkan konsep negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945. Konsep negara kesatuan cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan dan uniformitas struktur pemerintahan, sehingga daerah tidak memiliki kemerdekaan untuk menentukan masa depannya, tidak memiliki keleluasaan untuk mengelola pendapatan daerah, serta ketiadaan kepercayaan dari pusat untuk menentukan sendiri pemimpin bagi daerahnya. Masa depan setiap daerah ditentukan sepenuhnya oleh pusat.[110]

Menurut Buyung Nasution, kemunculan berbagai pemikiran, bahkan tuntutan, untuk meninggalkan bentuk negara kesatuan dan beralih ke federalisme, yaitu lebih disebabkan oleh kenyataan telah terdistorsinya konsep "kesatuan" (*unitary*) menjadi "persatuan dan kesatuan", yang lebih dekat kepaa "penyeragaman" (*uniform*). Akibatnya, berbagai perbedaan yang ada tidak dilihat sebagai aneka kekayaan dalam rangka kebhinnekaan, melainkan lebih dilihat

[109] Darmawan M. Rahman, dkk, *Makna Bhinneka Tunggal Ika sebagai Bingkai Perekat Kembali Budaya Ke-Indonesia-an*, Jakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, 2010, hlm. 15

[110] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah…, op.cit*, hlm 60

sebagai potensi ancaman yang karenanya harus ditundukkan di bawah "persatuan dan kesatuan" melalui sentralisasi kekuasaan.[111]

Dari paparan panjang di atas, dapat dikemukakan bahwa bentuk negara kesatuan Indonesia sama sekali tidak memiliki korelasi terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam arti bagaimana seharusnya hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, dijalin. Bentuk negara kesatuan yang disepakati oleh para perumus dahulu lebih berorientasi pada cerminan semangat kesatuan karena memiliki rasa, sejarah, dan perujuangan yang sama untuk membentuk satu negara dengan nama Indonesia. Sementara dalam sistem pemerintahannya, daerah-daerah tetap memiliki kemerdekaan untuk mengembangkan diri masing-masing.

Hal ini sesuai dengan penjelasan yang diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie. Diungkapkannya bahwa prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku, bahasa, agam, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah mengharuskan bangsa Indonesia bersatu serat-eratnya dalam keragaman itu. Keragaman itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformated*). Karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikkan dengan kesatuan. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikkan dengan pengertian pelembagaan bentuk Negara Kesatuan yang merupakan bangunan yang dibangun atas motto kebhineka-tunggal-ikaan.[112]

[111] Buyung Nasution, dkk, *op.cit*, hlm. 136-137
[112] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…*, *op.cit*, hlm. 62

B. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

B.1. Sejarah dan Kelahiran Ketentuan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia telah melewati sejarah yang panjang seiring dengan perjalanan waktu yang dilaluinya. Perubahan demi perubahan terjadi di banyak hal demi penyesuaian sebagai tanggapan terhadap perkembangan yang terjadi, terutama di negara Indonesia sendiri. Sesuai dengan fungsinya sebagai hukum dasar dari sistem yang diterapkan di suatu negara, maka sejarah dan perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia dapat dilacak melalui UUD 1945, dan bahkan perdebatan-perdebatan para perumus dalam pembentukannya. Pasal 18 UUD 1945 adalah hasil dari perdebatan para perumus dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah di Indonesia. Pasal ini berbunyi sebagai berikut:

> *"Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa".*

Sebagaimana telah disinggung sekilas di atas, sistem pemerintahan daerah adalah salah satu tema yang paling krusial dalam pembicaraan para perumus UUD 1945. Oleh karena terkait langsung dengan bentuk negara, maka pembicaraan tentang sistem pemerintahan daerah diawali dengan kesepakatan bersama terhadap bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, lalu disesuaikan dengan rumusan tentang sistem penyelenggaraan negara, termasuk hubungannya dengan pembagian daerah, pembagian kewenangan dan hubungan antara pusat dan daerah lalu bagaimana pemerintahan daerah itu dilaksanakan. Hal ini terlihat jelas misalnya dalam rumusan UUD 1945, negara kesatuan telah ditegaskan pertama

sekali di Pasal 1, sementara sistem pemerintahan daerah sendiri baru diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.

Para perumus UUD 1945 sebenarnya telah berdiskusi secara luas jauh sebelum Indonesia merdeka tentang bagaimana kelak negara baru ini akan dijalankan, meskipun jika dilihat secara formal, Muhammad Yamin adalah tokoh pertama yang mengungkapkan konsepnya tentang sistem pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI pertama, tanggal 29 Mei 1945.[113] Dinyatakan "secara formal", karena tema tentang sistem pemerintahan daerah bahkan tidak sekedar menjadi pembicaraan para tokoh bangsa melainkan sudah sampai pada perumusan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Pada tahun 1942, Soepomo bersama Ahmad Subardjo dan Maramis telah merancang satu rumusan tentang pemerintahan di Indonesia. Hanya saja, secara formal, Soepomo baru mengungkapkan rumusan ini dalam sidang BPUPKI pada 15 Juli 1945.[114] Yamin sebenarnya bukanlah merupakan anggota atau bagian dari Panitia Perancang Undang-Undang Dasar. Keikutsertaannya dalam menyampaikan gagasan dalam panitia ini hanya berdasar pada izin dari Soekarno selaku Ketua panitia. Radjiman selaku Ketua BPUPKI bahkan menolak usulan Soekarno agar Yamin duduk dalam Panitia Perangang Undang-Undang Dasar dengan alasan kompetensi Yamin yang tidak sesuai. Oleh Radjiman, Yamin dimasukkan sebagai anggota untuk soal keuangan dan perekonomian yang diketuai oleh Moh. Hatta.[115]

[113] Bagir Manan menyatakan bahwa asumsi ini merujuk sepenuhnya kepada karya Muhammad Yamin (Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945). Lihat, Bagir Manan, *Perjalanan Historis…, op.cit.,* hlm. 9.

[114] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan…, op.cit,* hlm. 768

[115] *Ibid*, hlm. 253-254

Pada hari pertama sidang BPUPKI digelar pada tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengemukakan gagasan mengenai pemerintahan daerah sebagai berikut:

> "Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Urusan Dalam, Pangreh Praja"

Tidak sekedar mengemukakan gagasannya, pada kesempatan itu Yamin juga menyampaikan dalam satu rancangan sementara rumusan UUD tentang sistem pemerintahan di Indonesia. Bunyinya sebagai berikut:

> "Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa".[116]

Selanjutnya, pemikiran Yamin mengenai pemerintahan daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya pada tanggal 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI yang antara lain mengemukakan sebagai berikut:

> "Pemerintah dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan".[117]
>
> "Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru".[118]
>
> Tetapi perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa, neger-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah".[119]

---

[116] *Ibid.*, hlm. 724
[117] *Ibid.*, hlm. 230
[118] *Ibid.*, hlm. 230
[119] *Ibid.*, hlm. 231

Pada bagian lain dari pidato tersebut, Yamin menyatakan pula:

> "…tetapi kita janganlah menyangka, bahwa syarat dekonsentrasi (pembagian kekuasaan pusat di antara badan-badan pusat) dan desentralisasi (pembagian kekuasaan pusat dengan daerah), hanya dapat dilakukan di dalam suatu bondstaat di Indonesia, melainkan dapat pula seperti telah juga terdapat di Jerman dan dijalankan dalam negara persatuan atau eenheidsstaat. Jadi syarat-syarat dekonsentrasi dapat dijalankan dalam negara kesatuan yang berupa eenheidsstaat".[120]

Meskipun bukan merupakan bagian dari anggota Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, gagasan Muhammad Yamin tentang pemerintahan daerah ini memberi pengaruh yang besar terhadap anggota Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, dan bahkan sampai pada bunyi Pasal 18 UUD 1945 sendiri. Dengan begitu, tidak berlebihan jika Bagir Manan menyatakan bahwa bunyi Pasal 18 UUD 1945 sepenuhnya mengikuti rancangan yang diusulkan Yamin. Dalam analisisnya, Manan menarik empat catatan dari gagasan Muhammad Yamin tentang pemerintahan daerah, yakni, *pertama*, tentang rumusan pemerintahan daerah dalam rancangan sementara Undang-Undang Dasar sebagai lampiran pidato tanggal 29 Mei 1945 *persis sama* dengan rumusan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan bab dan pasalnya pun sama (Bab VI, Pasal 18). Ini berarti Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 sepenuhnya mengikuti rancangan yang diusulkan Yamin. Logemann juga mengisyaratkan kesimpulan yang serupa[121]; *kedua*, pemerintahan daerah itu adalah dalam rangka desentralisasi yang diartikan sebagai pembagian kekuasaan pusat dan daerah. Dengan perkataan lain, pemerintahan daerah tidak akan mengandung dekonsentrasi, karena dekonsentrasi hanya mengenai pembagian kekuasaan di antara badan-badan pusat;

[120] *Ibid*, hlm. 236

[121] J.H.A. Logemann, *Keterangan-Keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk. Kelima, Jakarta: Aries Utama, 1985, hlm. 18

ketiga, bahwa pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaat*); dan *keempat*, Yamin menghendaki hanya dua susunan pemerintahan daerah yaitu pemerintahan tengahan yang disebutnya pemerintahan daerah dan pemerintahan bawahan yang terdiri dari desa dan lain-lain kesatuan masyarakat hukum yang sejenis dengan desa. Sayangnya, Yamin tidak menjelaskan apakah pemerintahan tengahan itu pada tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota.[122]

Selain Muhammad Yamin, tokoh lain yang juga mengungkapkan gagasannya tentang sistem pemerintahan daerah antara lain adalah, Soekarno, Soepomo, Amir dan Ratulangi. Mereka adalah bagian dari panitia yang khusus mempersiapkan rancangan Undang-Undang Dasar dalam panitia kecil dari BPUPKI di atas.

Soepomo adalah salah satu tokoh yang banyak dirujuk gagasannya tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Meskipun dinyatakan gagasan Soepomo banyak dipengaruhi oleh gagasan yang telah disampaikan Yamin sebelumnya,[123] namun gagasan yang disampaikan Soepomo memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang sistem pemerintahan daerah di Indonesia kelak, termasuk tentang daerah-daerah istimewa.

Dalam sidang BPUPKI tanggap 15 Juli 1945, sebagai Ketua Panitia kecil Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo memaparkan sebagai berikut:

---

[122] Bagir Manan, *Perjalanan Historis*, *op.cit*, hlm. 12-13

[123] Perubahan gagasan Soepomo tentang pemerintahan daerah akan tampak lebih jelas ketika kita membandingkan rancangan yang dibuatnya bersama Ahmad Subardjo dan Maramis dengan rancangan yang dipaparkan Soepomo dalam siding BPUPKI. Rancangan yang dibuat Soepomo, dkk pada tahun 1942 itu mengesankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia kelak adalah sentralistis (memusatkan pemerintahan di satu tangan yakni pemerintah pusat dengan meniadakan dewan-dewan yang lazimnya merupakan pencerminan pemerintahan daerah yang mandiri (otonom). Berbeda, paparan yang disampaikan Soepomo pada sidang BPUPKI, konsep pemerintahan daerah yang disampaikan Soepomo justru sebaliknya, yakni desentralisasi.

> "Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi Pasal 16:
>
> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Dari pemikiran yang disampaikan Soepomo baik dalam sidang BPUPKI maupun dalam sidang PPKI, Bagir Manan menyimpulkan tiga pokok pikirannya. *Pertama*, Pemetintahan daerah disusun dalam kerangka Negara Kesatuan; *Kedua*, pemerintahan daerah akan tersusun dalam daerah besar dan daerah kecil. Daerah kecil menurut Soepomo adalah desa (sama seperti pengertian yang diberikan Yamin) dan susunan pemerintahan asli lainnya yang semacam atau setingkat desa. Di samping desa, Doepomo menghendaki pula agar susunan asli yang berupa kerajaan-kerajaan yang berstatus sebagai *Zelfbesturende Lanschappen*, tetap dipertahankan sebagai satuan daerah dalam lingkungan negara kesatuan; dan *Ketiga*, pemerintahan daerah yang disusun tersebut menurut Soepomo adalah daerah otonom. Hal ini nyata dari keterangan Soepomo baik pada tanggal 15 Mei 1945 maupun 18 Juli 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah akan mempunyai dewan permusyawaran rakyat (15 Juli) atau dewan perwakilan rakyat (18 Agustus).[124]

Merujuk pada paparan Muh. Yamin dan Soepomo tentang pembagian daerah di Indonesia, Ni'matul Huda menyimpulkan tiga esensi yang dikandung Pasal 18 UUD 1945 itu. *Pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan

[124] Bagir Manan, *Perjalanan Historis…, op.cit,* hlm. 17-19

pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan *"memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara"*. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan *"memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"*.[125]

Dalam rancangan UUD terdapat Pasal 17 di bawah Bab IV yang berjudul "Tentang Pemerintahan Daerah".

> *Pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa.*

Rancangan pasal 17 tersebut, kemudian disempurnakan menjadi Pasal 18 di bawah Bab VI yang berjudul Pemerintah Daerah.

> *Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa.*

Bhenyamin Hoessein mengemukakan, baik wacana di kalangan *the founding fathers* sewaktu pembahasan rancangan UUD maupun rumusan yang muncul dalam Pasal 18 UUD 1945 mengandung kerancuan pemikiran yang dapat menyesatkan pada tahap penjabarannya dalam Undang-undang pemerintahan daerah.[126] Hal ini terbukti misalnya dengan penjelasan authentik (resmi) terhadap Pasal 18 UUD 1945 tersebut oleh Soepomo sebagai berikut:

---

[125] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara…, op.cit*, hlm. 282-283

[126] Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945", Makalah Disampaikan pada, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema: *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003, hlm. 7-8

I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaat*" maka Indonesia tak akan mernpunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan pula dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtgemeenchappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undangundang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

II. Dalam territoir negara Indonesia terdapat +250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dilihat dari judul Bab, yaitu Pemerintah Daerah maka Pasal 18 mengatur desentralisasi. Pembagian daerah yang dimaksud adalah pembagian wilayah. Sedangkan daerah besar dan daerah kecil adalah daerah otonom dilihat dari perspektif spasial. Kata-kata "dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara" dalam pasal tersebut tidak diragukan lagi mengandung makna demokrasi. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan secara jelas bahwa pemerintahan

yang bersendi atas dasar permusyawaratan menuntut adanya lembaga perwakilan rakyat. Secara ekplisilt keberadaan lembaga tersebut ditonjolkan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Lembaga perwakilan rakyat daerah hanya relevan dengan desentralisasi dan bukan dekonsentrasi. Baik secara teoritis maupun empiris lembaga ini merupakan salah satu elemen yang esensial dalam pemerintahan demokrasi. Pernyataan dalam penjelasan UUD 1945 "....di dalam lingkungannya yang bersifat "staat", juga dapat ditafsirkan dialamatkan kepada daerah otonom (*desentralisasi*) dan bukan kepada daerah administrasi (*dekonsentrasi*) dalam konteks *local state government* atau *fragmented field administration.*[127]

Namun, dengan munculnya kata-kata "Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka" pada kalimat ketiga penjelasan, maka pasal 18 dicerna oleh UU No.5 tahun 1974 mengatur pula penyelenggaraan dekonsentrasi. Penjelasan tersebut mempunyai makna bahwa di Indonesia akan terdapat daerah otonom yang secara serta merta sebagai daerah administrasi dan akar, terdapat pula daerah administrasi belaka tanpa disertai daerah otonom. Oleh karena itu, dalam UU No. 5 Tahun 1974 dimungkinkan pembentukan Wilayah (Daerah) Administrasi tanpa disertai Daerah Otonom, tetapi sebaiknya setiap pembentukan Daerah Otonom diharuskan berhimpit dengan Daerah (Wilayah) Administrasi yang setara. Atas dasar penafsiran tersebut UU No. 5 Tahun 1974 diberi judul Pemerintahan di Daerah yang mengatur baik *local government* maupun *local state government*.[128]

UUD 1945 adalah landasan utama yang akan dijadikan sebagai sebagai acuan dasar untuk membentuk aturan-aturan yang berada di bawahnya secara

[127] *Ibid*, hlm. 8
[128] *Ibid*.

hierarkis. Kajian di bawah ini akan mengurai bagaimana Pasal ini diterjemahkan dalam beberapa Undang-Undang tentang pemerintahan daerah. Meskipun pernah diganti dengan Konstitusi RIS tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, UUD 1945 adalah hukum dasar yang jauh lebih lama dari pada dua konstitusi tersebut.

B.2. Bentuk Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Merujuk pada paparan sejarah dan perkembangan sistem pemerintahan daerah di atas, dapat disimpulkan dari subsatansi semua undang-undang tentang pemerintahan daerah itu, pada dasarnya memberikan otonomi kepada daerah. Adapun pola otonomi yang dianut adalah sebagai berikut. *Pertama*, otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata, diatur dalam UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948; *kedua*, otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965; *ketiga*, otonomi nyata dan bertanggung jawab, diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974; dan *keempat*, otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.[129] Hal ini mengandung makna bahwa semangat yang sejak semula dibangun melalui UUD 1945 adalah bahwa otonomisasi bagi daerah; otonomi yang seluas-luasnya. Bagi Solly Lubis, pemberian otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah-daerah itu sama sekali tidak

[129] Ismu Gunadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945,* dalam Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 2 Mei 2011, hlm. 308-309

bertentangan, baik dengan nilai-nilai dan asas persatuan, kerakyatan dan keadilan, maupun diuji kepada pasal-pasal UUD yang pernah berlaku di Indonesia.[130]

Dalam berbagai UU tentang Pemerintahan Daerah sejak awal telah terdapat pengklasifikasian terhadap bentuk-bentuk daerah sesuai dengan otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah tersebut. Secara umum, bentuk-bentuk daerah dilihat dari sisi otonomi yang diberikan kepadanya dapat dibagi menjadi tiga, *pertama*, daerah dengan otonomi umum; *kedua*, daerah istimewa; dan *ketiga*, daerah khusus.

Terkait yang pertama, penting dikemukakan terlebih dahulu bahwa istilah daerah dengan otonomi umum atau dengan otonomi umum saja tidak didapati dalam pengaturan, baik dalam UUD maupun dalam regulasi tentang pemerintahan daerah. Yang ada hanyalah isitilah otonomi daerah saja. Disebut "daerah dengan otonomi umum" atau "otonomi umum" saja, merujuk pada kenyataan bahwa otonomi yang diberikan dan diberlakukan pada sebagian besar daerah di Indonesia dalam satu pengaturan. Pada sebagian besar daerah di Indonesia, otonomi yang dijalankan sepenuhnya merujuk pada satu Undang-Undang saja, tanpa ada pengaturan lebih lanjut dalam UU pembetukan daerah tertentu mengenai seluk beluk otonomi yang diterimanya, sebagaimana UU yang mengatur tentang satu daerah yang memiliki status sebagai daerah istimewa atau daerah khusus.

Landasan dasar pelaksanaan otonomi umum adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai kewenangan yang diberikan. Hal-hal yang diatur antara lain

[130] Lihat, Solly Lubis, *Aceh Mencari Format Khusus*, dalam Jurnal Hukum Vol. 01 No. 1 Tahun 2005, hlm. 1

Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus, Pembagian Urusan Pemerintahan, Penyelenggaraan Pemerintahan, Kepegawaian Daerah, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Perencanaan Pembangunan Daerah, Keuangan Daerah, Kerja Sama dan Penyelesaian Perselisihan, Kawasan Perkotaan, Desa, Pembinaan dan Pengawasan, dan Pertimbangan dalam Kebijakan Otonomi Daerah.

Selain daerah dengan otonomi umum, terdapat empat daerah di Indonesia saat ini dinyatakan sebagai daerah yang memiliki otonomi khusus. Kekhususan itu sesuai dengan keterangan dalam UU masing-masing daerah itu. Empat daerah yang dimaksud adalah Daerah Istimewa Yogyakarta,[131] Daerah Khusus Ibukota Jakarta,[132] Nanggroe Aceh Darussalam,[133] dan Papua[134]. Dilihat dari bentuk daerah hanya Yogyakarta yang dinyatakan sebagai daerah istimewa, sementara yang lainnya disebut dengan daerah khusus.

Secara akademis, istilah "istimewa" dan "khusus" pada dasarnya masih berada dalam perdebatan para pakar, bahkan lebih jauh lagi tidak jarang dijumpai kesalahan persepsi antara dua istilah tersebut. Kesalahan persepsi itu sangat terasa ketika beberapa pihak menganggap bahwa kedua istilah itu memiliki makna yang sama, padahal sebenarnya berbeda. Daerah istimewa dan daerah khusus memang mendapat perlakuan yang sama-sama istimewa dari negara, namun secara

[131] Keistimewaan Yogyakarta berdasar pada UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam perkembangannya, keistimewaan Yogyakarta menjadi polemik yang terus berlangsung hingga sekarang. Hal ini disebabkan karena penerbitan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap sebagian kalangan telah mengurangi ruh keistimewaan Yogyakarta. Begitu juga ketika UU ini diubah dengan penerbitan UU No. 32 Tahun 2004 tetap dinilai belum sempurna dan juga mengurangi ruh keistimewaan Yogyakarta. Pasal 226 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 adalah pokok persoalannya.

[132] Kekhususan Jakarta berdasar pada Undang-Undang No.34 tahun 1999 Tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta

[133] Kekhususan NAD berdasar pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

[134] Kekhususan Papua berdasar pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

substansi keduanya berbeda. Dalam berbagai kesempatan, Mahfud MD mengungkapkan perbedaan substansi antara daerah daerah ini. Menurutnya, Daerah istimewa adalah daerah yang mendapat perlakuan istimewa berdasar faktor warisan sejarah. Sedangkan daerah khusus mendapat perlakuan istimewa berdasarkan faktor situasional di daerah tersebut. Lebih lanjut, Mahfud MD juga menyatakan bahwa saat ini hanya Yogyakarta saja yang menyandang status sebagai daerah istimewa,[135] sementara lainnya merupakan daerah khusus.

Dengan melihat pada perkembangannya, suatu daerah di Indonesia memiliki peluang untuk berubah status dari statusnya semula atau justru penambahan terhadap status daerah tersebut. Aceh, misalnya, menurut UU No. 44 Tahun 1999 dan UU tentang Aceh sebelumnya menyatakan bahwa daerah ini adalah daerah istimewa.[136] Dalam perjalanannya, Aceh juga memiliki status sebagai daerah khusus berdasarkan UU No. 18 Tahun 2001.[137] Selanjutnya, ketika UU No. 11 Tahun 2006 terbit, status Aceh justru terkesan tidak jelas, sebab selain dikatakan sebagai daerah khusus, juga dikatakan sebagai daerah istimewa, dan

[135] Lihat dalam, http://www.tempo.co/hg/politik/2010/12/01/brk,20101201-295777,id.html. Diakses pada 5 Februari 2012

[136] Penyelenggaraan keistimewaan bagi Aceh menurut UU ini mencakup empat hal, yaitu; Penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

[137] Menurut penulis, meskipun UU No. 18 Tahun 2001 secara eksplisit menyatakan otonomi khusus bagi Aceh, namun bukan berarti status istimewa yang dimiliki Aceh sebelumnya menjadi hilang. Status tersebut masih melekat bagi Aceh oleh karena ketentuan-ketentuan dalam UU ini yang berkaitan dengan kekhususan sebagaimana ditentukan oleh UU No. 44 Tahun 1999 jelas masih melekat, bahkan diperkuat. Kekhususan bagi Aceh sendiri bias didapati dalam berbagai pasal dalam UU No. 18 Tahun 2001, seperti terkait dengan pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah oleh KIP, pengangkatan Kepala Kepolisian NAD, Peradilan Syariat Islam, pembetukan Qanun (peraturan daerah) oleh pemerintahan daerah dapat dilakukan dengan sangat leluasa. Penjelasan UU Otonomi Khusus bagi Aceh ,secara eksplisit menyebutkan bahwa sebagai instrumen kekhususan Aceh, Qanun Provinsi NAD dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialist derogat legi generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadapnya. Aceh yang memiliki status ganda itu, terjawab ketika UU No. 11 Tahun 2006 diterbitkan. Dalam Penjelasan UU ini, dinyatakan bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi

juga terdapat pernyataan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sehingga beberapa pihak mengasumsikan bahwa Aceh kini berstatus pemerintahan sendiri (*self government*).[138] Inilah sebabnya, dalam dataran diskursus para pakar bersinggungan dengan status Aceh apakah daerah khusus atau istimewa.

Ditinjau dari sisi sejarahnya, UUD 1945 memang hanya menyebut "daerah istimewa" saja dalam Pasal 18. Pasal ini berbunyi, *"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*". Pada alinea terakhir penjelasan Pasal ini, lebih lanjut dijelaskan bahwa *"Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut"*. Dengan penjelasan ini, bagi Ni'matul Huda, telah jelas bahwa kata *memangang dan mengingati* mengandung arti "menghormati", atau dengan kata lain "tidak mengabaikan". Jadi konsekuensi dari jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau peraturan perundang-undangan mengenai "daerah yang bersifat istimewa" itu haruslah tidak

[138] Dalam UU No. 11 Tahun 2006, instrumen keistimewaan dan kekhususan secara eksplisit tersebar luas dalam berbagai pasal di dalamnya. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa berbagai instrumen kekhususan aceh dalam beberapa UU sebelumnya dimasukkan juga, dan bahkan diperkuat, dalam UU ini. Selain dua istilah itu, UU ini juga berulang kali menyatakan bahwa pemberian otonomi khusus itu adalah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Selain itu, dalam Penjelasannya, Aceh dinyatakan sebagai daerah dengan otonomi seluas-luasnya.

mengabaikan hak asal usul daerah tersebut.[139] Hal ini juga berarti bahwa daerah istimewa mesti merujuk pada sejarah dari daerah terkait.

UUD 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoin*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Tetapi, dari bermacam-macam hak itu secara garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yakni:[140]

1. Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata "susunan asli";
2. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin; dan
3. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Sementara istilah daerah khusus baru muncul dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945 paska amandemen). Di dalamnya daerah khusus dan daerah istimewa ditegaskan secara eksplisit. Pasal 18B ayat (1) berbunyi:

> *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*

Ketentuan ini dilanjutkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 2 ayat (8) UU ini berbunyi *"Negara mengakui dan*

[139] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah…, op.cit*, hlm. 7
[140] Sujamto dalam Ni'matul Huda, *ibid*, hlm. 7-8

menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Sementara dalam penjelasannya didefiinisikan bahwa *"Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus, sedangkan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta."*

Pengaturan seperti ini menggambarkan kepada kita bahwa potensi bertambahnya daerah yang bersifat khusus terbuka lebar. Namun, pengaturan yang secara eksplisit menyebutkan dua daerah yang termasuk dalam daerah istimewa (Aceh dan Yogyakarta) memberi kesan bahwa daerah istimewa tidak lagi dibuka untuk daerah-daerah, atau paling tidak lebih sulit dibanding dengan daerah yang bersifat khusus. Hal ini akan lebih jelas jika kita mengamati tata cara pembetukan daerah dan kawasan (daerah) khusus di Indonesia dalam Pasal 9.[141] Pasal 9 UU ini hanya mengatur bagaimana pengaturan tentang daerah khusus, tetapi tidak terhadap daerah yang bersifat istimewa.

Meskipun secara bahasa terdapat istilah daerah istimewa dan daerah khusus, namun dalam konteks otonomi, otonomi yang diberikan kepadanya memiliki istilah yang sama, yakni otonomi khusus. Untuk lebih lanjut, kekhususan setiap daerah istimewa dan daerah khusus ditentukan lebih lanjut dalam UU Pemerintahan daerah yang berlaku *plus* UU tentang daerah terkait.

[141] Pasal ini menentukan bahwa *Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota* (ayat (1)). Kawasan khusus ini lalu didefinisikan dalam penjelasan pasal ini: *"Kawasan khusus adalah kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, budaya, lingkungan dan pertahanan dan keamanan. Dalam kawasan khusus diselenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu sesuai kepentingan nasional. Kawasan khusus dapat berupa kawasan otorita, kawasan perdagangan bebas, dan kegiatan industri dan sebagainya."*

Untuk daerah Istimewa Yogyakarta misalnya, kekhususan yang diberikan kepadanya berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 yakni terkait dengan kepala daerahnya yang tidak diselenggarakan dengan pemilihan sebagaimana daerah-daerah lainnya. Kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan dengan penetapan oleh pemerintah kepada Sultan sebagai Raja di Yogyakarta. Jika merujuk pada pembagian Amrah Muslimin, maka desentralisasi yang berlaku bagi Yogyakarta adalah desentralisasi politik, meskipun sifatnya adalah budaya.[142]

[142] Amrah Muslimin membagi desentralisasi kepada tiga bentuk, yaitu politik, fungsionil dan kebudayaan. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah…*, *op.cit*, hlm. 65-66

BAB III

MENINJAU STATUS ACEH: OTONOMI KHUSUS ATAU *SELF GOVERNMENT*

Penandatangan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Indonesia dengan GAM yang dilakukan beberapa saat setelah Tsunami melanda Aceh, telah membawa satu kesimpulan bagi sebagian kalangan bahwa MoU disepakati karena terjadinya bencana alam tersebut. Dalam bahasa lain sering diistilahi sebagai berkah dari terjadinya Tsunami di Aceh. Anggapan ini tentu saja tidak salah, tapi juga tidak sepenuhnya benar. Jika ditelusuri kronologinya, tercapainya kesepakatan berdamai antara pihak GAM dan RI pada dasarnya juga merujuk pada kondisi masyarakat Aceh yang telah menderita dalam waktu yang tidak singkat. Kesadaran bersama terhadap hal tersebut membawa konsekuensi psikologis untuk mewujudkan hidup tenang dan damai bagi masyarakat Aceh. Pihak GAM menyadari bahwa untuk mewujudkan Aceh yang sejahtera, tidak akan pernah dapat tercapai jika keadaan terus berada dalam kondisi konflik, sementara pihak RI selain juga memikirkan hal tersebut, juga berorientasi pada kepentingan nasional, terutama terhadap potensi efek domino yang juga dapat terjadi pada daerah-daerah lainnya, dan membangun citra baik di mata internasional. Namun begitu, kedua belah pihak tentu saja tidak dapat ingin wibawa mereka jatuh di hadapan pihak lainnya, sehingga alotnya perundingan sebagaimana digambarkan banyak penulis, tidak dapat dihindari.

Lahirnya MoU Helsinki bagaimanapun merupakan tonggak awal dari terwujudnya "Aceh baru" dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dikatakan baru, karena setelah MoU lahir lalu diformalisasi melalui UU No. 11 Tahun 2006, berbagai hal yang sebelumnya belum pernah ada di Aceh, diberikan kepada Aceh sebagai konsekuensi dari MoU tersebut dan aspek kesejarahan Aceh.

MoU Helsinki mengatur berbagai kesepakatan yang terdiri dari enam poin. Pada poin *pertama*, diatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Hal ini menyangkut pembuatan undang-undang Pemerintahan Aceh; Partisipasi politik yang di dalamnya terdapat klausul pendirian partai politik lokal Aceh; masalah ekonomi yang antara lain menyebutkan "Aceh berhak menguasasi 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya"; dan perundang-undangan; dalam poin *kedua*, MoU mengatur tentang Hak Asasi Manusia. Di dalamnya antara lain ditentukan pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia dan juga pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; poin *ketiga* berisi tentang amnesti dan reintegrasi ke dalam Masyarakat; poin *keempat* berisi tentang pengaturan keamanan; poin *kelima* tentang pembentukan Misi Monitoring Aceh; dan poin *keenam* tentang penyelesaian perselisihan.

Meskipun merupakan satu naskah yang disepakati bersama, namun dalam implementasinya terdapat berbagai permasalah dan kendala. Problem utama yang dihadapi kedua belah pihak adalah mengenai pemaknaan terhadap MoU itu sendiri. Para mantan GAM menganggap bahwa isi MoU itu memberikan keleluasaan bagi masyarakat Aceh untuk mengatur diri sendiri. Mereka sering menggunakan istilah *self government*. Mereka tidak sependapat dengan istilah "otonomi khusus" maupun "otonomi luas" yang diterapkan ke Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Sedangkan Pemerintah Indonesia lebih cenderung memaknai MoU sebagai bentuk "otonomi luas" bagi NAD. Pemerintahan sendiri

(*self government*) akan dapat mengurangi arti penting Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahkan beberapa kalangan di Jakarta, mengkhawatirkan NAD lepas dari NKRI, bila MoU Helsinki dimaknai sebagai *self government*.[143]

Istilah "otonomi khusus atau otonomi luas" yang menjadi pegangan pemerintah RI dan istilah "self government", memang menjadi salah satu tema yang paling krusial semasa perundingan. Berbagai referensi menggambarkan bahwa kedua istilah ini bahkan sempat mengancam gagalnya perundingan kedua belah pihak. Dalam pengamatan penulis, problem kesalahpahaman ini sebenarnya adalah efek dari tidak tegasnya penetapan status Aceh dalam MoU Helsinki di samping meskipun sudah memiliki pemahaman yang sama namun sangat minim dalam hal sosialisasinya. Perdebatan yang terus berlangsung hingga saat ini di kalangan akademisi tentang status Aceh "sebenarnya", juga merupakan bagian dari kerangka di atas.

Menurut penulis, mengklarifikasi bagaimana status Aceh sebagaimana dijalankan sejak UU Pemerintahan Aceh diterbitkan hingga saat ini, tidak dapat hanya ditinjau dari sisi regulasinya (UU No. 11 Tahun 2006) saja, melainkan juga harus ditelusuri bagaimana proses perundingan yang berlangsung saat itu, khususnya terkait dengan perdebatan tentang status Aceh; otonomi khusus atau *self government*. Penelusuran terhadap kronologi ini berguna untuk mengetahui semangat yang sebenarnya dibangun dari rumusan-rumusan yang ada dalam MoU Helsinki dan UU Pemerintahan Aceh, meskipun UU Pemerintahan Aceh sendiri

[143] M. Hamdan Basyar, "Prospek Reintegrasi Aceh: Sebuah Catatan Penutup", dalam M. Hamdan Basyar, dkk, *Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 157

beberapa kali mencantumkan terminologi ‘otonomi khusus’ dan ‘otonomi seluas-luasnya’ bagi Aceh.

A. Desain Tata Ruang Administrasi dalam Sistem Pemerintahan *Self Government*

Istilah *self government* sebagai sebuah sistem pemerintahan dalam suatu negara, pada dasarnya merupakan sistem lama yang banyak diterapkan di Eropa dan Afrika, khususnya paska Perang Dunia kedua. Untuk kawasan Asia sendiri, saat ini sudah akrab dengan sistem ini, meskipun masih terbas. Beberapa negara Asia yang menerapkan *self government* dalam sistem pemerintahannya adalah Hongkong (berdasarkan *Hongkong Agreement* tahun 1997), Tibet (berdasakan *17 point Agreement on Measures for Peaceful Liberation of Tibet*, tahun 1951, dan Sabah-Serawak (pada tahun 1963).[144] Bagi Indonesia sendiri, sistem ini masih asing oleh karena belum pernah mempraktikkannya, bahkan tuntutan terhadap pemberlakuan sistem ini di suatu daerah.

Charles Sumner, sebagaimana dikutip Yusra Habib Abdul Ghani menyatakan, *self Government* berarti *“Rational, candid and manly conduct and independence in our concern, which does not admit the interference of others”* (“Masuk akal, bebas dan berperilaku berani dan merdeka dalam pelbagai urusan kita, yang menolak keterlibatan pihak lain”. Lebih jauh dikatakan: *“Self*

[144] Yusra Habib Abdul Ghani, *Self Government: Studi Perbandingan Tentang Desain Administrasi Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta: Paramedia Press, 2009, hlm.70; hlm. 97-98; dan hlm. 149-150

Government merupakan kata original Amerika. Ia adalah buah dari kebebasan di Amerika, tetapi jarang diketahui orang di Eropa dan Asia".[145]

Definisi *Self Government* yang lebih konkrit adalah: *"government of a group by the action of its own members, as in electing representatives to make its laws"*. Berangkat dari definisi ini, kemudian dikembangkan lebih jauh dan langsung dihubungkan dengan *self control*, mempertegas implementasi daripada pengendalian diri (*self restraint*), perilaku (*conduct*), karakter (*character*), stabilias (*stability*), konsep ekonomi, hak menentukan nasib diri sendiri (*self determination*) dan merdeka (*independence*) dan status wilayah atau negara, seperti:[146]

1. Laos, yang diberi status sebagai *"guatanted Self Government"* dalam French Union pada 19 Juli 1949)
2. Iraq, yang diletakkan fondasi *"democratic Self Government"*
3. Inggris, yang membangun dan memperluas administrasi dengan sistem *"city Self Government*)
4. Suatu etnik minoritas yang mempunyai hak untuk *Self Government in area*
5. Bekas satu empayer yang luas, siap melaksanakan sistem *Self Government for many years*.

Dari sini nampak jelas bahwa *Self Government* ternyata sangat abstrak, yang validitasnya dapat mencakup pelbagai bidang, seperti: organisasi, *personal conduct or family units*, bahasa, profesi, badan-badan industri, penerbangan, penjualan mata uang, imigrasi, kesehatan, pembangunan infrastruktur, agama, otonomi, etnik, sosial budaya, hukum, politik, batas wilayah, administrasi daerah yang tidak memiliki perwakilan dalam lembaga legislatif. Tuntutan tersebut sangat fundamental dalam sistem pemerintahan demokrasi.[147] Hanya saja, Ostrom memberikan prasyarat terhadap hal ini. Menurutnya, sistem *self governance* hanya

[145] *Ibid*, hlm. 25
[146] *Ibid*.
[147] *Ibid*.

akan mampu merefleksikan dirinya dalam bentuk sistem "pemerintahan sendiri" yang demokratis (*democratic self governance system*) bila terpenuhinya beberapa prasyarat utama, antara lain: (a) harus adanya pengaturan secara spesifik tentang mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan itu sendiri; dan (b) masyarakat (*those who are governed*) harus memiliki hak kebebasan yang sama dalam mengekpresikan kepentingannya *vis-a-vis* pemerintah, serta memiliki hak konstitusi dalam mengendalikan otoritas yang dijalankan oleh pemerintah.[148]

Bila beberapa syarat utama tersebut tidak dipenuhi, maka praktik sistem "pemerintahan sendiri" juga sangat potensial membawa sejumlah bahaya. Di antara bahaya yang dimaksud adalah, akan terjadinya sentralisasi kekuasaan pada unit-unit pemerintahaan yang ada, ketika prinsip pembagian kekuasaan dilakukan, dan hak otonomi penuh diberikan, namun tidak disertai oleh pengaturan mekanisme *check and balances* yang jelas, dan tidak berperannya secara maksimal partisipasi masyarakat.[149]

Merujuk pada pengalaman-pengalaman di beberapa negara, *self government* juga memiliki kesamaan dengan sistem otonomi otonomi khusus ataupun sistem otonomi seluas-luasnya, yakni mesti menentukan bidang-bidang tertentu yang akan diterapkan oleh pihak daerah yang diberi status *self government* itu. *Self government* dalam kaitannya dengan kebebasan menggunakan ungkapan asli, misalnya, bisa dijumpai di Spanyol, terutama di beberapa daerah yang berbeda budaya dan bahasanya, seperti Catalonia, Baque Idans dan Galicia. Sebelumnya, bahasa Catalan dan Basque dilarang digunakan di

[148] LIPI, *Pandangan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Tentang RUU Pemerintahan Aceh*, Disampaikan Dalam Rapat Dengar Pendapat Dengan Pansus RUU Pemerintahan Aceh DPR RI, Jakarta, 6 Maret 2006, hlm. 4

[149] *Ibid*.

sekolah, media dan pertemuan umum. Penyelenggaraan *self government* tentang infrastruktur, ekonomi, industri dan politik, dapat disaksikan di New South Wales, yang kemudian dikenal sebagai koloni pertama yang dibenarkan oleh Inggris untuk melaksanakan *self government*. Sementara di Harmburg, *self government* dilaksanakan dengan dasar pertimbangan-pertimbangan logis dan rasional guna mengurangi beban pemerintah pusat. Harmburg yang merupakan salah satu *state* di Jerman bahkan mendapatkan wewenang melebihi seorang menteri, yang berkuasa penuh seperti pemerintah pusat dalam bidang pendidikan umum, pelayanan kesejahteraan, pengairan air bersih, limbah kotoran, fasilias pariwisata, perpustakaan negeri, pemeliharaan dan penjagaan kesehatan serta mengontrol lembaga-lembaga kesehatan umum[150]

Ketika memberikan pandangan kepada RUU Pemerintahan Aceh di Gedung DPR, LIPI memaparkan bagaimana konsep dasar dari sistem *self government* ini. Menurut LIPI, prinsip dasar dari sistem *self government* adalah, (1) Adanya unit-unit pemerintahan yang secara legal-formal memiliki hak otonom atau berstatus independen; (2) Tetapi diantara unit pemerintahan tersebut tetap terintegrasi dan saling mengisi serta membutuhkan (inter-dependensi) satu dengan lainnya; dan (3) Adanya koorporasi dan kompetisi antar unit-unit pemerintahan dalam upaya mencapai suatu tujuan kolektif yang telah disepakati. Sementara itu persyaratan yang harus dipenuhi: (1) Harus adanya pengaturan secara spesifik tentang mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan; dan (2) Masyarakat *(those who are governed)* harus memiliki hak kebebasan yang

[150] Lihat lebih lanjut dalam, Yusra Habib Abdul Ghani, *ibid*, hlm. 28-29

sama dalam mengekpresikan kepentingannya *vis-a-vis* pemerintah, serta memiliki hak konstitusi dalam mengendalikan otoritas yang dijalankan oleh pemerintah.[151]

Dalam sejarah penyelenggaraan sistem *self government* di beberapa negara, konflik antara pusat dan daerah sering menjadi latar belakang, sehingga sistem ini menjadi alternatif solusi untuk mengatasi konflik yang bersifat substansial, misalnya terkait dengan tuntutan kemerdekaan oleh daerah tersebut. Penerapan sistem *self government* dengan alasan ini dapat diidentifikasi di beberapa negara di dunia, seperti Tibet. Selain itu, penerapan sistem *self government* adapula dengan alasan lainnya, seperti alasan perbedaan sejarah, karakteristik budaya, batas wilayah dan penyelenggaraan administrasi dalam lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang berbeda dengan negara induk. Misalnya, Færø yang mengajukan tuntutan kemerdekaan karena penduduk setempat merasa lebih dekat dengan Norwegia daripada Denmark sebagai induknya. Selain itu, problem letak geografi yang jauh dari Denmark, perbedaan ideologi, politik dan sosial budaya antara Færø dan Denmark menjadikan referndum yang dilakukan pada 1946 yang hasilnya rakyat memilih kemerdekaan Færø. Namun setelah Ratu Denmark turun tangan melobi, maka dicapailah solusi politik dengan memberikan status *self government* bagi Færø pada tahun 1948.[152]

Secara umum, pengalaman pemberian *self government* kepada daerah di berbagai negara akan berimplikasi positif, khususnya kepada daerah yang diberi status tersebut. Hal ini membuktikan bahwa hal yang dituntut oleh daerah tersebut sangat realistis untuk kepentingan masyarakat yang ada di daerah tersebut. Lebih daripada itu, hal ini juga mengindikasikan bahwa faktor kurang pekanya

[151] LIPI, *op.cit*, hlm. 4
[152] Lihat, Yusra Habib Abdul Ghani, *op.cit*, hlm. 60

pemerintah pusat terhadap problem-problem yang dihadapi daerah terkait sangat kentara terlihat. Padahal, tujuan daripada pembentukan suatu negara tiada lain kecuali memberi kesejahteraan bagi rakyatnya.

Yusra Habib Abdul Ghani memberi gambaran sederhana terkait sistem yang diadakan dalam kerangka *self government*. Baginya, apa yang dinamakan negara dan penguasa pada prinsipnya sama saja dengan institusi keluarga. Seluruh anggota keluarga adalah individu-individu yang mempunyai hak dan kewajiban mematuhi *'rule of game'* keluarga. Status orang tua sebagai penguasa dalam keluarga, wajib memberi pendidikan dan penerangan kepada anggota keluarga bahwa, sesudah dewasa nanti, mesti berani menentukan pilihan dan mampu hidup berdikari –tidak selamanya bergantung kepada orang tua—tanpa harus memutuskan ikatan pertalian keluarga. Ini berarti, perlu pendidikan kesadaran berpolitik berbangsa dan bernegara lebih dini, mentalitas pengabdian dan pengayaan pengetahuan, terutama tentang model administrasi yang modern dan terbuka.[153]

Namun begitu, penggambaran Yusra Habib ini, khususnya bagi penulis, tampak terlalu sederhana dalam memandang sebuah negara. Penggambaran sedehana semacam ini juga sangat rentan terhadap anggapan bahwa tujuan membentuk suatu negara, di samping untuk mencerdaskan rakyatnya, mensejahterakan rakyat khususnya dalam bidang ekonomi, politik, dan lainnya, juga perpecahan dari negara induknya jika sudah dinilai atau dianggap mampu untuk menjadi mandiri. Hal ini juga tidak realistis atau paling tidak (bisa dibilang) sangat susah untuk direalisasikan, bahkan di negara dengan bentuk federal

[153] *Ibid*, hlm. xii

sekalipun. Hal ini antara lain disebabkan karena paradigma bernegara memang telah sampai pada kesimpulan kesejahteraan rakyat secara bersama (paling tidak) dalam lingkup negara tersebut. *Self government* dinyatakan sebagai sebuah alternatif, jika dalam sebuah negara terjadi problem antara pusat dan daerah yang telah mencapai *deadlock*. Dari beberapa contoh yang dikemukakan di atas, *self government* menjadi alternatif yang disebabkan antara lain karena di satu pihak (umumnya pemerintah pusat) membatasi ruang gerak bagi pihak lain (umumnya daerah) untuk mengembangkan diri sendiri, yang pada akhirnya muncul satu keinginan untuk (bahkan) melepaskan diri dari negara induknya. Oleh karenanya, tuntutan sistem *self government* yang dikemukakan suatu daerah terhadap negara induknya selalu berorientasi pada kebebasan penuh, menskipun dalam hal-hal yang ditentukan dan disepakati bersama.

Dalam konteks Inggris, Lawrence James dalam karyanya *'The Rise and Fall of the Inggris Empire'* mengatakan, sistem pemerintahan sendiri dimaksudkan untuk menamatkan sistem ekonomi dan hukum kolonial, pemerintahan yang absolut dan monarki; yang menuntut diselenggarakannya pemerintahan sendiri dalam pelbagai bidang. Jadi, jiwa dan semangat pemerintahan sendiri lebih tua daripada negara. Negara tidak mampu melahirkan pemerintahan sendiri, tetapi bila salah urus, mereka akan menghancurkannya. Jadi sangat penting ditegaskan secara pasti dalam hubungannya dengan aspek kepemilikan pribadi, umum, negeri dan bisnis, dimana orang tidak dibenarkan merusak prinsip pemerintahan sendiri. "Untuk itulah perlu dicari beberapa

instrumen, yakni: Konstitusi yang membuat rumusan secara rinci mengenai perkara-perkara yang akan dilaksanakan dalam pemerintahan sendiri.[154]

Dalam praktiknya, daerah-daerah yang diberikan status *self government* akan lebih leluasa untuk menyelenggarakan administrasinya sendiri, tanpa terlebih dahulu harus mengacu pada kehendak yang secara umum diberlakukan kepada daerah-daerah lainnya dengan dasar hukum tertinggi di negara tersebut. Kalimat 'mengacu pada kehendak yang secara umum diberlakukan kepada daerah-daerah lain dengan dasar hukum tertinggi..' itu dapat pula ditafsirkan dengan "kehendak pemerintah pusat", meskipun dalam hal-hal tertentu yang disepakati bersama, peran pemerintah pusat masih dapat ikut di dalamnya.

Sabah dan Serawak (masuk dalam kedaulatan malaysia), misalnya, bebas mengatur ekonomi masing-masing negeri dengan tidak mesti mengacu pada kehendak Kerajaan pusat Malaysia, walaupun anggaran tetap diperuntukkan oleh Pemerintah Persekutuan (pusat). Dalam ihwal badan keuangan, Bank di Labuan Sabah bebas membuat transaksi perdagangan internasional tanpa harus merujuk kepada Bank Negara Malaysia.[155]

Contoh lainnya, dalam urusan fiskal atau imigran, negeri Sabah-Serawak menetapkan syarat bahwa warganegara Malaysia yang bertempat tinggal (menetap) di Tanah Semenanjung Melayu, diwajibkan untuk memperlihatkan dokumen perjalanan, paspor di pos-pos imigrasi, saat memasuki negeri Sabah dan Serawak. Demikian sebaliknya, warga negara Malaysia yang bertempat tinggal

[154] *Ibid*, hlm. 23
[155] *Ibid*, hlm. 149

(menetap) di Sabah-Serawak wajib memperlihatkan paspor di pos-pos imigrasi, saat memasuki Tanah Semenanjung Melayu.[156]

Dalam negara-negara yang menganut sistem ini, penegasan selalu dilakukan melalui konstitusi negara masing-masing. Dari sini pula, asumsi yang terbangun adalah bahwa konsep *self government* lebih dekat dengan bentuk negara federal daripada bentuk negara kesatuan. Sebagaimana diungkapkan pada pembahasan sebelumnya, ciri khas daripada negara kesatuan adalah tidak terbaginya kedaulatan terhadap daerah dalam segala hal. Daerah dapat saja memiliki kekhususan tertentu, namun tetap saja memiliki ikatan dengan pemerintah pusat, misalnya dalam kerangka pengawasan dan tugas perbantuan. Sementara dalam bentuk negara federal, daerah-daerah yang masuk di dalam negara tersebut sejak awal memang telah memiliki kedaulatan yang kemudian diserahkan kepada pusat sebagai penaungnya. Dengan kata lain, sistem *self government* pada dasarnya sangat kental terhadap argumen bahwa daerah tersebut telah memiliki "kedaulatan" untuk melakukan hal-hal tertentu tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat.

Namun begitu, bukan berarti sistem *self government* tidak memiliki kemungkinan untuk diterapkan juga di negara yang berbentuk kesatuan. Dengan menyimak secara teliti konsep dasar tentang keterkaitan antara konsep *self governance* dan ide federalisme, maka sangat jelas tergambarkan bahwa bentuk negara federal, dan praktik *self governance* bukanlah tujuan akhir, tetapi hanya sebagai sarana atau media untuk mewujudkan apa yang Ostrom (1991) sebut sebagai *people govern rather than governments govern*. Dalam bahasa yang lebih

[156] *Ibid*.

konkrit, tujuan akhir yang hendak dicapai tidak lain adalah menegakkan kedaulatan rakyat.[157]

Pemaknaan sistem *self governance* hanya sebagai salah satu "alat" untuk mewujudkan "kedaulatan rakyat", maka sesungguhnya ia pun dapat tumbuh dan bekerja dalam bingkai Negara Kesatuan. Dengan kerangka pemahaman seperti ini, maka tidak berlebihan bila dikatakan bahwa, upaya untuk terus mempertentangkan antara sistem *self governance* dengan bentuk Negara Kesatuan adalah sesuatu yang tidak sepenuhnya relevan.[158]

Pengalaman negara-negara federal, antara lain, menunjukkan bahwa praktik *self governace* dalam penyelenggaraan pemerintahan, telah dimanifestasikan dalam bentuk adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara pemerintah federal (pemerintah pusat) dan negara-negara bagian (pemerintah daerah). Prinsip relasi kekuasaan pada negara yang berbentuk federal tersebut, tidak dapat diadopsi dalam format "yang sama dan sebangun" pada negara-negara yang berbentuk kesatuan. Ini karena, secara teoritis, negara kesatuan tidak mengenal adanya pernisahan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, tetapi lebih dalam bentuk pembagian kekuasaan (*sharing of power*). Dengan prinsip *sharing of power* ini, maka pemerintah pusat, selain memiliki kewenangan pokok, juga memiliki kewenangan sektoral yang harus dikelola secara berasama-sama dengan pemerintah daerah melalui azas desentralisasi. Dengan prinsip *sharing of authorities* tersebut, maka status otonomi yang dimiliki oleh "daerah" pun akan sangat ditentukan oleh seberapa jauh kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

[157] LIPI, *op.cit,* hlm. 5
[158] *Ibid.*

Melalui alur pikir semacam ini, maka menjadi jelas rasionalisasi yang dikemukakan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan ketika Pemerintahan Indonesia nyatanya banyak memangkas "calon" kewenangan bagi Aceh sebagai daerah dengan Pemerintahan Sendiri. Dalam dengar pendapat umum dengan Panitia Khusus RUU Pemerintahan Aceh, PSHK mengungkapkan rasionalisasi sebagai berikut:[159]

> Perlu diingat, bahwa Pasal 18B UUD 1945 (Amandemen ke-2) memberikan ruang kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa. Sehingga UU PA sesungguhnya merupakan delegasian dari Pasal 18B UUD. Sementara UU 32/2004 merupakan delegasian dari Pasal 18A UUD. Dengan begitu, sesungguhnya tidak ada pertentangan antara UU PA, terutama istilah "pemerintahan sendiri", dan konstitusi.
>
> Dan dari aspek sejarah, pemahaman tentang pemerintahan sendiri telah pernah diterapkan pada UU No. 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
>
> Istilah "otonomi" secara psikologi telah tidak mampu mewujudkan perdamaian dan kesejahteraan di Aceh. Ketakutan akan pertentangan antara konsep "pemerintahan sendiri" dan NKRI sesungguhnya terlalu berlebihan. Dalam penelitian LIPI (Syarif Hidayat), dikatakan bahwa bila logika teoritis tentang keterkaitan antara konsep pemerintahan sendiri dan ide federalisme disimak secara teliti, maka sangat jelas tergambarkan bahwa praktik pemerintahan sendiri bukanlah tujuan akhir, tetapi hanya sebagai sarana atau media untuk mewujudkan apa yang Ostrom (1991) sebut sebagai "*people govern rather than governments govern.*" Dalam bahasa yang lebih konkrit, tujuan akhir yang hendak dicapai tidak lain adalah menegakkan kedaulatan rakyat. Jadi istilah pemerintahan sendiri dan NKRI tidak perlu diletakkan secara berhadap-hadapan dan dianggap bertentangan karena keduanya saling menunjang.

Yusra Habib sendiri sejak awal sudah menyatakan pesimisme terhadap penerapan sistem *self government* di Indonesia. Ia menyatakan hal itu sebagai sebuah kemustahilan oleh karena dua sebab.[160] *Pertama*, sepanjang sejarahnya, Indonesia memang tidak memiliki pengalaman untuk memberikan status *self*

---

[159] PSHK, *Masukan PSHK Tentang RUU tentang Pemerintahan Aceh*, disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Panitia Khusus RUU tentang Pemerintahan Aceh dengan Jaringan Demokrasi Aceh, 8 Maret 2006, hlm. 2

[160] Pembahasan ini dipaparkan secara panjang lebar oleh Yusra Habib dalam karya tersebut, termasuk menunjukkan beberapa aspek dari UU tentang pemerintahan daerah di Indonesia yang tidak memungkinkan penerapan system *self government* di Indonesia. Lihat, Yusra Habib Abdul Ghani, *ibid*, hlm.xi-xii; 38-48; dan 194-195

government kepada daerah. Hal ini, menurut Habib, sangat berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh penjajah Indonesia, Belanda, yang sentralistik. Faktanya, setelah kemerdekaan diraih, Indonesia masih menganut sistem sentralistik ini dengan baik. Hal itu dapat diidentifikasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang diterapkan di Indonesia sepanjang sejarahnya, hingga orde baru berakhir. UU tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak reformasi dan paska reformasi tampaknya sudah memiliki tekad untuk mengakhiri sistem sentralistik murni, menguat. Namun hal ini justru menuai kritik dari berbagai kalangan, dengan argumen terlalu dengan dengan sistem negara federal.

Kedua, sistem *self government* dianggap berbenturan dengan filosofi "Persatuan Indonesia" sebagaimana terdapat dalam sila Pancasila. Sila ketiga Pancasila ini secara umum dipahami sebagai doktrin menunggal-kan ke-bhinneka-an yang ada dalam wadah NKRI, meskipun dalam beberapa waktu terakhir paska reformasi, berbagai argumen dikemukakan para pakar hukum tata negara guna mengklarifikasi kesalahan pemahaman terhadap sila ini.

B. Status Aceh dalam Perspektif MoU Helsinki: Tinjauan Normatif-Kronogis

Perundingan antara RI dan GAM berlangsung cukup lama, yakni sejak tanggal 27 Januari 2005 hingga 17 Juli 2005 di Kompleks Koningstedt Manor, Vantaa, Helsinki. Berbagai perdebatan sengit terjadi sepanjang masa itu sehingga beberapa kali mengalami *deadlock* dan perundingan terancam tidak mencapai titik temu dan bahkan bubar. Moch. Nurhasim membagi kronologi perundingan antara

Pemerintah RI dengan GAM itu kepada lima putaran dan secara *apik* membuat kalimat khusus sebagai gambaran kondisi tiap-tiap putaran. Putaran pertama berlangsung pada 27-29 Januari 2005 dan merupakan penjajakan posisi dasar. Putaran pertama tidak menghasilkan apa-apa sehingga berlanjut pada putaran kedua pada tanggal 21-23 Februari 2005. Putaran kedua ini ditandai dengan perubahan tuntutan GAM ke *self-government*. Putaran ketiga digambarkan dengan kalimat transformasi politik GAM, dan berlangsung pada 12-16 April 2005. Bagi Nurhasim putaran ini juga merupakan titik kritis pertama karena tidak tercapainya kesepakatan antara GAM dan RI dalam beberapa perkara. Titik kritis kedua terjadi pada perundingan putaran keempat yang dilangsungkan pada 26-31 Mei 2005. Sementara putaran kelima berlangsung pada 12-17 Juli 2005 yang oleh Nurhasim digambarkan dengan kalimat *deadlock* dan terancam bubar.[161]

Seperti diungkapkan sekilas di atas, istilah *Otonomi Khusus* dan *Self Government* merupakan dua istilah substansial sepanjang proses perundingan antara RI dan GAM. Otonomi khusus adalah istilah yang dibawa oleh juru runding RI ke Helsinki untuk ditawarkan kepada pihak GAM sebagai ganti pemberontakan yang selama ini mereka lakukan. Menurut Usman Baja[162], sebelum tim berangkat ke Helsinki, Presiden RI memberikan arahan dalam Sidang Kabinet (rapat terbatas), yang akhirnya memberikan tugas kepada juru runding RI sebagai berikut:[163]

---

[161] Baca lebih lanjut dalam, Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 125-188

[162] Usman Baja adalah Deputi Menko Polhukam yang menjadi anggota juru runding RI dalam perindingan Helsinki, 27 Maret 2007

[163] Hasil Wawancara tertulis antara Moch. Nurhasim dengan Usman Baja. Lihat, Moch. Moch. Nurhasim, *op.cit*, hlm. 126

1. Permasalahan Aceh adalah masalah domestik yang harus diselesaikan dalam kerangka Konstitusi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. Penyelesaian masalah Aceh dilakukan secara menyeluruh, damai, adil, dan bermartabat melalui penerapan otonomi khusus dan terminasi konflik yang permanen; dan
3. Perundingan bersifat eksploratif dan hasilnya *subject to report*.

Dari tiga arahan Presiden tersebut, para juru runding akhirnya secara internal menentukan tiga batasan atau posisi dasar yang akan mereka pegang dan tekankan dalam perundingan, yaitu *pertama*, penyelesaian Aceh berada dalam kerangka NKRI dan Konstitusi RI. Dengan kata lain, problem Aceh merupakan bagian dari problem domestik yang sebisa mungkin tidak dibawa menjadi isu internasional; *kedua*, otonomi khusus; dan *ketiga*, bahwa GAM tidak lagi menuntut kemerdekaan.[164]

Sementara *self government* adalah istilah yang dibawa oleh GAM untuk menentukan bagaimana status Aceh kelak (jika sudah berdamai). Istilah ini dalam pembagian Moch Nurhasim terhadap proses perundingan, muncul pada putaran kedua perundingan, setelah suasana hampir mengalami *deadlock* karena pihak GAM tidak bersedia mengubah tuntutan sebagaimana mereka ungkapkan pada putaran pertama. Pihak GAM memposisikan tuntutannya pada kemerdekaan, internasionalisasi masalah Aceh dan gencatan senjata. Lebih lengkapnya, berikut isi pijak dasar yang dipegang oleh GAM sejak awal perundingan berlangsung;[165]

1. Tidak bersedia menggunakan terminologi otonomi khusus (*unacceptable*) dan menuntut pemberlakukan status quo untuk memberikan peluang penyelesaian baru;
2. Memberlakukan *cease fire* dan menghadirkan Polisi Internasional serta menuntut Aceh sebagai "Determilitarizad Zone";
3. Meminta pembebasan semua tahanan politik; dan
4. Masalah Aceh adalah masalah internasional.

[164] *Ibid*, hlm. 127
[165] *Ibid*, hlm. 128-129 dan 139

Tuntutan GAM itu tetap dipertahankan sampai putaran kedua yang membawa kekecewaan bagi delegasi RI. Para juru runding RI menuduh pihak GAM tidak memiliki semangat dan kesungguhan untuk menyelesaikan persoalan Aceh. Delegasi RI bahkan mempertimbangkan akan menghentikan perundingan karena pihak GAM masih bersikeras dengan tuntutan kemerdekaan, dan di sisi lain beberapa pijak dasar RI sama sekali tidak direspon oleh pihak GAM, termasuk pijak dasar RI yang berkaitan dengan otonomi khusus yang ditawarkan. Selain pihak RI, Martti Ahtisaari sebagai mediator dari CMI[166] juga menunjukkan kegelisahannya. Martti membujuk pihak RI agar tetap bersabar seraya juga melakukan lobi khusus dengan pihak GAM agar lebih fleksibel untuk mencapai kepentingan yang lebih besar. Setelah perundingan ditunda dan Martti terus melakukan lobi-lobi khusus dengan pihak GAM.

Atas lobi Martti tersebut, akhirnya terjadi perubahan terhadap sikap GAM pada hari kedua putaran kedua perundingan, karena ternyata pihak GAM bersedia menanggapi/membahas posisi dasar RI dan agenda pertemuan lainnya yang telah ditetapkan. Selain itu, pihak GAM juga bersedia untuk menanggapi substansi otonomi khusus yang dipaparkan oleh juru runding RI.[167] Sebaliknya, pihak GAM menawarkan konsep baru sebagai tanggapan dari pijak dasar RI tentang otonomi khusus dan juga tuntutan dari GAM yang sejak semula perundingan menginginkan kemerdekaan. Dengan begitu, *self government* merupakan solusi yang menengahi tuntutan dari kedua belah pihak tersebut. Malik Mahmud

[166] *Crisis Manajemen Initiative* (CMI) merupakan sebuah NGO Internasional yang bergerak dalam bidang resolusi konflik yang berlokasi di pusat Kota Helsinki, Finlandia. Lembaga resolusi konflik Internasional ini berdiri pada tahun 2000.

[167] *Ibid*, hlm. 141. Menurut Maria-Elena Cowell, Juru Bicara CMI, tawaran yang disampaikan delegasi Indonesia dalam kerangka otonomi khusus antara lain mencakup pemilu provinsi dan partisipasi GSA dalam pemilu tersebut. http://www.*kompas*.com/utama/news/0502/23/062439.htm

menyatakan, pihak GAM telah patah arang dengan perbedaan posisi dasar kedua belah pihak yang tidak memperoleh jalan alternatif. Di sinilah pentingnya peran Martti yang memberi tawaran konsep baru, peluang *self government* dalam kerangka NKRI.[168]

Istilah *self goverenment* merupakan istilah yang masih sangat baru dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Menteri Hukum dan HAM, Hamid Awaluddin saat itu menganggap otonomi khusus dan *self government* secara praktis tidak berbeda meskipun secara istilah tidak sama. Begitupun, niat baik untuk mencapai hasil maksimal dari perundingan tetap ditunjukkan perwakilan runding RI. Hal ini terlihat ketika sesaat setelah tawaran *self government* disampaikan pihak GAM, pihak RI meminta waktu untuk mempelajari substansi dari istilah itu. Bahkan, beberapa saat di Jakarta sudah sampai berita tentang tuntutan itu, dan Juru Bicara kepresidenen saat itu, Andi Mallarangeng menyatakan sedang mempelajarinya, meskipun oleh Presiden SBY

[168] *Self Government* pada awalnya merupakan gagasan Martti Ahtisaari yang diungkapkannya dalam acara *talk show* di sebuah televise di Helsinki. Pihak GAM sangat tertarik dengan konsep tersebut sebagai paying dari gagasan GAM yang telah disiapkan oleh Kingsury dan Nurdin Abdurrahman. Dalam wawancara Moch Nurhasim dengan M. Nur Dzuli dapat dilihat untuk mengetahui bagaimana konsep ini pada akhirnya menjadi alternatif yang dipilih GAM sebagai ganti tuntutan kemerdekaan. "…Nah ini begini, kadang-kadang ada faktor di luar yang bekerja. Malamnya ada kawan kami yang melihat *talk show* di televisi, bagaimana kondisi yang baik untuk Aceh, kata Ahtisaari, saya piker yang baik itu *self-governement* dalam bahasa Finlandia, jadi kawan itu mengatakan kalau otonomi ini jelaskan kalau *self government* ini jelasnya. Kami pun melihat kamus, paginya keluar artikel di surat kabar. Kami panggil Ahtisaari ke atas sebelum berunding, delegasi Indonesia belum datang. Kami ajak Martti naik ke kamar kami, kami tanya apakah ini yang diucapkan oleh Ahtisaari, betul saya ucapkan itu (kata Ahtisaari). Kami mau yang ini (maksudnya *self government*) dijawab ya saya tidak malasah kalau Indonesia mau. Jadi waktu masuk berunding ditanyalah ke Indonesia, Pak Hamid Awaluddin bilang ya kalau *title-title* saja yang gak apa tapi substansinya tetap sama. Sebab alasan kami kemerdekaan itu tabu bagi Indonesia, dan otonomi khusus itu tabu bagi GAM, karena otonomi itu berarti *status quo* yang juga berarti pemerkosaan, penindasan dan sebagainya, itulah otonomi. Walaupun sebenarnya kata-kata otonomi itu netral, malah dalam bahasa Prancis itu *self government* itu adalah pemerintahan yang otonom, jadi seperti di Cina itu daerah otonomi sebenarnya *self government* juga, tetapi dalam konteks Aceh, kata-kata otonomi itu sudah kotor, apa yang dikatakan otonomi itu sudah bermaksud lain, segala yang tidak, janji-janji palsu. Jadi kami tidak mau lagi untuk menggunakan istilah itu…". Lihat dalam Moch. Nurhasim, *ibid*, hlm. 142-143

dalam sebuah wawancara kepada wartawan *Metro TV* bahwa otonomi khusus tetap merupakan solusi final yang ditawarkan Indonesia.[169]

Dari sini terlihat bahwa pada dasarnya pihak GAM secara tidak langsung telah mengikuti kerangka dasar yang menjadi patokan perundingan dari RI. Paling tidak terdapat dua hal yang mencerminkan hal ini, *pertama*, melunaknya pihak GAM dari tuntutan semula, kemerdekaan bagi Aceh, dengan merespon otonomi khusus yang ditawarkan RI. Dengan kata lain, meskipun pihak GAM sangat anti terhadap istilah otonomi khusus, namun *self government* sendiri sesungguhnya merupakan pengembangan dari konsep otonomi khusus itu sendiri. Hal ini kemudian secara praktis, pihak GAM sudah memiliki iktikad baik untuk menerima Aceh sebagai bagian dari NKRI, terlepas dari apakah pihak GAM benar-benar menyadari bahwa *self government* itu sendiri merupakan pengembangan daripada konsep otonomi khusus. Dalam konteks Indonesia, berarti patokannya tetap pada NKRI.

Konsep *self government* Aceh digagas oleh dua orang juru runding GAM, yaitu Damien Kingsbury[170] dan Nurdin Abdurrahman. Makna *self government* dalam konsep mereka adalah, *pertama*, untuk menghentikan permusuhan (*end of hostilities*) meliputi: *cease fair*; pasukan harus balik ke barak; keterlibatan polisi internasional yang independen dengan menjadikan status wilayah Aceh adalah *zone of peace*; keterlibatan polisi internasional; pelatihan bagi polisi Aceh; dan

[169] *Ibid*, hlm. 143

[170] Damien Kingsbury, Dosen Senior Pembangunan Internasional di Deakin University, Melbourne, merupakan warga kebangsaan Australia yang diminta oleh Malik Mahmud sebagai salah satu juru runding untuk pihak GAM. Kehadiran dengan satu orang lainnya dari Australia, Vicy Vlazna, dalam perundingan RI-GAM mengundang reaksi protes dari pihak RI. Dalam perjalanannya, Vicy Vlazna kembali ke Australia sementara Damien Kingsbury tetap berada di Helsinki, namun hanya bertindak sebagai pendamping dari pihak GAM. Semasa perundingan, Damien lebih banyak menghabiskan waktunya di kamar, mengkonsep materi-materi yang akan dirundingkan bersama beberapa juru runding GAM lainnya serta mendiskusikannya.

penarikan pasukan TNI-Polisi non-organik dari Aceh. *Kedua* adalah masalah partai politik dan pemilu yang antara lain menuntut adanya peluang politik bagi mantan GAM; amnesti bagi anggota GAM; kebebasan hukum bagi semua rakyat Aceh untuk kembali ke Aceh; adanya partai lokal dan mantan GAM untuk ikut dalam Pemilu; pemantau independen untuk pemilu. Tuntutan *ketiga* adalah persetujuan formal (*formal acceptance*) dimana DPR perlu mendapat persetujuan dari Pemerintahan Aceh dalam membuat keputusan tentang Aceh; adanya konstitusi Aceh dan Wali Nanggroe; adanya garansi internasional untuk konstitusi Aceh dan *Achec Act*.[171]

Melalui tiga program yang telah disiapkan oleh Damien dan Nurdin tersebut, juga telah disusun sebagian isi dari *self government* yang terdiri dari aspek diplomatik, ekonomi, dan pengaturan keamanan (*security arrangement*). Dari tiga hal tersebut antara lain berisi tentang bendera Aceh; konsultasi dengan pemerintahan Aceh dalam keputusan tentang Aceh; sistem moneter; konsultasi Bank Indonesia dengan Aceh mengenai jumlah uang dan moneter; kompensasi penuh perdagangan untuk Aceh; pembagian pendapatan SDA dan cadangan hidrocarbon; monitoring internasional (UE, US, dan Australia); zona damai di Aceh, dan lain-lain. Nurdin dan Damien juga telah menyiapkan plan A, B, C, dan D dalam mengantisipasi apabila perundingan tidak mencapai kesepakatan.[172]

Dari gambaran tersebut tampak bahwa konsep pemerintahan sendiri (*self government* yang dimaksud oleh GAM tidak sama dengan otonomi khusus yang

[171] Damien Kingsbury, *Peace in Aceh A Personal Account of the Helsinki Peace Process*, Jakarta: PT Equinox Publishing Indonesia, 2005, hlm. 35-37

[172] Plan A adalah *security arragments, international monitors, accepting further talks of self government*. Plan B adalah *security arrangement, international monitors, with political arrangement of self government.* Plan C adalah *security arrangement, international monitors, with political arrangement on self government in practice,* dan plac D adalah *exit strategy*. *Ibid*.

ditawarkan oleh pemerintah RI. Konsep ini telah disiapkan oleh pihak GAM sebagai antisipasi atas kerangka perundingan yang telah disiapkan oleh pihak Indonesia. Antisipasi dalam plan A, B, C, dan D adalah untuk menghindari kemacetan dalam perundingan dan mencapai tuntutan maksimal dari pihak GAM. Dengan kata lain, pihak GAM telah menyiapkan proses dan konsep secara matang dalam perundingan hingga target yang ingin dicapai. Dari poin disusun di atas, konsep pemerintahan sendiri dari usulan pihak GAM mirip dengan konsep federasi, karena Aceh memiliki sejumlah kekhususan yang sangat luas, sementara dalam konsep otonomi khusus yang ditawarkan oleh delegasi Indonesia, Aceh memiliki kekhususan namun memiliki keterbatasan-keterbatasan.[173]

Hingga putaran ketiga perundingan, konsep yang ditawarkan GAM terkait *self government* ini tidak ditanggapi secara implisit oleh pihak RI. Begitu juga dengan konsep otonomi khusus yang ditawarkan RI juga tidak ditanggapi oleh pihak GAM. Hal ini karena memang sejak awal putaran ketiga perundingan, kedua belah pihak sepakat untuk tidak membicarakan secara khusus mengenai dua konsep ini, karena masih terlalu berat dan rentan terhadap terjadinya *deadlock*. Namun begitu, dalam keterangan CMI, meskipun keduanya sepakat untuk tidak membicarakan konsep otonomi khusus dan *self government*, secara eksplisit konsep ini juga dibicarakan dalam putaran ketiga ini. Pembahasan-pembahasan itu misalnya terkait dengan partai lokal, pemilu lokal, amnesti, perekonomian dan keamanan pada dasarnya merupakan substansi dari pemerintahan itu sendiri.[174]

Lebih lanjut, di dalam paparan Moch Nurhasim, sepanjang putaran ketiga dan keempat perundingan, kedua belah pihak banyak membahas tentang isu-isu

[173] Moch Nurhasim, *op.cit*, hlm. 150
[174] *Ibid*, hlm. 155

yang krusial untuk disepakati. *Self government* dan isu partai lokal adalah dua materi yang paling krusial dan sensitif yang hendak dipecahkan. Namun hingga detik terakhir, ternyata belum ada keputusan dari delegasi Indonesia atas tuntutan tersebut. Terkait dengan tuntutan *self government*, pihak GAM sempat mengusulkan adanya perubahan terhadap konstitusi Indonesia dengan memasukkan *self government* bagi Aceh sebagai materi perubahannya.[175] Bagi pihak GAM, kesepakatan-kesepakatan yang dibangun dalam perundingan sesungguhnya merupakan bagian dari kerangka *self government* yang mereka tuntut, termasuk mengenai partai lokal yang sempat menyita perhatian sepanjang putaran kedua hingga putaran kelima. Pada putan kelima, perundingan sempat akan bubar meskipun draf sebagai cikal bakal rumusan MoU Helsinki telah disiapkan oleh CMI. Ancaman bubar itu disebabkan karena Indonesia tidak secara langsung menyetujui adanya partai lokal di Aceh. Pihak RI hanya menyetujui partisipasi politik, tidak partai lokal seperti yang diusulkan oleh pihak GAM.

Menurut Moch Nurhasim, GAM pada dasarnya telah menunjukkan iktikad baik dengan menyelesaikan persoalan Aceh melalui kerangka demokrasi, khususnya ketika perundingan mendekati putaran terakhir. Hal ini terlihat dari butir-butir yang dirilis GAM setelah melakukan pertemuan dengan masyarakat Aceh, dua hari menjelang perundingan putaran kelima. Pernyataan yang dirilis oleh pihak GAM pada 10 Juli 2005 adalah sebagai berikut:[176]

1. GAM dengan senang hati mengumumkan kesimpulan yang sukses dari pertemuan dengan wakil kelimpok masyarakat sipil Aceh.
2. Pertemuan bersejarah kedua di Lidingo, Swedia pada 9-10 Juli 2005, telah difasilitasi dengan bantuan dari *Olof Palme International Centre*.

[175] *Ibid*, hlm. 165
[176] *Ibid*, hlm. 176-177

3. GAM terbuka terhadap kesempatan tukar pendapat dengan kelompok masyarakat Aceh dalam proses dialog damai di Helsinki dan mendiskusikan dengan mereka tentang prospek perdamaian di Aceh. Sebagaimana halnya pertemuan dengan kelompok sipil sebelumnya, GAM telah disokong melalui dukungan yang ditunjukkan oleh perwakilan warga sipil Aceh untuk melakukan proses perdamaian Helsinki.
4. Baik GAM maupun kelompok sipil Aceh percaya bahwa satu-satunya jalan untuk sebuah perdamaian yang menyeluruh dan langgeng adalah melalui perjanjian yang dinegosiasikan yang memberikan rakyat Aceh hak dan kemampuan untuk menentukan urusan-urusan mereka sendiri dalam konteks Republik Indonesia.
5. Sementara GAM dan kelompk sipil Aceh meneguhkan kembali komitmen mereka untuk menerima proses damai melalui dialog, dan merasa prihatin terhadap masih dilanjutkannya kativitas militer di Aceh oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan kelompok oposisi yang menentang proses damai yang tak lain adalah politisi oportunis di Jakarta.
6. Dalam pertemuan dengan kelompok masyarakat sipil Aceh, GAM lagi-lagi menunjukkan komitmen untuk menerima negosiasi damai sepanjang menghasilkan sebuah hasil yang demokratis di Aceh, termasuk terbentuknya partai lokal di bawah sebuah sistem pemerintahan sendiri.

Dari rilis yang disampaikan GAM ini, Moch Nurhasim menyimpulkan bahwa inti dari *self government* Aceh adalah partai politik lokal, yang akan menjadi instrumen bagi GAM untuk terjun ke dalam dunia politik, khususnya dalam pemilu lokal dan pemilihan kepala daerah secara langsung di Aceh. Bagi GAM sebagaimana disebutkan oleh Malik Mahmud, Bachtiar Abdullah serta Damien, tanpa ada partai politik lokal yang menjadi wadah bagi eks GAM, tentu GAM akan sulit mengharapkan adanya perubahan politik secara mendasar di Aceh. Selain itu, *self government* juga berkaitan dengan pembagian (*sharing*) sumber-sumber ekonomi yang menguntungkan masyarakat Aceh; serta politik ditentukan oleh Pemerintahan Aceh karena itu pemerintah pusat harus mengkonsultasikan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan persetujuan

internasional kebijakan administratif, hutang luar negeri, penetapan bunga bank dan masalah pengenagkatan jaksa dan Kapolda Aceh.[177]

Pendapat seperti ini serupa dengan pendapat Yusra Habib Abdul Ghani. Yusra habib bahkan menyatakan bahwa yang berlaku di Aceh saat ini bukan *self government*, melainkan otonomi khusus yang diperluas. Sewaktu rundingan di Helsinki, dalam surat undangan yang dikirim oleh Marthi Ahtisaari kepada pimpinan GAM jelas menyebut bahwa perundingan hanya membicarakan dalam koridor pelaksanaan otonomi khusus di Aceh, bukan merdeka. Seterusnya kesepakatan tersebut dituangkan dalam Penjelasan Umum UUPA bahwa: "*hal yang mendorong lahirnya UUPA ini dengan prinsip otonomi seluas-luasnya*." Formatanya adalah "dana khusus" sebagaimana disebur dalam Pasal 183 UU Pemerintahan Aceh.[178] Ungkapan Yusra Habib ini mengisyaratkan pendapatnya bahwa yang menjadi ukuran status Aceh saat ini adalah UU Pemerintahan Aceh bukan pada MoU Helsinki apalagi para proses-proses yang dijalani semasa perundingan. Selain itu, terisyarat juga bahwa meskipun ukuran itu merujuk sepenuhnya kepada MoU, faktanya tidak ada satu kata *self government*-pun yang ada dalam MoU tersebut.

Namun begitu, Yusra Habib Abdul Ghani juga mengakui bahwa meskipun tidak menyebutkan kata *self government* baik dalam MoU Helsinki maupun UU Pemerintahan Aceh, beberapa hal yang diterapkan di Aceh saat ini merupakan manifestasi dari konsep *self government* itu sendiri.

---

[177] *Ibid*, hlm, 178

[178] Wawancara tertulis penulis dengan Yusra Habib Abdul Ghani (Mantan Ketua Biro Penerangan Aceh Merdeka dan salah satu juru runding antara GAM-RI pada tahun 2000 dan 2002) pada Jum'at, 3 Februari 2012

> Dari segi yuridis formal, UUPA dengan jelas menyebut bahwa yang berlaku di Aceh adalah otonomi seluas-luasnya, bukan *self government* (pemerintahan sendiri), walaupun beberapa point MoU Helsinki hampir menyamai praktek *self government* di negeri-negeri yang melaksanakan *self government* dengan pelbagai variasi. Tetapi dengan mengakui dan tunduk kepada konstitusi RI dalam wadah NKRI (lihat: preamble MoU Helsinki) dan memansukkan fungsi lembaga WN, peleburan Tentara Negara Aceh (TNA), memfusi Dewan Menteri, Lambang Negara Aceh, simbol, lagu dan struktur Pemerintahan Aceh menurut versi GAM, maka MoU dan UUPA tidak boleh disebut sebagai perwujuduan dari *self government*, akan tetapi kontrak politik antara GAM-RI. Apa yang berlaku di Aceh adalah dalam batas-batas normal, tidak ada sesuatu yang luar biasa. Misalnya: anggaran biaya pembangunan Aceh, dananya berasal dari pemerintah pusat dan kebijakan Polisi ditentukan oleh pusat, bahkan untuk menentukan hari pilkada dan peserta pilkadapun atas putusan MK dan keputusan pemerintah pusat. Hal ini tidak terjadi di negeri-negeri yang mengamalkan *self government*.[179]

Dari dua pendapat di atas dan beberapa pendapat lainnya tentang status Aceh paska penandatanganan MoU Helsinki, dapat disimpulkan bahwa dasar pijak pendapat tersebut disebabkan karena dalam MoU Helsinki tidak secara eksplisit disebutkan status Aceh apakah menjalankan otonomi khusus atau konsep *self government* "yang sebenarnya". Justru, penyebutan kalimat tunduk kepada konstitusi RI dalam wadah NKRI merupakan wujud dari keberadaan Aceh saat ini hanya merupakan otonomi yang diperluas.

Pendapat ini berbeda dengan pendapat dari banyak kalangan, khususnya yang berasal dari latar belakang GAM dan juga intelektual di Aceh. Pendapat yang tersebar luas dalam kalangan ini bahwa paska ditandatanganinya MoU Helsinki berarti Aceh ke depan, dalam banyak hal, akan lepas dari intervensi pusat sebagai konsekuensi dari kesepakatan terhadap pemerintahan sendiri sebagaimana disepakati ketika proses perundingan berlangsung. Hal ini terlihat jelas dalam

[179] *Ibid*.

RUU Pemerintahan Aceh yang dirancang dan diajukan oleh DPRD Aceh.[180] Dalam RUU ini, Aceh sebagai daerah yang menjalankan pemerintahan sendiri tampak jelas eksistensinya sejak di awal pengaturan. Pada konsideran Menimbang poin (c), dijelaskan *"bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan sendiri di Aceh, dipandang perlu diberikan kewenangan Pemerintahan sendiri di Aceh sesuai dengan semangat dan butir-butir yang terkandung dalam Nota Kesepahaman Helsinki 15 Agustus 2005 yang diatur dengan undang-undang".*

Berlanjut pada pengaturan, Pasal 1 angka (2) dan angka (3), serta Pasal 17 RUU ini sangat tegas menyatakan bahwa Pemerintah Aceh adalah Pemeriuntahan Sendiri. Bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

> ***Pasal 1 angka (2)***
>
> *Pemerintahan sendiri di Aceh selanjutnya disebut Pemerintahan Acheh adalah Pemerintahan sendiri di wilayah Aceh berdasarkan perbatasan 1 Juli 1956 yang diwujudkan melalui suatu proses demokratis yang jujur dan adil*
>
> ***Pasal 1 angka (3)***
>
> *Pemerintah Aceh adalah pemerintahan sendiri yang diwujudkan melalui suatu proses demokratis dan adil untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan Aceh dalam Negara dan konstitusi Republik Indonesia, yang dipimpin oleh Gubernur atau nama lain.*
>
> ***Pasal 17***
>
> *Pemerintah Aceh berbentuk pemerintahan sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*

Sementara itu, dalam draf penjelasan DPRD NAD atas draf RUU Pemerintahan Aceh itu, hal tersebut di atas dijelaskan sebagai berikut:

> *Pasal 1 Angka (2), (3) dan Pasal 17 draft RUU DPRD NAD tentang istilah "pemerintahan sendiri" dimaksudkan adalah sbb:*

[180] Draf Rancangan UU Pemerintahan Aceh yang diajukan DPRD kepada Pemerintah Pusat merupakan hasil dari diskusi panjang dengan berbagai kalangan dari masyarakat Aceh; politisi, akademisi, ulama, dan masyarakat umum. Oleh karena itu, tepat jika dikatakan bahwa RUU ini merupakan aspirasi murni dari masyarakat Aceh secara umum. Selain merupakan hasil dari kajian bersama oleh berbagai lapis kalangan masyarakat Aceh, RUU yang diajukan atas nama DPRD NAD ini merupakan satu-satunya RUU yang diajukan dari Aceh

1. *"Istilah pemerintahan sendiri" diartikan sebagai mengurus secara mandiri urusan/kewenangan pemerintahan yang telah diakui sbg kewenangan pemerintahan Aceh. Jadi tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk memisahkan diri dari NKRI, karena pemerintahan sendiri tetap dalam konstitusi/UUD 1945 dan bingkai NKRI.*
2. *Istilah ini juga telah lama dikenal dalam rangka pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Istilah ini telah dipakai sejak thn 1903 dlm "desentralisasi wet" tgl 23 Juli 1903.*
3. *Istilah pemerintahan sendiri juga telah dikenal dalam khasanah perundang-undangan NKRI sebelumnya yang mengacu pada UUD 1945 yaitu UU No. 22 thn 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri di Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dimana dalam konsideran menimbangnya juga disebutkan "bahwa perlu ditetapkan UU ini berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang menetapkan Pokok-pokok tentang Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang berhak mengatur dan Mengurus rumah tangganya sendiri.*
4. *Penggunaan istilah Pemerintahan Sendiri juga dimaksudkan untuk memberikan kekhususan/keistimewaan yang membedakan pelaksanaan otonomi untuk Aceh dengan daerah-daerah lain dalam hal ini pemerintahan sendiri dalam lingkup otonomi yang luas dan makna otonomi dari outo (sendiri) dan nomos (pemerintahan).*

Pengaturan ini berimplikasi pada ketentuan tentang kewenangan Pemerintahan Aceh yang diatur pada pasal-pasal berikutnya. Pasal 5 ayat (1) misalnya menyatakan sebagai berikut:

> *Kewenangan Pemerintah Aceh mencakup kewenangan dalam semua sektor publik, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kewenangan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Indonesia*

Dari draf ini tampak jelas bahwa pemahaman yang ada di dalam benak masyarakat Aceh saat itu tentang posisi Aceh dalam kerangka NKRI adalah pemerintahan sendiri (*self government*). Tidak dapat disangkal bahwa pengajuan RUU Pemerintahan Aceh ini oleh DPRD NAD, mengundang reaksi yang keras, khususnya dari para politisi. Sebagian politisi Senayan berpendapat bahwa RUU semacam ini telah memberikan peluang bagi Aceh untuk mandiri (baca: berpisah)

dari administrasi pemerintahan Indonesia.[181] Selain itu, ada juga yang mempertentangkan tentang posisi Aceh dengan Pemerintahan Sendiri-nya dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, seraya mengkhawatirkan menjadi preseden bagi daerah-daerah lainnya di Indonesia.[182] Namun begitu, di antara yang tidak menentang terhadap rumusan-rumusan dalam RUU Pemerintahan Aceh, terdapat pula yang mendukung pemberian kewenangan yang besar kepada Aceh, baik dengan ungkapan otonomi seluas-luasnya, maupun istilah pemerintahan sendiri.[183]

---

[181] Beberap politisi DPR RI mengungkapkan ketidaksepakatan mereka terhadap wewenang yang begitu besar yang dimiliki oleh DPRD NAD. Fraksi PDIP merupakan kelompok yang paling getol mengungkapkan penolakannya terhadap RUU Pemerintahan Aceh yang memberikan terlalu banyak dan besar kepada pemerintahan Aceh. Lebih jauh, Fraksi PDIP bahkan masih mempermasalahkan MoU Helsinki yang dibuat antara pemerintah RI dan GAM. Lihat, www.suaramerdeka.com/harian/0508/21/nas01.htm. *Fraksi PKB menyatakan tetap menolak kemerdekaan bagi Aceh. Untuk memastikan hal ini, maka instruksi Ketua Umum Dewan Syuro PKB, Abdurrahman Wahid, meminta agar membahas RUU Pemerintahan Aceh secara detail. Lihat,* http://www.suaramerdeka.com/harian/0602/20/nas16.htm. *Sementara Fraksi PDIP secara tegas menyatakan kecurigaan mereka terhadap scenario kemerdekaan Aceh melalui MoU Helsinki.* Politikus PDI Perjuangan, Permadi, mengatakan terdapat indikasi yang menguatkan, Gerakan Aceh Merdeka perlahan ingin melepaskan Aceh dari Indonesia dengan menggunakan nota kesepahaman dan undang-undang tentang Aceh. Lihat, http://www.tempo.co/read/news/2006/02/16/05574063/Permadi-Kuat-Indikasi-GAM-Ingin-Merdeka; Selain itu, dalam Rapat Pansus Fraksi Bintang Pelopor mengkritisi pasal yang berkaitan dengan keharusan DPR RI mengkonsultasikan serta meminta persetujuan DPRD NAD dalam mengeluarkan satu aturan yang bersinggungan dengan Aceh. Menurut Fraksi Pelopor, hal ini telah melanggar Pasal 20 UUD 1945 yang menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Hal ini tentu saja merupakan pelanggaran terhadap sebuah prinsip dalam NKRI. Lihat, *Pandangan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh*, Disampaikan oleh Rapiuddin Hamarung Pada Rapat Pansus RUU Pemerintahan Aceh di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 15 Maret 2006hlm. 3. Documen ini dapat didownload dari www.parlemen.net.

[182] Pendapat seperti ini sering diungkapkan oleh politisi dari Fraksi PDIP. Lihat misalnya dalam http://www.andreasharsono.net/2006_02_01_archive.html

[183] Di antara fraksi di DPR yang mendukung rumusan RUU Pemerintahan Aceh adalah Fraksi PAN dan Fraksi PKS. Dalam dokumen Pendapat Fraksi PKS yang disampaikan dalam Rapat Pansus RUU Pemerintahan Aceh, Fraksi PAN justru menilai "…keraguan dan kecurigaan yang sering dikemukakan bahwa bila keinginan-keinginan masyarakat Aceh disetujui dalam RUU PA, maka kemungkinan akan terjadi efek domino di daerah-daerah lain, merupakan ketakutan yang sangat tidak beralasan, karena masyarakat Aceh tidak akrab dengan dunia dan permainan domino, apalagi kalau mengarah ke perjudian, pasti akan segera berhadapan dengan Mahkamah Syari'ah. Masyarakat Aceh lebih mengenal dan akrab dengan tarian Sedati daripada dampak buruk dari domino". Selain itu, Fraksi PAN menyatakan keyakinan mereka terhadap iktikad baik dari masyarakat Aceh melalui RUU Pemerintahan Aceh yang telah diajukan. Lihat, *Pendapat Fraksi*

Selain para politisi, pemerintah sebagai pihak pertama yang menerima dan mengkaji ulang RUU yang diajukan DPRD NAD, juga tampak tidak sepenuhnya menyetujui istilah 'pemerintahan sendiri' dimasukkan ke dalam UU Pemerintahan Aceh yang kelak akan diberlakukan di Aceh. Hal ini terlihat dari RUU yang diajukan Pemerintah RI ke DPR yang tidak lagi menyebutkan *Pemerintahan Sendiri* bagi Aceh, melainkan berubah menjadi Pemerintahan Aceh yang dijalankan oleh Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.[184] Pasal 1 poin (2) RUU Pemerintah yang diajukan kepada DPR, Aceh hanya dinyatakan sebagai *"...daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat yang bersifat dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat..."*.

Ketidaksetujuan Pemerintah terhadap istilah pemerintahan sendiri (*self government*) bagi Aceh lebih terlihat dalam Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh produk Pemerintah cq. Departemen Dalam Negeri. Dalam Naskah Akademik tersebut, bahkan tidak dijumpai satupun kata "pemerintahan sendiri". Justru, dengan berlandas pada MoU Helsinki dinyatakan di dalam Naskah itu bahwa hal yang disepakati kedua belah pihak terkait otonomi yaitu pemberian otonomi khusus kepada pemerintahan di Aceh melalui suatu

---

Partai Amanat Nasional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh, Dibacakan Oleh: Ir. Sayuti Asyathri dalam Rapat Pansus RUU Pemerintahan Aceh, Jakarta, 15 Maret 2006; Sementara Fraksi PKS menyatakan bahwa RUU Pemerintahan Aceh merupakan momentum untuk menjadikan RUU PA sebagai model otonomi di Indonesia dan praktek desentralisasi yang menganut asas kesetaraan proporsional dan berkeadilan. Dasar pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Aceh merupakan hal wajar mengingat jasa daerah ini dahulu kepada Indonesia. Lihat, *Pendapat Fraksi Partai keadilan Sejahtera DPR RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh*, Disampaikan oleh: M. Nasir Jamil, Jakarta , 15 Shaffar 1427 H, 15 Maret 2006 M

[184] Lihat Pasal 1 angka (4) RUU Pemerintahan Aceh versi Pemerintah

Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh yang mulai diberlakukan selambatlambatnya tanggal 31 Maret 2006.[185]

Dari paparan ini, paling tidak terdapat dua hal yang dapat dicatat. *Pertama*, adanya politisasi terhadap istilah pemerintahan sendiri Aceh dalam UU ini dan keterangan pemerintah melalui Naskah Akademik yang diajukan. Dengan mengganti istilah pemerintahan sendiri dengan kalimat *"...diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat..."*, menyiratkan indikasi bahwa kelak dalam praktiknya, penerapan substansi bentuk pemerintahan sendiri baru akan diberikan kelonggaran setelah Pemerintahan Aceh "beradu kekuatan" dengan Pemerintahan Pusat. Sementara, dalam pasal-pasal berikutnya arah untuk menafikan pemerintahan sendiri semakin menguat. Hal ini diakui juga oleh Ketua DPRD NAD, Sayed Fuad Zakaria, ketika menyampaikan Penjelasan DPRD NAD atas Draft UU Pemerintahan Aceh di depan anggota Pansus RUU Pemerintahan Aceh. Dalam dokumen tertulis, ia mengungkapkan sebagai berikut:[186]

> Kami yakin bahwa Bapak/Ibu anggota dewan yang terhormat cukup menyadari bahwa RUU yang diajukan Pemerintah kepada DPR RI telah cukup banyak mengalami perubahan dari draft yang diusulkan oleh DPRD NAD, sehingga RUU PA ini kini bernuansa sentralistik. Hal itu jelas kelihatan pada 28 (dua puluh delapan) pasal yang menyebutkan "pelaksanaannya diatur dengan peraturan perundang-undangan", yang seharusnya pelaksanaan dari UU ini diatur dengan Qanun sebagai wujud pelaksanaan asas "lex specialis" dari ketentuan hukum yang berlaku dalam UU ini sebagaimana pernah ditetapkan dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kedua, dari sini juga tampak bahwa pemerintah RI berusaha membangun opini publik melalui Naskah Akademik yang kemudian dilanjutkan dengan RUU

---

[185] Lihat Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Departemen Dalam Negeri, 2006, hlm. 15. Naskah ini dapat diunduh melalui www.parlemen.net.

[186] *Penjelasan DPRD NAD atas Draft UU Pemerintahan Aceh* yang disampaikan oleh Ketua DPRD NAD, Sayed Fuad Zakaria di Gedung DPR RI, Jakarta, 27 Februari 2006

Pemerintahan Aceh, bahwa yang terjadi dalam forum perundingan adalah kesepakatan terhadap otonomi khusus bagi Aceh. Padahal, sebagaimana dipaparkan panjang lebar di atas, sejak semula perundingan, pihak GAM sama sekali tidak menerima pengungkapan istilah 'otonomi khusus' bagi Aceh. Otonomi khusus atau otonomi seluas-luas, bagi masyarakat Aceh, oleh GAM dinyatakan sebagai bencana. Dari ungkapan Bachtiar Abdullah sebagai juru bicara GAM saat perundingan di Helsinki, tampak ada semacam trauma terhadap istilah ini.[187] Dalam perjalanan sejarah konflik yang terjadi di Aceh, resolusi yang selalu ditawarkan adalah 'otonomi khusus', namun dalam perjalanannya, resolusi ini selalu saja berakhir dengan pengingkaran dari pihak RI.[188] Sebaliknya, GAM mengusulkan istilah *self government* sebagai status Aceh masa depan dengan kemadirian untuk mengurusi bidang-bidang tertentu yang jauh lebih luas cakupannya dari beberapa kewenangan yang diberikan sebelumnya dalam kerangka otonomi khusus.

C. Status Aceh dalam Perpektif UU Pemerintahan Aceh: Sebuah Tinjauan Kritis

Bagi sebagian kalangan, baik mantan GAM maupun intelektual Aceh, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan bentuk pengingkaran pemerintahan Indonesia terhadap Aceh untuk kesekian kalinya. Tuntutan untuk

[187] Bachtiar Abdullah menyampaikan melalui rilis yang dikeluarkan GAM, pihak GAM menyampaikan bahwa tuntutan pemerintahan sendiri adalah menulak otonomi khusus, bukan menerimanya, karena otonomi khusus dipandang telah melahirkan pertumpahan darah, korupsi, dan penolakan terhadap hak dasar rakyat Aceh untuk menentukan nasibnya sendiri". Rilis pernyataan GAM yang diterimma oleh *Acehkita.com* 13 Juli 2005

[188] Lihat, Asfi Warman Adam, "Konflik dan Penyelesian Aceh: Dari Masa ke Masa", dalam M. Hamdan Basyar, dkk., *op.cit*, hlm. 5-20

menyandang status *self government* sebagaimana diperbincangkan dan dikesankan diterima pemerintah Indonesia dengan segenap kekhususan-kekhususan bagi Aceh pada saat perundingan, nyatanya terlalu banyak dibatasi ketika MoU telah diformalisasi ke dalam UU Pemerintahan Aceh tersebut.[189] Maka tidak heran beberapa saat UU Pemerintahan Aceh resmi diterbitkan, muncul berbagai tuntutan agar UU tersebut kembali direvisi.[190] Dibandingkan antara cerminan MoU, misalnya yang dimanifestasikan dengan RUU Pemeritnahan Aceh versi DPRD NAD, sangat jauh berbeda dengan ketika RUU telah disahkan menjadi UU Pemerintahan Aceh. *Self government* yang sejak awal dituntut GAM jelas tidak sampai, bahkan otonomi seluas-luasnya pun masih perlu dipertanyakan. Otto Syamsudin yang mengutip penuturan dari Martti Ahtisaari, bahwa Aceh akan melaksanakan konsep pemerintahan "*self government* dalam kerangka otonomi khusus".[191]

[189] Lihat, Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) *dan* Jaringan Perempuan untuk Kebijakan di NAD (JPuK), *Sejumlah Catatan Merah Untuk Ruu Pemerintahan Aceh (Press Releas*e*)*, Jakarta, 11 Juli 2006; Imparsial, *Laporan Monitoring Perkembangan Aceh Pasca MoU: 1 Januari-28 Februari 2006*, Banda Aceh, Februari 2006.

[190] Paska diterbitkannya UU Pemerintahan Aceh, sebagian mantan pembesar GAM menganggap UU itu telah mengkhianati prinsip-prinsip utama dalam perundingan Helsinki, dan sekaligus menuntut revisi terhadapnya. Pada peringatan dua tahun penandatanganan perjanjian Helsinki, 15 Agustus 2007, sebuah kelompok "MoU Helsinki Watch" menulis surat kepada Presiden SBY, Uni Eropa dan *Crisis Management Initiative*, organisasi yang dibentuk oleh mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari yang memediasi perdamaian. Surat itu ditandatangani oleh Bakhtiar Abdullah (mantan juru bicara GAM di Swedia), Nur Djuli (salah satu juru runding GAM ketika perundingan berlangsung dengan RI di Helsinki) serta dua petinggi GAM lain. Surat tersebut juga berisi sebuah matrix yang memperlihatkan ketentuan-ketentuan mana saja dari MoU yang dilanggar, mana yang perlu diklarifikasi dan mana yang sama sekali tidak dilaksanakan. Persoalan yang dianggap paling penting antara lain mengenai otoritas pemerintah Aceh, peran TNI, HAM, pembebasan sisa tahanan GAM serta dana dari pemerintah pusat untuk program reintegrasi. Lihat, International Crisis Group, *Aceh: Komplikasi Paska Konflik* (Asia Report N°139), 4 Oktober 2007, hlm. 14 dan 17

[191] Dalam tulisannya itu, Otto awalnya menyampaikan kronologi singkat tentang perdebatan antara juru runding RI dengan GAM. Keduanya tidak bersedia beranjak dari materi yang ditawarkan sejak awal oleh masing-masing pihak. Hingga akhirnya Martti mengancam akan memberhentikan perundingan ini. Begitu juga dengan konsep yang ditawarkan GAM setelah meninggalkan tuntutan kemerdekaan bagi Aceh yang diganti dengan tuntutan *self government*. Konsep yang ditawarkan GAM dalam kerangka *self government* Aceh juga tidak mendapat

Problem yang menyeruak dalam proses pembahasan dan pembentukan UU Pemerintahan Aceh, dalam pandangan penulis adalah sudah terkait dengan aspek politis yang melibatkan para politisi Senanyan yang tidak hanya dari kalangan politisi pendukung pemerintah. Lebih dari itu, pihak pemerintah sendiri memberi peluang untuk tidak dicantumkannya pemerintahan sendiri bagi Aceh sehingga membuka peluang untuk mengalihkan substansi bentuk pemerintahan sendiri kepada otonomi yang seluas-luasnya (dalam UU Pemerintahan Aceh kembali disebut otonomi khusus) yang saat perundingan ditolak mentah-mentah oleh pihak GAM.

Pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah mengundang sejumlah reaksi dari para pakar hukum tata negara Indonesia untuk meneliti dan menulis seputar Aceh di bawah UU tersebut. Dosen tetap Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya, Rusdianto, bahkan menyoroti dari pemberian judul terhadap UU ini. Menurutnya, penggunaan istilah "Pemerintahan Aceh" sebagai nama dari UU No. 11 Tahun 2006, merupakan sesuatu yang tidak lazim dalam sistem perundang-undangan Nasional. Berbeda dengan daerah lainnya yang menggunakan istilah "Pemerintahan Daerah Provinsi", Daerah Otonomi Khusus Aceh tidak menjumbuhkan istilah tersebut di dalam penyebutan nama daerahnya. Lebih lanjut, Rusdianto juga mengungkapkan bahwa istilah tersebut tidak sesuai dengan

---

tanggapan persetujuan dari juru runding RI karena *self government* yang ditawarkan GAM untuk Aceh menjadikan Aceh secara bebas menentukan nasib sendiri tanpa campur tangan dari pemerintahan Indonesia. Hingga akhirnya Martti Ahtisari mengungkapkan istilah "selg government dalam kerangka otonomi khusus"

UUD 1945 maupun UU No. 32 Tahun 2004.[192] Tidak terdapatnya istilah "daerah provinsi" di depan istilah "pemerintah" dalam "Pemerintah Aceh" sangat mirip dengan istilah "Pemerintah Republik Indonesia" yang menunjuk pada makna pemerintahan sebuah negara, bukan sebuah daerah.[193]

Mengidentifikasi status Aceh dalam perspektif UU No. 11 Tahun 2006, dapat dimulai dari beberapa definisi yang dikemukakan dalam Ketentuan Umum UU ini. Pada pasal 1 angka (2), daerah Aceh didefinisikan sebagai berikut:

> *Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur*

Lalu pada angka (4) pada pasal yang sama, dinyatakan pula bahwa,

> *Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.*

Pasal 1 angka (2) yang menyatakan Aceh adalah daerah yang "bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus", jika dikaitkan dengan proses perundingan RI-GAM, oleh sejumlah kalangan merupakan alternatif atau jalan keluar dari pertentangan antara kedua belah pihak tentang status Aceh, antara otonomi khusus yang tidak ditolak pihak GAM dan *self government* yang tidak disetujui pemerintah RI. Hal ini tentu saja berbeda dengan ketentuan UU No. 18

---

[192] Baik UUD NRI Tahun 1945 maupun UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan istilah Pemerintahan daerah provinsi. Lihat Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan juga UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 3 dan seterusnya.

[193] Rusdianto, *Status Daerah Otonomi Khusus Dan Istimewa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah bebas. Didownload dari situs http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files/2012/01/Daerah-Otonomi-Khusus-dalam-Sistem-NKRI.pdf. Beberapa perbedaan istilah yang terdapat dalam UU Pemerintahan Aceh dibanding dengan aturan pembentukan provinsi lainnya di Indonesia, juga turut disorot Rusdianto dalam makalah ini.

Tahun 2001 yang secara eksplisit menyatakan bahwa Aceh menjalankan otonomi khusus.[194] Keinginan untuk tetap membingkai Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tampak cukup memadai dengan rumusan semacam ini. Dalam banyak kekhususan yang diberikan kepada Aceh sebagaimana tergambar dalam berbagai pasal setelahnya secara resmi diikat dengan kalimat *"…dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.."*, pada angka (1) tentang status daerah Aceh, dan *"…dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945…"*, pada angka (4) tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.

Terkait dengan status Aceh, sebenarnya terdapat dua sisi yang ingin diperjuangkan. Di sisi pertama, terdapat keinginan kuat dari pihak RI untuk menyelesaikan problem di Aceh yang telah berlangsung puluhan tahun lamanya sekaligus mempertahankan Aceh tetap dalam bingkai NKRI karena Aceh memang tidak dapat dipisahkan dari kesejarahan negara Indonesia. Solusi yang ditawarkan, sebagaimana dikemukakan dalam kronologi di atas, adalah (kembali) memberikan otonomi khusus bagi Aceh. Di sisi kedua, keinginan GAM yang sama seperti RI, untuk menyelesaikan konflik, namun dengan jalur yang berbeda yaitu kemerdekaan bagi Aceh. Alternatif yang ditawarkan jika Indonesia tidak menyetujui kemerdekaan adalah *self government* (pemerintahan sendiri). Catatannya, seperti juga telah dipaparkan di atas, GAM sama sekali anti terhadap

[194] Pasal 3 UU No. 18 Tahun 2001 berbunyi: Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus

istilah otonomi dan pihak RI tidak begitu setuju dengan sistem pemerintahan sendiri yang ditawarkan oleh GAM.

Pertimbangan inilah yang menyulitkan dalam menelusuri status Aceh dalam bingkai NKRI. Terlebih, pihak yang membentuk UU Pemerintahan Aceh bukan hanya dari pemerintah (eksekutif) yang mengetahui persis seperti apa keinginan GAM dalam proses perundingan, melainkan di DPR yang notabenenya tidak semua orang yang duduk di dalamnya memiliki pemikiran yang sama dengan pemerintah (oposisi). Faktanya, UU Pemerintahan Aceh tidak secara tegas menyatakan satu istilah yang mencerminkan status bagi Aceh.

Berdasarkan penelitian yang dilakukannya, Ronny Sautma Bako mengungkapkan bahwa Pasal 1 angka (2) di atas dapat ditafsirkan antara lain sebagai berikut:[195]

1. Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia, yang dibentuk dengan UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Provinsi Sumatera utara;
2. Adanya sifat istimewa bagi masyarakat hukum yang ada di provinsi Aceh, sebagaimana diakui dengan UU No. 43 Tahun 1999;
3. Sebagai masyarakat hukum, provinsi mempunyai kewenangan khusus;
4. Kewenangan khusus meliputi, mengatur dan mengurus sendiri:
   a. Urusan pemerintahan;
   b. Kepentingan masyarakat setempat.
5. Kewenangan tersebut harus sesuai dengan:
   a. Peraturan perundang-undangan
   b. Sistem dan prinsip NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945
6. Dipimpin oleh seorang Gubernur

Jika dilihat dari Penjelasan UU Pemerintahan Aceh, landasan filosofis, yuridis dan sosiologis memiliki kesamaan dengan UU Otonomi Khusus bagi NAD tahun 2001. Di dalamnya dipaparkan juga bahwa sejarah Aceh dalam

[195] Ronny Sautma Bako, *Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007*, Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 3, September 2008, hlm. 368-369

memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, kesetiaan dalam pembangunan dan nilai syariat Islam yang telah tumbuh dan tetap dipertahankan hingga saat ini, adalah antara lain di antaranya. Perbedaan yang mencolok antara keduanya terletak pada landasan dasar lahirnya kedua UU tersebut. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, titik tekan kelahirannya dilandasi oleh beberapa Ketetapan MPR yang diterbitkan sepanjang tahun 1999 hingga tahun 2000 setelah sebelumnya diterapkan Darurat Sipil di Aceh, sementara UU No. 11 Tahun 2006 berangkat dari MoU Helsinksi sebagai hasil dari perundingan RI-GAM setelah beberapa saat sebelumnya Tsunami melanda Aceh.[196]

Perbedaan yang mencolok lainnya antara kedua UU ini adalah terkait dengan kewenangan yang diperoleh Aceh. UU No. 11 Tahun 2006 menentukan sejumlah kewenangan bagi Aceh jauh lebih luas daripada UU No 18 Tahun 2001. Hal ini dapat dipahami bahwa UU ini lahir dari pertentangan otonomi khusus yang hanya menentukan beberapa kekhususan saja dan *self government* yang mengandung pengertian hampir segala hal yang berkaitan dengan Aceh menjadi otoritas pemerintahan ini, tanpa campur tangan dari pusat.

Dalam UU Pemerintahan Aceh ditentukan, 15 poin yang dinyatakan sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh, yaitu:

a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
e. penanganan bidang kesehatan;

[196] Lihat paragraf ke-7 dan ke-8 Penjelasan UU No. 11 Tahun 2006

f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
j. pengendalian lingkungan hidup;
k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan
o. penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.

Pada ayat (2) pasal tersebut, ditentukan pula urusan wajib yang berada di bawah otoritas Pemerintahan Aceh sebagai bagian dari keistimewaannya, yaitu:

a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan

e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai kewenangan yang ditentukan ini, dapat dikatakan bahwa Pemerintahan Aceh telah memasuki semua aspek kepentingan publik sebagaimana disepakati pada MoU Helsinki. Penjelasan UU Pemerintahan Aceh menyebut posisi Aceh di bawah UU ini dengan penerapan tatanan otonomi yang seluas-luasnya. Menurut penjelasan UU ini, pemberian sejumlah kewenangan ini bukan merupakan sekedar hak untuk didapatkan pemerintahan dan masyarakat Aceh, melainkan merupakan kewajiban konstitusional negara dalam mensejahterakan masyarakat Aceh.

Mengenai kekhususan-kekhususan Aceh, sepanjang pengaturan UU Pemerintahan Aceh bisa didapati berbagai hal yang ditentukan secara spesifik sebagai kekhususan bagi Aceh yang tidak didapati di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Beberapa kewenangan tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.[197] Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim.[198]

[197] Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2006

[198] Pasal 1 angka 19 dan angka 20 j.o Pasal 114, Pasal 115 UU No. 11 Tahun 2006. Bandingkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang membagi suatu daerah dalam wilayah propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan. Desa/kelurahan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang terkecil dalam pembagian wilayah suatu daerah lain yang memiliki kesamaan dengan gampong/kelurahan di NAD. Kesamaan tersebut misalnya terletak pada masa jabatan pemimpinnya (kepala desa/kepala gampong) sama-sama 6 tahun. Kepala desa atau kepala gampong sama-sama dipilih secara langsung. Serta sama-sama memiliki sekretaris desa atau sekretais gampong yang berasal dari PNS. Lihat Pasal 115, Pasal 116 dan Pasal 117 UU No. 11 tahun 2006 dan bandingkan dengan Pasal 202, Pasal 203 dan Pasal 204 UU No. 32 Tahun 2004

2. Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.[199] Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.[200]
3. Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.[201]
4. Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.[202]
5. Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota di Aceh.[203]
6. Di Aceh terdapat pengadilan Syari'at Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syar'iyah, yang terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah

[199] Pasal 8 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006
[200] Pasal 9 UU No. 11 Tahun 2006
[201] Pasal 8 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006
[202] Pasal 8 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006
[203] Pasal 75 sampai dengan Pasal 88 UU No. 11 Tahun 2006

Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.[204]

7. Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah "Qanun". Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.[205] Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.[206]
8. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK.[207] Di Aceh terdapat institusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan

[204] Pasal 128 sampai dengan Pasal 137 UU No. 11Tahun 2006
[205] Pasal 232 sampai dengan Pasal 245 UU No. 11 Tahun 2006
[206] Pasal 241 UU No. 11 Tahun 2006 bandingkan dengan ketentuan Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004
[207] Pasal 10 UU No. 11 Tahun 2006

mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK,[208] Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat,[209] Pengadilan Hak Asasi Manusia,[210] Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi,[211] dan unit Polisi Wilayatul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai penegak Syari'at Islam.[212]

Menurut Saldi Isra, dalam hal pembagian kewenangan, UU No. 11 Tahun 2006 sama seperti prinsip yang diterapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kedua UU ini mengandung prinsip *residu power* (pembangian kewenangan sisa) dalam penataan hubungan pusat-daerah.[213] Hal itu terlihat misalnya pada Pasal 7 UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan:

> *(1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.*
> *(2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.*

Yang penting untuk diperhatikan lebih lanjut, menurut Saldi, pembagian kewenangan sebagaimana ditentukan dalam UU Pemerintahan Aceh sangat rentan terhadap konflik kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Aceh). Potensi itu muncil karena adanya frasa "urusan pemerintahan yang bersifat nasional". Berkenaan dengan frasa itu, Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No 11/2006 menyatakan:

> *Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan,*

[208] Pasal 138 sampai dengan Pasal 140 UU No. 11 Tahun 2006
[209] Pasal 96 sampai dengan Pasal 99 UU No. 11 Tahun 2006
[210] Pasal 228 UU No.11 Tahun 2006
[211] Pasal 229 UU No. 11 Tahun 2006
[212] Pasal 244 ayat (2) UU No.11 Tahun 2006.
[213] Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 9

administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Penjelasan frasa "urusan pemerintahan yang bersifat nasional" sekali lagi membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan diimplementasikan. Apalagi, hampir tidak urusan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Jadi, prinsip *residu power* dieleminasi sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 UU No 11/2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaran Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[214]

Selain pembagian kewenangan dengan pusat, UU No 11/2006 juga menentukan masalah pembagian urusan antara Pemerintahan Aceh dengan Pemeintahan Kabupaten/Kota. Kalau dibaca pembagian "urusan wajib" dan "urusan wajib lainnya" yang terdapat dalam Pasal 16 dan Pasal UU No 11/2006 potensi terjadinya perhimpitan urusan cukup besar. Dengan kondisi tersebut, maka akan terjadi tumpang-tindih antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Bukan tidak mungkin, urusan-urusan yang bersifat pembiayaan juga akan terjadi terjadi kevakuman.

Sebetulnya, titik rawan lain dalam pembagian urusan muncul karena adanya ketentuan Pasal 11 Ayat (1) UU No 11/2006 yang menyatakan,

[214] *Ibid*.

pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan:

> *"Yang dimaksud dengan: Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk elaksanakan otonomi daerah"*

Sekalipun ditentukan bahwa "norma", "standar", dan "prosedur" tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, kehadiran Pasal 11 Ayat (1) potensial mengurangi kemandirian dalam melaksanakan urusan. Tidak hanya itu, Pasal Ayat (1) dan pejelesannya tidak menentukan secara eksplisit bantuk hukum penetapan norma, standar, dan prosedur dimaksud. Bisa jadi, akan muncul penetapan norma, standar, dan prosedur dalam berbagai bentuk hukum mulai dari peraturan pemerintah samapi dengan peraturan gubernur.[215]

[215] *Ibid.*

BAB IV

WALI NANGGROE DALAM KONSTRUKSI SEJARAH ACEH DAN KEKINIAN

A. Wali Nanggroe: Klarifikasi Terhadap Istilah

Sebelum masuk pada pembahasan lebih lanjut bagaimana formulasi konsep Wali Nanggroe di Aceh, baik dalam kontek sejarah maupun kekinian, perlu terlebih dahulu mengklarifikasi bagaimana istilah ini ditinjau dari sisi kebahasaannya. Hal ini penting untuk kemudian disandingkan dengan terminologi Wali Nanggroe dalam konteks riil di Aceh. Tinjauan terhadap istilah ini tentu saja juga tidak dapat dilepaskan dari perspektif Islam, mengingat masyarakat Aceh sejak dahulu merupakan masyarakat yang memang fanatik terhadap ajaran Islam.

Secara etimologi, kata "wali" adalah bahasa arab yang telah populer bagi masyarakat Indonesia (dibakukan). A.W. Munawwir mengartikan kata *wali* (plural: *awliya'*) dengan beberapa makna, antara lain yaitu yang mencintai, teman (sahabat), pengikut, putra mahkota, dan para penguasa.[216] Sementara oleh Atabik Ali dan Zuhdi Muhdlor, kata *wali* diartikan dengan wakil, pejabat pelaksana, *caretaker*, penolong. Kata ini juga bisa diartikan dengan pemilik, pengikut, penanggung jawab (jika berkaitan dengan satu urusan), putra mahkota (jika dikaitkan dengan struktur kerajaan), dan wali yang diwasiatkan (jika dikaitkan dengan seseorang yang diserahi wasiat).[217]

---

[216] Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Arab-Indonesia Al Munawwir*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Pustaka Progresif, 1997, hlm. 1582

[217] Atabik Ali dan A. Zuhdi Muhdlor, *Kamus Kontemporer Arab-Indonesia*, Ctk. Kesembilan, Yogyakarta: Multi Karya Grafika, hlm. 2040-2041

Mengusung pendapat Syafiq al Mughni, Yusra Habib Abdul Ghani mengemukakan bahwa *wali* berarti: penjaga, pelindung, penyumbang, teman, pengurus dan juga digunakan dengan arti keluarga dekat. Bentuk plural dari kata *wali* ialah *auliya*, yang artinya kekasih Allah. Allah berfirman: "*Ketahuilah, sesungguhnya wali-wali Allah tidak pernah merasa takut (khawatir) dan tidak akan pernah sedih hati."* (QS. Yunus: 62). Dalam kapasitas sebagai wali, mestilah berprilaku baik. "*Sesungguhnya Allah memerintahkan sikap adil dan ihsan."* (QS. An Nahl: 90) Dengan begitu, Orang yang menyandang gelar Wali mendapatkan kedudukan yang penting dalam sistem kemasyarakatan Islam, baik karena kualitas spiritual mereka maupun karena peran sosial yang mereka mainkan.[218]

Dalam perkembangan selanjutnya, muncul kata: Wali Hakim, Wali Nikah, Wali Anak Yatim, Wali dalam *qisyasy*, Wali Songo (Wali sembilan, yang dikenal dalam kalangan masyarakat Jawa), Wali dalam dunia sufi, Wali Nanggroë (Negara) dan Wali Kota. Semua ini menunjuk pada pengertian bahwa, Wali mempunyai keistimewaan dan kuasa penuh yang putusannya mengikat. Dengan kata lain, wali sekaligus memiliki karakteristik moral yang berani, tangkas, arif, adil, jujur, amanah, fathanah, taat dan terpuji dalam mengemban tugas.[219]

Makna-makna sebagaimana diungkap di atas tentu saja tidak dapat dilepaskan dengan munculnya istilah 'Wali Nanggroe' di Aceh. Namun begitu, oleh karena telah menjadi istilah yang memasyarakat dan bahkan masuk dalam konteks pemerintahan (politik), maka istilah ini tidak cukup hanya ditinjau dari sisi bahasanya saja. Wali Nanggroe dalam konteks Aceh, menurut Yusra harus

[218] Yusra habib Abdul Ghani, *Wali: Suatu Model Imamah*, artikel dalam Serambi Indonesia, 26 Agustus 2008.
[219] *Ibid*.

ditelusuri akarnya dalam konteks *imamah,* kehidupan sosial-politik, hukum dan moral.[220] Dalam tulisan yang lain, Yusra Habib memberikan kesan bahwa kepemimpinan (*imamah*) menjadi tonggak utama dalam memberikan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh yang secara praktis juga, secara definitif, mencakup tiga tinjauan yang dikemukakannya tersebut tentang Wali Nanggroe. Yusra mengemukakan bahwa masalah imamah (kepemimpinan) merupakan prinsip dasar bagi bangsa Acheh. Sebab pemimpinlah yang bertanggungjawab dalam segala urusan, mulai dari: mensejahterakan, mendaya gunakan sumber daya manusia (mencerdaskan) dan alam, melindungi rakyat, melestarikan budaya, mempertahankan kedaulatan negara dari segala bentuk serangan dari luar dan gangguan dari dalam, agar wujud suatu bangsa bertamaddun dan bermartabat.[221]

Dalam konteks sejarahnya, munculnya istilah Wali Nanggroe masih menuai kontroversi dari beberapa pakar. M. Adli Abdullah menyatakan bahwa istilah Wali Nanggroe (Wali Negara) baru dikenal secara luas setelah Tgk Daud Beureueh mengdeklarasikan Aceh sebagai bagian dari Negara Islam Indonesia pada tanggal 21 September 1953. Saat itu, Tgk Daud Beureuh sendiri bertindak sebagai Wali Negara. Ungkapan Adli Abdullah ini berbeda dengan paparannya sebelumnya yang menyatakan bahwa jauh sebelum tahun 1953 itu, perwalian dalam konteks pemerintahan (politik) telah terjadi di Aceh.[222]

Dalam konteks kehidupan sehari-hari (baca: hukum adat), istilah wali dikenal masyarakat Aceh misalnya dalam hal perkawinan. Dalam konteks ini,

---

[220] *Ibid*.

[221] Yusra Habib Abdul Ghani, *Kepentingan Nasional Acheh (1/5)*, dalam http://krueng.org/Knews/?jud=87

[222] M. Adli Abdullah, *Tinjauan Yuridis-Historis Lembaga Wali Nanggroe di Aceh*, dalam Jurnal Unimal, Universitas Malikul Saleh, Lhoksumawe, Vol. 1 No. 3 Tahun 2010, hlm. 2

istilah wali di Aceh umumnya diperuntukkan kepada mempelai perempuan yang masih perawan. Dalam paparan Snouck Horgronje, hukum perkawinan di Aceh sejak masa lalu sangat dengan ajaran Mazhab Syafi'i, termasuk dalam hal perwalian dalam pernikahan ini. Wali menurut hukum adalah orang yang paling dekat dengan wanita bersangkutan sesuai dengan urutan-urutan yang ditentukan. Seorang dari kerabat lebih jauh hanya dapat menggantikan kerabat yang lebih dekat bila kerabat dekat tidak ada atau secara moral dan fisik tidak dapat menyelenggarakan fungsi sebagai wali. Demikianlah, kakek menggantikan ayah sebagai wali bila si ayah telah meninggal atau gila, dan saudara laki-laki tiri dari pihak ayah menggantikan peran saudara kandung kalau saudara kandung bersangkutan tidak percaya sama sekali kepada Tuhan. Namun, bila seorang wali tingkat berikutnya tidak ada atau tidak bersedia turut campur pada suatu perkawinan biasa yang diinginkan seorang wanita dewasa, tingkat berikutnya tidak menggant kan fungsinya, melainkan yang kita sebut dalam nomor 7 (Pejabat Sipil).[223]

Istilah wali juga dikenal dalam hal-hal mistik (baca: tasawuf). Di Aceh, istilah 'wali' dalam konteks ini sering disandingkan dengan 'Allah', yaitu *Waliyu Allah*, wakil Tuhan; sahabat Tuhan. Bagi Hourgronje, masyarakat Aceh sangat menghormati seseorang yang diyakini sebagai Wali Allah, karena kedekatannya dengan Sang Penguasa dan berbagai kelebihan yang dimilikinya.[224]

[223] Snouck Hourgronje, *Aceh di Mata Kolonialis* (Terj.), Jilid I, Ctk. Pertama, Jakarta: Yayasan Soko Guru, 1985, hlm. 370-371

[224] *Ibid*, hlm. 174-175; Lihat juga Snouck Hourgronje, *Aceh di Mata Kolonialis* (Terj.), Jilid II, Ctk. Pertama, Jakarta: Yayasan Soko Guru, 1985, hlm. 331; HM. Zainuddin, *Tarich Atjeh dan Nusantara*, Jilid I, Medan: Pustaka Iskandar Muda, 1961, hlm. 340-355

Istilah Wali Negara yang bermakna sebagai gelar untuk Kepala Daerah dapat dijumpai dalam karya HM. Zainuddin yang berjudul *Tarich Atjeh Dan Nusantara.* Di sini disebutkan bahwa ketika Pidie dikalahkan oleh Raja Aceh Besar, di sana ditempatkan/didudukkan seorang pejabat setingkat Gubernur yang diberi gelar Wali Negara sebagai Wakil Raja Aceh di Pidie pada tahun 1514.[225] Sepanjang penelusuran penulis terhadap karya ini, Zainuddin konsisten menjelaskan bahwa Wali Nanggroe (Wali Negara) adalah istilah gelar yang diberikan kepada seseorang yang diberi jabatan penguasa (raja) di daerah tertentu.

Berbeda dengan paparan Zainuddin di atas, Teuku Kemal Pasha memberi kesan bahwa ketika masa kerajaan Aceh dipimpin oleh Ratu, perwalian sudah dikenal sebagai "ganti" atau "simbol" bagi ratu untuk menjalankan pemerintahan.[226]

Perkembangan istilah Wali Nanggroe di Aceh terus berkembang sejalan dengan perjalanan waktu. Paska reformasi terdapat dua UU yang mengatur tentang wali nanggroe di Aceh. Dua UU itu mendefinisikan wali nanggroe secara berbeda, namun substansinya adalah sama. *Pertama*, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, mendefinisikan Wali Nanggroe sebagai lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Pasal 1 poin (3)). Lalu ditegaskan pula bahwa Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh

[225] Sebelumnya, Zainuddin menegemukakan bahwa pada zaman dahulu, kerajaan Aceh Besar tering terlibat peperangan dengan Kerajaan di Pidie. HM. Zainuddin, *op.cit*, hlm. 64-65 dan 87

[226] Lihat, Teuku Kemal Pasha, *Walinisasi Nanggroe*, dalam http://teukukemalfasya.wordpress.com/xmlrpc.php. Diakses pada 3 Januari 2012

Darussalam (Pasal 9 ayat (2)). Sementara *kedua,* UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mendefinisikan Wali Nanggroe sebagai lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya (Pasal 1 poin (17)).

B. Wali Nanggroe Dalam Sejarah NAD

Aceh memiliki catatan sejarah yang gemilang. Pada masa lalu, Aceh dikenal sebagai negara kuat, kaya, dan berperadaban maju. Amirul Hadi menjelaskan, akhir abad ke-15 dan awal abad ke-16 tidak hanya merupakan dekade terbentuk dan munculnya Kerajaan Aceh Daar al-Salam, akan tetapi saat mana ia mampu dengan sukses mentransformasikan diri dari sebuah kerajaan yang (sebelumnya merupakan kerajaan) kecil dan tidak dikenal, menjadi sebuah imperium kuat di kawasan barat nusantara.[227] Lebih lanjut, Hadi mencatat empat hal spektakuler yang dimiliki Aceh pada akhir abad ke-15 dan awal abad ke-16, yakni Militer, Ekonomi dan Perdagangan, Politik dan Pusat Kajian Islam.[228]

Kejayaan pada masa ini tentu saja tidak terlepas dari kemajuan yang dialami masyarakat Aceh pada abad-abad sebelumnya yang ditandai dengan beberapa kerjaan yang juga telah berjaya sebagai sebuah wilayah yang berdaulat.[229] Selain itu, catatan sejarah juga menunjukkan bahwa Aceh mencapai

---

[227] Amirul Hadi, *Aceh: Sejarah, Budaya dan Tradisi*, Ctk. Pertama, Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2010, hlm. 20

[228] *ibid*

[229] Hal ini dapat digambarkan dengan keberadaan beberapa kerajaan yang telah memiliki peradaban tinggi; memiliki kekuatan ekonomi yang besar, hubungan internasional yang baik, kekuatan militer yang disegani, sisi keagamaan yang diakui, dan lain sebagainya. Di antara kerjaan-kerajaan yang telah ada sebelum Kerjaan Aceh Daar al-Salam, Kerajaan Daya (ditakluklan pada tahun 1520), Kerajaan Pidie (ditaklukkan pada tahun 1521), dan Kerajaan Pasai (ditaklukkan pada tahun 1524). Ketiga kerajaan terakhir ini ditaklukan oleh Ali Muhayat Syah, pendiri Kerjaan Aceh Daar al-Salam. Lihat, Amirul Hadi, *ibid*, hlm. 149-150

masa keemasannya pada abad ke-17, yakni pada masa pemerintahan Sultan Iskandar Muda (1607-1636). Dalam ingatan masyarakat Aceh, sultan yang agung inilah yang dianggap telah berjasa membawa kerajaan Aceh Daar al-Salam ke puncak kejayaannya dalam segala bidang. Aceh pada saat itu merupakan sebuah kerajaan Islam yang bercirikan ke-Aceh-an.[230] Harry Kawilarang menjelaskan bahwa oleh masyarakat Aceh, Sultan Iskandat Muda diberi gelar sebagai Iskandar Agung dari Timur, oleh karena keberhasilannya dalam mengembangkan pengaruh ke berbagai wilayah dan penyejahteraan masyarakat. Beberapa daerah yang berhasil dikuasai Sultan Iskandar Muda adalah Pahang pada tahun 1618, Kedah pada tahun 1619 Di samping itu pada tahun 1613 dan 1615, Aceh menyerang Johor karena dituduh bersekongkol dengan Malaka yang dikuasai Portugis. Perluasan wilayah oleh Iskandar Muda di Semenanjung Melayu, Satun Thailan Selatan hingga Siak yang sekarang Riau sangat spektakuler. Bahkan Singapura menjadi fazal kesultanan Aceh.[231]

Begitupun, dalam perjalanan pemerintannya, Aceh tidak pula luput dari hal-hal yang kontroversial. Pemerintahan perempuan di Aceh menjadi salah satu perkara yang sempat menimbulkan gejolak di tengah banyak tokoh di Aceh, terutama tokoh agama. Dalam sejarahnya, Kerajaan Aceh pernah dipimpin oleh para ratu secara berturut-turut sejatk tahun 1641 hingga 1699. Mereka adalah Taj ‘alam Syafiyyat al Din (memerintah 1641-1675), Nur al ‘Alam naqiyyat al Din (memerintah 1675-1678), ‘Inayah Shah Zakiyyat al Din (memerintah 1678-1788), dan Kamalat Shah (memerintah 1688-1699).

[230] *Ibid*, hlm. 151-154

[231] Harry Kawilarang, *Aceh: dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Ctk. Kedua, Banda Aceh: Bandar Publishing, 2010, hlm.21

Pemerintahan perempuan di Aceh pada abat ke-17 bermula setelah wafatnya Sultan Iskandar Thani pada tahun 1641. Penguasa ini tidak memiliki anak laki-laki, yang berakibat pada munculnya krisis suksesi di kerajaan.[232] Selama kerajaan dipimpin oleh para ratu ini, selama itu pula polemik terus berlangsung di masyarakat, terutama di lingkungan para tokoh agama dan elit politik.[233]

Beriringan dengan perdebatan inilah istilah 'perwalian kekuasaan' di Aceh mulai dikenal. Menurut Teuku Kemal Pasha, perwalian kekuasaan telah berlangsung sejak awal kerajaan Aceh berada di bawah pimpinan ratu, Taj 'alam Syafiyyat al Din. Saat itu 'the real king' di awal pemerintahannya adalah Panglima Polem Batee Itam, yang menurut sejarawan Aceh, M. Adli Abdullah, ditabalkan sebagai T. Panglima Polim I (pertama).[234]

Kenapa T. Panglima Polim? Tentu saja karena karut-marut pemimpin perempuan. Pengaruh ulama konservatif sebelumnya, Nuruddin Ar-Raniry menolak perempuan menjadi sultan. Namun sejak seorang ulama reformis, Syekh Abdurrauf As-Singkili atau dikenal dengan Teungku Syiah Kuala (1616-1693) pulang dari Timur Tengah pada 1661, situasi mulai berubah. Ia menyusun kitab fenomenal, Mir-atut Thulab (Cermin Pencari Ilmu), yang berisi prinsip-prinsip perdagangan dan politik. Salah satunya adalah tentang kebolehan perempuan

[232] *Ibid*, hlm. 127

[233] Nurdin Al Raniry menjadi salah satu tokoh agama yang sangat kental menunjukkan penolakannya terhadap kepemimpinan perempuan. Menurutnya, perempuan tidak memili dasar menjadi pemimpin 'am (pemimpin negara) dalam nash. Pendapat ini baru mulai berimbang setelah kepulangan Syekh Abdurrauf As-Singkili atau dikenal dengan Teungku Syiah Kuala (1616-1693) dari Timur Tengah pada 1661. Berbeda dengan tafsiran Al Raniry, Abdurrauf Singkil menganggap bahwa "laki-laki adalah pemimpin bagi perempuan" adalah konteks domestik (rumah tangga), sedangkan dalam pemerintahan publik tidak disalahkan. Oman Faturrahman dalam *Seribu Tahun Nusantara*, Jakarta: Kompas, 2000, hlm. 461. Lihat juga, Amirul Hadi, *op.cit*, hlm. 128-129

[234] http://teukukemalfasya.wordpress.com/xmlrpc.php. Diakses pada 3 Januari 2012

menjadi pemimpin politik. Ia menganggap bahwa "laki-laki adalah pemimpin bagi perempuan" adalah konteks domestik (rumah tangga), sedangkan dalam pemerintahan publik tidak disalahkan.[235]

Pengaruh Syekh Abdurrauf meluas di seluruh dunia Melayu hingga Mendanao, Filipina. Ia juga menjadi Qadhi Malik al-Adil untuk masa pemerintahan empat sultanah berturut-turut hingga akhir abad 17. Jabatan itu bukan hanya setara ketua Mahkamah Agung tapi juga wakil sultan Aceh.[236] Kelak, fenomena perwalian ini dijadikan sebagai rujukan bagi munculnya istilah Wali Nanggroe di Aceh.

Menurut Harry Kawilarang kepemimpinan perempuan di Aceh menyebabkan terjadinya perubahan dalam sistem kepemimpinan agar tidak terulang gaya pemerintahan tirani. Selama kekuasaan raja-raja perempuan, posisi kesultanan Aceh menciut dan hanya berfungsi sebagai lambang. Kepemimpinan kerajaan tetap diakui oleh semua orang namun kekuasaan itu hanya dirasakan di pelabuhan, ibukota dan sekitarnya. Sedangkan posisi imam, ulee balang, mentroe (menteri) dan pejabat pemerintah lainnya menjadi kepala wilayah turun temurun yang sekuler.[237]

Berbeda dengan catatan sejarah kejayaan yang telah diperoleh Aceh pada masa lampau, penelusuran terhadap istilah, peran dan wewenang Wali Nanggroe dalam konteks pemerintahan (kerajaan) Aceh ternyata cukup menguras waktu dan tenaga. Selain referensi yang sangat terbatas, kajian mengenai Wali Nanggroe dalam konteks sejarah yang ditampilkan para penulis juga cukup singkat. Ini

[235] *Ibid.*
[236] *Ibid.*
[237] Harry Kawilarang, *op.cit*, hlm. 25

belum lagi adanya penelusuran lanjutan mengenai "silsilah" para Wali Nanggroe yang resmi diangkat, juga diperdebatkan para sejarawan Aceh, baik dari sisi kuantitas maupun sosok-sosok yang pernah diangkat. Oleh karena itu, wajar kemudian jika Kamaruzzaman Bustamam-Ahmad, seorang Antropolog Aceh, dalam sebuah tulisannya menyatakan istilah "Wali Nanggroe" begitu misterius.[238]

Dari beberapa literatur yang sempat menyinggung tentang Wali Nanggroe, tampak memiliki perbedaan dengan posisi Wali Nanggroe seperti pada dua peristiwa di atas. Bahkan jika keluar dari dua konteks di atas, terminologi Wali Nanggroe bahkan bisa didapati dalam beberapa peristiwa di Aceh, termasuk paska kemerdekaan Indonesia.

Istilah Wali Negara yang bermakna sebagai gelar untuk Kepala Daerah dapat dijumpai dalam karya HM. Zainuddin yang berjudul *Tarich Atjeh Dan Nusantara.* Di sini disebutkan bahwa ketika Pidie dikalahkan oleh Raja Aceh Besar, di sana ditempatkan/didudukkan seorang pejabat setingkat Gubernur yang diberi gelar Wali Negara sebagai Wakil Raja Aceh di Pidie.[239] Penyebutan Wali Negara sebagai Kepala Daerah oleh Zainuddin ini sangat terkait dengan sistem ketatanegaraan yang dijalan saat itu. Zainuddin menjelaskan, sistem tata negara Aceh pada masa kerajaan dahulu adalah kepemimpinan teritorial, atau dalam konteks saat ini bisa dibilang sebagai sistem federal. Jika diurutkan, terdapat enam kepemimpinan yang terdapat di Aceh, yakni Sultan (yang memimpin kerajaan), Uleebalang (yang memimpin Nanggroe, atau kenegerian); Imam atau Kepala Mukin (yang memimpin mukim); Keuchiek atau Geuchiek (yang memimpin

[238] Kamaruzzaman Bustamam-Ahmad, *Misteri Gelar Wali Nanggroe*, dalam http://aceh.tribunnews.com/news/author/5/kamaruzzaman-bustamam-ahmad. Diakses pada 3 Januari 2012

[239] HM. Zainuddin, *op.cit*, hlm. 87

gampong); Teungku Meunasah (yang memimpin Meunasah (surau); dan Petua (yang memimpin Seuneubok/kelompok tani).[240] Sistem seperti ini berlangsung di Aceh sejak masa Sultan Iskandar Muda berkuasa hingga kekuasaan Sullhan Tadjul Alam Sjafiatuddin Sjah (Ratu Pertama) tahun 1641-1075.

Istilah Wali Negara dengan makna yang sama juga ditemui dalam karya R.A. Hoesein Djajadiningrat, yang berjudul *Atjehsch-Nederlandsch Woordenboek*. Dalam buku ini *Wali Nanggroe* disebutkan sebagai *bestuurder van een hand, van een gebied*, atau "penguasa sebuah negeri/suatu wilayah atau daerah". Sementara istilah Wali dimaksudkan Gubernur dari sebuah provinsi, namun istilah ini jarang digunakan. Pada masa pemerintahan Belanda, penguasa tertinggi dari *Nederlandsch-Indie*, dinamakan *Landvoogd* atau Gubernur Jenderal. *Wali Nanggroe* adalah gelar untuk *handvoogd* ini sebagai *bestuurder* atau pemerintah.[241]

Tentu saja, pembahasan dalam penelitian tidak dalam kerangka pengertian sebagaimana dimaksud dalam dua referensi di atas. Wali Nanggroe (Wali Negara) yang dibahas dalam kajian ini adalah Wali Nanggroe dalam arti bukan sebagai pemimpin dalam suatu daerah, melainkan keberadaannya yang memimpin satu negara menggantikan peran Sultan Aceh ketika terdapat satu kondisi yang tidak normal.

Penelusuran melalui sejarahnya, Wali Nanggroe di Aceh pada dasarnya tidak dapat dilepaskan pada situasi dan kondisi rumit yang sedang dihadapi Aceh pada masa peperangan, maupun secara ekseden terjadi gejolak seperti situsi Aceh

[240] *Ibid*, hlm. 314-114. Keterangan ini dipaparkan juga secara panjang lebar oleh Snouck Hurgronje. Lihat, C. Snouck Hurgronje, *Aceh di Mata Kolonialis, Jilid II…, op.cit,* hlm. 72-90

[241] R.A. Hoesein Djajadiningrat, dalam Penjelasan UU No. 18 Tahun 2001

yang pada akhirnya mengangkat perempuan menjadi pemimpin di Aceh. Teuku Kemal Pasha mengungkapkan, Wali Nanggroe, atau dalam sejarah digunakan istilah lain, adalah konsep pemerintahan transisi atau situasi yang bersifat luar biasa, bukan situasi normal. Jika pada raja terakhir Aceh, Sultan Muhammad Daudsyah, konsep yang diberlakukan kepada mereka adalah 'wakil pemerintahan' kerajaan, yang diangkat sejak pertama sekali mengambil tampuk kekuasaan pada penghujung 1883, hingga takluk pada Belanda, 10 Januari 1903. Pengangkatan 'orang-orang kuat' itu adalah citra kerajaan Aceh masih tegak.[242]

Sebagaimana diketahui melalui berbagai referensi, tatkala Tuanku Muhammad Daudsyah menjadi sultan, usianya masih sangat belia. Ia sama sekali tidak berpengalaman menjalankan pemerintahan di situasi perang. Para deputinya ternyata tidak hanya Tuanku Hasyim Bangtamuda, Teuku Cut Banta, tapi juga T. Panglima Polim IX, Tgk. Chik Di Tiro sebagai Qadhi Malik al-Adl, Teuku Sri Ulama yang tinggal di Patek Aceh Barat, Teuku Mansur dari Meulaboh, Teuku Bentara Cumbok, kepala III Mukim Pidie, Teuku Ben Titue, dll. Bahkan sebagai wakil sultan pesisir barat diangkat Tuanku Mahmud, adik Tuanku Hasyim, yang sejak 1896 berada di Daya, Lambeusoe.[243]

Istilah ini kemudian populer pula digunakan semasa Revolusi Kemerdekaan Republik Indonesia (1947). Pada waktu itu Belanda membagi negara Indonesia dalam negara-negara bagian dalam negar Republik Indonesia Serikat (RIS). Salah satu negara bagian yang paling terkenal di pulau Sumatera,

[242] http://teukukemalfasya.wordpress.com/xmlrpc.php. Diakses pada 3 Januari 2012

[243] *Ibrahim Alfian* (edt), *Perang Kolonial Belanda di Aceh*, Banda *Aceh*: Pusat Dokumentasi dan Informasi *Aceh, 1997, hlm.* 45. Keterangan yang sama juga diungkapkan oleh pakar sejarah Aceh, M. Adli Abdullah. Lihat dalam, *Menggugat Wali Nanggroe Tanpa Sultan* dalam Tabloid KONTRAS Nomor : 571 | Tahun XII 17 - 23 Desember 2010

yaitu Negara Sumatera Timur. Adapun yang menjadi pimpinan Negara Suamtera Timur bergelar Wali Negara.[244]

Selanjutnya, ketika daerah Aceh pada tanggal 21 September 1953 menyatakan diri sebagai Negara Bagian Aceh (NBA) dari Negara Islam Indonesia (NII), Tengku Muhammad Daud Beureueh ditetapkan sebagai Wali Negara NBA (Negara Bagian Aceh).[245] A. H. Gelanggang's menyebutkan bahwa Daerah Aceh yang tadinya menjadi bahagian dari negara Islam Indonesia, menjadi Negara Bahagian Aceh, Negara Islam Indonesia. Kepala Negaranya diangkat Teungku M. Daud Beureueh sebagai Wali Negara, Negara Bahagian Aceh. Istilah Wali Negara ini kemudian dipopulerkan lagi oleh Hasan Di Tiro. Menurut Hasan Di Tiro, setelah Tgk. Chik Di Tiro mangkat tahun 1891, kekuasaan di Aceh beralih secara estafet kepada anak dan cucunya, yaitu dari tangan Tgk. M. Amin hingga yang terakhir Tgk. Maat Tiro, yaitu sepupu ibu Hasan Di Tiro yang mangkat tanggal 3 Desember 1911. menurut Hasan Di Tiro, Tgk Maat adalah Wali Negara Aceh yang terakhir.[246]

Dalam struktur Kabinet Negara Atjeh. Istilah ini digunakan lagi bagi Teungku Hasan M. Di Tiro, yakni sebagai Wali Negara yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris Head of State. Istilah ini juga terdapat dalam dokumen, saat Acheh/Sumatera Nation Liberation Front memperingati ulang tahun kemerdekaannya yang ke 12, pada tanggal 4 Desember 1976-4 Desember 1998, dokumen ini merupakan amanah Wali Negara Aceh Teungku Tjik Di Tiro Hasan

[244] Lihat misalnya dalam Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat The Blood of The People*, Jakarta: Oxford University Press, 1987, hlm. 416

[245] M. Nur El Ibrahimy, *Kisah kembalinya Teungku Mohd. Daud Beureueh ke Pangkalan Republik Indonesia*, terbitan pengarang sendiri. Jakarta, hlm. 5.

[246] A.H. Gelanggang's, *Rahasia Pemberontakan Atjeh dan Kegagalan Politik Mr. S. M. Amin.*, Kutaraja: Pustaka Marmihati, Kutaradja 1956, hlm. 203

Muhammad. Demikian juga dalam dokumen penyumpahan anggota GAM. Pada bagian atasnya (awal permulaan) dimulai dengan Wali Negara Islam Atjeh, Sumpah Angkatan Atjeh Meurdeka, Bismillahir rahmanir rahim dan seterusnya.[247]

Dalam perjalanannya, istilah Wali Nanggroe kemudian populer ketika Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, disahkan. Dalam Pasal 10 ayat (1), disebutkan bahwa Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian, penyelenggaraan kehidupan adat, budaya agama dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pada ayat (2) disebutkan Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Namun pelaksanaan istilah Wali Nanggroe dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut tidak pernah dilaksanakan sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam Undang-Undang nomor 11 Tahun 2006, kembali dicantumkan istilah Wali Nanggroe.[248]

C. Wali Nanggroe di NAD Sebagai Sebuah Konsekuensi

C.1. Wali Nanggroe Sebagai Konsekuensi Regulatif

Sepanjang sejarah yang dilalui Aceh paska mendeklarasikan diri sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, perihal Wali Nanggroe sama sekali tidak mencuat dalam dataran regulasinya. Dengan kata lain, Wali Nanggroe hanya banyak diperdebatkan dalam konteks sejarahnya tanpa pernah diakomodir dalam peraturan perundang-undangan tentang keistimewaan Aceh. Hingga

[247] Lihat dalam penjelasan atas Rancangan Qanun Wali Nanggroe tahun 2007
[248] *Ibid.*

reformasi terjadi di Indonesia pada tahun 1999, keistimewaan bagi Aceh ditetapkan hanya kepada tiga bidang yang meliputi agama, peradatan, dan pendidikan.[249]

Catatan lainnya adalah bahwa munculnya terminologi Wali Nanggroe dan menjadi sebagai salah satu keistimewaan Aceh, bisa dikatakan merupakan buah dari perjuangan Gerakan Aceh Merdeka yang sejak semula berdirinya menuntut agar keistimewaan Aceh kembali diberikan dan direalisasikan secara nyata. Hingga akhirnya, UU No. 18 Tahun 2001 mengakomodir keberadaan Wali Nanggroe sebagai salah satu keistimewaan bagi Aceh. Sebagai catatan, lahirnya UU No. 18 Tahun 2001 ini merupakan lanjutan dari pengaturan keistimewaan Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999. Dikatakan lanjutan, sebab di dalam UU No. 18 Tahun 2001, keistimewaan Aceh menjadi lebih luas lagi dibanding UU No. 44 Tahun 1999 tersebut. Memberikan landasan hukum untuk pembentukan Lembaga Wali Nanggroe, adalah salah satu di antaranya.

Regulasi terakhir dan akan menjadi rujukan dalam pengaturan tentang Wali Nanggroe lebih lanjut dalam Qanun adalah UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. UU ini lahir setelah GAM dan Pemerintah Indonesia menandatangani satu nota kesepakatan (MoU) di Helsinki, Finlandia untuk mengakhiri peperangan di Aceh. Sebagai kesepakatan, MoU itu kelak yang

[249] Hal ini diatur dalam Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959. Sebelumnya, diterbitkan pula Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara". Penerbitan UU dan Keputusan Perdana Menteri ini merupakan sebuah upaya pengembalian hak keistimewaan bagi Aceh setelah sebelumnya hilang karena setelah Indonesia kembali lagi menjadi negara kesatuan pada tahun 1950, Aceh digabungkan ke dalam salah satu kerasidenan Sumatera Utara.

menjadi pedoman dalam penyusunan UU No. 11 Tahun 2006 itu.[250] Baik dalam MoU maupun UU No. 11 Tahun 2006 itu, perihal Wali Nanggroe juga muncul dan diatur sebagai bagian dari keistimewaan Aceh.

MoU Helsinki dalam konteks perdamaian RI-Aceh tentu saja memiliki posisi yang sangat krusial. Sangat mungkin, jika MoU ini tidak terbentuk, hingga sekarang Aceh masih berada dalam kondisi yang mencekam akibat dari peperangan yang terus berlangsung antara TNI dan GAM. Jika tidak perang, ada kemungkinan juga wilayah NAD atau paling tidak sebagiannya sudah melepaskan diri dari Indonesia. Dalam konteks nasional tentu saja ini sama sekali tidak menguntungkan karena sangat mungkin akan menjadi pemicu bagi daerah-daerah lainnya menuntut hal serupa, atau paling tidak, hal ini menjadi presenden buruk bagi rezim baik di tingkat nasional maupun internasional. Oleh karena posisi yang demikian, maka berbagai item kesepakan yang tertulis di dalam MoU Hielsinki tersebut "cukup sakral" untuk dipedomani dalam pembentukan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Bagi beberapa kalangan, MoU Helsinki bahkan dianggap sebagai satu-satunya materi yang dipedomani dalam penyusunan UU itu. Meskipun anggapan ini sebenarnya tidaklah sepenuhnya tepat.

Wali Nanggroe di dalam alam MoU Helsinki diatur di dalam Point 1.1.7. Poin ini menyatakan bahwa *"Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya"*. Sebagai wadah formalisasinya, materi

[250] Menurut penulis, menjadikan MoU Helsinki sebagai pedoman pembentukan UU No. 11 Tahun 2006, pada dasarnya bukanlah hal mutlak. Dengan kata lain, MoU dijadikan pedoman hanyalah dari sisi materinya saja, atau tepatnya sebagaian besar materinya (jadi tidak semua), meskipun keberadaan MoU jelas merupakan hal sangat krusial dalam memberikan pengaruh pada rumusan UU tersebut. Menurut penulis, hal yang dijadikan pedoman utama dalam penyusunan UU No. 11 Tahun 2006 adalah sejarah perjalanan keistimewaan Aceh itu sendiri, yang beberapa di antaranya telah diwujudkan dalam beberapa UU sebelumnya. Dalam UU tentang keistimewaan Aceh sebelumnya, terdapat tiga hal yang dijamin sebagai wilayah otonomi Aceh, yaitu bidang agama, kebudayaan dan pendidikan.

tentang Wali Nanggroe, di dalam UU No. 11 Tahun 2006 mengatur tentang Wali Nanggroe dalam satu Bab dan terdiri dari dua pasal; Pasal 96 dan Pasal 97. Pasal 96[251] berbunyi sebagai berikut:

> *(1) Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.*
> *(2) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.*
> *(3) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.*
> *(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan, dan ketentuan lain yang menyangkut Wali Nanggroe diatur dengan Qanun Aceh.*

Sementara pada Pasal 97 ditentukan bahwa *Wali Nanggroe berhak memberikan gelar kehormatan atau derajat adat kepada perseorangan atau lembaga, baik dalam maupun luar negeri yang kriteria dan tata caranya diatur dengan Qanun Aceh.*

Secara redaksional, ketentuan dalam dua pasal tersebut bukanlah ketentuan yang bersifat final dengan artian bahwa masih terdapat beberapa hal dari UU tersebut yang harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawah UU, atau dalam konteks ini adalah Qanun Aceh. Terkait dengan pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah (baca: Pemerintahan Aceh) untuk membuat Peraturan Daerah (baca: Qanun) untuk menindaklanjuti peraturan di dalam UU, maka kita dapat mengklarifikasinya dengan teori pemberian atau memperoleh wewenang sebagaimana dikenal dalam hukum administrasi.

[251] Pembahasan tentang Pasal ini akan dipaparkan lebih lanjut pada bab berikutnya.

Pemberian kewenangan bagi Pemerintahan Aceh untuk mengatur lebih lanjut tentang Wali Nanggroe, dalam kepustakaan hukum administrasi disebut dengan kewenangan atribusi.[252] Kewenangan atribusi dalam pembentukan Peraturan Daerah diberikan jaminan langsung oleh konstitusi. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan"*. Terkait hal ini, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa pembentukan peraturan daerah masing-masing dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama dengan Gubernur (Peraturan Daerah Provinsi) dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).[253]

Indroharto mengatakan, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:[254]

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk kontribusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah.

---

[252] Kewenangan atribusi adalah kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan. Selain atribusi, masih terdapat pula cara mendapatkan wewenang lainnya yaitu dengan cara delegasi dan mandat. Lihat, Tri Cahya Indra Permana, *Pengujian Keputusan Diskresi Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2009, hlm. 31; Lihat juga, SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, hlm. 137-138

[253] Lihat pada Pasal 1 ayat (7) dan ayat (8)

[254] Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, hlm. 91

2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator;* seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Terkait dengan pengaturan lanjutan terhadap Wali Nanggroe di dalam Qanun, maka yang penting untuk diperhatikan lebih lanjut adalah bahwa dalam Pasal 96 dan 97 UU Pemerintahan Aceh telah ditentukan hal-hal apa saja yang hendak diatur itu. Pada Pasal 96 hal-hal yang diatur sebagaimana tertulis dalam ayat (4) yaitu mengenai syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan. Makna kalimat *"...dan ketentuan lain yang menyangkut Wali Nanggroe"* dalam ayat (4) tersebut tentu saja merujuk pada ketentuan-ketentuan lain di luar dari hal yang telah ditentukan pada beberapa tiga ayat sebelumnya. Sementara pada Pasal 97, materi yang diatribusikan untuk diatur lebih lanjut di dalam Qanun adalah mengenai kriteria dan tata cara pemberian gelar adat kepada seseorang atau lembaga oleh Wali Nanggroe.

Sebagaimana dipaparkan dalam awal karya ini, perumusan dan penetapan Qanun Wali Nanggroe tidak berjalan dengan mulus, melainkan telah menimbulkan gejolak publik dengan berbagai reaksi penolakan terhadap rumusan yang telah ada.[255] Maka pertanyaannya kemudian adalah, jika suatu UU telah memberi kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur lebih lanjut tentang satu materi dalam UU tersebut, akan menjadi satu keharusan untuk direalisasikan tanpa ada alternatif lain, seperti tidak menindaklanjutinya dengan suatu pertimbangan sosiologis, misalnya?

[255] Lihat dalam latar belakang penelitian ini.

Mengamati beberapa tulisan, khususnya dari para pemikir dari Aceh, paling tidak ada dua kesimpulan yang dapat diambil terkait pengaturan (Lembaga) Wali Nanggroe dalam kedua pasal ini. *Pertama*, sebagian penulis menafsirkan bahwa pengaturan seperti di atas mengisyaratkan bahwa (Lembaga) Wali Nanggroe merupakan konsekuensi dalam artian sebagai 'hak' masyarakat Aceh. Implikasi dari tafsiran semacam ini adalah bahwa (Lembaga) Wali Nanggroe dapat saja diadakan jika memang diingini dan dirasa perlu oleh masyarakat Aceh tanpa ada satu pihakpun dapat menghalangi. Pendek kata, urgensitasnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat Aceh sendiri sesuai dengan ketentua yang tersurat dalam dua dokumen di atas. Namun, (Lembaga) Wali Nanggroe dapat saja ditangguhkan atau bahkan sama sekali tidak diadakan dengan alasan belum atau tidak diperlukan keberadaannya.

Kedua, pengaturan di atas ditafsirkan oleh para intelektual Aceh sebagai sebuah konsekuensi dalam artian sebagai sebuah 'kewajiban', karena telah ditentukan (baca: diundangkan). Maka pilihan menjadi sangat terbatas, yakni harus membentuk mengadakan (Lembaga) Wali Nanggroe. Tafsiran kedua ini tampaknya kurang memperhatikan realita kelembagaan yang telah terbentuk di Aceh yang pada dasarnya telah mengakomodir wewenang Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana ditentukan dalam MoU dan UUPA. Beberapa lembaga yang dimaksud itu, misalkan saja eksistensi lembaga Majelis Adat Aceh (MAA), atau bahkan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dan Majelis Ulama Nanggroe Aceh (MUNA) jika kemudian Wali Nanggroe juga diinginkan sebagai pemegang otoritas keagamaan di Aceh. Atau, paling tidak, keberadaan lembaga-

lembaga tersebuat harus ditata ulang seiring munculnya Lembaga Wali Nanggroe di Aceh.

Merujuk pada teori pembentukan peraturan perundang-undangan, Johanes Usfunan menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan manifestasi konkret dari tekad untuk mewujudkan negara hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan juga merupakan suatu titik tolak dari arah pembangunan hukum, dan merupakan upaya untuk mewujudkan suatu negara hukum, di mana dalam hal ini Usfunan menegaskan bahwa asas legalitas dalam konsep *rechsstaat,* mensyaratkan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum.[256]

Jimly Asshiddiqie menyatakan, kegiatan legislasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu kegiatan-kegiatan kenegaraan dan pemerintahan yang tercakup dalam bidang hukum tata negara dan tata usaha negara atau administrasi negara.[257] Suatu kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan juga merupakan suatu kegiatan awal yang bertujuan untuk membentuk atau membawa suatu perubahan. Hal ini disebabkan karena pada hakikatnya suatu undang-undang akan mampu membawa suatu perubahan.[258]

Pembentukan Peraturan Daerah dalam konteks desentralisasi sesungguhnya merupakan salah satu wujud dari kemandirian daerah-daerah di

[256] Johanes Usfunan, *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih Dan Demokratis*, Orasi Ilmiah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Tanggal 1 Mei 2004, hlm. 2.

[257] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Kedua, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008, hal. 45.

[258] Ann Seidman dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan MasyarakatYang Demokratis*, Jakarta: ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001, hlm. 7.

Indonesia untuk mengurusi urusan rumah tangganya secara mandiri. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa *"Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi"*. Meskipun dalam proses pembentukan Peraturan Daerah tidak lepas dari ikatan banyak aturan di atasnya, namun hal ini pada dasarnya tidak menghilangkan tujuan hakiki tersebut.

Untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan di tingkat daerah, UU No 12 menentukan 10 asas yang harus dijadikan landasan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan, yaitu pengayoman;[259] kemanusiaan;[260] kebangsaan;[261] kekeluargaan;[262] kenusantaraan;[263] bhinneka tunggal ika;[264] keadilan;[265] kesamaan kedudukan

[259] Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a

[260] Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b

[261] Yang dimaksud dengan "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf c

[262] Yang dimaksud dengan "asas kekeluargaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf d

[263] Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf e

[264] Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan

dalam hukum dan pemerintahan;[266] ketertiban dan kepastian hukum;[267] dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.[268]

Asas-asas tersebut harus termuat secara implisit di dalam semua bentuk peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh negara dan pemerintah, baik di lingkungan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, meskipun dinyatakan pada ayat (2)-nya, "*Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan"*.[269]

C.2. Wali Nanggroe Sebagai Konsekuensi Historis

Dalam pembahasan sebelumnya telah dipaparkan secara panjang lebar tentang eksistensi Wali Nanggroe dalam dataran sejarah NAD, khususnya ketika masa kerajaan masih berlaku di daerah ini. Sebagaimana dikemukakan, Wali Nanggroe sejak diberlakukan awalnya melalui proses perwalian kekuasaan, selalu memiliki peran sentral dalam pemerintahan di lingkungan kerajaan Aceh. Dengan kata lain, Wali Nanggroe turut pula mengurusi perpolitikan negeri. M. Adli

---

golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f

[265] Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g

[266] Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h

[267] Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf i

[268] Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentinganbangsa dan negara. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf j

[269] Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia,* Ctk. Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm. 144

Abdullah misalnya, meskipun menyimpulkan istilah Wali Nanggroe baru muncul pada masa Daud Buereueh, namun dalam paparannya ia juga mengakui tradisi perwalian di Aceh telah terjadi pada masa kepemimpinan para Ratu di Aceh telah diwalikan kepada Syekh Abdur Rauf al Fansuri al Singkili, dengan sebutan *waliyyul mulki* tahun 1641-1699. Adli Abdullah juga menyatakan bahwa ulama besar ini telah berjasa dalam meletakkan fondasi tradisi perwalian dalam kerajaan Aceh.[270] Setelahnya, perwalian berlangsung dalam beberapa masa kekuasaan sultan di Aceh, termasuk Sultan Tuanku Muhammad Daudsyah pada tahun 1883, hingga takluk pada Belanda, 10 Januari 1903.[271]

Keanekaragaman semacam ini, dalam konteks negara kesatuan Indonesia, memiliki tempat yang baik yakni dengan diakuinya kekhususan suatu daerah sehingga dapat diabadikan dalam konteks sekarang ini. Konstitusi Indonesia memiliki ruh yang berorientasi pada pengakuan terhadap nilai-nilai historis yang ada dalam suatu wilyah. Sebagaimana dipaparkan pada bab sebelumnya, bahwa kelahiran Pasal 18 UUD 1945 beranjak dari pemikiran bahwa di berbagai daerah di Indonesia telah eksis sejumlah keunikan yang menjadi ciri khas dari daerah tersebut.[272] Ada kalanya, realitas sejarah itu masih tetap eksis dipertahankan oleh masyarakat daerah terkait, tapi ada pula yang sudah punah sebagai efek dari penjajahan Belanda terhadap nusantara. Kedua-dua hal ini sama-sama diakui oleh Pasal 18 UUD 1945 serta memiliki peluang untuk diformalisasi dalam kerangka NKRI. Dalam konteks inilah sistem desentralisasi a simetris, sebagaimana telah dipaparkan juga di atas, menjadi salah satu landasan dalam penyelenggaraan

[270] Baca, M. Adli Abdullah, *op.cit,* hlm. 3
[271] *Ibid.*
[272] *Ibid*., hlm. 4

pemerintahan daerah di Indonesia. Konsep ini kemudian berwujud dengan munculnya beberapa daerah yang memiliki status sebagai daerah istimewa atau daerah khusus.

Menurut Tarlton, model desentralisasi teridentifikasi dalam desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Model desentralisasi simetris/biasa ditandai kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional, pemerintah pusat maupun antar daerah. Model desentralisasi asimetris dengan ciri sebaliknya, artinya suatu daerah khusus/istimewa memiliki pola hubungan berbeda dan tak lazim terjadi di daerah-daerah lain, utamanya hal ihwal relasi dengan pusat, relasi dengan daerah sekitarnya, dan pengaturan internal daerah itu sendiri.[273]

Lebih lanjut mengenai kekhususan dan keistimewaan suatu daerah, Tarlton bahwa suatu obyek utamanya adalah mengenai kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus/istimewa mempresentasikan alasan-alasan keunikan tersebut. subyek kewenangan inilah yang nantinya bangunan relasi daerah khusus/istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola pemerintahannya.[274] Dasar alasan memberlakukan desentralisasi asimetris pada sebagaian negara adalah bertolak dari *political reason* seperti respon atas keberagaman karakter regional atau promordial, bahkan ketegangan etnis (seperti kasus Quebeck di Kanada); sebagian lain dilandasi

[273]Robert Endi Jaweng, "Anomali Desentralisasi Asimetris", dalam SKH SUara Pembaruan, Selasa, 21 Desember 2010, hlm. 5

[274] *Ibid*.

efficiency reason, yakni bertujuan untuk penguatan kapasistas pemerintah daerah dan administrasi pemerintahan.[275]

UUD 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoin*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Tetapi, dari bermacam-macam hak itu secara garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yakni:[276]

1. Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata "susunan asli";
2. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin; dan
3. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Merujuk pada penjelasan ini, dapat diambil kesimpulan bahwa dalam rangka formalisasi terhadap kekayaan-kekayaan asli suatu masyarakat daerah di masa lalu, memiliki peluang untuk direalisasikan kembali pada konteks masyarakat sekarang.

Wali Nanggroe, dalam konteks ini, merupakan bagian yang memang memiliki peluang untuk diformalisasi sebagaimana telah teralisasi melalui UU Pemerintahan Aceh. Meskipun terdapat rentang waktu sejak terakhir keberadaan peninggalan sejarah Aceh ini hingga muncul kembali dengan kesuksesan penjajah

[275] *Ibid*.
[276] Sujamto dalam Ni'matul Huda, *ibid*, hlm. 7-8

Belanda menguasa nusantara, termasuk Aceh, namun masyarakat ini dapat kembali merumuskan Wali Nanggroe, meskipun hanya dengan berbekal semangat yang terkandung di dalamnya. Oleh karena konteks negara Indonesia telah masuk dan mengimplementasikan konsep moden dalam menjalankan negara, maka tentu saja terdapat berbagai hal yang harus dilakukan penyesuaian terhadap konteks negara Indonesia terkait pemberlakuan Wali Nanggro di Aceh. Terlabih kesan yang muncul dalam perjalanan sistem kenegaraan Indonesia digambarkan telah sampai pada tahap kemapanan.

D. Ketentuan Wali Nanggroe (Dalam Raqan)

D.1. Pengaturan Materi Wali Nanggroe pada Tahun 2007: Awal Kemunculan

Tidak lama setelah pengesahan UU No. 11 tahun 2006 (1 Agustust 2006), Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh langsung melakukan konsolidasi untuk menindaklanjuti beberapa item yang diatur di dalam UU tersebut. Termasuk dalam hal ini, Raqan Wali Nanggroe juga sudah mulai digarap oleh wakil rakyat Aceh itu, sehingga pada tahun 2007 keluar satu Rancangan Qanun tentang Wali Nanggroe. Raqan ini menjadi bahan awal untuk dibahas dalam rapat dewan.

Dalam Raqan ini, berbagai hal tentang Wali Nanggroe diatur dan dengan sedemikian rupa, para dewan mencoba untuk menyelaraskan rumusan yang ada di dalamnya dengan UU Pemerintahan Aceh. Hal itu dapat dilihat dari konsideran ‘Menimbang’ poin (b) Raqan ini yang menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya di Aceh, diperlukan kepemimpinan sebagai pembina dan perekat masyarakat yang netral, mampu mempertemukan dan

mempersatukan pandangan kehidupan yang rukun, damai, *baldatun thayyibatun warabbul ghafur*. Sebelumnya, pada poin (a), Raqan ini menandaskan bahwa nilai-nilai budaya yang luhur dalam kehidupan masyarakat Aceh untuk membangun kehidupan masyarakat Aceh ke menuju kesejahteraan, adalah landasan awal dari pembentukan institusi Wali Nanggroe. Semboyan Adat bak Po Teumeureuhom; hukom bak syiah Kuala; Qanun bak Putro Phang; Reusam bak Laksamana" (adat dari Sultan, hukm dari Ulama, Qanun dari Putra Pahang, Reusam dari Laksamana) yang merupakan salah satu wujud sentral dari kehidupan masyarakat Aceh masa lampau masih melekat dalam tata kehidupan masyarakat Aceh saat ini. Lebih lanjut, dalam penjelasan Raqan ini dinyatakan pula bahwa melestarikan nilai kehidupan masyarakat seperti ini merupakan bagian dari implimentasi nilai-nilai falsafah Negara Pancasila, sebagai *way of life* dalam membangun kesejahteraan masyarakat Aceh, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diayomi oleh para pemimpinnya.

Raqan Wali Nanggroe tahun 2007 mendifinisikan Wali Nanggroe sesuai dengan substansi yang ada dalam UU Pemerintahan Aceh. Pada Pasal 1 poin (2), disebutkan,*"Wali Nanggroe adalah pemimpin Lembaga adat nanggroe yang berkedudukan independen sebagai pemersatu masyarakat, berwibawa dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar kehormatan dan derajat serta upacara-upacara adat di Aceh"*.

Rumusan ini linier dengan tugas dan kewenangan Wali Nanggroe sebagai pemimpin lembaga pada bab berikutnya. Pada Bagian Ketiga, Pasal 5 Raqan ini, tugas dan wewenang Wali Nanggroe dirumuskan sebagai berikut:

1. *Wali Nanggroe bertugas memimpin lembaga adat Nanggroe dan berkedudukan independen sebagai pemersatu masyarakat, berwibawa dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar kehormatan dan derajat adat serta upacara-upacara adat di Aceh.*
2. *Wali Nanggroe selain bertugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang menyelesaikan sengketa-sengketa antar lembaga adat, pemerintah dan perseorangan atau keluarga dalam kaitan sengketa dibidang adat.*
3. *Dalam hal Wali Nanggroe berhalangan, pelaksanaan tugas sehari-hari dapat diwakilkan kepada salah seorang Tuha Nanggroe sesuai dengan tugas-tugas yang diberikan.*
4. *Dalam hal Wali Nanggroe berhalangan tetap (sakit/meninggal dunia) maka kepemimpinan Wali Nanggroe menjadi tanggung jawab Tuha Nanggroe secara kolektif yang dipimpin oleh Tuha Nanggroe yang tertua umurnya.*
5. *Tuha Nanggroe sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) perlu dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan sudah harus melaksanakan musyawarah menetapkan pemilihan Wali Nanggroe yang baru.*
6. *Dalam melaksanakan tugas-tugas operasional program kegiatan, berkaitan dengan pembinaan dan pengembangan hukum adat dan adat istiadat serta tugas-tugas lainnya yang ditetapkan oleh Wali Nanggroe dilaksanakan oleh Majelis Adat Aceh (MAA) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*

Dibandingkan dengan rumusan tentang Wali Nanggroe dalam UU Pemerintahan Aceh dengan Raqan Wali Nanggroe Tahun 2007 ini, beberapa catatan dapat dikemukakan. *Pertama*, Pasal 96 ayat (1) pada prinsipnya mengatur tentang ruang lingkup daripada aktivitas (baca: tugas) Wali Nanggroe yang kemudian dipadukan dengan gambaran ideal seorang Wali Nanggroe, baik dalam pandangan masyarakatnya maupun dalam pandangan institusi-institusi baik di Aceh maupun di luar Aceh. Hal ini tampak telah terpenuhi dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Raqan di atas. Hal sejalan juga bisa didapati dalam kedua ayat ini tentang larangan bagi Wali Nanggroe untuk masuk ke ranah politik dan pemerintahan sebagaimana telah ditegaskan oleh UU Pemerintahan Aceh.

Kedua, pengembangan aturan dalam Raqan Wali Nanggroe adalah terkait dengan keberadaan Tuha Wali Nanggroe sebagai Wakil dan bagian dari pihak yang membantu Wali Nanggroe dalam menjalankan tugasnya. Dalam UU Pemerintahan Aceh, Tuha Nanggroe tidak disebutkan. UU Pemerintahan Aceh

hanya mengisyaratkan bahwa kelak Lembaga Adat Aceh berada di bawah naungannya, dan secara praktis akan membantu Wali Nanggroe dalam menjalankan tugas-tugasnya.[277] Hal ini juga terlihat jelas dalam Pasal 5 ayat (6) Raqan Wali Nanggroe.

Dalam rancangan final tentang Wali Nanggroe tahun 2009,[278] keberadaan Tuha Nanggroe ini juga tetap dicantumkan sebagai pembantu Wali Nanggroe dalam menjalankan tugasnya. Hanya saja, Tuha Nanggroe dalam Raqan ini terdiri dari tiga orang. Pasal 8 Raqan Wali Nanggroe Tahun 2009 menentukan sebagai berikut:

(1) Wali Nanggroe dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh 3 (tiga) orang wakil yang disebut Tuha Nanggroe.
(2) Tuha Nanggroe diangkat dan diberhentikan oleh Wali Nanggroe.
(3) Tata kerja Tuha Nanggroe diatur oleh Wali Nanggroe.
(4) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe dalam melaksanakan tugas operasionalnya dibantu oleh Lembaga-lembaga Adat Aceh.

Pengaturan lebih lanjut pada ayat (2) hingga Pasal (4) di atas tampaknya hendak mengantisipasi munculnya kesan yang berseberangan dengan ketentuan Pasal 96 ayat (3) UU Pemerintahan Aceh yang menentukan bahwa kepemimpinan Wali Nanggroe bersifat personal dan independen. Personal dalam hal ini berarti kepemimpinan tunggal yang mengendalikan lembaga dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sementara independen berarti lepas dari intervensi berbagai pihak kepada pemimpin sebuah lembaga yang tunggal itu. Dengan kata lain, keberadaan Tuha Nanggroe dalam lembaga wali nanggroe murni berada di bawah kendali Wali Nanggroe, sebab dalam hal pengangkatan, penentuan tugas, hingga

[277] Lihat Pasal 98 dan Pasal 99 Raqan Wali Nanggroe Tahun 2007
[278] Raqan Wali Nanggroe Tahun 2009 ini adalah Raqan Wali Nanggroe yang telah final di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Pada tahun 2009 ini juga Raqan ini diajukan kepada Gubernur untuk diundangkan.

pemberhentian Tuha Nanggroe, dalam Pasal 8 di atas, ditentukan oleh Wali Nanggroe. Kesan yang dimunculkan dari keikutsertaan Tuha Nanggroe dalam lembaga wali nanggroe sebagaimana diatur dalam Raqan tersebut, selain berorientasi pada penugasan untuk membantu Wali Nanggroe, pengaturannya juga merupakan langkah antisipatif jika suatu saat Wali Nanggroe berhalangan dalam menjalankan tugasnya.[279]

Raqan Wali Nanggroe tahun 2007 adalah hasil kerja dari anggota DPRA yang terpilih dalam Pemilu Tahun 2004. Dalam perjalanannya hingga disepakati oleh DPRA, Raqan Wali Nanggroe ini terus berkembangan dan diperbaiki hingga mencapai kesepakatan pada tahun 2009 (menjelang masa akhir tugas DPRA 2004). Dalam penelusuran penulis, revisi terhadap Raqan tahun 2007 muncul lagi Raqan tentang Wali Nanggroe tahun 2008 dan selanjutnya diterbitkan Raqan final tentang Wali Nanggroe pada tahun 2009.

Beberapa kekurangan yang bisa didapati dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2007 antara lain terkait dengan pemberhentian Wali Nanggroe dan juga tentang imunitas Wali Nanggroe. Pada Raqan Wali Nanggroe tahun 2008 dan 2009, kedua hal ini diatur. Pengaturan tentang kedua hal ini pada Raqan tahun 2009 merupakan hasil dari revisi pada tahun 2008.

Menurut Raqan final tahun 2009, Wali Nanggroe dapat diberhentikan karena tiga sebagb, yaitu karena meninggal dunia, mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis, dan diberhentikan.[280] Berkaitan dengan pemberhentian wali nanggroe karena ‘diberhentikan’, Pasal 9 ayat (2) mengemukakan empat sebab seorang wali nanggroe diberhentikan, yaitu karena,

[279] Lihat Pasal 11 Raqan Wali Nanggroe Tahun 2009
[280] Lihat pada Pasal 9

(a) berakhir masa jabatanya dan telah dilantik pejabat baru; (b) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; (c) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Wali Nanggroe; dan (d) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Wali Nanggroe.

Pasal 9 ayat (2) huruf (c) dan huruf (d) ditentukan lebih lanjut pada ayat (3) sebagai berikut:

> *Pemberhentian Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dan huruf d dilaksanakan dengan ketentuan :*
>
> *a. diajukan oleh Kepala Pemerintah Aceh kepada Mahkamah Syar'iyah Aceh atas usulan minimal 2/3 (dua per tiga) dari jumlah pemilih sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1);*
> *b. Mahkamah Syari'ah Aceh meneliti usulan tersebut dan selanjutnya memutuskan bahwa Wali Nanggroe memenuhi atau tidak memenuhi lagi syarat dan/atau terbukti, dan tidak terbukti melanggar sumpah/janji jabatan sebagai Wali Nanggroe;*
> *c. apabila Wali Nanggroe tidak terbukti bersalah sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf d Mahkamah Syar'iyah melakukan rehabilitasi dan mengembalikan kehormatan dan nama baik Wali Nanggroe;*
> *d. dalam hal Wali Nanggroe terbukti bersalah sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf c dan huruf d maka atas usulan para pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), Kepala Pemerintah Aceh dapat memberhentikan Wali Nanggroe.*

Lebih lanjut, Pasal 10 menentukan sebagai berikut:

> *Wali Nanggroe diberhentikan sementara oleh Kepala Pemerintah Aceh apabila tersangkut perkara tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara diatas 5 (lima) tahun atas usulan para pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1).*

Dengan ketentuan ini, sakralisasi Wali Nanggroe sama-sekali tidak tampak. Meskipun merupakan sosok yang sangat dihormati, dihargai dan berwibawa bagi masyarakat Aceh secara luas, namun Wali Nanggroe tetap merupakan sosok yang di kemudian hari dapat melakukan kesalahan sehingga dapat diberhentikan. Penghilangan kesan sakralisasi terhadap Wali Nanggroe ini

juga bisa dilihat dalam pembahasan tentang pemilihan Wali Nanggroe[281] dan juga masa jabatannya.[282]

Sementara tentang imunitas yang dimiliki Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe diatur pada Pasal 16 Raqan Wali Nanggroe tahun 2009. Pasal ini menentukan sebagai berikut:

Pasal 16

(1) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan di dalam rapat-rapat resmi secara lisan atau tertulis yang berkenaan dengan tugas dan fungsinya.

(2) Tindakan penyidikan terhadap Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe dilaksanakan setelah dikeluarkannya persetujuan tertulis dari Kepala Pemerintah Aceh.

Meskipun menurut Raqan Wali Nanggroe tahun 2009 ini tidak disebutkan secara eksplisit bahwa Wali Nanggroe berada di bawah kerangka struktural Pemerintah Aceh, namun melihat ketentuan pada Pasal 16 ayat (2) di atas mengisyaratkan bahwa lembaga wali nanggroe tidak terlepas dari pengaruh pemerintahan, meskipun dalam hal-hal tertentu dan bersifat situasional. Hal ini juga dapat dilihat pada hal pemberhentian Wali Nanggroe di atas dimana institusi Mahkamah Syar'iyah turut menjadi pemegang keputusan menyatakan Wali Nanggroe bersalah, dan Kepala Pemerintah Aceh memberhentikan Wali Nanggroe jika diputus bersalah oleh Mahakamah Syar'iyyah, meskipun semuanya merupakan prakarsa dari para pemilih Wali Nanggroe.[283]

[281] Lihat pada pasal 5 Raqan Wali Nanggroe tahun 2009

[282] Lihat pada pasal 6 Raqan Wali Nanggroe tahun 2009

[283] Terkait dengan peserta pemilih Wali Nanggroe dapat dilihat dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2009 Pasal 5 ayat (1)

D.2. Pengaturan Materi Wali Nanggroe pada Tahun 2010: Puncak Kontroversi

Rancangan Qanun Wali Nanggroe menjadi salah satu prioritas untuk dibahas ulang oleh anggota DPRA periode 2009-2014. Hal ini merupakan tindakan lanjutan setelah sebelumnya Raqan Wali Nanggroe yang disahkan secara sepihak oleh DPRA periode 2004-2009 tidak disepakati oleh Pemerintah Daerah sehingga pihak eksekutif tidak memasukkannya dalam lembaran daerah untuk dilaksanakan. Draf rancangan baru Raqan Wali Nanggroe disahkan menjadi salah satu inisiatif DPRA dalam Rapat Paripurna V Masa Persidangan III di Gedung DPRA pada tanggal 3 Desember 2010. Draf yang disetujui oleh anggota DPRA itu sendiri merupakan hasil dari gagasan sembilan anggota DPRA.[284] Secara umum, terlihat anggota DPRA cukup semangat untuk merealisasikan Wali Nanggroe di Aceh, sebab selain merupakan amanat dari MoU cq. UU Pemerintah Aceh, keberadaan Wali Nanggroe di Aceh kelak dianggap menjadi bagian dari keistimewaan baru bagi Aceh. Namun, setelah Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 itu beredar ke masyarakat luas, muncul reaksi luar biasa dari berbagai kalangan.[285]

Melihat hasil Raqan Wali Nanggroe versi DPRA 2009-2014, perbedaan mencolok memang tidak susah didapati dengan Raqan versi DPRA periode 2004-2009. Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 itu bahkan tidak salah untuk dikatakan merupakan rancangan yang sama sekali baru. Beberapa hal yang mendapat tanggapan dari masyarakat secara luas dapat dimulai dari pendefinisian Wali

[284] Sembilan anggota DPRA tersebut adalah sembilan anggota DPRA yaitu Drs Adnan Beuransyah (PA), T Iskandar Daoed (PD), Nasruddinsyah (PA), HM Ramli Sulaiman (PA), H Abdullah Saleh (PA), M Harun SSos (PA), drh Nuraini Maida (Golkar), H Ghufran Zainal Abidin MA (PKS), dan Bukhari MY SSos (PAN).

[285] Lihat kembali latar belakang penelitian ini

Nanggroe itu sendiri yang kemudian disesuaikan dengan materi tentang kewenangan serta hak-hak Wali Nanggroe di Aceh pada pasal-pasal selanjutnya.

Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 pada Pasal 1 angka (1) mendefinisikan Wali Nanggroe sebagai berikut:

> *"Wali Nanggroe adalah Penguasa Pemerintahan Aceh)dalam adat) yang berkedudukan lebih tinggi dalam tatanan Pemerintah Aceh, lebih tinggi dari Kepala Pemerintah dan Parlemen Aceh, dan menjadi figure pemersatu rakyat Aceh".*

Tentu saja, kesan yang ditimbulkan dari definisi ini adalah perubahan struktur Pemerintahan Aceh yang ada sekarang. Hal ini dikuatkan dengan bagaimana Raqan ini memberikan pengertian tentang Pemerintahan Aceh pada angka sebelumnya. Pasal 1 angka (2) Raqan ini menjelaskan bahwa *"Pemerintahan Aceh merupakan paduan pada kekuasaan, eksekutif dan legislatif, yang dipimpin oleh pengiasa yang independen, yaitu Wali Nanggroe".*

Perumusan tentang Wali Nanggroe dan Pemerintahan Aceh di atas tampak linier dengan rumusan kewenangan dalam Raqan tersebut. Kewenangan Wali Nanggroe dalam Raqan tahun 2010 dirumuskan dengan sangat panjang dan melingkupi berbagai hal dalam konstruksi kehidupan masyarakat Aceh, termasuk dalam bidang pemerintahan. Kewenangan Wali Nanggroe dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 5

1. *Lembaga Wali Nanggroe sebagai lembaga tertinggi dalam sistem kehidupan masyarakat dan nanggroe/adat/peradaban di Aceh;*
2. *Sebagai lembaga tertinggi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Lembaga Wali Nanggroe mempunyai kewenangan antara lain:*
    a. *Memberikan gelar kehormatan kepada seseorang dan memberi perlindungan hukum kepada rakyat dan teritorial Aceh;*
    b. *Menjalankan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada pemerintah Aceh;*
    c. *Menyelesaikan sengketa aset Aceh, baik yang ada di Aceh maupun yang berada di luar Aceh*
    d. *Menguasai semua aset (kekayaan) Aceh di dalam dan luar Aceh;*
    e. *Menandatangani kontrak bisnis atau kerjasama dengan pihak luar negeri;*

f. Meresmikan pembukan Konsulat Aceh/perwakilan di luar negeri;
g. Melindungi keselamatan hutan Aceh sebagai paru-paru dunia;
h. Membuka secara resmi acara (event) internasional yang berlangsung di Aceh;
i. Menyambut tamu negara asing yang berkunjung ke Aceh;
j. Menyatakan Aceh dalam keadaan bahaya dan atau bencana;
k. Membuat keputusan yang menyangkut dalam keadaan bahaya atau bencana sebagaimana dimaksud pada huruf j dan atau keputusan lain yang sangat penting menyangkut Aceh setelah terlebih dahulu bermusyawarah dengan majelis tuha peut dan lembaga fatwa;
l. Membuat keputusan apabila dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada huruf k tidak mendapat suatu kesepakatan, maka dapat dilakukan dengan voting atau suara terbanyak;
m. Membuat keputusan akhir, apabila suara terbanyak tidak tercapai, dengan meminta lembaga fatwa serta meminta tausiah dari para ulama
n. Membubarkan parlemen ketika situasi politik berada dalam kekacauan (karena kewenangannya);
o. Memberhentikan/menonaktifkan gubernur atau nama lainnya ketika garis kebijakan yang telah ditentukan tidak dapat dijalankan lagi, karena sakit keras uzur dan atau melakukan perbuatan tercela yang dapat membuat harkat dan martabat Aceh jatur di mata rakyat;
p. Menunjuk pengganti gubernur untuk sementara, sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan dan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun masa jabatan setelah mendapat persetujuan Majelis Tuha Peuet.

Jika dibandingkan dengan rumusan kewenangan Wali Nanggroe sebagaimana dalam Raqan yang disahkan pada tahun 2009, tentu tampak jelas perbedaan sekaligus pergeseran paradigma yang dibangun anggota DPRA masing-masing periode. Dengan rumusan seperti ini, Wali Nanggroe praktis akan menjadi satu-satunya pengendali segala seluk beluk perihal di Aceh, terlebih yang melibatkan kepentingan publik termasuk yang sekarang ini masuk dalam ranah kewenangan pemerintahan, Pemerintah Daerah dan DPRA. Sejalan dengan perkembangan paska tersebarluasnya Raqan ini, wajar kemudian terjadi gejolak di masyarakat, termasuk akademisi terutama yang berlatarbelakang pakar hukum tata negara dan juga sejarawan. Lebih dari itu, beberapa pihak juga menyatakan bahwa Aceh benar-benar akan menjadi federal atau kemungkinan juga telah menjadi satu negara jika berbagai rumusan dalam Qanun ini teralisasi. Dalam

Pasal 6 tentang Tugas dan Fungsi Lembaga Wali Nanggroe, misalnya, dinyatakan bahwa kelak Wali Nanggroe akan memiliki kewenangan untuk menjadwalkan pemilihan Kepala Pemerintah baru, melantik Parlemen Aceh serta Kepala Pemerintah Aceh.[286]

Meskipun perdebatan yang terjadi di masyarakat mengenai rumusan-rumusan pasal dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 lebih banyak mengkritisi tentang kewenangan dan tugas serta fungsi Wali Nanggroe, sebenarnya masih terdapat beberapa hal lainnya yang juga sangat asing untuk masyarakat Aceh dari rumusan Raqan tersebut. Pasal 12 ayat (2) misalnya menyatakan kekayaan Aceh yang terdapat di Aceh atau di luar Aceh dapat dikuasai di bawah Lembaga Wali Nanggroe.[287]

Sebagian pihak menyatakan bahwa Raqan Wali Nanggroe merupakan wujud dari ambisi politis pihak-pihak yang mengusulkan Raqan tersebut. Sementara beberapa pihak lainnya berpendapat bahwa Raqan tahun 2010 itu merupakan cerminan dari sistem monarki karena terdapat beberapa hal yang memang secara umum dianut dalam pemerintahan monarki. Hal ini terlihat dalam Pasal 14 dan Pasal 15 tentang tata cara dan kriteria kriteria Wali Nanggroe serta Pasal 16 tentang masa jabatan Wali Nanggroe.

Pasal 14 Raqan tahun 2010 telah menentukan bahwa Tengku Tjik Di Tiro, Dr. Hasan Muhammad akan secara otomatis menjadi Wali Nanggroe di Aceh.[288] Selanjutnya ditetapkan penggantinya jika sudah wafat, yaitu Malik Mahmud sebagai pemangku Wali yang bertugas untuk menjalankan tugas kelambagaan

[286] Lihat pada poin (c) dan poin (d) Pasal ini
[287] Lihat Pasal 12 ayat (2)
[288] Ayat (1)

Wali Nanggroe.[289] Pasal ini telah menimbulkan asumsi bahwa Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 sangat kental dengan kepentingan kekuasaan (politis). Teuku Kemal Pasha menyatakan bahwa ketentuan seperti ini citra kehendak pada kekuasaan (will to power), berperspektif sempit, dan berjangka pendek. Pencantuman nama Dr. Hasan Tiro sebagai wali kedelapan dan penggantinya adalah Malik Mahmud dalam pasal Qanun sudah membuat "hukum bukan untuk semua" dan mereduksi demokrasi menjadi monarki (monoarche) atau pemerintahan sendiri.[290]

Anggapan ini dikukuhkan pula oleh Pasal 15 tentang kriteria Wali Nanggroe dan Pasal 16. Dalam Pasal 15 ditentukan 19 kriteria yang harus dimiliki oleh Wali Nanggroe, yang di antaranya adalah berakhlak mulia dan tidak zalim, 'alim, berani, kasih sayang dan rendah hati, terpelihara dari nafsu jahat, amanah, dan bersifat adil. Dengan rumusan demikian maka tidak salah jika dikatakan bahwa Pasal ini tidak lebih dari rumusan yang dibuat tanpa landasan pemikiran yang akademis, jika bukan pikiran yang *ngawur*. Dikatakan demikian karena kriteria-kriteria yang ditentukan terlalu ketat, tidak terukur, dan nyaris tidak realistis untuk ditemukan pada sosok-sosok tokoh masyarakat di manapun.

Sementara pada Pasal 16 Raqan Wali Nanggroe tahun 2010, ditentukan bahwa bahwa masa jabatan Wali Nanggroe akan terus berlangsung seumur hidup. Menurut Adli Abdullah, rumusan Raqan tersebut cenderung menimbulkan krusial dan memelintir esensi sejarah. Karenanya perlu *hearing* publik dengan melibatkan berbagai pakar dan sejarawan sehingga lembaga "Wali Nanggroe"

[289] Lihat pada ayat (2) dan ayat (3)

[290] Teuku Kemal Pasha, *Walinisasi Nanggroe*, dalam SKH. Serambi, Serambi Indonesia, 15 Desember 2010 (halaman Opini)

diletakkan dalam format yang benar bukan sebatas kepentingan kekuasaan, atau hanya sebuah lembaga adat dan budaya sebagaimana yang diterjemahkan saat ini.[291]

[291] *Menggugat Wali Nanggroe Tanpa Sultan* dalam Tabloid KONTRAS Nomor : 571 | Tahun XII 17 - 23 Desember 2010

BAB V

WALI NANGGROE DI ACEH DALAM KONTEKS NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Qanun Aceh dan Pengaturan Lembaga Wali Nanggroe Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Tinjauan Kritis

A.1. Problem Pembentukan Qanun di Aceh

Sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya, ajaran Islam menjadi pegangan yang kuat dalam kegiatan kemasyarakatan dan seluk beluk penyelenggaraan pemerintahan di Aceh pada masa kerajaan. Pengaruh Islam dalam kehidupan masyarakat Aceh kentara terlihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Aceh saat itu. Zakaria Ahmad mengungkapkan, yang dimaksud hukum dalam perundang-undangan Kerajaan Aceh (1520-1675) adalah syariat agama Islam dengan memakai pedoman Al Qur'an, Hadis, Ijma' dan Qiyas. Rujukan-rujukan ini pula yang digunakan para hakim (*qadhi*) saat itu untuk memutuskan satu perkara di pengadilan.[292]

[292] Selain hukum, dasar lainnya yang digunakan hakim dalam memutus perkara adalah adat. Adat adalah semua peraturan-peraturan yang tidak tertulis yang merupakan adat kebiasaan yang turun temurun dimana tiap rakyat mematuhi dan menaatinya. Ketika berkuasa, Sultan Iskandar Muda mengatur kekuasaan di lapangan hukum, kanun, dan resam agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam pemerintahan dan masayrakat. Pengaturan ini juga berguna agar peraturan-peraturan yang berlaku tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Urusan hukum diserahkan kepada para alim ulama, adat dipegang oleh sultan sendiri yang dibantu oleh para cerdik pandai dan pembesar kerajaan, majelis kanun yaitu yang menyangkut sopan santun dan tata tertib dalam perkawinan diserahkan kepada kebijaksanaan kaum wanita yang pada masa Iskandar Muda pimpinannya berada di tangan permaisurinya (Putroe Phang). Resam yaitu adat istiadat setempat yang berbeda coraknya diserahkan kepada panglima kaum yang berbda-beda dalam masing-masing temapt atau masing-masing nanggroe. Dari sinilah latar belakang munculnya pribahasa yang paling popular dalam penggambaran tata hidup masyarakat Aceh: "Adat bak Po Teumeureuhom; hukum bak syiah Kuala; Meujelih Qanun bak Putro Phang; Reusam bak Laksamana (bentara)" (adat dari Sultan, hukm dari Ulama, Qanun dari Putroea Pahang, Reusam dari Laksamana). Lihat, Zakaria Ahmad, *Sekitar Keradjaan Atjech Dalam Tahun 1520-1675*, Medan: CV. Monora, 1972, hlm. 94-95

Istilah Qanun sendiri pada masa ini, telah dipakai untuk menunjukkan salah satu sumber (rujukan) hukum. Hanya saja, dari keterangan Zakaria Ahmad, istilah Qanun pada masa lalu di Aceh berbeda konotasinya dengan yang ada saat ini. Pada masa Sultan Iskandar Muda (1607-1636), Qanun merupakan bagian dari hukum adat (ada yang tertulis dan ada yang tidak) yang masuk dalam domain kekuasaan Putroe Phang (permaisuri Sultan) sebagai pemimpin Majelis Qanun. Sementara Qanun dalam konteks saat ini sama seperti istilah "hukum" (tertulis) yang diterapkan Kerajaan Aceh yang pada masa itu menjadi domain Ulama yang menggali langsung dari sumber-sumber hukum Islam.[293] Meskipun terpisah dalam hal pembuatannya, namun kebijaksanaan dalam pembuatan Qanun (hukum adat) tetap tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip ajaran Islam sebab berabad-abad sebelumnya kehidupan masyarakat Aceh memang telah menandaskan Islam sebagai pedoman kehidupan masyarakat, sehingga adat yang dijalankan tetap merupakan pengaruh dari tata kehidupan masyarakat yang islami. Demikianlah adat dipahami oleh masyarakat Aceh saat itu, hingga kemudian beberapa tokoh Belanda yang paham tentang Aceh saat itu seperti Snouck Horgronje dan van Vollenhoven yang menawarkan pembedaan adat dan hukum adat.[294]

"Adat" yang memiliki karakter hukum di Aceh pada abad ke-17 sering ditemukan. Namun, di sini harus ditekankan bahwa "adat" pada masa ini juga mencakup perundang-undangan kerajaaan (baik yang tertulis maupun tidak) dan berbagai hukum lain yang diterapkan oleh pihak istana tanpa memiliki keterkaitan dengan ajaran Islam. "Sarakata" (*royal edicts*) merupakan bentuk utama dari "adat

[293] Baca lebih lanjut dalam Zakaria Ahmad, *ibid*, hlm. 94; Lihat juga penjelasan tentang hal ini dalam, HM. Zainuddin, *Tarich Atjeh, log cit.*, hlm. 337

[294] Lihat, Amirul Hadi, *Aceh: Sejarah, Budaya dan Tradisi…, log.cit*, hlm. 173-174

kerajaan" (*royal adat*). Istilah "adat" digunakan secara jelas di dalam "sarakata" dan juga dalam kitab *Adat Aceh*, media bagi penguasa memaparkan berbagai aturan kerajaan. Dalam konteks ini, istilah populer *Adat Meukuta Alam* dipahami sebagai segala aturan yang dibuat oleh Sultan Iskandar Muda.[295]

Dari paparan ini, maka pada dasarnya masyarakat Aceh sudah tidak lagi asing dari istilah Qanun[296] yang telah diformalisasi pertama sekali melalui UU No. 18 Tahun 2001. Sebagaimana diungkap pada bab sebelumnya, pengistilahan Qanun sebagai peraturan daerah di Aceh merupakan kekhususan yang tidak didapati di daerah lain, meskipun secara makna memiliki substansi yang sama. Pemakaian istilah ini lebih kepada manifestasi dari kehidupan masyarakat Aceh yang sangat dekat dengan ajaran Islam, meskipun secara bahasa, kata asli qanun sendiri bukan berasal dari bahasa Arab.

Istilah "Qanun" menurut A. Qodri Azizy berasal Yunani yang masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Suryani yang berarti "alat ukur" dan kemudian diartikan menjadi "kaidah". Dalam bahasa Arab, menurut Qodri, kata kerjanya ialah "Qanna" yang artinya membuat hukum (*law making*". Kemudian Qanun dapat berarti hukum (*law, recht*), ruh, *regulation, statute, code*. Dikatakannya pula bahwa yang sinonim dengan qanun adalah: *hukm, ahkam, aqidah, qowaid, dustur, dhawabith, ras, rusm*. Dalam buku Al Mawardi, *al Ahkam al Sulthoniyyah*, dapat diterjemahkan menjadi Hukum Tata negara (*Constitutional Law, Staatsrecht*). Qanun dapat dipergunakan dalam dan untuk

[295] *Ibid*, hlm. 174

[296] Aboebakar Atjeh mengungkap, ketika Marco Polo berlayar dari pelabuhan Cina Selatan hingga sampai ke Sumatera dan singgah di Perlak (sekarang terdapat di Aceh Timur) pada tahun 1292, telah eksis masyarakat Islam di bawah Kerajaan Perlak dimana penduduknya tunduk pada undang-undang Islam. Lihat, Aboebakar Atjeh, *Sekitar Masuknya Islam ke Indonesia*, Ctk. Keempat, Solo: CV: Ramadhani, 1985, hlm. 13

berbagai hal: *qawanin al siyasah* (ketentuan hukum dalam bidang publik atau hukum publik).[297]

Selain itu, menurut Qodri, istilah qanun juga dipakai untuk dokumen-dokumen yang bernuansa hukum, seperti pendaftaran (*list*), rekaman pajak tahan (*register and list recording last taxes*). Shobhi Mahmashoni menyebut tiga macam makna qanun, yaitu:[298]

1. Kodifikasi hukum (kitab undang-undang) seperti Qanun Pidana Usmani (KUHP Turki Usmani, KUH Perdata, dll)
2. Sebagai istilah padanan untuk Hukum Ilmu Qanun berarti hukum Islam. Qanun NAD berarti Peraturan Daerah (Perda) NAD.
3. Undang-Undang. Perbedaan makna ini dengan makna pertama dan kedua adalah, jika pertama itu sifatnya lebih umum, sedangkan ketiga ini lebih khusus, misalnya UU Perkawinan saja.

Meskipun telah diterbitkan berbagai UU tentang keistimewaan Aceh, pemakaian istilah qanun untuk menunjukkan peraturan yang khusus berlaku di Aceh baru diadopsi setelah UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh diterbitkan. Di dalam UU ini, qanun didefinisikan sebagai berikut:

> *"Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus"*[299]

Lalu ketika UU No. 11 Tahun 2006 diterbitkan, Qanun kembali digunakan sebagai bagian dari kekhususan Aceh. Definisi qanun dalam UU ini berbeda dengan definisi dalam UU sebelumnya. UU Pemerintahan Aceh membagi qanun menjadi dua, yaitu qanun Aceh dan qanun kabupaten/kota. UU ini menyatakan,

> *"Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh"*[300]

---

[297] A. Qodri Azizy, *Eklektifisme Hukum Nasional; Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Ctk. Kedua, Yogyakarta, Gama Media, 2004, hlm. 58

[298] *Ibid*, hlm. 59

[299] Pasal 1 angka (8) UU No. 18 Tahun 2001

"Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh"[301]

Dari dua UU kekhususan Aceh yang mendefinisikan istilah qanun secara berbeda, maka tampak pula perbedaan dari sudut titik tekannya, meskipun secara maknawi sama-sama merupakan nama untuk peraturan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemerintahan di NAD. Pada UU Otonomi Khusus Aceh, titik tekan yang dapat ditangkap yakni bahwa qanun dipergunakan sebagai instrumen bagi NAD untuk melaksanakan otonomi khusus menunjukkan titik berat otonomi khusus berada pada daerah provinsi, meskipun UU ini mendifinisikan Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom dalam provinsi NAD. Hal ini berbeda dengan UU Pemerintahan Aceh yang membagi qanun pada dua bentuk; Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten. Tidak disebutkannya bahwa qanun menjadi instrumen dalam menjalankan otonomi khusus NAD, secara terminologi menyiratkan bahwa Aceh tidak sekedar menjalankan otonomi seperti ketentuan UU No. 18 Tahun 2001 tersebut melainkan kewenangan pemerintahan Aceh yang lebih luas lagi. Selain itu, titik berat otonomi melalui definisi ini tampak otonomi diletakkan pada kabupaten/kota.

Perbandingan lainnya adalah, dalam Penjelasan UU Otonomi Khusus bagi Aceh, secara eksplisit menyebutkan bahwa sebagai instrumen kekhususan Aceh, Qanun Provinsi NAD dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialist derogat legi generalis* dan Mahkamah

[300] Pasal 1 angka (21) UU No. 11 Tahun 2006
[301] Pasal 1 angka (22) UU No. 11 Tahun 2006

Agung berwenang melakukan uji materiil terhadapnya.[302] Dengan begitu, meskipun dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Qanun Aceh dalam hierarki peraturan perundangan-undangan Indonesia sama dengan peraturan daerah, namun dengan kalimat di atas masih terdapat keleluasaan dan membuat, memberlakukan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang setujui bersama DPRD NAD dengan Gubernur dalam bentuk qanun.[303]

Sementara dalam UU Pemerintahan Aceh, kalimat seperti dalam UU Otonomi Khusus Aceh di atas tidak secara eksplisit disebutkan. UU Pemerintahan Aceh hanya menyatakan bahwa qanun merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[304] Pengaturan UU Pemerintahan Aceh dari sudut ini, bagi sebagian kalangan, merupakan suatu kemunduran dari UU No. 18 Tahun 2001. Kesimpulan ini tampaknya merujuk pada kalimat sebelumnya yang menyatakan bahwa banyaknya pasal yang mendelegasikan berbagai macam urusan tentang Aceh untuk diatur dalam qanun (peraturan delegasi/organis), merupakan wujud kemandirian Aceh dalam menyelenggarakan pemerintahan sendiri, padahal dalam berbagai pasal di UU Pemerintahan Aceh

[302] Kalimat lengkapnya: *"Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas lex specialist derogaat lex generalis dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap Qanun."* Lihat pada paragraf kedua sebelum akhir Ketentuan Umum Penjelasan UU No. 18 Tahun 2001.

[303] Hal ini pula yang membedakan antara Qanun dengan Perdasi, Perdasus, dan Perda dalam beberapa daerah lainnya di Indonesia. Lihat penjelasan Wahidin Adams, *Perbandingan Hirarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004, hlm. 34

[304] Lihat pada paragraf keempat dari bawah Ketentuan Umum UU No. 11 Tahun 2001

ditemukan berbagai pembatasan terhadapnya serta penyesuaian-penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Dalam perkembangannya, anggapan ini dikuatkan dengan ketentuan UU No. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (revisi terhadap UU No. `10 Tahun 2004), khususnya yang berkaitan dengan ketentuan tentang hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011 berbunyi sebagai berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
   c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
   d. Peraturan Pemerintah;
   e. Peraturan Presiden;
   f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
   g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Terkait dengan keberadaan qanun Aceh, penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf (f) menyatakan bahwa qanun provinsi Aceh masuk dalam dalam kategori Peraturan Daerah Provinsi, dan pada huruf (g) pasal yang sama, dinyatakan bahwa qanun kabupaten/kota masuk dalam kategori Peraturan Daerah Kabupaten Kota. Lebih lanjut, ayat (2) pasal tersebut menjelaskan, *dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi*. Konsekuensi dari ketentuan ini sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 235 ayat (2). Dalam pasal ini dinyatakan bahwa pemerintah dapat membatalkan qanun yang bertentangan dengan, (a)

kepentingan umum; (b) antarqanun; dan (c) peraturan lain yang lebih tinggi kecuali diatur lain dalam UU ini.[305]

Dalam konteks ini, asas *"lex superior derogat lex inferior"* jelas berlaku, bahwa peraturan yang berada di bawah hierarki peraturan yang lainnya tidak dibenarkan bertentangan dengan peraturan yang hierarkinya lebih tinggi seperti diuraikan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas. Terkait dengan kedudukan qanun paska penerbitan UU Pemerintahan Aceh, ketentuan ini tampak juga sekaligus mendegradasi asas *"lex spesialis derogat legi generalis"* sebab asas ini memang tidak dinyatakan secara eksplisit sebagaimana di dalam UU Otonomi Khusus bagi Aceh tahun 2001 di atas. Hal ini salah satu perbedaan antara UU No. 18 Tahun 2001 dengan UU No. 11 Tahun 2006 kaitannya dengan ketentuan UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Posisi qanun dalam perspektif UU No. 18 Tahun 2001 dikaitkan dengan UU No. 10 Tahun 2004 lebih kuat daripada posisi qanun dalam perspektif UU No. 11 Tahun 2006 yang kemudian dikaitkan dengan UU No. 12 Tahun 2011.

Jika diamati lebih lanjut, satu-satunya klausul (ketentuan) dalam UU No. 11 Tahun 2006 yang substansi kekuatan hukumnya sama seperti dalam ketentuan UU No. 18 Tahun 2001 adalah mengenai pelaksanaan syariat Islam saja. Hal ini diatur dalam Pasal 235 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006, yang berbunyi sebagai berikut:

> *"Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung"*[306]

[305] Jika dikaitkan dengan teori pengawasan pusat terhadap produk (Perda) daerah, kewenangan pemerintah pusat ini merupakan pengawasan yang bersifat refresif. Tata cara pengawasan represif diatur dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan.

Dari paparan ini, maka jelaslah bahwa Qanun Aceh dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia merupakan peraturan Daerah NAD yang juga berlaku terhadapnya ketentuan-ketentuan pembentukan peraturan daerah di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Perbedaannya, seperti disinggung di atas hanya terhadap qanun yang berorientasi untuk melaksanakan syariat Islam. Berbeda dengan qanun-qanun yang berorientasi pada hal lainnya, qanun yang berikaitan dengan pelaksanaan syariat Islam tidak dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat secara sepihak, melainkan harus diajukan uji materi ke Mahkamah Agung.

Problem lainnya dalam kerangka pembentukan qanun di Aceh yakni terkait dengan konstelasi politik yang ada di tubuh pemerintahan Aceh sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh paska penerbitan UU No. 11 Tahun 2006 menunjukkan konstelasi politik yang dinamis antara eksekutif dan legislatif Aceh dalam pembentukan qanun. Dalam beberapa kesempatan, pertentangan kepentingan antara dua lembaga pelaksana pemerintahan Aceh (DPRA dan Pemerintah Aceh) bahkan dapat dikatakan telah beralih kepada sifat oligarki. Dalam kerangka politik model ini, kepentingan yang diperjuangkan bukan lagi untuk kepentingan masyarakat Aceh secara umum, melainkan pada kelompok-kelompok tertentu. Menurut Nirzalin, perpolitikan Aceh yang diperankan oleh elit kerap kali tidak menunjukkan kualitas perpolitikan yang tidak ideologis dan tidak berfikir untuk masyarakatnya dalam arti jangka panjang. Hal ini juga

[306] Ayat (3) Pasal ini berkaitan dengan pengujian terhadap qanun yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sebelumnya, pada ayat (2) dinyatakan bahwa pemerintah dapat membatalkan qanun jika dinilai bertentangan dengan tiga hal sebagaimana telah dikemukakan.

menunjukkan ketidaksiapan para elit Aceh untuk menerima, mengatur dan mengimplementasikan berbagai kekhususan dan keistimewaan bagi Aceh.[307]

Akibat dari perpolitikan semacam itu, jelas menunjukkan problem yang krusial bagi perkembangan Aceh ke depan, khususnya jika dikaitkan dengan efektivitas penyelenggaraan otonomi bagi Aceh. Pada tanggal 14 September 2009, misalnya, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) periode 2004-2009 mengesahkan qanun Wali Nanggroe bersama empat qanun lainnya, namun tidak dapat berjalan efektif karena Gubernur Aceh belum mengesahkan qanun tersebut.[308] Menurut Ketua DPRA periode 2004-2009, qanun Wali Nanggroe dan empat qanun lainnya itu secara hukum telah sah karena sudah disahkan pada sidang paripurna DPRA, 14 September 2009.[309] Sementara dari pihak Pemerintah Aceh menyatakan qanun tersebut mengandung berbagai kelemahan dan masih jauh dari harapan, karena materinya belum sejalan dengan filosofi lahirnya butir yang mengatur tentang Wali Nanggroe, di samping pemerintah Aceh saat itu menganggap keberadaan Qanun tentang Wali Nanggroe belum mendesak untuk dimiliki NAD.[310]

Dalam hal pembentukan qanun di Aceh Darussalam, rujukan utamanya selain langsung kepada UU Pemerintahan Aceh, juga telah dibentuk Qanun No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun sebagai aturan implementatif

[307] Hasil wawancara dengan Nirzalin

[308] Empat qanun lainnya adalah Qanun Aceh tentang Hukum *Jinayat*, Qanun Aceh tentang Hukum Acara *Jinayat*, Qanun Aceh tentang Penanaman Modal dan Qanun Aceh tentang Perlindungan Perempuan.

[309] Berbagai pertanyaan publik menyeruak sekitar waktu-waktu ini. Berbagai pertanyaan di benak publik itu, dipaparkan secara baik dalam berbagai media yang menggambarkan terdapat misi khusus melalui materi qanun wali nanggroe ini. Lihat paparan ini misalnya dalam, Tabloid *Kontras* Nomor: 506, Tahun XI tangal 10-16 September 2009.

[310] Wawancara dengan Kepala Bidang Hukum dan Hubungan Masyarakat Pemerintah Aceh, Suhaimi, SH., MH, Selasa 7 Februari 2012

dari UU Pemerintahan Aceh dalam hal pembuatan Qanun. Jika diamati, ketentuan-ketentuan di dalamnya, Qanun Tata Cara Pembentukan Qanun merupakan turunan dari ketentuan yang telah ada dalam UU Pemerintahan Aceh. Sementara terkait dengan ketentuan-ketentuan yang lebih umum seperti asas dalam pembentukan Qanun, sepenuhnya merupakan turunan dari UU No. 10 Tahun 2004.

UU Pemerintahan Aceh menentukan bahwa DPRA dan Pemerintah Aceh (eksekutif) merupakan elemen penyelenggara pemerintahan di Aceh, sehingga keduanya memiliki kedudukan khusus dalam pembentukan qanun. Pasal 23 ayat (1) huruf (a) menentukan bahwa DPRA mempunyai tugas dan wewenang untuk *"membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama"*. Dari sini, meskipun pembentukan Qanun pada dasarnya menjadi tugas dan wewenang DPRA, namun tetap tidak dapat dilepaskan dari peran eksekutif dalam pembahasannya. Hal ini lebih lanjut dipaparkan di dalam ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) Qanun No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yang menyatakan bahwa *"DPRA memegang kewenangan membentuk Qanun Aceh bersama Gubernur"*. Pasal 10 ayat (1) ini kembali dipertegas oleh Pasal 34 ayat (1) yang berbunyi, *"Pembahasan rancangan qanun di DPRA/DPRK dilakukan oleh DPRA/DPRK bersama Gubernur/Bupati/Walikota"*.

Kedua pasal dan ayat di atas lebih lanjut berimplikasi dalam hal pengesahan terhadap qanun suatu qanun yang hendak diundangkan atau dimasukkan ke lembaran daerah. Terkait hal ini, Qanun No. 3 Tahun 2007 menentukan sebagai berikut:

Pasal 36

(1) Rancangan qanun yang telah disetujui bersama oleh DPRA/DPRK dan Gubernur/bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRA/DPRK kepada Gubernur/bupati/walikota untuk disahkan menjadi qanun.

(2) Penyampaian rancangan qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 37

(1) Rancangan qanun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ditetapkan oleh Gubernur/bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan qanun tersebut disetujui bersama oleh DPRA/DPRK dan Gubernur/bupati/walikota.

(2) Dalam hal rancangan qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak di tanda tangani oleh Gubernur/bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan qanun disetujui bersama; maka rancangan qanun tersebut sale menjadi qanun dan wajib diundangkan.

Tidak dijelaskannya kedua pasal dan beberapa ayat di atas dalam penjelasan UU Pemerintahan Aceh, menunjukkan bahwa ketentuan dalam Qanun ini telah dianggap jelas, bahwa meskipun dalam UU Pemerintahan Aceh dinyatakan secara eksplisit bahwa pembentukan Qanun merupakan tugas dan wewenang daripada DPRA/DPRK (legislatif), namun pihak eksekutif juga memiliki peran yang sentral, bahkan untuk tidak memberlakukan qanun yang telah disahkan (secara sepihak) oleh pihak legislatif. Kasus lima rancangan qanun yang disahkan DPRA periode 2004-2009 di atas dapat dijadikan ilustrasi terkait hal ini.

A.2. Perkembangan Pengaturan Lembaga Wali Nanggroe dalam Peraturan Perundang-Undangan

Materi Wali Nanggroe bisa dikatakan sebagai materi yang awalnya tidak dianggap "begitu penting" dalam penyelenggaraan otonomi khusus (UU No. 18 Tahun 2001) atau otonomi seluas-luasnya (UU No. 11 Tahun 2006) yang diberikan kepada Aceh. Alasannya jelas karena dalam perspektif UU yang

substansi sampai kepada khalayak bahwa wilayah kompetensi Wali Nanggroe hanya melingkupi adat istiadat semata. Padahal, bagi pihak pengusul/penuntut keberadaan materi ini (baca: GAM) sangat substansial untuk mewujudkan perdamaian di Aceh dan memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh terutama di hadapan pemerintah pusat, sehingga kewenangan yang dimaksud bagi Wali Nanggroe tidaklah hanya lingkup itu, melainkan jauh lebih besar. Masyarakat Aceh dari berbagai kalangan baru ramai memperbincangkan perihal materi ini ketika mengetahui tuntutan pihak penuntut tersebut yang kemudian diwujudkan dengan mengeluarkan Rancangan Qanun tentang Wali Nanggroe pada tahun 2010. Sebelumnya, Raqan Wali Nanggroe yang telah dibentuk anggota DPRA periode 2004-2009, tidak ditandatangani Gubernur Aceh karena selain dianggap masih perlu penyesuaian dengan aspirasi masyarakat yang ada, juga masih belum terlalu urgen untuk diimplementasikan saat ini. Praduga penulis, tidak ditandatanganinya Raqan Wali Nanggroe saat itu lebih kepada memperjuangkan aspirasi dari pihak (kelompok) yang sejak awal mengajukan materi ini untuk dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Aceh.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, pengaturan tentang Wali Nanggroe baru muncul seiring terbitnya UU No. 18 Tahun 2001. Sebelumnya, istilah Wali Nanggroe hanya dikenal sebagai bagian dari sejarah yang pernah ada pada masa lalu. Bagi masyarakat Aceh secara luas, istilah Wali Nanggroe atau Wali Negara hanya dipahami oleh masyarakat terbatas saja. Oleh karenanya, menurut Mawardi Ismail, gejolak yang timbul di masyarakat bukan berarti karena masyarakat Aceh telah melek hukum.

> Pada dasarnya masyarakat hanya bergantung ke mana dibawa oleh elit, sebab yang mengetahui secara persis tentang Wali Nanggroe itu kan elit. Jadi kalau kata elit Wali Nanggroe itu A, ya A, kalau dibilang B ya B. kita tidak bisa berharap lebih masyarakat akan memahami hal ini.[311]

Sebaliknya, bagi anggota GAM istilah ini sejak awal sudah sangat populer dan sangat istimewa sebab memang digunakan untuk menunjukkan gelar bagi pemimpin tertinggi mereka, Hasan Muhammad Tiro.

Berbeda dengan kelahiran UU 44 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keistimewaan Provinsi DI Aceh,[312] lahirnya UU No. 18 Tahun 2001 pada dasarnya lebih menunjukkan kegelisahan pemerintahan pusat terhadap kondisi NAD yang antara lain berpotensi menimbulkan efek domino dari pemberontakan mereka. GAM yang terus menguat sejak jatuhnya Orde Baru, menjadikan pergerakan mereka dapat lebih leluasa yang pada akhirnya berdampak pada pertumbuhan GAM yang cukup signifikan, baik dari segi organisasi, kekuatan senjata maupun personilnya.[313] Lebih daripada itu, bersatunya masyarakat Aceh dalam satu kesepakatan menuntut referendum pada 28 Oktober 1999 (sekitar sebulan setelah UU No. 44 Tahun 1999 terbit), memaksa RI menempuh berbagai

---

[311] Wawancara dengan Mawardi Ismail (Dosen FH Unsiyah (Salah Satu Pengkaji RUU Pemberian Otonomi Khusus kepada Aceh), Minggu, 5 Februari 2012 di kediamannya di Banda Aceh

[312] Meskipun substansi UU No. 44 Tahun 1999 memberikan banyak keuntungan bagi DI Aceh setelah sebelumnya keistimewaan daerah ini diamputasi oleh UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sejak 1974, namun kelahiran UU ini tidak spesifik untuk memperbaiki kondisi di Aceh saja, melainkan juga masuk dalam kerangka memperbaiki hubungan pemerintah pusat-daerah secara keseluruhan. Saat itu, pemerintah pusat merasa memiliki kewajiban untuk memperbaiki hubungan ini mengingat berbagai kerusuhan dan disintegrasi menyebar di hampir semua daerah oleh karena kebijakan sentralisasi yang diterapkan oleh penguasa orde baru.

[313] Jeff William Weiser memabagi periodeisasi pertumbuhan dan kekuatan personil GAM kepada tiga periode. Pada periode pertama (1976-1979) anggota GAM yang aktif sebenarnya tidak lebih dari 100 orang. Namun anggota GAM terus meningkat pada periode kedua (1989-1991) dengan perkiraan jumlah anggota GAM sebanyak 200-750 orang. Sementara pertumbuhan yang pesat terjadi setelah tumbangnya Soeharto. Pada periode ini, anggota GAM diperkirakan berkisar antara angka 15.000-17.000 orang. Bagi Isa Sulaiman, periode ketiga perkembangan GAM (1989-2003) adalah periode pengembangan sayap militer, konflik bersenjata, dan perjuangan diplomatic luar negeri. Lihat, Moch Nurhasim, *Konflik dan Integrasi…, log.cit*., hlm. 74-75

upaya untuk meredam tuntutan ini, yang antara lain dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001.[314] Hal ini jelas terlihat paling tidak dengan tiga momentum Sidang Umum MPR yang berlanjut pada penerbitan Ketetapan MPR pada tahun 1999 dan 2000.[315]

Meskipun dalam penilaian banyak pakar bahwa substansi yang terdapat di dalam UU ini telah memberikan keuntungan yang sangat besar bagi pemerintahan NAD dan masyarakat Aceh, namun tetap saja kurang efektif terlaksana. Perumusan yang tidak banyak melibatkan masyarakat Aceh, terutama anggota GAM menjadikan perjuangan untuk kemerdekaan Aceh tetap eksis, dan itu sebetulnya menjadi pokok persoalan. Di lain pihak, beberapa rumusan yang terdapat dalam UU ini tidak disetujui masyarakat Aceh, terutama yang masuk dalam lingkaran GAM. Rumusan pada Bab VII UU ini, misalnya, yang khusus mengatur tentang Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe, ditolak sepenuhnya oleh GAM. Dalam hal ini, terdapat substasi yang berbeda antara perumus dengan pihak

[314] Upaya yang dilakukan itu antara lain adalah, pada 11 November 1999 Bamus DPR RI menyetujui pembentukan Pansus tentang Permasalahan di Aceh sehingga pada 7 Desember mereka mengeluarkan 10 rekomendasi terhadap pemerintah untuk penyelesaian kasus ini, dan pada tahun 2000, pemerintah RI dan GAM berhasil menandatangani kesepakatan Jeda Kemanusaan (*Joint Understanding on Humanitairan Pause of Aceh*) dalam dua tahapan. Berbagai upaya sepajang tahun-tahun ini tidak berhasil karena di tengah keinginan pemerintah untuk menyelesaikan problem di Aceh, kekerasan terus saja terjadi di masyarakat bahkan ketika waktu Jeda Kemanusiaan masih berlangsung. Lihat, Asfi Warman Adam, dalam M. Hamdan Basyar, dkk, *Aceh Baru…, log.cit*, hlm. 17-19

[315] Tiga momentum ini digambarkan pula dalam Penjelasan UU No. 18 Tahun 2001, yakni: *pertama*, Sidang Umum Majelis Permusayawaratan Rakyat 1999 telah mengamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan Otonomi Khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh; *kedua*, Sidang Tahunan Majelis Permusayawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000 telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18B ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; dan *ketiga*, Ketetapan Majelis Permusayawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001. Menurut Penjelasan UU No. 18 Tahun 2001 itu, momentum ini merupakan antara lain dari tanggapan pemerintahan terhadap kondisi Aceh yang memiliki korelasi dengan berbagai potensi negatif terhadap keutuhan NKRI.

yang paling berkepentingan terhadap materi ini, jelasnya antara pemikiran pembuat UU dengan pihak GAM saat itu. Faktanya adalah, sepanjang UU tentang otonomi khusus Aceh ini efektif berlaku lebih kurang selama lima tahun, Qanun tentang Wali Nanggroe memang tidak pernah dilahirkan oleh elit politik NAD periode 1999-2004.

Melalui judulnya, UU No. 18 Tahun 2001 telah menentukan bahwa Wali Nanggroe kelak hanyalah merupakan institusi yang mengurusi adat dan budaya di Aceh. Pengaturan tentang Wali Nanggroe dalam UU tersebut terletak pada Bab VII dengan judul "Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe Sebagai Penyelenggara Adat, Budaya dan Pemersatu Masyarakat". Sementara tiga ayat di dalamnya UU ini menentukan sebagai berikut:

Pasal 10

(1) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(2) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(3) *Hal-hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*

Ketentuan di atas jelas menempatkan Wali Nanggroe hanya sebatas mengurusi adat saja. Selain itu, dipertegas pula melalui ayat (2) bahwa Wali Nanggroe tidak dapat memasuki ranah politik dan pemerintahan. Hal ini tentu saja ditolak oleh GAM sebab dalam *frame* pemikiran mereka, Wali Nanggroe justru memiliki posisi yang sangat strategis dalam bidang politik di Aceh pada masa lalu. Maka, jika ingin memformalisasi ketentuan ini ke dalam UU maka tidak boleh berbeda dengan sejarah NAD masa lalu. Atau, meskipun mesti disesuai dengan konteks masa kini, memberikan kewenangan bagi Wali Nanggroe hanya

sebatas mengurusi adat dan budaya saja, dianggap sebagai pelecehan terhadap posisi Wali Nanggroe.

Sebagaimana telah dipaparkan dalam bab sebelumnya, Wali Nanggroe memiliki kekuasaan sebagai pengendali Aceh dalam berbagai perihalnya, termasuk adat, budaya dan politik. Kewenangan dalam bidang politik sendiri merupakan kewenangan Wali Nanggroe dalam menjalankan pemerintahan, meskipun pada zaman dahulu keberadaan istilah wali, ada karena kondisi Aceh dalam keadaan tidak normal, tepatnya, ketika Sultan belum mampu menjalankan pemerintahan. Terkait kondisi ini, pihak GAM tampaknya masih menganggap kondisi Aceh saat ini masih sama dengan keadaan Aceh pada zaman dahulu ketika Wali Nanggroe mendapat madat untuk menggantikan peran Sultan Aceh.[316] Lebih lanjut, Teungku Muhammad Harun menyatakan bahwa Wali Nanggroe memiliki peran sentral sebagai penerus perjuangan bangsa Aceh untuk mendapatkan haknya dalam segala hal, termasuk ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat Aceh.[317]

Hal ini berbeda dengan konsep yang disepakati sebagai rumusan tentang Wali Nanggroe dalam UU tersebut. Mawardi Ismail, salah seorang pembahas RUU Otonomi Khusus bagi NAD di Jakarta, menjelaskan bahwa penentuan rumusan seperti itu pada dasarnya dimaksudkan sebagai wujud penyeimbangan. Kalau misalnya gubernurnya dari non-GAM maka Wali Nanggroenya dari GAM

[316] Dalam wawancara penulis dengan Juru Bicara Partai Aceh, Fakhrurrazi, diisyaratkan bahwa Aceh saat ini masih dalam keadaan terjajah dan untuk memperjuangkan nasib masyarakat Aceh, maka peran Wali Nanggroe mutlak diperlukan. Sebagaimana diungkapkan beberapa pengemuka eks GAM dalam berbagai kesempatan, Fakhrurrazi juga mengungkapkan bahwa kewenangan Wali Nanggroe tidak hanya sekedar mengurusi adat dan budaya saja, melainkan juga berwenang mengintervensi perpolitikan. Wawancara dengan Fakhrurrazi, pada Senin, 6 Februari 2012 di Kantor Sekretariat Partai Aceh, Banda Aceh.

[317] Wawancara dengan Teungku Muhammad Harun pada Selasa, 7 Februari 2012 di Ruang Sidang DPR Aceh, Banda Aceh

sehingga bisa terwujud satu keseimbangan (*balance*) di NAD. Baginya, posisi Wali sangat dihormati di masyarakat Aceh, baik dalam konteks sejarahnya maupun dalam konteks dewasa ini. Posisi yang terhormat itu didapatkan Wali bebeda caranya dengan posisi terhormat yang didapatkan oleh para pejabat formal. Jika pejabat formal mendapatkan posisi itu melalui jalur politik, tapi seorang Wali mendapatkan status yang sangat terhormat dari masyarakat melalui jalur sosial-budaya dengan kharisma yang dimiliki oleh seseorang yang dianggap masyarakat sebagai Wali. Maka, meskipun seorang Wali tidak masuk dalam ranah politik, namun kekuasaan bisa jadi jauh lebih besar daripada kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat yang mendapatkan kewenangannya itu melalui jalur formal.[318] Mawardi sendiri meyakini bahwa apa yang diingini kelompok GAM terhadap segenap wewenang yang harus dimiliki Wali Nanggroe, tidak memiliki landasan sejarah yang jelas (ahistoris). Atau paling tidak, persepsi dalam hal penempatan posisi Wali Nanggroe sebagaimana banyak dikemukakan oleh eks GAM di atas sudah tidak kontekstual untuk saat ini.

Dugaan kuat penulis, tidak tercapainya kesepahaman antara masyarakat Aceh sendiri dalam perumusan materi tentang Wali Nanggroe seperti terumus dalam UU No. 18 Tahun 2001, lebih utama disebabkan karena minimnya keterlibatan kelompok GAM dalam proses perumusan materi ini, meskipun perumusan materi-materi dalam UU itu telah melewati proses yang cukup panjang dan sepenuhnya melibatkan pemerintahan di Aceh pada saat itu.[319] Bahkan, dalam

[318] Wawancara dengan Mawardi Ismail, Minggu, 5 Februari 2012 di kediamannya di Banda Aceh

[319] Zahratul Idami mengungkapkan, naskah RUU tentang Otononomi Khusus Aceh ini dipersiapkan pertama kali oleh Pansus DPRD NAD yang lalu diajukan oleh Gubernur NAD saat itu (Prof. Dr. Syamsuddin Mahmud). Di sisi lain, DPR RI juga menyiapkan naskah RUU yang

Naskah Akademik RUU Pemerintahan Aceh versi Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) secara tegas dinyatakan bahwa dalam perumusan UU Otonomi Khusus bagi Aceh itu bisa dibilang tidak melibatkan pihak GAM, meskipun dalam perundingan GAM dengan pemerintah RI tanggal 10 Mei 2002 di Geneva, Swiss, ada sedikit kemajuan dimana GAM secara resmi menerima UU Otonomi Khusus Provinsi NAD sebagai langkah awal atau *starting point* bagi penyelesaian persoalan di Aceh selanjutnya.[320]

Melihat keterangan yang terpaparkan dalam Naskah Akademik RUU Pemerintahan Aceh ini, Wali Nanggroe sebagaimana terpaparkan dalam rumusan UU No. 11 Tahun 2001, menunjukkan perbedaan yang signifikan. Dalam naskah RUU Otonomi Khusus Aceh (dalam naskah yang diajukan Pemerintah Aceh berjudul "Nanggroe Aceh Darussalam") itu, Wali Nanggroe adalah Gubernur Aceh itu sendiri. Struktur pemerintahan dipaparkan sangat berbeda dengan kemudian disahkan oleh DPR RI. Tidak hanya kepala pemerintah di tingkat provinsi, pimpinan berbagai wilayah yang berada di bawah provinsi juga diberi awalan "Wali". Lengkapnya sebagai berikut:[321]

> *Badan eksekutif:*
> *Gubernur di NAD disebut Wali Nanggroe yang dibantu oleh sekurangkurangnya seorang Wakil Wali Nanggroe. Mereka dipilih secara langsung oleh rakyat melalui*

---

mengalami perubahan beberapa kali yang kemudian di serahkan kepada DPRD NAD pada 16 September 2000. Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri juga menyiapkan RUU, namun dianggap tidak memnuhi keinginan rakyat Aceh sebagaimana telah dirumuskan oleh naskah RUU tersebut. Inilah salah satu alasan utama yang menyebabkan munculnya pengajuan RUU usul inisiatif oleh 86 anggota DPR pada 2 Januari 2001. Usulan inisiatif dengan materi dasar hasil kesepakatan DPRD Aceh yang disempurnakan ini, kemudian menjadi naskah utama yang dibahas oleh Pansus RUU otonomi khusus bagi Provinsi DI Aceh. Lihat, Zahrul Idami, *Kajian UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi NAD (Ditinjau dari Perspektif UU No. 26 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan 2002, hlm. 116-117

[320] Naskah Akademik RUU Pemerintahan Aceh, Kementerian Dalam Negeri Tahun 2006, hlm. 12. Naskah ini dapat didownload dari www.parlemen.net

[321] *Ibid*, hlm. 8

Pemilu, termasuk Wali Sagoe dan Wali Banda. Wali Nanggroe bertanggung jawab kepada MRA, dan Wali Sagoe/Wali Banda bertanggung jawab kepada DRA setempat. Bedanya dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, dan Wakil Kepala Daerah tidak boleh lebih dari satu orang.

Badan ini tentu saja memiliki hubungan dekat dengan Badan Legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Materi yang membahas tentang badan legislatif ini (materi ini diatur dalam pasal sebelum pasal tentang Badan Eksekutif) dan hubungannya dengan badan eksekutif adalah sebagai berikut:[322]

Badan legislatif Nanggroe terdiri atas Majelis Rakyat Aceh (MRA) dan DRA (Dewan rakyat Aceh). MRA terdiri atas anggota DRA ditambah utusan-utusan wilayah Sagoe dan Wilayah Banda serta utusan golongan, komposisinya mirip dengan pola MPR. Adapun tugas MRA menetapkan Haluan Nanggroe Aceh (HNA) seperti GBHN di tingkat nasional, mengangkat dan memberhentikan Wali Nanggroe dan Wakil Wali Nanggroe, dan menerima pertanggung jawaban Wali Nanggroe. DRA Nanggroe dibentuk melalui Pemilu yang dapat berlangsung terpisah dari Pemilu nasional. Badan legislatif menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 hanya DPRD.

Mengaitkan dua item pengaturan di atas dengan berbagai kewenangan yang dimiliki NAD, menjadikan kesimpulan akhir bisa berujung pada anggapan bahwa Aceh telah "merdeka" dalam makna yang lain. Terlebih hal ini dikaitkan dengan kewenangan yang dirancang dalam RUU Nanggroe Aceh Darussalam tersebut.[323] Namun setelah dibahas dan diperdebatkan di gedung dewan, hasil akhir daripada rumusan yang diusulkan pemerintah Aceh mengalami berbagai perubahan. Dalam kerangka otonomi khusus, rumusan-rumusan yang dikandung UU No. 18 Tahun 2001 sebenarnya sudah tepat, daripada rumusan awal yang

[322] *Ibid*, hlm. 8-9

[323] Dalam RUU ini, kewenangan Nanggroe ditentukan mencakup mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, termasuk kepolisian, kecuali bidang hubungan politik luar negeri, pertahanan eksternal dan moneter. Nanggroe juga berwenang mengelola sumber daya alam yang ada di darat, udara dan Taut dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Selain itu, kekuasaan peradilan dipegang oleh nanggroe melalui Mahkamah Rendah dan Mahkamah Tinggi yang bebas. Kewenangan Nanggroe jauh melampaui kewenangan yang diberikan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 kepada provinsiprovinsi di Indonesia; di mana kewenangan kepolisian, peradilan, laut dalam ZEE, dan agama berada pada Pemerintah Pusat. *Ibid*, hlm. 8

diingini masyarakat dan penyelenggara pemerintahan di Aceh melalui RUU Nanggroe Aceh Darussalam tampak lebih mencerminkan pemerintahan sendiri atau bahkan lebih dari itu. Terkait dengan materi Wali Nanggroe sendiri, dapat dibandingkan antara RUU Nanggroe Aceh Darussalam dengan yang ada dalam UU Otonomi Khusus Aceh di atas. Pada akhirnya, sepanjang berlakunya UU No. 18 Tahun 2001, materi ini sama sekali tidak tersentuh oleh DPRD Aceh untuk, misalnya, dirumuskan teknis pelaksanaannya melalui Qanun. Terlebih, posisi GAM pada saat ini sedang memperoleh kekuasaan dan kemajuan dalam hal organisasi, personil dan juga persenjataannya.[324]

Setelah lama vakum dari pembicaraan publik, materi Wali Nanggroe kembali menyeruak dan ramai dibicarakan setelah MoU Helsinki ditandatangani dan UU No. 11 Tahun 2006 diterbitkan beberapa bulan setelahnya. Dalam MoU Helsinki, pembahasan tentang Wali Nanggroe diletakkan dalam pion pertama (1) yang berjudul 'Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh', sub bab pertama (1.1.) yang berjudul 'Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh'. Dalam sub bab ini, ketentuan Wali Nanggroe diatur sebagai berikut:

> *1.1.7. Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya*

Dalam beberapa referensi yang menerangkan tentang kronologi pembahasan rumusan-rumusan MoU Helsinki, materi tentang Wali Nanggroe tidak banyak mendapat perhatian, termasuk mengapa kemudian rumusan ini dan diletakkan pada bab pertama yang berjudul 'Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh', MoU Helsinki antara RI-GAM. Pembahasan yang banyak mengemuka ke ruang publik adalah kaitannya dengan *self government*-otonomi khusus (sebagai

[324] Lihat kembali pembahasan tentang ini pada Bab II (C.2 dan C.3)

status Aceh) dan partai politik lokal (sebagai wadah politik bagi eks GAM) kelak. Yang pasti adalah, terdapatnya ketentuan dalam MoU Helsinki itu menunjukkan bahwa materi ini memiliki urgensitas dan makna tertentu.

Merujuk pada pembagian putaran perundingan RI-GAM di Helsinki yang dilakukan Moch. Nurhasim, pembahasan tentang materi Wali Nanggroe tidak terpaparkan secara memuaskan. Materi Wali Nanggroe ditampilkan pada putaran kelima, yakni ketika perundingan hampir berakhir, beberapa hal telah disepakati, termasuk Wali Nanggroe, dan MoU Helsinki telah rampung dibuat oleh pihak CMI.[325] Namun begitu, materi Wali Nanggroe sendiri merupakan bagian daripada konsep *self government* yang disusun Damien Kingsbury dan Nurdin Abdurrahman.[326] Dengan mendasarkan pada dasar pijak yang dinyatakan pihak GAM setelah mengalihkan tuntutan mereka dari kemerdekaan Aceh kepada *self government*, maka kesepakatan-kesepakatan yang dibangun dalam perundingan di Helsinki itu, bagi pihak GAM, sesungguhnya merupakan bagian dari kerangka *self government* yang mereka tuntut, termasuk dalam perihal Wali Nanggroe.

Dengan bermodal pada ketentuan tentang Wali Nanggroe dalam MoU Helsinki tersebut di atas, wakil dari pemerintah dan DPR merumuskan ketentuan tentang Wali Nanggroe sebagai berikut:

Pasal 96

(5) Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.

(6) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.

(7) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.

[325] Lihat, Moch. Nurhasim, *log.cit.*, hlm. 188
[326] *Ibid*, hlm. 148

(8) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan, dan ketentuan lain yang menyangkut Wali Nanggroe diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 97

Wali Nanggroe berhak memberikan gelar kehormatan atau derajat adat kepada perseorangan atau lembaga, baik dalam maupun luar negeri yang kriteria dan tata caranya diatur dengan Qanun Aceh.

Sebelumnya, pada pasal 1 UU Pemerintahan Aceh, didefinisikan pula bahwa Lembaga Wali Nanggroe adalah *Lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya*.

Penelusuran penulis terhadap UU Pemerintahan Aceh sebelum disahkan (masih dalam bentuk RUU), Wali Nanggroe memang secara detail diproyeksikan bergerak di bidang adat dan budaya, terutama dalam hal pembinaan lembaga-lembaga adat di Aceh. Dalam RUU Pemerintahan Aceh yang diajukan DPRD NAD, materi tentang wali nanggroe diatur dengan sangat mendetail, yang antara lain mengenai kedudukan, fungsi dan wilayah kerja Lembaga Wali Nanggroe, syarat-syarat calon wali nanggroe, proses pemilihannya, dan rentang masa jabatan seorang wali nanggroe. Rumusan itu sebagai berikut:

Pasal 76

(1) Lembaga Wali Nanggroe merupakan lembaga kepemimpinan adat dan pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa serta berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.

(2) Wali Nanggroe adalah seseorang yang memiliki kharisma di bidang agama, budaya dan adat istiadat.

(3) Syarat-syarat calon Wali Nanggroe :

a. beragama Islam;
b. orang Aceh;
c. kharismatik;
d. mempunyai wawasan yang luas serta kuat tentang agama, sejarah, adat, budaya dan peradaban Aceh;
e. telah berusia sekurang-kurangnya 40 tahun;
f. berpendidikan minimal SLTA atau sederajat; dan
g. *sehat jasmani dan rohani*.

(4) Wali Nanggroe dipilih dalam musyawarah yang pesertanya terdiri dari:

a. pemuka adat, ulama dan tokoh-tokoh masyarakat yang mewakili kabupaten/kota;

b. ketua Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh; dan
c. ketua Majelis Adat Aceh.

(5) Peserta musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a, sebanyak 3 (tiga) orang dari setiap kabupaten/kota yang terdiri dari:

(6) Pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) huruf c, difasilitasi oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 77

Wali Nanggroe berhak memberikan gelar kehormatan atau derajat adat kepada perorangan atau lembaga baik dalam maupun luar negeri yang kriteria dan tatacaranya diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 78

(1) Masa jabatan Wali Nanggroe adalah 5 (lima) tahun untuk satu periode dan dapat dipilih kembali untuk satu periode berikutnya.

(2) Kedudukan protokoler dan keuangan Wali Nanggroe diatur dengan Qanun Aceh.

Hingga pemerintah pusat mengajukan RUU Pemerintahan Aceh ke DPR setelah membahas tentang rumusan-rumusan RUU yang diajukan pemerintahan aceh ke pemerintah pusat, materi tentang wali nanggroe di atas tidak banyak perubahan, tetap tiga pasal berikut ayat-ayat yang terkandung di dalamnya sebagaimana di atas. Beberapa perubahan yang tidak signifikan itu misalnya terkait dengan syarat calon wali nanggroe yang ditambahi oleh pemerintah pusat pada angka pertama dengan warga negara Indonesia, dan pengahpusan angka (2) Pasal 77 yang diganti dengan bunyi: *Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.* Ketika RUU disahkan dan ketentuan Wali Nanggroe terumus sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 96 dan 97 UU Pemerintahan Aceh, sementara mengenai syarat dihapus dan kemudian diadopsi dan dikembangkan oleh DPR Aceh periode 2004-2009 dalam Raqan Wali Nanggroe yang mereka sahkan pada tahun 2009.

Dari paparan ini, *frame* pemikiran yang telah terpola dalam benak para pembuat RUU Pemerintahan Aceh, baik Pemerintah Aceh, Pemerintah Pusat (eksekutif) dan juga DPR RI, Lembaga Wali Nanggroe memang diproyeksikan untuk bekerja di wilayah adat istiadat saja, tidak masuk ke dalam ranah politik. Hal ini akan lebih meyakinkan jika bunyi beberapa pasal tentang Wali nanggroe sebagaimana dirumuskan dalam RUU di atas dikaitkan dengan bab dan pasal-pasal selanjutnya tentang Lembaga Adat. Pada Pasal 80 RUU Pemerintahan Aceh versi DPRD NAD kewenangan Wali nanggroe dalam adat kembali ditegaskan. Rumusan ini diikuti pula oleh rumusan lembaga adat dalam RUU Pemerintahan Aceh (Pasal 81) yang diajukan pemerintah ke DPR.

Dari sisi substansinya, ketentuan Wali nanggroe yang tercantum dalam UU Pemerintahan Aceh, dengan begitu, sama seperti RUU yang diajukan kepada dan disahkan oleh DPR RI. Perbedaannya hanya terkait dengan kedetailan pengaturan tentang Wali Nanggroe itu, seperti terkait dengan syarat dan masa jabatan Wali Nanggroe yang tidak dicantumkan di dalamnya. Adapun mengenai kewenangan dan wilayah kerja Wali Nanggroe tetap sama seperti yang tercantum dalam RUU. Oleh karenanya, jika kemudian polemik yang menyeruak ketika materi tentang Wali nanggroe hendak dijabarkan dalam ketentuan teknisnya melalui qanun, paling tidak terdapat dua catatan yang dapat dikemukakan. *Pertama*, adanya kesalahpahaman antara pihak RI dengan GAM ketika perundingan dan perumusan MoU Helsinki. GAM yang memiliki persepsi awal bahwa Wali Nanggroe adalah bagian dari pelaksana pemerintahan sendiri di NAD kelak, namun pihak RI memahami bahwa Wali Nanggroe hanya berada pada wilayah adat budaya yang memiliki tujuan mulia untuk mempersatukan

masyarakat Aceh. Kesalahpahaman ini tentu saja merujuk sepenuhnya pada proses perundingan yang dilakukan saat itu sebagai akar persoalannya. Materi tentang Wali Nanggroe tampaknya tidak memiliki porsi waktu yang cukup untuk diklarifikasi kedua belah pihak, khususnya terkait tentang kedudukan, fungsi dan kewenangan lembaga wali nanggroe di aceh kelak. *Kedua*, keterlibatan pihak GAM dalam penyusunan RUU Pemerintahan Aceh itu sendiri, tampaknya masih kuat untuk dipertanyakan kembali. Indikasi yang dapat diungkapkan antara lain adalah penolakan pihak GAM terhadap rumusan yang bersubstansi sama dengan rumusan tentang Wali Nanggroe dalam UU No. 18 Tahun 2001. Sebagaimana diungkap di atas, sejak awal, rumusan dengan menempatkan wali nanggroe hanya berada dalam wilayah adat budaya saja, telah menuai kritik dan penolakan dari pihak GAM. Namun fakta menunjukkan bahwa dalam RUU yang diajukan DPRD NAD sendiri, ketentuan tentang Wali Nanggroe sama seperti yang ada dalam UU Otonomi Khusus Aceh tersebut. Terlebih, pihak GAM paska penandatanganan MoU Helsinki masih berfikiran bahwa Aceh saat ini menganut sistem pemerintahan sendiri (*self government*).

Buntut dari dua catatan di atas terlihat jelas dalam perumusan qanun tentang Wali Nanggroe atau Lembaga Wali Nanggroe kontra reaksi yang ditunjukkan di dataran *grass root*. Menurut penulis, perihal yang paling utama dari rancangan qanun yang beberapa kali diajukan dan mengalami banyak revisi sepanjang tahun 2007-2009 (DPRA periode 2004-2009) dan Raqan Wali Nanggroe yang beredar pada tahun 2010 lebih terkait mengenai kewenangan Wali Nanggroe itu sendiri. Kalimat kuncinya ada dua, yaitu wali hanya mengurusi adat

dan budaya tanpa masuk ke ranah politik, dan wali nanggroe turut mengurusi publik rakyat aceh dengan masuk ke ranah politik (pemerintahan aceh).

Seperti dikemukakan sebelumnya, proses perumusan Qanun tentang Wali Nanggroe di Aceh telah menyita perhatian masyarakat yang. Perhatian masyarakat secara luas terhadap pembentukan qanun wali nanggroe, di satu sisi merupakan satu kewajaran, jika dikaitkan dengan urgensitasnya dalam kerangka mempersatukan masyarakat Aceh dalam kedamaian dan mewujudkan kesejahteraan. Terlebih, dikatakan pula bahwa lembaga wali nanggroe sesungguhnya merupakan salah satu wujud dari keistimewaan kekususan bagi Aceh. Jika paradigma yang dibangun seperti ini, maka pada dasarnya para pihak harus mewujudkan lembaga ini dengan kearifan dan dapat mengembangkan kreativitasnya dalam pembentukan lembaga ini. Namun di sisi lain, reaksi yang timbul di masyarakat akan menjadi terlihat berlebihan, jika paradigma yang terbangun lebih kepada legal-formal, atau mengikuti apa yang terdapat dalam UU saja tanpa ada keinginan kuat untuk mengekplorasi lebih lanjut tentang urgensitas keberadaan Wali Nanggroe di Aceh. Paradigma semacam ini akan berujung pada pernyataan bahwa Wali Nanggroe di aceh sama sekali tidak memiliki urgensitasnya. Pemikiran yang terbangun luas di masyarakat Aceh mengenai hal ini akan dipaparkan dalam pembahasan selanjutnya berikut ini.

B. Pembentukan Lembaga Wali Nanggroe dalam Berbagai Pertimbangan

B.1. Pertimbangan Konstruksi Negara Kesatuan Indonesia

Tercapainya kesepakatan secara aklamasi dalam penentuan bentuk negara Indonesia, membuktikan bahwa *founding fathers* negara ini sangat yakin bahwa

bentuk negara kesatuan-lah yang lebih tepat untuk Indonesia. Mengamati perjalanan perdebatan para tokoh sejarah itu, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia diproklamirkan, tersirat makna yang mendalam mengapa bentuk kesatuan yang kemudian dipilih. Dalam perjalanannya, bentuk negara ini bahkan terkesan dikeramatkan, bentuk yang harus terus dipertahankan dan tak dapat diganti, meskipun dilihat dari struktur wilayah dan keberagaman bangsa Indonesia dari berbagai sudutnya, secara teoritis, bentuk federalisme sebenarnya lebih ideal untuk Indonesia. Alasannya, keberagaman bangsa dan wilayah yang luas yang berbentuk kepulauan semacam Indonesia, sangat berkaitan dengan potensi disintegrasi bangsa.

Khusus konteks Indonesia, para pendiri tampak berfikir sebaliknya. Para pendiri justru berpendapat bahwa bentuk kesatuan-lah yang dapat menjadikan ikatan lahir batin bangsa Indonesia yang majemuk itu menjadi tetap satu dan kokoh dalam mempertahankan keutuhan negara. Mereka merasa yakin, di bawah bentuk ini, bangsa Indonesia yang memiliki nasib yang sama, sama-sama berada di bawah penjajahan, dan bersama-sama pula berperang melawan penjajah untuk mencapai kemerdekaan, akan memunculkan rasa kebersamaan dan rasa persaudaraan yang kuat, walaupun mereka memiliki latar belakang yang berbeda. Sampai di sini, negara kesatuan bagi Indonesia sesungguhnya sudah sampai pada nilai identitas, jati diri, dan cerminan sejarah bangsa Indonesia dalam memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaan dari penjajah. Hal ini sesuai dengan teori yang secara umum dipahami bahwa bentuk negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh persatuan bangsanya daripada bentuk negara lainnya, meskipun dalam konteks Indonesia, Soepomo yang merupakan salah satu

pioner negara kesatuan, sempat menyiratkan sifat kondisional dalam penentuan bentuk negara kesatuan ini.

Penulis meyakini, potensi disintegrasi Indonesia sangat disadari dan benar-benar dipertimbangkan oleh para pendiri ketika akan menetapkan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia. Oleh karena itu, dalam perjalanannya kita bisa mendapati beberapa upaya para pendiri untuk mengatasi potensi disintegrasi ini dan beberapa potensi lainnya yang mengancam kebersamaan dalam bingkai negara Indonesia. Penananaman nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup (*way of life*), dasar negara dan ideologi bangsa dan negara Indonesia serta mempopulerkan semboyan bangsa "Bhinneka Tunggal Ika" merupakan bagian dari upaya untuk mengantisipasi terjadinya disintegrasi yang menjadi potensi utama dalam bentuk negara kesatuan bagi Indonesia. Secara faktual, upaya ini tampak berhasil yang ditandai dengan eksistensi bentuk negara kesatuan hingga sekarang. Indikasi yang secara jelas terlihat adalah, *pertama*, bentuk negara federal yang tidak bertahan lama di Indonesia pada tahun 1949, dan *kedua*, perubahan konstitusi Indonesia pada tahun 1999 yang memantapkan bentuk negara kesatuan sebagai materi yang tidak dapat diubah.[327]

Beberapa pakar mengungkapkan bahwa pemantapan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia melalui Pasal 37 ayat (5) UUD paska amandemen, merupakan komitmen dan tekad bangsa Indonesia. Pasal ini menyatakan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Pertanyaannya, apakah ini bermakna mengkeramatkan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia sehingga benar-benar tidak dapat diubah selama-lamanya?

[327] Lihat kembali sub sub bab tentang negara kesatuan pada bab II penelitian ini.

Menurut penulis tentu saja, tidak. Bentuk negara kesatuan, meskipun ditegaskan tidak akan diubah ketika konstitusi akan diamandemen kembali, tidak bermakna bahwa perubahan terhadap bentuk negara ini menjadi suatu kemustahilan. Makna yang lebih tepat untuk menggambarkan hal itu adalah bahwa negara kesatuan hingga saat ini masih dianggap sebagai bentuk negara yang cocok dan ideal untuk mempertahankan eksistensi negara Indonesia. Yang diperkuat melalui bentuk negara kesatuan sesungguhnya tidak terletak pada kata "kesatuan" itu sendiri, melainkan "persatuan" sebagaimana terdapat dalam sila ketiga Pancasila. Dengan kata lain, bentuk negara kesatuan Indonesia hendak menanamkan kesadaran bagi seluruh bangsa Indonesia terhadap nilai kebersamaan yang telah dibangun sejak semula untuk mencapai kemerdekaan, yang lebih lanjut akan berimplikasi pada munculnya satu rasa untuk mempertahankan keutuhan negara Indonesia selama-lamanya.

Merujuk pada paparan-paparan yang ditampilkan pada bab sebelumnya, menunjukkan bahwa komitmen bangsa Indonesia generasi sekarang ini dalam menjaga eksistensi bentuk negara, tidak berbeda dengan semangat yang terpatri pada bangsa Indonesia pada masa lalu. Yang penting untuk dicatat kemudian adalah bahwa dalam kerangka negara kesatuan, UUD 1945 menentukan bahwa sistem yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah desentralisasi. Desentralisasi, sebagaimana dipaparkan sebelumnya akan berkosekuensi pada pemberian kewenangan kepada setiap pemerintahan di daerah-daerah untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensi yang dimiliki masing-masing. Dengan begitu, boleh dikatakan bahwa pemberian otonomi kepada daerah-daerah

merupakan makna lain yang dikandung oleh konsep negara kesatuan versi Indonesia.

Sejarah perjalanan Indonesia mencatat bahwa otonomi yang terbatas dalam kerangka sistem desentralisasi sentralistis, justru sistem yang mengandung potensi sebagaimana diperkirakan oleh Moh. Hatta dan beberapa tokoh pendiri lainnya yang pada awalnya mendukung bentuk negara federal untuk Indonesia. Oleh karenanya, tepat jika disimpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dikandung Pasal 18 UUD 1945 bukanlah pemberian otonomi yang terbatas atau bahkan pemusatan kewenangan (sentralisasi), melainkan pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah. Fakta lainnya, penerapan desentralisasi yang luas itu melahirkan beberapa sebutan yang berbeda-beda bagi daerah untuk menggambarkan status daerah-daerah tersebut. Ada yang disebut dengan daerah dengan otonomi umum, daerah khusus, dan daerah istimewa. Selain itu, ada pula daerah di Indonesia yang memiliki dua status; daerah istimewa dan sekaligus daerah khusus, seperti NAD. Oleh para pakar, fakta ini populer disebut dengan sistem desentralisasi asimetris. Mengamati konsep dasar desentralisasi Indonesia dan perjalanan penyelenggaraan pemerintahan, para pakar lalu menyimpulkan bahwa penerapan desentralisasi asimetris merupakan sebuah keniscayaan, sembari meyakini bahwa sistem seperti inilah yang menjadi kehendak para pendiri negara yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Maka menjadi tepat perumusan tentang sistem pemerintahan daerah yang dirancang ketika UUD diamandemen yang menjamin penerapan sistem desentralisasi asimetris di Indonesia, meskipun secara

mendasar juga tercakup di dalamnya beberapa unsur yang secara umum diterapkan di negara yang berbentuk federal.[328]

Ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 paska amandemen, dengan begitu, pada dasarnya merupakan penegasan bahwa konsep negara kesatuan bagi negara Indonesia bukanlah konsep negara kesatuan murni melainkan juga mengadopsi beberapa unsur federalisme secara minim. Dengan kata lain, istilah dan sistem negara kesatuan mesti akan tetap dipertahankan eksistensinya meskipun dalam dataran praktisnya tidak kaku mempertahankan ciri khas dari konsep negara kesatuan yang identik dengan sentralisasi. Jika ditelusuri historinya, konsep demikianlah yang sebenarnya dimaksudkan oleh para pendiri negara Indonesia, dengan harapan agar bentuk negara kesatuan terus dapat dipertahankan sebagai identitas kesejarahan bangsa Indonesia di samping daerah-daerah juga memiliki keleluasaan dalam mengembangkan potensinya masing-masing. Pemikiran ini, tampaknya juga akan berujung pada tujuan untuk mengatasi benih-benih disintegrasi di Indonesia.

Perkembangan yang terjadi hingga saat ini menunjukkan bahwa dalam konteks negara modern, bentuk negara sudah tidak dapat dispesifikkan menjadi kesatuan atau federal *an sich*, melainkan terdapat komunikasi dan (bahkan)

[328] Para pakar memperbincangkan hal ini dalam keseluruhan Bab IV UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Eko Prasojo yang mengusung dan menyepakati pendapat Bhenyamin Hoessein misalnya, mengungkap indikasi penerapan konsep dasar negara federal dalam NKRI sudah terlihat mulai Pasa 18 ayat (1). Menurutnya, istilah "terbagi atas" menimbulkan kesan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia ini dibagi-bagi layaknya konsepsi dan praktek di negara federal. Lihat, Eko Prasojo, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Di Indonesia: Antara Sentripetalisme Dan Sentrifugalisme*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 13. Berbeda dengan pendapat ini, MPR RI justru menyatakan bahwa penggunaan kata "terbagi atas" bukan "terdiri atas" menunjukkan substansi negara kesatuan dimana kedaulatan berada di tangan pusat. Baca, MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hlm. 102-103

kolaborasi antara keduanya, sehingga sebetulnya tidak tepat juga untuk menghadap-hadapkan keduanya sebagai hal yang berlawanan. Beberapa pakar bahkan mengatakan bahwa tidak mungkin terdapat suatu negara yang sangat bersifat unitaris atau sebaliknya sangat bersifat federalis. Heinz Laufer dan Munch Ursula mengemukakan, elemen hubungan antara pusat dan daerah tidak bersifat monosentris, melainkan polisentris bergerak dari suatu kontinum ke kontinum lainnya, dari kontinum unitaris ke kontinum federalis atau sebaliknya.[329] Dalam konteks Indonesia, hal itu diisyaratkan Presiden Abdurrahman Wahid (tahun 2000) ketika wacana yang berkembang adalah pergantian bentuk negara Indonesia dari kesatuan ke federal bahwa problem utamanya bukanlah perdebatan mengenai apakah akan bertahan dalam sistem negara kesatuan atau menggantinya dengan bentuk negara federal, melainkan lebih penting lagi adalah membangun sistem negara kesatuan dengan perilaku/karakter negara federal. menurutnya, sistem negara kesatuan atau federal, tidak akan dapat bertahan tanpa sikap yang benar dari orang yang menjalankan serta membuka diri terhadap masukan dari sistem politik lain.

Begitupun, suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara kesatuan, tentu saja tidak sampai meninggalkan komponen paling krusial dari negara kesatuan itu sendiri, sehingga cermin utamanya tetap jelas dan konsisten. Bahwa, peluang yang diberikan untuk mengembangkan konsep bentuk negara kesatuan tidak sampai pada batas paling krusial seperti yang berkaitan dengan kedaulatan (pemegang kekuasaan utama) dari suatu negara. Sebagai negara kesatuan,

[329] Eko Prasojo, *op.cit*, hlm. 3

pemerintahan pusat tetap berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan asli dan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan negara hingga ke daerah-daerah.

Dengan paparan ini, keinginan rakyat Aceh dalam merealisasikan Wali Nanggroe pada dasarnya memiliki peluang yang besar, sebab selain memang telah dipositivisasi melalui UU No. 11 Tahun 2006, konsep negara kesatuan Indonesia sebagaimana tercermin dalam konstitusi juga jelas memberikan peluang untuk memunculkan berbagai potensi bagi daerah-daerah, termasuk realisasi institusi Wali Nanggroe. Dalam perspektif UU Pemerintahan Aceh, realisasi Wali Nanggroe masuk dalam kategori kekhususan dan kekhususan (adat) yang diberikan kepada NAD. Catatannya, seperti diungkapkan di atas, seberapapun besar peluang yang diberikan, mesti tetap harus berpegang kepada konsep dasar negara kesatuan itu sendiri, terutama mengenai kedaulatan dan kekuasaan. Dengan begitu, jika dikaitkan dengan konsep Wali Nanggroe yang telah tersebar dalam pemahaman masyarakat di atas, produk DPR Aceh periode 2007 (disahkan tahun 2009) sebenarnya telah sesuai dengan konteks negara kesatuan Indonesia, dimana Wali Nanggroe merupakan bagian dari kekhususan Aceh, berperan sebagai pemersatu masyarakat Aceh dan berwenang dalam mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar kehormatan dan derajat serta upacara-upacara adat Aceh. Sementara beberapa ketentuan yang ada dalam Rancangan Qanun Wali Nanggroe tahun 2010 secara mendasar bertentangan dengan prinsip-prinsip bentuk negara kesatuan Indonesia, berikut sistem pemerintahan daerah yang terangkum di dalamnya.

Pasal 1 ayat (2) misalnya, yang intinya menyatakan bahwa Wali Nanggroe adalah menetapkan institusi formal penyelenggara pemerintahan Aceh (eksekutif

dan legislatif) di bawah kepemimpinan adat. Meskipun pada ayat (3) Raqan tahun 2010 ini lebih lanjut menyatakan bahwa Wali Nanggroe yang lebih tinggi dari eksekutif dan legislatif itu *dalam hal adat,*[330] ketentuan seperti ini tetap tidak dapat dibenarkan karena penyelenggara pemerintahan dan kemasyarakatan sesungguhnya tetap merupakan bagian dari tanggungjawab kepala daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, hubungan yang harus dijalin antara pemimpin adat dan pemimpin daerah seharusnya tidak bersifat hirarkis (atasan dan bawahan) melainkan bersifat koordinatif, konsultatif atau kemitraan. Lebih lanjut, wewenang yang dimiliki dua institusi ini akan berbeda satu sama lainnya; penyelenggara pemerintahan daerah akan berkaitan dengan penyelenggaraan urusan-urusan yang bersifat formal seperti ditentukan dalam UU Pemerintahan Aceh, sementara Wali Nanggroe sebagai penyelenggara adat hanya akan menjalankan wewenangnya di bidang adat saja, tanpa terlalu jauh diintervensi oleh penyelenggara pemerintahan Aceh.

Materi kewenangan yang ditentukan Raqan ini pada dasarnya merupakan persoalan yang paling mendasar dan banyak menyita perhatian publik seperti banyak diungkapkan di atas. Kewenangan Wali Nanggroe sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Raqan ini sangat besar dan tentu saja bertentangan dengan banyak komponen dalam konsep negara kesatuan Indonesia.

Mengenai kewenangan Wali Nanggroe, ayat (1) Pasal 5 ini tampaknya mulai menegaskan keinginan para perancang Qanun bahwa kewenangan Wali

[330] Jika ditelusuri lebih lanjut, bisa didapati bahwa maksud daripada Pasal 1 ayat (2) di atas memang berorientasi pada adat saja. Pasal 8 huruf (e) misalnya menyatakan bahwa *"institusi lain yang berada di bawah Wali Nanggroe adalah, MUA, MAA, KPA, MPA dan Lembaga-lembaga lain yang menundukkan diri pada lembaga Wali Nanggroe"*, meskipun dalam hal lain, pasal ini juga masih mengundang spekulasi dan perdebatan.

Nanggroe kelak tidak hanya berkisar di wilayah adat saja. Dengan kata lain, hal ini kontroversial dengan isyarat yang sudah ditentukan pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) di atas yang menempatkan kepemimpinan Wali Nanggroe adalah dalam wilayah adat saja, termasuk keinginan untuk menundukkan penyelenggara formal pemerintahan Aceh di bawah Wali Nanggroe. Selengkapnya, dapat dilihat pada bunyinya sebagai berikut:

Pasal 5

1. *Lembaga Wali Nanggroe sebagai lembaga tertinggi dalam sistem kehidupan masyarakat dan nanggroe/adat/peradaban di Aceh;*
2. *Sebagai lembaga tertinggi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Lembaga Wali Nanggroe mempunyai kewenangan antara lain:*
    a. *Memberikan gelar kehormatan kepada seseorang dan memberi perlindungan hukum kepada rakyat dan teritorial Aceh;*
    b. *Menjalankan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada pemerintah Aceh;*
    c. *Menyelesaikan sengketa aset Aceh, baik yang ada di Aceh maupun yang berada di luar Aceh*
    d. *Menguasai semua aset (kekayaan) Aceh di dalam dan luar Aceh;*
    e. *Menandatangani kontrak bisnis atau kerjasama dengan pihak luar negeri;*
    f. *Meresmikan pembukan Konsulat Aceh/perwakilan di luar negeri;*
    g. *Melindungi keselamatan hutan Aceh sebagai paru-paru dunia;*
    h. *Membuka secara resmi acara (event) internasional yang berlangsung di Aceh;*
    i. *Menyambut tamu negara asing yang berkunjung ke Aceh;*
    j. *Menyatakan Aceh dalam keadaan bahaya dan atau bencana;*
    k. *Membuat keputusan yang menyangkut dalam keadaan bahaya atau bencana sebagaimana dimaksud pada huruf j dan atau keputusan lain yang sangat penting menyangkut Aceh setelah terlebih dahulu bermusyawarah dengan majelis tuha peut dan lembaga fatwa;*
    l. *Membuat keputusan apabila dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada huruf k tidak mendapat suatu kesepakatan, maka dapat dilakukan dengan voting atau suara terbanyak;*
    m. *Membuat keputusan akhir, apabila suara terbanyak tidak tercapai, dengan meminta lembaga fatwa serta meminta tausiah dari para ulama*
    n. *Membubarkan parlemen ketika situasi politik berada dalam kekacauan (karena kewenangannya);*
    o. *Memberhentikan/menonaktifkan gubernur atau nama lainnya ketika garis kebijakan yang telah ditentukan tidak dapat dijalankan lagi, karena sakit keras uzur dan atau melakukan perbuatan tercela yang dapat membuat harkat dan martabat Aceh jatur di mata rakyat;*
    p. *Menunjuk pengganti gubernur untuk sementara, sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan dan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun masa jabatan setelah mendapat persetujuan Majelis Tuha Peuet.*

Pasal 5 ayat (2) yang mengatur tentang kewenangan Wali Nanggroe secara mendasar telah terlalu jauh menyimpang dari tata sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk bentuk negara kesatuan. Menyatakan bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk menjalankan segala kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada pemerintah Aceh (huruf b), menyatakan Aceh dalam keadaan bahaya dan atau bencana dan membuat keputusan menyangkut hal tersebut (huruf j, k, l, dan m), dan menunjuk penggantian gubernur untuk sementara (huruf p), jelas telah mendegradasi tidak hanya penyelenggara pemerintahan Aceh (DPR Aceh dan Gubernur Aceh), melainkan juga kewenangan Presiden yang oleh UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.[331] Maksud kekuasaan pemerintahan yang dimiliki Presiden tentu saja juga pemerintahan yang berada di daerah-daerah; sebuah kewenangan pusat yang mencerminkan bentuk negara kesatuan. Manifestasi dari kekuasaan Presiden ini tertuang jelas dalam UU Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa Gubernur (Kepala Daerah) dapat diberhentikan dengan mekanisme sebagaimana ditentukan dalam Paragraf Keempat, Bagian Keempat, Bab IV, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembubaran parlemen (dalam arti kelembagaan) sendiri tidak diatur baik oleh konstitusi maupun UU Pemerintahan Daerah itu. Oleh karenanya, tidak salah jika beberapa pihak menyatakan bahwa kewenangan seperti ini sudah bertentangan dengan konstitusi.

Selain itu, memberikan kewenangan kepada Wali Nanggroe untuk membubarkan parlemen Aceh (huruf n), memberhentikan/menonaktifkan Gubernur ketika garis kebijakan yang telah ditentukan tidak dapat dijalankan

[331] Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

dengan beberapa alasan seperti ditentekan dalam huruf (f), dan menunjuk pengganti gubernur untuk sementara waktu, sebenarnya telah mencerminkan kewenangan Wali Nanggroe sudah sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin negara yang menganut sistem pemerintahan Monarki (bukan Republik seperti Indonesia). Kewenangan seperti ini dalam sejarah Aceh memang dimiliki oleh Sultan, tapi tidak ada fakta sejarah yang menunjukkan Wali Nanggroe pernah melakukan hal tersebut. Oleh karenanya, beberapa pihak ada juga yang berspekulasi bahwa ketentuan kewenangan Wali nanggroe seperti ini hendak mengembalikan Aceh ke masa lampau pada masa kerajaan.[332] Padahal, alam demokrasi sudah sangat melekat pada masyarakat modern, termasuk masyarakat Aceh.

Jika dibandingkan dengan rumusan kewenangan Wali Nanggroe sebagaimana dalam Raqan yang disahkan pada tahun 2009, tentu tampak jelas perbedaan sekaligus pergeseran paradigma yang dibangun anggota DPRA masing-masing periode. Dengan rumusan seperti ini, Wali Nanggroe praktis akan menjadi satu-satunya pengendali segala seluk beluk perihal di Aceh, terlebih yang melibatkan kepentingan publik termasuk yang sekarang ini masuk dalam ranah kewenangan pemerintahan, Pemerintah Daerah dan DPRA. Oleh karenanya, seiring perkembangan wacana Wali Nanggroe paska tersebarluasnya Raqan ini, wajar kemudian terjadi gejolak di masyarakat, termasuk akademisi terutama yang berlatarbelakang pakar hukum tata negara dan juga sejarawan. Saat itu, tidak sedikit yang menyatakan bahwa Aceh akan menjadi cikal bakal federalisme

[332] Beberapa ketentuan tentang hal ini dapat dilihat misalnya pada, Pasal 6 huruf (j) yang menyatakan bahwa Wali Nanggroe bertugas untuk melindungi seluruh rakyat Aceh, lembaga eksekutif, legislative, dan lembaga-lembaga lainnya; Pasal 14 yang pada intinya mempertahankan kepemimpinan Wali Nanggroe hingga wafat, dan beberapa pasal lainnya.

Indonesia. Lebih dari itu, beberapa pihak bahkan kemungkinan besar Aceh akan benar-benar menjadi satu negara jika berbagai rumusan dalam Qanun ini teralisasi. Dalam Pasal 6 tentang Tugas dan Fungsi Lembaga Wali Nanggroe, misalnya, dinyatakan bahwa kelak Wali Nanggroe akan memiliki kewenangan untuk menjadwalkan pemilihan Kepala Pemerintah baru, melantik Parlemen Aceh serta Kepala Pemerintah Aceh.[333]

Dalam konteks bentuk negara kesatuan Indonesia, keunikan suatu daerah memang diakui, bahkan jikapun kewenangan Wali Nanggroe lebih dari ketentuan sebagaimana dirumuskan oleh Pasal 96 UU Pemerintahan Aceh. Seperti telah diungkap di atas, problem terbesar dari Raqan Wali Nanggroe *versus* UU Pemerintahan Aceh dan beberapa elemen kenegaraan lainnya, pada dasarnya terletak pada keinginan masyarakat Aceh yang ingin menempatkan posisi Wali Nanggroe lebih strategis lagi daripada sekedar pemimpin dalam adat. Diharapkan, agar posisi Wali Nanggroe juga dapat memasuki dataran pemerintahan meskipun dalam porsi yang minimalis dan sekaligus tidak terlalu jauh bersinggungan dengan sistem yang telah berlaku. Atas dasar ini, beberapa alternatif sebetulnya dapat ditawarkan sebagai penengah keinginan masyarakat hukum di NAD dengan sistem yang telah diberlakukan.

Wali Nanggroe, dalam konstruksi pertimbangan ini pada dasarnya dapat bertindak sebagai penyeimbang daripada kewenangan yang dimiliki eksekutif dan legislatif Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Aceh. Maksud dari kata penyeimbang di sini adalah bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk mengontrol kedua lembaga tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan.

[333] Lihat pada huruf (c), (d) dan (i) Pasal ini.

Hal ini pada prinsipnya akan bermanfaat bagi efektifitas penyelenggaraan kekhususan dan keistimewaan Aceh yang berbasis pada aspirasi masyarakat. Kerentanan terhadap konflik yang selama ini kerap terjadi di Aceh menjadi dasar pijak ketentuan semacam ini diperlukan. Bahwa sebagai pihak independen dan berwibawa, dapat diyakini bahwa perihal yang disampaikan seorang Wali Nanggroe akan benar-benar menjadi pertimbangan bagi penyelenggara pemerintahan Aceh, terutama jika dikaitkan dengan basis kekuasaan yang dimilikinya yang bersifat budaya yang dihormati masyarakat Aceh.

Menurut Teungku Muhammad Harun, hal sangat kontekstual dengan kondisi yang dihadapi Aceh saat ini yang sedang berada dalam proses reintegrasi dan penyesuaian-penyesuaian dengan suasana yang baru setelah UU Pemerintahan Aceh diterbitkan. Faktanya adalah, ketika ketidaksesuaian pemikiran antara legislatif dan eksekutif Aceh, problem terus menggantung dalam waktu lama dan terkesan tidak ada jalan penyelesaian selain mengendapkan persoalan itu sendiri, tidak jarang berimplikasi pada terganggunya efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Sementara masyarakat terus bergolak seolah tidak ada tempat pengaduan yang dapat mereka percayai. Maka dalam hal ini, Wali Nanggroe harus dapat berperan dalam menyelesaikan konflik ini.[334]

Mengikuti kerangka pemikiran semacam ini, maka akan tampak sesuai dengan prinsip kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh, bahwa pelaksanaan kewenangan khusus pemerintahan Aceh di bidang politik harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, transparan, akuntabel, professional,

[334] Dikembangkan dari wawancara dengan Tgk M. Harun, Sos

efisien, dan efektif. Oleh karena untuk kepentingan ini, Wali Nanggroe juga perlu diberi wewenang untuk memberi teguran kepada penyelenggara pemerintahan agar sesuai dengan koredor yang diingini masyarakat Aceh, meskipun terkait hal ini tidak bersifat mengikat. Implikasinya, ketika problem di tingkat Wali Nanggroe tidak dapat menyelesaikan persoalan, maka baru dibawa kepada pusat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Menurut penulis, penyelesaian secara adat semacam ini tampak lebih mencerminkan budaya masyarakat Aceh yang identik dengan permusyawarahan dan diketuai oleh seorang pengetua yang dihormati oleh pihak manapun di masyarakat tersebut. Lebih jauh dapat pula dikemukakan bahwa kewenangan semacam ini secara prinsip tidak bertentangan dengan bentuk negara kesatuan Indonesia sebab pada prinispnya kewenangan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Wali Nanggroe dalam hal ini adalah bertindak atas nama lembaga independen yang berorientasi pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, yang secara formal tetap berada pada kepemimpinan adat dan tidak beraktifitas dalam bidang pemerintahan dan politik dalam kesehariannya.

B.2. Pertimbangan Status Aceh

Pertimbangan status Aceh menjadi satu alasan utama bagi pembuat Rancangan Qanun Wali Nanggroe tahun 2010 sehingga berbunyi sebagaimana terlihat dalam drafnya yang menyita perhatian publik pada tahun tersebut. Hal ini sesuai dengan beberapa analisis yang dikemukakan para pengamat tentang kesenjangan pemahaman antara Pemerintahan Pusat dan masyarakat Aceh,

khususnya eks GAM.[335] Pemerintah memantapkan diri untuk memposisikan Aceh sebagai daerah khusus yang penyelenggaraannya didasarkan pada prinsip otonomi seluas-luasnya, sementara masyarakat Aceh menganggap Aceh adalah daerah yang melaksanakan sistem pemerintahan sendiri (*self government*) yang keleluasaan yang lebih dalam mengatur dan menyelenggarakan urusannya, baik dalam konteks pemerintahan maupun kemasyarakatan. Padahal, dalam UU Pemerintahan telah ditentukan sedemikian rupa mengenai berbagai batasan-batasan, termasuk dalam pembuatan Qanun untuk mengimplementasikan kekhususan dan keistimewaan Aceh. Dengan begitu, salah satu faktor timbulnya kesalahpahaman ini tampaknya juga berasal pengutamaan salah satu dari dua sumber yang berbeda dalam menentukan status Aceh, meskipun keduanya memiliki kaitan yang kuat, yakni MoU Helsinki yang dikatikan dengan proses perundingan GAM dan RI dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Mantan anggota GAM yang bernaung di bawah bendera Partai Aceh dan merupakan elemen terbesar di DPR Aceh tampaknya menitikberatkan kepada sumber pertama di atas, meskipun juga tidak meninggalkan UU Pemerintahan Aceh. Dalam pembentukan Raqan Wali Nanggroe tahun 2010, UU Pemerintahan Aceh secara umum sebagai landasan pembentukan Raqan Wali Nanggroe tahun

[335] Kesan ini sangat terasa ketika penulis melakukan wawancara dengan Tgk M. Harun, S.Sos. Sebagai salah satu petinggi GAM saat itu, Tgk Harun memahami bahwa Aceh saat ini memiliki paradigma kebebasan dalam menyelenggarakan pemerintahannya di bawah sistem *self government.* menurut Tgk Harun, Aceh di bawah sistem ini merupakan satu kesempatan untuk mewujudkan Aceh yang lebih mandiri, meskipun dalam beberapa hal tetap tidak boleh lepas hubungan dari pusat. Lebih lanjut, Tgk Harun mengungkapkan bahwa sejak awal, pihak GAM tidak ingin melakukan pemberontakan karena akan menyengsarakan rakyat Aceh sendiri. Namun, karena Aceh selama ini memang terus dikekang dari hak-haknya, maka Wali Nanggroe hadir untuk memperjuangkan kebebasan dan kesejahteraan rakyat Aceh. Dikembangkan dari wawancara dengan Tgk M. Harun, Sos

2010 itu.[336] Sementara pihak pembuat UU Pemerintahan Aceh, tampak berangkat dari pemahaman dasar bahwa untuk menyelesaikan persoalan di Aceh, merujuk pada MoU Helsinki, Aceh tetap tidak boleh diberi status 'pemerintahan sendiri' melainkan daerah khusus dan istimewa dengan otonomi seluas-luasnnya. Tepatnya, ada yang benar-benar menentang status ini, dan ada pula yang mendukung meskipun tidak maksimal, sehingga hasil akhir dari UU Pemerintahan Aceh, sebagaimana terlihat, tidak menunjukkan secara tegas menyatakan status Aceh ini.

Sebagaimana dikemukakan di atas, dalam UU Pemerintahan Aceh, beberapa pasal mengaitkan pemberian kewenangan kepada Aceh dalam kerangka statusnya sebagai daerah istimewa[337] dan beberapa hal lainnya dinyatakan sebagai kewenangan Aceh sebagai daerah khusus[338] sehingga dalam kerangka ini Aceh mendapatkan dana otonomi khusus.[339] Sementara pada ketentuan yang lain, Aceh dinyatakan sebagai daerah yang diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus urusan sendiri dan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat,

[336] Mantan GAM pada dasarnya mengakui bahwa UU Pemerintahan Aceh adalah manifestasi dari kesepakatan yang tertulis MoU Helsinki. Namun, oleh karena sejak awal-awal perundingan dilakukan, GAM memang telah memantapkan langkahnya berangkat dari sebuah term *self government* untuk disepakati sembari menegaskan diri untuk tidak menerima term otonomi apapun sebagaimana telah diberikan kepada Aceh pada masa-masa lalu.

[337] Pasal 16 ayat (2) menentukan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh dalam melaksanakan keistimewaan ada lima yaitu, pelaksanaan syariat Islam, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, dan penyelenggaraan dan pengelolaan haji.

[338] Hal-hal yang ditentukan khusus di Aceh (tidak terdapat di daerah-daerah lain), dan tidak berkaitan dengan keistimewaan Aceh, maka semuanya masuk dalam kerangka status Aceh sebagai daerah khusus. Beberapa pasal itu adalah, Pasal 75 sampai dengan Pasal 88 (tentang kewenangan membentuk partai lokal), Pasal 128 sampai dengan Pasal 137 (kewenangan membentuk Mahkamah Syari'at), Pasal 10 (kewenangan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK), Pasal 138 sampai dengan Pasal 140 (pembentukan MPU), Pasal 96 sampai dengan Pasal 99 (Lembaga Wali Nanggroe dan lembaga adat), Pasal 228 (KKR), dan Pasal 244 ayat (2) (Polisi Wilayatul Hisbah)

[339] Lihat, Pasal 179 ayat (2) huruf (c) UU Pemerintahan Aceh

baik di tingkat provinsi maupun di kabupaten kota.[340] Kalimat seperti ini memang berpotensi menimbulkan salah penafsiran terhadap keinginan pembuat UU yang sebetulnya bersepakat untuk menjadikan status Aceh sebagai daerah istimewa dan daerah khusus dengan otonomi seluas-luasnya. Terlebih dalam ketentuan urusan pemerintahan disebutkan pula sebagai berikut:

Pasal 12

(1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).
(2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dan diurus sendiri oleh Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota.

Jika merujuk pada ketentuan ini, pemerintahan Aceh jelas memiliki kewenangan yang sangat luas baik dalam mengatur maupun mengurus, oleh karena prinsip yang ditetapkan dalam ketentuan ini dan beberapa ketentuan lainnya adalah *residu power* atau pembagian kekuasaan sisa. Pemerintah pusat memiliki kekuasaan tertentu sebagaimana ditentukan Pasal 7 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh, sementara lainnya menjadi kewenangan pemerintahan Aceh dalam penyelenggaraannya. Maka jika hanya dikaitkan dengan pasal ini, tidak salah jika Aceh dianggap saat ini sedang menjalankan pemerintahannya secara mandiri (*self government*). Implikasinya, dalam penyusunan Raqan Wali Nanggroe, pemerintahan Aceh jelas memiliki keleluasaan, termasuk dalam menentukan apakah Wali Nanggroe akan hendak diletakkan posisinya sekedar sebagai pengurus dan mengkoordinir lembaga-lembaga adat untuk tujuan persatuan masyarakat Aceh, atau justru masuk ke dalam lingkaran pemerintahan, sesuai dengan kesepakatan yang dijalin antara kedua lembaga yang ditentukan UU

[340] Lihat Pasal 1 angka (2) dan angka (3) UU Pemerintahan Aceh.

sebagai penyelenggara pemerintahan Aceh. Lebih lanjut, penting dicatat bahwa materi Wali Nanggroe masuk dalam kategori kekhususan Aceh yang oleh UU Pemerintahan Aceh di atas ditentukan sebagai urusan wajib yang harus diurus oleh pemerintahan Aceh.

Namun begitu, nyatanya pembahasan ini tidak terhenti di sini. Keleluasaan pemerintahan Aceh dalam mengurus urusan sendiri (Pasal 1 angka (2)) dan mengelola urusan pemerintahan secara mandiri (Penjelasan UU Pemerintahan Aceh), sejak awal sudah diberi batasan-batasan agar tidak keluar dari koridor-koridor dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan konstitusi. Pasal 1 angka (2) menyatakan sebagai berikut:

> *"Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur"*

Ketentuan lainnya yang dapat dirujuk pula dalam hal kewenangan Aceh dan pemerintah pusat adalah Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

> *Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.*

Di dalam Penjelasan UU Pemerintahan Aceh, Pasal 7 ayat (2) ini dijelaskan sebagai berikut:

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

Pembatasan-pembatasan seperti inilah yang, antara lain, menjadikan status Aceh yang dianggap oleh sebagian masyarakat Aceh sedang menjalankan

pemerintahan sendiri, menjadi mentah. Beberapa penulis menyatakan bahwa status pemerintahan sendiri (*self government*) masih jauh dari kerangka UU Pemerintahan Aceh tahun 2006. Bahkan, mengutip dari penjelasan Saldi Isra, posisi Aceh yang dinyatakan sebagai daerah khusus dan istimewa dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, masih patut dipertanyakan oleh karena berbagai pembatasan yang ada di dalam UU Pemerintahan Aceh.[341] Sejak awal, kalimat *diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus urusan sendiri dan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat* yang terdapat pada Pasal 1 angka (2) tampaknya dipahami secara berbeda oleh masyarakat Aceh yang pernah bergabung dengan perjuangan kemerdekaan Aceh, untuk mendefinisikan status Aceh sehingga menghasilkan anggapan *self government*. Terlebih, seperti telah dipaparkan, pijak dasar GAM dalam perundingan dengan RI di Helsinki berangkat dari sistem ini. Padahal, konstitusi Indonesia sendiri menentukan kebebasan daerah dalam kerangka otonomi dengan ketentuan yang sama, *"mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan"* meskipun lebih lanjut diperjelas dengan kalimat *"menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"*.[342]

[341] Menurut Saldi Isra, pembagian kewenangan dalam kerangka *residu power* di Indonesia memang benar-benar diatur sedemikian rupa sehingga sulit dilaksanakan dan ujung-ujungnya juga memberikan peluang kepada pemerintah pusat untuk mengintervensinya. Terkait dengan Pasal 7 ayat (2) di atas, Saldi Isra lebih lanjut menjelaskan bahwa penjelasan frasa "urusan pemerintahan yang bersifat nasional" sekali lagi membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan diimplementasikan. Apalagi, hampir tidak ada urusan daerah yang tidak terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Jadi, prinsip *residu power* dieleminasi sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 UU No 11/2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaran Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Lihat, Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam…, loc.cit*., hlm. 7

[342] Selengkapnya, Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: *"Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"*

Ketentuan ini lebih diperjelas lagi oleh Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa *"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat"*.

Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006, sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka status Aceh lebih tepat dikatakan sebagai daerah khusus dan istimewa yang menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Membandingkan ketentuan UU Pemerintahan Aceh dengan UU Kekhususan Aceh tahun 2001, beberapa pakar mengungkapkan istilah lain, yakni otonomi khusus yang diperluas. Hal ini berdasar pada ketentuan-ketentuan UU Pemerintahan Aceh yang memiliki konten kekhususan yang lebih banyak daripada UU kekhususan Aceh tahun 2001 tersebut. Sementara itu, kewenangan-kewenangan untuk menyelenggarakan kekhususan dan keistimewaan Aceh itu ditentukan dengan berbagai pembatasan-pembatasan untuk disesuaikan dengan berbagai komponen dan prinsip yang ada di NKRI, sehingga oleh beberapa pihak, dianggap sebagai ketentuan yang justru menjadikan kewenangan pemerintahan Aceh itu tetap akan sulit direalisasikan.

Begitupun, ketentuan ini tidak dapat dinyatakan keliru sebab berpedoman pada konstitusi. Memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahannya, seperti dinyatakan demikian kepada NAD, tidak berarti dapat menentukan apa saja tanpa ada batasan-batasan. Dalam kerangka otonomi segala perkara yang dilakukan oleh daera-daerah tetap memiliki batasan-batasan tertentu. R. Tresna menyatakan, jikalau istilah seluas-luasnya dipahami secara *letterlijk* maka berarti hampir tidak ada batasnya. Ini

tidak mungkin dalam rangka negara kesatuan. Bukan saja staatsrechttelijk, tetapi juga bestuurstechnisch pun sukar diwujudkan. Jikalau semua daerah hendak melaksanakan pengertian seluas-luasnya itu dalam arti kata gramatikal, maka akan terjadi kekalutan dan persimpangsiuran yang bukan main dalam pemerintahan pada umumnya. Oleh karena itu, manakala istilah seluas-luasnya tidak hendak dipandang sebagai penambah kata untuk memberikan ulasan yang lebih semarak saja kepada paham otonomi, hendaknya diartikan secara nisbi.[343]

Menurut Nasroen, otonomi daerah berarti berotonomi dalam negara. Otonomi daerah tidak boleh memecah belah negara kesatuan. Pemberian hak otonomi seluas-luasnya harus ada batasnya. Lebih jauh ia mengatakan,[344]

> *"Janganlah dibatasi dengan secara limitatieve opsomming, tetapi batasnya akan ditentukan oleh keadaan yang nyata dari daerah otonom yang bersangkutan, dalam soal kesanggupan menerima hak dan kewajiban urusan-urusan yang akan diserahkan. Otonomi seluas-luasnya, dan pembatasan adalah urusan praktis dan urusan beleid Pemerintah Pusat, tetapi yang harus dinyatakan dalam undang-undang. Kenyataan dari provinsi yang satu adalah berlainan dari provinsi yang lain, begitu juga terhadap kabupaten dan daerah otonom lainnya".*

Pertanyaannya kemudian adalah, apakah dengan berbagai pembatasan yang terdapat di dalam UU Pemerintahan Aceh akan menjadikan hakikat status Aceh sama seperti status daerah-daerah lainnya yang secara khusus tidak dilandasi dengan satu UU yang menentukan statusnya? Jawabnya, seharusnya tidak. Menurut penulis, daerah-daerah yang diberi kekhususan harus tetap memiliki kekhususan dalam makna keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dalam konteks daerah-daerah khusus seperti NAD, celah yang dapat diambil dan dimanfaatkan hal-hal yang tidak diatur secara spesifik diatur dalam UU

[343] R. Tresna dalam Ni'matul Huda, *Berkayuh Di Antara…, log.cit.,* hlm. 63
[344] *Ibid*, hlm. 63-64

Pemerintahan Aceh namun mengandung potensi besar untuk mendukung prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di NAD.

Peluang ini tampak diberikan secara khusus oleh UU Pemerintahan Aceh melalui penentuan urusan-urusan yang harus dilaksanakan penyelenggara pemerintahan di NAD (eksekutif dan legislatif). Akan halnya dengan pengembangan pengaturan tentang keberadaan Lembaga Wali Nanggroe di Aceh melalui Qanun. Pasal 14 ayat (2) membagi urusan pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten Kota menjadi dua, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Lembaga Wali Nanggroe yang sebenarnya merupakan bagian dari urusan wajib (Pasal 16 ayat (2) huruf (b)) dari pemerintahan Aceh karena UU menyatakannya sebagai bagian dari adat, namun pada Pasal 16 ayat ditentukan bahwa *"urusan pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh".* Dengan kata lain, hal-hal yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh dapat diupayakan pemerintahan Aceh untuk melakukannya, termasuk dengan memberikan beberapa wewenang "tambahan" kepada Wali Nanggroe di samping kewenangan yang telah ditentukan oleh Pasal 96 UU Pemerintahan Aceh di wilayah adat, meskipin dalam perspektif UU Pemerintahan Aceh, pendapat ini masih cukup lemah.

Menurut penulis, dalam merumuskan ketentuan-ketentuan Wali Nanggroe ke dalam sebuah Qanun, para perumus tidak dapat melepaskan diri dari kajian terhadap 'semangat apa' yang dibangun oleh UU No. 11 Tahun 2006 dari berbagai rumusan-rumusan di dalamnya. Begitupun, untuk mendeskripsikan lebih

lanjut mengenai semangat itu, maka dokumen *Memorandum of Understanding* yang ditandatangani Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki, Finlandia tahun 2005, tentu saja tidak dapat dilepaskan. Dokumen ini justru menjadi sangat penting karena ditandatangani kedua belah pihak sebagai wujud dari persetujuan. Seperti dipaparkan secara panjang lebar di atas, maka pembentukan Lembaga Wali Nanggroe harus mempertimbangkan beberapa hal yang secara umum menjadi titik krusial dalam perundingan. Beberapa di antaranya adalah; (dari pihak GAM) antipati terhadap istilah otonomi dan sistem "otonomi",[345] dan keinginan GAM terhadap sistem *self government* yang pada intinya kelak pihak pusat benar-benar memberikan keleluasaan dalam memajukan daerah dan mengembangkan potensi yang ada di Aceh; (dari pihak RI) sama sekali menolak kemerdekaan Aceh; dan mempertimbangkan konsep *self government* dengan catatan tidak menjadikan seolah-olah Aceh berposisi sebagai negara federal.

Beberapa hal sebagai konstruksi krusial dalam pencapaian kesepakatan itu benar-benar tidak boleh dianggap remeh, mengingat sejarah pergolakan di Aceh secara umum disebabkan oleh hal-hal semacam ini. Penting untuk diingat bahwa potensi kembali terjadi kerusuhan di Aceh cukup besar jika hal-hal seperti ini tidak diakomodir. Hal ini paling tidak dilandasi oleh dua argumen. *Pertama*, faktanya adalah bahwa pemahaman kelompok GAM terhadap hasil MoU Helsinki Aceh memiliki keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh agar dapat mengejar ketertinggalan Aceh dari daerah-daerah lainnya di Indonesia.

[345] Kata otonomi sengat diberi tanda petik untuk mengungkapkan bahwa GAM saat perundingan tidak lagi ingin mendengat kata otonomi dengan berbagai embel-embel di belakangnya, untuk dijadikan sebagai materi yang ditawarkan kepada GAM.

Dalam hal implementasi Lembaga Wali Nanggroe, sebagaimana disepakati dan dicantumkan dalam poin 1.1.7. MoU Helsinki tidak hanya berada di wilayah adat saja melainkan juga dapat masuk dalam penyelenggaraan pemerintahan (politik) di Aceh. Berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa eks petinggi GAM (saat ini berada di bawah bendera Partai Aceh), semua mereka mengemukakan pendapat yang serupa. *Kedua*, sejarah membuktikan bahwa upaya penyelesaian konflik dan reintegrasi Aceh selalu mengalami kegagalan oleh karena masyarakat Aceh secara umum merasa dikhianati oleh pemerintahan pusat. Beberapa upaya penyelesaian konflik, pada akhirnya selalu turut pula menjadi akumulasi kekecewaan masyarakat Aceh dari ketidakadilan yang dilakukan pusat kepada Aceh di masa-masa sebelumnya.

Oleh karena itu, untuk menghindari potensi-potensi semacam ini, menurut penulis, ada baiknya agar keinginan masyarakat Aceh untuk memperbaiki dan mengembangkan potensi yang dimiliki daerahnya benar-benar diberi keleluasaan dengan ketentuan tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemahaman seperti ini, lebih lanjut akan meniscayakan terhadap peninjauan kembali terhadap UU Pemerintahan Aceh yang menjadi landasan utama dari pelaksanaan kekhususan dan keistimewaan Aceh. Bagi penulis, perihal mengenai pelaksanaan adat istiadat seharusnya tidak terlalu banyak dibatasi oleh UU ini, sehingga pemahaman terhadap pengembangan potensi kesejarahan Aceh tidak terkesan dihalang-halangi oleh pemerintah pusat dan justru kembali menimbulkan kecurigaan-kecurigaan dari masyarakat Aceh sendiri kepada pusat.

Paparan pada sub bab berikutnya merupakan rancangan konsep dalam realisasi Lembaga Wali Nanggroe di Aceh dengan dasar empat pertimbangan

dalam penelitian ini dan lalu disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan yang dibutuhkan masyarakat Aceh saat ini.

B.3. Pertimbangan Peraturan Perundang-Undangan

Respon yang ditunjukkan masyarakat Aceh ketika Rancangan Qanun Wali Nanggroe digulirkan di gedung dewan, yakni dengan cara menghadap-hadapkan Raqan ini dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Tinjauan semacam ini tentu saja wajar dikaji para pakar, sebab salah satu prinsip utama dalam menerjemahkan suatu ketentuan dalam UU ke dalam Qanun (setingkat Peraturan Daerah) di Indonesia adalah *lex superior derogate lex inferior*; bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam konteks UU Pemerintahan Aceh, maka UU ini akan menjadi patokan dalam pembentukan Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten. Selanjutnya, Pemerintah Pusat diberi kewenangan untuk membatalkan qanun yang dianggap bertentangan dengan prinsip tersebut, kecuali Qanun tentang pelaksanaan syariat Islam. Dalam kerangka ini obyek yang akan banyak ditinjau adalah Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 yang dianggap banyak bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk UU Pemerintahan Aceh dan bahkan UUD NRI. Raqan Wali Nanggroe tahun 2007 sendiri, ditinjau dari sisi pembentukannya dan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya, secara umum telah sesuai. Hanya saja, tidak disetujui Pemerintah Aceh karena dinilai belum mencerminkan aspirasi masyarakat dan kesalahan dalam memahami filosofi Wali Nanggroe di Aceh.

Sama seperti pertimbangan-pertimbangan lain yang dipakai dalam penelitian ini, pertimbangan peraturan perundang-undangan juga lebih banyak terfokus pada ketentuan tentang kewenangan yang diberikan kepada Wali Nanggroe melalui Raqan Wali Nanggroe tahun 2010. Di atas telah banyak dipaparkan bahwa Raqan ini menentukan kewenangan Wali Nanggroe yang sangat besar dan hampir melingkupi semua perihal dalam kehidupan masyarakat, pemerintahan dan politik di Aceh. Jika kehidupan masyarakat di Aceh dibagi kepada tiga hal ini (kemasyarakatan, pemerintahan dan politik), maka Wali Nanggroe, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 96 UU Pemerintahan Aceh, hanya dapat memasuki ranah pertama saja (kemasyarakatan), tidak pada ranah kedua dan ketiga (pemerintahan dan politik). Hal tersebut menjadi salah satu titik poin yang paling banyak dijadikan landasan oleh para penulis, pengamat, peneliti, akademisi, dan bahkan para politisi.

Ketika Raqan Wali Nanggroe menentukan bahwa *Wali Nanggroe adalah "penguasa Aceh"*[346], yang mendudukkan pemerintahan Aceh (Gubernur dan DPR Aceh) berada di bawahnya (Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3)) sehingga kelak Wali Nanggroe memiliki kewenangan dalam *menjalankan pemerintahan yang dilimpahkan kepada pemerintah Aceh* (Pasal 5 ayat (2) huruf (b)), karena Wali Nanggroe juga memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen (Pasal 5 ayat (2) huruf (n)), memberhentikan/menonaktifkan Gubernur (Pasal 5 ayat (2) huruf dan (o)), *Menunjuk pengganti gubernur untuk sementara, sekurang-kurangnya 6 (enam)*

[346] Kata penguasa dalam ayat (3) secara literal dalam ayat ini berorientasi pada kekuasaan dalam bidang adat saja. Namun ketika ditelusuri lebih lanjut dalam pasal-pasal selanjutnya, orientasi ini terlihat tidak konsisten, karena tidak hanya persoalan adar saja, melainkan jauh lebih besar. Secara umum, orientasi dalam kata ini dapat digambarkan orientasinya kepada kekuasaan dalam pemerintahan dan politik di Aceh.

bulan dan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun masa jabatan setelah mendapat persetujuan Majelis Tuha Peuet (Pasal 5 ayat (2) huruf (p)), maka ini jelas telah melanggar berbagai ketentuan dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan yang paling jelas dilanggar oleh ketentuan ini adalah UU Pemerintahan Aceh, beberapa UU Pemerintahan Daerah, dan bahkan UUD 1945. Ketentuan semacam ini, sebagaimana juga telah disebutkan di atas, secara subsansial telah mendegradasi tidak hanya penyelenggara pemerintahan Aceh (DPR Aceh dan Gubernur Aceh), melainkan juga kewenangan Presiden yang oleh UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.[347] Maksud kekuasaan pemerintahan yang dimiliki Presiden tentu saja juga pemerintahan yang berada di daerah-daerah; sebuah kewenangan pusat yang mencerminkan bentuk negara kesatuan. Manifestasi dari kekuasaan Presiden ini tertuang jelas dalam UU Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa Gubernur (Kepala Daerah) dapat diberhentikan dengan mekanisme sebagaimana ditentukan dalam Paragraf Keempat, Bagian Keempat, Bab IV, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam keyakinan penulis, sebagaimana keyakinan banyak pihak lainnya, ketentuan semacam ini tidak akan pernah dapat berjalan mulus di Aceh, dan dapat dipastikan akan ditolak oleh pemerintah pusat dengan argumentasi apapun.

Lebih daripada itu, ketentuan lainnya yang masuk dalam kewenangan, tugas dan fungsi Lembaga Wali Nanggroe (Bagian Ketiga) pada dasarnya telah mengatur beberapa hal yang sesungguhnya ditujukan kepada seorang kepala negara. Ketentuan-ketentuan yang dimaksud itu antara lain adalah ketentuan yang

[347] Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

menyatakan bahwa Wali Nanggroe *Menguasai semua aset (kekayaan) Aceh di dalam dan luar Aceh* (Pasal 5 ayat (2) huruf (d)), *Meresmikan pembukan Konsulat Aceh/perwakilan di luar negeri* (Pasal 5 ayat (2) huruf (f)), *Menyatakan Aceh dalam keadaan bahaya dan atau bencana* (Pasal 5 ayat (2) huruf (j)), Lembaga Wali Nanggroe memiliki tugas untuk *Menetapkan hari dan tanggal pemilihan baru parlemen Aceh* (Pasal 6 huruf (a)), dan *pemilihan kepala Pemerintah Aceh baru* (Pasal 6 huruf (c)), dan *Melantik Parlemen Aceh dan Kepala Pemerintah Aceh* (Pasal 6 huruf (i)). Kewenangan-kewenangan ini adalah kewenangan seorang Kepala Negara, bukan kewenangan sebuah instansi yang berada di dalam suatu negara tersebut. Bandingkan misalnya dengan ketentuan dalam konstitusi Indonesia pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara,[348] Bab IV tentang Pemerintahan Daerah,[349] Bab IXA tentang Wilayah Negara,[350] dan beberapa ketentuan UUD NRI lainnya. Oleh karena itu, tidak salah jika beberapa pihak menyatakan bahwa Raqan ini telah jauh melanggar konstitusi Indonesia.

Dalam penelusuran penulis terhadap ketentuan-ketentuan yang ada dalam Raqan ini, para pembuat tampaknya memang ingin menyampaikan pesan bahwa struktur kepemimpinan Aceh hendak dikembalikan kepada masa kesultanan yang

[348] Pasal 4 ayat (1) berbunyi: *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*; Pasal 7C berbunyi; *Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat;* Pasal 11 berbunyi: *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*; Pasal 12 berbunyi: *Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undangundang;* Pasal 13 berbunyi: *Presiden mengangkat duta dan konsul;*

[349] Pasal 18 ayat (4) berbunyi: *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*; Pasal 18B ayat (2) berbunyi: *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*.

[350] Pasal 25A berbunyi: *Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undangundang*

berstruktur pemerintahan monarki. Sultan adalah puncak kepemimpinan dan membawahi segala institusi di wilayah kerajaan, meskipun kekuasaan itu disebut sebagai kepemimpinan adat.[351]

Melegalisasi sistem monarki dalam pemerintahan Aceh lebih jelas terlihat dalam Pasal 16 ayat (1) yang menyatakan bahwa masa jabatan Wali Nanggroe adalah *seumur hidup*. Lalu pada Bab V (Pasal 17) yang intinya bahwa pergantian Wali Nanggroe dilakukan dengan cara penunjukkan oleh Wali Nanggroe yang sedang menjabat. Ketentuan seperti ini tentu saja tidak sehat dalam konstruksi masyarakat Indonesia dan juga Aceh yang telah terbiasa hidup dan berorganisasi dalam alam demokrasi. Keakraban masyarakat Aceh itu tentu dapat dipahami karena sejak Indonesia lahir, sistem-sistem monarki secara prinsip tidak dibenarkan dan secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat sebagai isyarat bahwa Indonesia lebih memiliki demokrasi daripada monarki. Hal ini, tetap dipertahankan hingga Indonesia merubah konstitusinya.[352]

Ulasan ini pada dasarnya ingin menyatakan bahwa gejolak yang terjadi di masyarakat Aceh beberapa waktu lalu merupakan satu kewajaran yang muncul dari nurani mereka. Dengan kata lain, masyarakat Aceh pada dasarnya tidak menghendaki penerapan sistem baru sebagaimana dikonsep oleh pembentuk Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 itu. Menurut penulis, terlepas dari niat baik yang sebenarnya melatarbelakangi pembentukan Raqan itu, ketentuan-ketentuan sebagaimana dipaparkan dalam sub pembahasan ini menunjukkan kurang kreatifnya para pembentuk Raqan dalam menggali substansi yang telah ditentukan

[351] Dalam konstruksi kenegaraan Aceh pada masa kerajaan, Ada dua jenis pemimpin dalam masyarakat Aceh : yakni pemimpin adat (*umara*) dan pemimpin agama (*ulama*)

[352] Pasal 1 ayat 2 berbunyi: *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*.

UU Pemerintahan Aceh. Atau, jika pun ingin menunjukkan penolakannya terhadap ketentuan dalam UU Pemerintahan Aceh, maka tidak harus membuat ketentuan yang radikal semacam itu.

Dalam pertimbangan peraturan perundangan-undangan ini, menurut penulis, beberapa hal masih dapat diupayakan untuk mendudukkan Lembaga Wali Nanggroe lebih strategis daripada sekedar koordinator penyelenggaraan adat. Terlebih Wali Nanggroe disebut sebagai sosok penyatu masyarakat Aceh. Maka, beberapa hal lainnya dapat ditelusuri lebih lanjut sekaligus tidak secara frontal bersinggungan dengan asas-asas asas dan prinsip-prinsip kehidupan bernegara di Indonesia.

Salah satu hal terpenting yang dapat dijadikan sebagai dasar pijak untuk menafsirkan lebih lanjut ketentuan Lembaga Wali Nanggroe dalam UU Pemerintahan Aceh adalah kondisi riil masyarakat Aceh yang sedang berada dalam alam 'diskriminasi'. Dominasi mayoritas sesungguhnya memiliki potensi sangat besar dalam menggerus persatuan masyarakat Aceh yang sejak awal memang merupakan masyarakat yang majemuk. Hampir dalam semua hal, pihak mayoritas adalah pihak yang paling menonjol dan celakanya justru terkesan mempertahankan status quo. Kehadiran lembaga Wali Nanggroe sangat representatif untuk menjadi penyeimbang di Aceh. Atas dasar ini, menurut menulis, Wali Nanggroe memang harus diberi akses untuk "mengendalikan pemerintahan" meskipun dalam format yang sangat minimal. Dalam konteks ini, salah satu yang akan diperjuangkan adalah membuka peluang sebesar-besarnya bagi kaum minoritas untuk dapat tampil di ranah publik, baik dalam pemerintahan, politik, maupun dalam hal-hal lainnya.

Rasionalisasi Wakil Ketua MPR RI, Ahmad Farhan Hamid, terkait hal ini menarik untuk diamati. Posisi Wali Nanggroe sangat strategis untuk mengimbangi problem dominasi mayoritas terhadap minoritas ini.

> "Kita semua mengetahui bahwa "demokrasi suara terbanyak" yang kita pilih akan melahirkan kepemimpinan yang timpang, apalagi tidak diiringi dengan 'kearifan kepemimpinan'. Mereka dengan pendukung terbanyak akan mendominasi panggung kekuasaan yang pada waktunya akan menguasai segala sumber daya. Saya memperkirakan baik di Indonesia, maupun di Aceh, rekruitmen kepemimpinan politik masih sarat dengan prinsip 'emosional' tertentu (kesukuan, belahan wilayah, agama, dan sebagainya), sehingga posisi kelompok 'minoritas' akan terasingkan dari kekuasaan politik. Jika tidak ada mekanisme penyeimbang, dalam jangka panjang akan menggerus kekayaan intelektual masa lalu, berupa adat istiada, budaya dan kebudayaan, tradisi, dan lain sebagainya"[353]

Menurut Farhan Hamid, dengan posisi Aceh saat ini, Penafsiran kedudukan dan wewenang Wali Nanggroe, sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat Aceh, dengan sejumlah rambu-rambu yang justru untuk membuka ruang partisipasi dan keterlibatan serta keterwakilan seluruh elemen tradisi di Aceh. Dalam UU No. 18 Tahun 2001, ruang penafsiran dibuat lebih bebas dan terbuka, dengan menuangkannya dalam satu pasal dengan tiga ayat; sementara dalam UU No. 11 Tahun 2006 lebih rinci tentang kewenangan, tetapi penafsirannya tetap terbuka pada tingkat Qanun Aceh yang dapat diubah tergantung kebutuhan di masa depan. Rambu-rambu penting, dan itu akan mengabadikan peran dan posisi Lembaga Wali Nanggroe amat jelas, yaitu (i) pemersatu masyarakat; (ii) melestarikan, membina, kehidupan lembaga adat; (iii)

[353] Ahmad Farhan Hamid, *Otonomi Khusus Aceh dan Lembaga Wali Nanggroe*, Makalah, dipresentasikan dalam Seminar Nasional bertajuk "Membedah Rancangan Qanun Lembaga Wali Nanggroe", yang diselenggarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat Peduli Hamba Laeeh (LSM-PHL) Aceh, di Hotel Hermes Palace, Banda Aceh, Sabtu 18 Desember 2010, hlm. 2-3. Ada beberapa isyarat yang dapat ditangkap dari ungkapan Farhan Hamid ini. *Pertama,* keberadaan satu lembaga semacam Lembaga Wali Nanggroe dibutuhkan Aceh hari ini. *Kedua,* kebutuhan terhadap lembaga ini bertujuan untuk mengikat masyarakat Aceh dalam satu rasa kebersamaan dan kekeluargaan. *Ketiga,* mekanisme penyeimbang dimaksudkan untuk mengatasi kesenjangan itu secara menyeluruh, baik dalam dataran kemasyarakatan maupun pemerintahan (politik).

melestarikan, membina, kehidupan adat, adat-istiadat; (iv) bukan lembaga politik; (v) bukan lembaga pemerintahan; (vi) personal dan independen; (vii) pengaturan dengan tatacara pemilihan, siapa saja yang boleh dipilih, dan masa jabatan, (viii) hak memberi gelar dan tanda kehormatan (adat), dan (ix) hak keuangan dan protokoler jabatan.[354]

Jika hanya berpegang kepada norma sebagaimana tercantum dalam UU Pemerintahan Aceh, perluasan wewenang Wali Nanggroe pada dasarnya memang tidak akan lagi dapat diperluas sehingga dapat memasuki ranah politik dan pemerintahan, meskipun dari beberapa paparan para pakar mengenai urgensitas realisasi Wali Nanggroe, sebagaimana pula pemaparan Wakil MPR di atas, mengisyaratkan kebutuhan Wali Nanggroe dapat masuk ke dalam kedua ranah ini untuk mengakomodir hakikat dari keberadaan Wali Nanggroe itu sendiri, meskipun (sekali lagi) dalam batas yang minimal. Format ideal kedudukan Wali Nanggroe ini dengan beberapa pertimbangan yang dipakai dalam penelitian ini, akan dipaparkan pada pembahasan selanjutnya.

B.4. Pertimbangan Nilai Sejarah Bangsa Aceh

Kontroversi terhadap realita sejarah, pada dasarnya sangat mungkin dan sangat lumrah terjadi. Hal ini terkait dengan rentang waktu yang telah lama berlalu sementara bukti atau benda yang dapat menerangkan hakikat dari fakta sejarah itu telah hilang. Di sini, fakta sejarah akan sering menjadi legitimasi sesuatu ambisi dari pihak tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kontroversi Wali Nanggroe sendiri di NAD terasa menyiratkan hal demikian,

[354] *Ibid*, hlm. 3.

meskipun hal ini sebenarnya dapat dipalingkan menjadi seimbang antara keinginan kelompok tertentu itu dengan kepentingan masyarakat Aceh secara umum.

Di tengah perbedaan pendapat mengenai eksistensi Wali Nanggroe di Aceh, pada dasarnya terdapat paling tidak dua hal yang disepakati secara umum oleh masyarakat Aceh. *Pertama*, para pakar yang terlibat dalam perbedaan pendapat itu sepakat bahwa Wali Nanggroe dahulu pernah eksis di Aceh pada masa kerajaan. *Kedua*, eksistensi Wali Nanggroe itu tidak bersifat permanen. Wali Nanggroe sosok yang menggantikan Sultan Kerajaan ketika dalam masa transisi atau waktu yang tidak normal. *Ketiga*, oleh karena posisinya menggantikan Sultan maka wewenang yang dimilikinya setara dengan wewenang Sultan dalam kondisi normal.

Merujuk pada kesepakatan umum masyarakat Aceh itu, maka penulis mengambil kesimpulan bahwa Wali Nanggroe yang dimunculkan secara formal sejak tahun 2001 itu tidak dalam kerangka untuk mengembalikan anggapan bahwa kondisi yang dialami Aceh saat ini sama seperti kondisi Aceh pada masa transisi dahulu sehingga Wali Nanggroe muncul dan memiliki kekuasaan sepenuhnya di Aceh layaknya kekuasaan seorang Sultan. Pendeknya, mewujudkan keinginan yang demikian bisa dikatakan sebagai sesuatu kemustahilan ketika masyarakat Aceh masih menyatakan diri sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya, yang dapat diambil adalah ‘semangat’ yang terkandung dalam istilah Wali Nanggroe tersebut untuk kemudian disesuaikan dengan kondisi-kondisi yang sama sekali baru di Aceh saat ini. Dari paparan pada bab sebelumnya mengenai sejarah Wali Nanggroe di Aceh, dapat ditarik benang

merah bahwa munculnya sosok Wali Nanggroe di Aceh adalah untuk mempersatukan masyarakat Aceh yang "kehilangan" pemimpinnya, memantapkan keyakinan bangsa Aceh bahwa kerajaan tidak mengalami kekosongan kepemimpinan, dan bersama-sama menjaga eksistensi negara dan mengusir penjajah dari Aceh.

Untuk menggali semangat ini, dapat dimulai dari sisi kepemimpinan di Aceh, sebab ketika kita berbicara tentang Wali Nanggroe di Aceh sesunggunya kita telah "terjebak" untuk membicarakan sistem kepemimpinan di Aceh. Sebagaimana dipaparkan pada bab sebelumnya, para pakar menjelaskan bahwa kepemimpinan Aceh pada masa lau dibagi menjadi dua, yakni pemimpin adat dan pemimpin agama. Pemimpin adat terdiri dari: *Sultan* (yang memimpin kerajaan); *Panglima Sagoe* (yang memimpin sagoe atau sagi); *ulee balang* (yang memimpin Nanggroe, atau kenegerian); *Kepala Mukim* (yang memimpin mukim); dan *Geuchik* atau *Keuchiek* (yang memimpin gampong). Sedangkan pemimpin-pemimpin agama, yaitu: *Qhadhi Malikul Adil* (pendamping sultan di bidang agama); *Qadhi Panglima Sagoe* (pedamping Panglima Sagoe di bidang agama); *Qadhi Uleebalang* (yang mendampingi Uleebalang di bidang agama); *Imum Mukim* (yang mendampingi Kepala Mukim di bidang agama) dan *Teungku Meunasah* (yang mendampingi Geuchik atau Keuchiek di bidang agama).[355]

Kedua pemimpin tersebut diistilahkan dengan *Umara* (yang mengurusi pemerintahan) sebagai kelompok adat dan *Ulama* (yang mengurusi masalah keagamaan) sebagai kelompok ulama. Kedua jenis pemimpin ini duduk sebagai unsur pemimpin pada setiap unit pemerintahan di Aceh. Keduanya tidak

[355] Lihat dalam, Penjelasan Umum Rancangan Qanun Wali Nanggroe Tahun 2008

terpisahkan satu sama lain. Karena itu dalam *hadih maja* ditamsilkan dengan, *adat* (umara) *ngon hukom* (ulama) *hanjeut cré, lage zat ngon sifeut*. Pembagian tugas atau yang diurusi oleh kedua pemimpin ini juga cukup jelas, seperti ditamsilkan dalam *hadih maja: Adat bak po teumeurehom hukom bak Syiah Kuala. Qanun bak Putroe Phang Reusam bak Lakseumana. Po teumeurehom* adalah simbol penguasa/pemerintah, sedangkan *Syiah Kuala* adalah simbol daripada ulama.[356]

Dalam konstruksi kenegaraan dan pemerintahan Aceh masa lalu, Wali Nanggroe merupakan jabatan yang mengemban tugas seperti tugas Sultan Kerajaan. Sebagaimana telah dipaparkan terdahulu, Wali Nanggroe merupakan pengemban tugas Sultan Aceh yang saat itu terdegradasi kepemimpinananya dengan sebab-sebab tertentu (ketika masa Sulthanah) dan ada juga yang tidak dapat menjalankan roda pemerintahan (ketika masa Sultan Muhammad Daudsyah). Oleh karenanya, jika kita bandingkan dengan kondisi ketika Wali Nanggroe eksis di Aceh, dengan keinginan untuk kembali merealisasikan Wali Nanggroe dalam konteks sekarang, memiliki perbedaan yang signifikan. Penulis lebih setuju untuk menyatakan bahwa Wali Nanggroe yang sesungguhnya sesuai dengan sejarah Aceh adalah seseorang yang ditabalkan sebagai Wali Nanggroe ketika kondisi Aceh memang sedang tidak kondusif, seperti pergolakan dan peperangan yang terjadi di Aceh. Sementara dalam konteks saat ini, kondisi semacam itu tampaknya sudah tidak sesuai lagi. Oleh karenanya, yang diambil dari istilah Wali Nanggroe dalam konteks sekarang adalah makna inti (ruh) dari Wali Nanggroe itu sendiri, bukan dalam konteks riil seperti pada masa lalu.

[356] *Ibid.*

C. Konstruksi Ideal Lembaga Wali Nanggroe di NAD: Sebuah Gagasan

C.1. Tinjauan Umum

Hingga saat ini, tidak ada pihak yang tidak mengakui betapa heroik masyarakat Aceh melawan penjajahan Belanda hingga berlangsung puluhan tahun lamanya. Masyarakat Aceh begitu bersemangat melawan kezaliman kolonialis Belanda. Berbagai perlawanan yang mewajibkan mereka untuk lebih memilih syahid ketimbang hidup di ketiak penjajah yang selalu didoktrinkan, membuktikan orang Aceh adalah pasukan perang yang amat tangguh. Begitu pula pada saat bangsa Indonesia memproklamirkan kemerdekaan pata 17 Agustus 1945, masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu karena mereka merasa senasib dan sepenanggungan dengan saudara-saudaranya yang lain di nusantara. Dukungan dari masyarakat tidak sekedar diwujudkan dengan pernyataan dukungan dukungan semata melainkan dengan segala kemampuan masyarakat Aceh secara bersama-sama melindungi martabat Indonesia sebagai negara yang baru merdeka.

Namun begitu, semangat perang dan pengorbanan itu berubah menjadi rasa penyesalan dan frustrasi ketika pemerintah pusat yang merupakan saudara kandung masyarakat Aceh cenderung menggunakan arogansi dan logika perang untuk menyelesaikan segala silang pendapat dan perselisihan di antara mereka. Dengan segala kecamuk yang timbul masyarakat Aceh selalu tak lupa untuk meneriakan kesetiaan mereka kepada Indonesia sebelum memulai perlawanan sebagaimana pernyataan Teungku Daud Beureu'euh ketika menjawab surat Wali

Negara Sumatera Timur dr. Teungku Mansur di Kutaraja 23 Maret 1949 berikut ini:[357]

> *"Perasaan kedaerahaan di Atjeh tidak ada, sebab itoe kita tidak bermaksoed oentoek membentoek soeatoe Atjeh Raja dan lain-lain karena kita disini adalah bersemangat Repoebliken……..*
>
> *…….Kesetijaan rakjat Atjeh terhadap pemerintah Repoeblik Indonesia boekan diboeat-boeat serta diada-adakan, tetapi kesetijaan jang toeloes dan ichlas jang keloear dari loeboek hati noerani dengan perhitoengan dan perkiraan jang pasti.*
>
> *Rakjat Atjeh tahoe pasti bahwa kemerdekaan setjara terpisah-pisah, Negara pernegara, tidak akan mengoentoengkan dan tidak akan membawa kepada kemerdekaan yang abadi"*

Demikianlah, sejauh bangsa Indonesia mengakui kegigihan Aceh dalam melawan penjajahan Belanda serta mendukung pemerintahan Indonesia dengan setulusnya, maka sejauh itu pula keyakinan bangsa ini akan keberadaan Aceh yang memprihatinkan dan selalu diposisikan bukan pada posisi yang sepantasnya.

Aceh yang sepanjang sejarahnya paska bergabung dengan Indonesia, senantiasa dihiasi dengan serangkaian peristiwa berdarah, telah menyebabkan daerah ini jauh tertinggal dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, terutama jika dikaitkan dengan kekayaan yang dimiliki Aceh untuk membiayai segala potensi yang seharusnya dapat dikembangkan itu. Ketidakadilan terhadap Aceh, baik dari sisi statusnya yang sejak awal ditetapkan sebagai daerah istimewa, maupun dari sisi kesejahteraan masyarakat Aceh yang oleh Soekarno dikatakan sebagai penduduk daerah modal, telah membawa rakyat Aceh pada kekecewaan yang mendalam terhadap pemerintah RI. Trauma rakyat Aceh terhadap ketidakadilan, dampak pemberontakan, dan pengingkaran pemerintah pusat

[357] Ahmad Hambali, *RUU Pemerintahan Aceh*, Ctk. Pertama, Jakarta: Divisi Data dan Publikasi *The Regional Autonomy Center* Jakarta, 2006, hlm. 4

terhadap nota-nota kesepakatan reintegrasi yang sebelumnya telah ditandatangani, masih terasa hingga beberapa saat perundingan di berakhir.

Dari perjalanan sejarah Aceh selama ini, banyak hal yang harus di evaluasi dalam serangkaian kegagalan pemerintah pusat menangani Aceh, yang antara lain adalah sebagai berikut:[358]

1. Arogansi kekuasaan yang mengedepankan cara-cara tidak demokratis dan tidak partisipatif terhadap aspirasi masyarakat Aceh. kesalahan konsep dan pemahaman sejarah mengenai hubungan daerah dan pemerintah telah menyebabkan daerah hanya menjadi pelengkap utama penderita dari kebijakan-kebijakan pemerintah yang merugikan daerah, hampir semua kepala pemerintahan sejak Soekarno pernah menggunakan cara-cara ini.
2. Mendepankan pendekatan kekerasan dan cara-cara militeristik dalam menghadapi gelombang protes masyarakat Aceh. Cara ini mencapai titik yang paling buruk pada pemerintah Soeharto yang separuh umur kekuasaannya (1974-1998) diabdikan untuk melangsungkan perang terhadap masyarakat Aceh.
3. Tidak pernah berangkat dari pemahaman yang arif dan komprehensif dalam merumuskan kebutuhan-kebutuhan yang di inginkan oleh Aceh sehingga selalu saja berakhir dengan keputusan yang setengah hati dan nyaris sia-sia. Pemaksaan dalam merumuskan makna "kita" pada setiap kebijakan untuk Aceh menjelaskan bahwa para pengambil kebijakan (Jakarta) berkali-kali gagal mewakili kepentingan si pelaksana kebijakan (Aceh).
4. Selalu berlindung dan mengklaim diri pada doktrin nasionalisme tanpa melihat sejarah secara kronologis terhadap apa yang sejatinya di miliki Aceh soal nasionalisme dan apa yang dilakukan selama ini oleh pemerintah yang ternyata memberi andil terhadap proses degradasi nasionalisme Aceh yang awalnya sangat mengakar terhadap Indonesia.

Hingga tercapainya kesepakatan perdamaian dan berbagai kompensasi yang direncakan akan didapatkan oleh Aceh paska perundingan, kesan trauma ini masih sangat terasa menyelimuti masyarakat Aceh. Menurut penulis, kesan itu bahkan masih berlangsung hingga saat ini meskipun dalam kadar yang berbeda. Hal itu paling tidak terlihat dari beberapa gejolak yang sempat muncul sesaat ketika UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh resmi diterbitkan.

[358] *Ibid*, hlm. 3

Lebih jauh, tidak sesuaianya pemahaman masyarakat Aceh yang ikut melakukan perundingan saat itu (baca: GAM), pada dasarnya bisa dikategorikan sebagai bagian dari elemen yang menimbulkan gejolak-gejolak di tingkat lokal namun dipahami merupakan implikasi dari pengaturan yang kurang sesuai dengan keinginan masyarakat Aceh secara umum. Elemen-elemen kecil ini terus terkumpul hingga pada masa "proses pengumpulan" elemen-elemen yang dianggap tidak sesuai dengan kesepakatan semula itu telah "cukup", gejolak kembali terjadi di Aceh. Oleh karenanya, menurut penulis, hal-hal yang sebetulnya bisa dianggap persinggungan kecil saja, namun dalam konteks Aceh hal ini cukup sensitif mengingat perjalanan sejarah Aceh seperti dikemukakan di atas, sehingga harus disikapi sebijaksana mungkin. Gejolak kecil yang terjadi di Aceh beberapa waktu lalu terkait dengan implementasi ketentuan tentang Lembaga Wali Nanggroe, menurut penulis merupakan bagian dari proses ini.

C.2. Aspek Urgensitas Lembaga Wali Nanggroe dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di NAD

Paparan panjang lebar yang telah dikemukakan di atas pada dasarnya menunjukkan kompleksitas pembentukan Lembaga Wali Nanggroe di Aceh. Di satu sisi, Wali Nanggroe harus diwujudkan karena memang merupakan warisan sejarah Aceh, menjadi kekhususan serta keistimewaan Aceh dan yang terpenting telah diamanatkan oleh UU, namun di sisi lain berbagai kepentingan dituntut agar dapat terpenuhi dalam Qanun tersebut. Jika boleh dinyatakan bahwa dua sisi itu merupakan konstruksi riil yang terjadi di lapangan, maka akan lebih terlihat kompleksitasnya ketika konstruksi teoritis-konseptual turut diikutsertakan dalam

berbagai perdebatan. Nyatanya, ketika kostruksi riil tidak diikuti dengan ketaatan terhadap konstruksi teoritis-konseptual dalam menyelesaikan satu problem, maka akan berdampak pada sulitnya persoalan itu diselesaikan secara tuntas. Atau, paling tidak akan dinyatakan sebagai satu penyelesaian yang cacat teori. Berlarut-larutnya pembahasan di gedung DPRA serta berbagai perdebatan "kusir" yang terjadi di ranah masyarakat secara umum tentang Lembaga Wali Nanggroe di Aceh, merupakan wujud daripada lemahnya landasan teoritis-konseptual dari beberapa rumusan yang dicantumkan dalam beberapa Raqan yang telah di terbitkan, di samping kompleksitas kepentingan yang dituntut untuk diakomodir di dalamnya.

Dari sini, maka Lembaga Wali Nanggroe paling tidak mengandung empat aspek urgensitas kehadirannya di Aceh. *Pertama*, urgensitas Lembaga Wali Nanggroe ditujukan kepada realitas masyarakat Aceh yang hendak melestarikan dan memperkuat identitasnya sebagai masyarakat yang berbudaya dan berperadaban dengan landasan ajaran Islam. Keinginan untuk tetap mempertahankan identitas ini dalam perjalanan Aceh beberapa kali terhambat oleh karena tidak konsistenya pemerintah pusat terhadap status istimewa yang diberikan kepada Aceh. Maka keberadaan Wali Nanggroe kelak akan berperan penting dalam misi pelestarian dan pengembangan identitas masyarakat Aceh ini sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat Aceh.

Melihat pada realita yang ada hingga saat ini, bidang adat dan bidang agama (keislaman/ajaran Islam) dalam hal kepengurusannya selalu dibedakan sehingga menimbulkan kesan bahwa kedua item ini berjalan sendiri-sendiri. Padahal, untuk mensinergikan antara peri kehidupan masyarakat Aceh yang

mencerminkan keislamannya, maka kedua elemen ini seharusnya berada dalam satu wadah sehingga komunikasi dan integrasi pelaksanaannya dapat terus berjalan; ajaran Islam tetap berjalan dan terus membudaya melalui lembaga-lembaga adat, sementara majelis ulama tetap mengontrol dan mengarahkan gejala-gejala perilaku yang kurang mencerminkan keislaman yang muncul atau mungkin telah memasyarakat di masyarakat Aceh sebagai akibat dari interaksi masyarakat Aceh dengan budaya-budaya dari luar. Menurut penulis, dua elemen yang sangat substansi dalam kehidupan masyarakat Aceh ini lebih baik disatukan dalam satu wadah Lembaga Wali Nanggroe meskipun secara struktural tetap seperti yang berjalan seperti sedia kala. Lebih lanjut, hal ini juga akan mendukung urgensitas nomor ketiga realisasi Lembaga Wali Nanggroe ini di Aceh.

Kedua, kebutuhan pemenuhan amanah regulasi. Bagaimanapun perdebatan dan fakta yang terjadi di masyarakat sebagai akibat dari perdebatan yang terjadi itu, realisasi Lembaga Wali Nanggroe di Aceh merupakan suatu keniscayaan. Sebagaimana telah dikemukakan di muka, realisasi Lembaga Wali Nanggroe secara normatif telah tercantum dalam Pasal 96 dan Pasal 97 UU Pemerintahan Aceh. Logikanya, suatu ketentuan yang dibahas secara serius di lembaga legislatif dan lalu dicantumkan di dalam produk perundang-undangan, tidak lain kecuali sebagai satu isyarat bahwa ketentuan tersebut penting dan realisasinya telah diakumulasi oleh para pembuat ketentuan tersebut. Lebih dari pada itu, penting untuk dipahami bahwa UU Pemerintahan Aceh sendiri bisa dibilang sebagai terjemahan dari MoU Helsinki sehingga berbagai ketentuan yang terdapat di dalamnya merupakan konsekuensi yang harus direalisasikan untuk memenuhi kesepakatan yang telah dilakukan.

Ketiga, realisasi Wali Nanggroe di Aceh saat ini memiliki makna wadah penyeimbang kekuasaan yang ada. Kondisi masyarakat Aceh yang majemuk telah menimbulkan semangat dominasi-mendominasi. Hal yang menjadi rentan terhadap perpecahan adalah ketika kelompok minoritas lebih terkesan diabaikan oleh kelompok mayoritas yang sejauh ini selalu memegang tampuk kekuasaan. Oleh Ahmad Farhan Hamid di atas, hal ini dinyatakan sebagai sebuah konsekuensi dari sistem "demokrasi suara terbanyak" yang dianut oleh Indonesia. Dampaknya sangat jelas, ketika kelompok mayoritas senantiasa memegang tampuk kekuasaan, maka kesejahteraan masyarakat di sekitarnyalah yang akan lebih diutamakan daripada masyarakat di daerah lainnya. Padahal, daerah-daerah lainnya yang dihuni oleh kelompok mayoritas sangat susah mendapat kesempatan untuk dapat berkuasa di Aceh.

Dalam wawancara penulis dengan beberapa pihak di Aceh, kesan ini juga sangat terasa. Simak misalnya ungkapan salah satu nara sumber ini:

> "Sejak dahulu hingga sekarang, suku alas, gayo, singkil, misalnya, sangat jarang dan sangat susah untuk menjadi Gubernuh Aceh. Dengan kondisi yang seperti sekarang ini, suku-suku yang merupakan kelompok minoritas ini jagan bermimpin untuk menjadi Gubernur untuk masa yang akan datang"[359]

Kondisi semacam ini sesungguhnya bom waktu yang akan siap meledak kapan saja setelah akumulasi kekecewaan masyarakat minoritas telah menyatu. Potensi ini bahkan telah sempat terjadi ketika beberapa kabupaten di Aceh menuntut pemekaran menjadi dua (Aceh Leuser Antara dan Aceh Barat Selatan), meskipun hingga sekarang belum terjadi. Kondisi semacam inilah yang secara rill menjadi wilayah peran Wali Nanggroe dalam menyatukan masyarakat Aceh agar

[359] Wawancara dengan Dr. Nirzalin, M.Si (Dosen Universitas Malikulsaleh) di Warung Kopi "Bundaran Asmara", Banda Aceh, Jum'at 3 Februari 2012

tetap memiliki rasa persaudaraan dengan menghilangkan arogansi terhadap sesama masyarakat Aceh. Jika pun, susah maka Lembaga Wali Nanggroe akan menjadi wadah bagi kelompok minoritas ini dalam menunjukkan eksistensi dirinya dan dapat berperan juga dalam ranah publik.

Keempat, realisasi Lembaga Wali Nanggroe memiliki makna historis-empiris dalam artian sebagai penyeimbang antara kekuasaan pusat terhadap Aceh dan kekuatan Aceh melalui Wali Nanggroe untuk menjaga konsistensi pelaksanaan kekhususan dan keistimewaan di Aceh, sesuai dengan item-item yang telah disepakati antara pemerintah RI dan GAM sebagai manifestasi dari masyarakat Aceh. Dengan begitu, makna "penyeimbang" dalam hal ini pada dasarnya tidak berkaitan dengan pelaksanaan sistem pemerintahan daerah di Indonesia (baca: kedaulatan pemerintah pusat kepada Aceh).

Pemikiran seperti ini pada dasarnya pada dasarnya berangkat dari fakta sejarah kerapnya pemerintah pusat memungkiri janjinya kepada Aceh, baik ketika Aceh dalam kondisi aman maupun dalam setiap resolusi konflik sebelum MoU Helsinki tahun 2005 lalu. Gagasan semacam ini sebenarnya telah disuarakan para akademisi Aceh ketika UU Pemerintahan Aceh masih dalam proses pembentukan. Para akademisi Aceh berusaha menempatkan Wali Nanggroe sebagai pemersatu Aceh dan memiliki kekuatan untuk mengontrol dan mengevaluasi berbagai kesepakatan antara RI dan masyarakat Aceh dalam kerangka resolusi konflik. Dalam wawancara penulis dengan Nirzalin, dia mengisyaratkan bahwa resolusi konflik yang telah tertulis dalam MoU Helsinki tidak selamanya dapat menjamin pemerintah pusat akan tetap pada komitmen memberikan sedemikian besar

kewenangan kepada Aceh berikut pendapatan dari sumber daya alam di dalamnya.[360]

> "Berkali-kali proses resolusi konflik antara RI dan Aceh terjadiselama aceh berada di indonesia, selalu berakhir dengan pengingkaran oleh pemerintah pusat. Misalnya adalah, resolusi konflik DI/TII dulu. Resolusi DI/TII dulu aceh diberi daerah istimewa, dalam bidang pendidikan, agama dan budaya. Dimensi ini hampir sama dengan jogja, tetapi praktiknya tidak pernah terjadi. Ada pengingkaran yang dilakukan oleh Soeharto di saat pak Karno sudah tumbang dan Orde Baru berkuasa, lalu diingkari oleh soeharto seolah-olah resolusi konflik ini tidak pernah ada."

> "Nah, kenapa pengingkaran ini terjadi? Karena tidak ada satu lembaga politik yang refresentatif bagi orang Aceh yang dapat menjaga dan menjamin agar komitmen dilaksanakan. Oleh karenanya, kita berfikir ini positif kalau ada lembaga wali nanggroe itu. Karena wali nanggroe ini nanti akan diberi wewenang selevel dengan raja. Dia bisa mengintervensi eksekutif, mekipun hari-harinya dia hanya pemimpin budaya seperti Sultan di Jogja. Di Aceh, dia bukan dan tidak jadi gubernur. Gubernur adalah perwakilan pusat yang ada di Aceh untuk melaksanakan segenap kewenangan dan urusan yang telah ditentukan. Itu yang kita pikirkan, untuk menjaga resolusi konflik itu di samping dalam kesehariannya memimpin pelestarian budaya di Aceh".

Pertimbangan keempat ini, menurut penulis, secara praktis mencerminkan keinginan pihak yang bersepakat pada perundingan di Helsinki pada tahun 2005 lalu, yakni sebagai lembaga yang berwibawa dan simbol persatuan masyarakat Aceh. Kata simbol tentu saja tidak dapat disamakan dengan sebuah benda yang tidak hanya diam dan tidak dapat berbuat apa-apa. Simbol dalam kerangka ini lebih kepada peran yang dapat dibawa oleh lembaga yang dikatakan simbol untuk menyuarakan berbagai hal sesuai dengan kebutuhan daerah dan aspirasi masyarakat Aceh. Oleh karenanya, kembali pada poin pertama di atas, kesatuan dalam wadah Lembaga Wali Nanggroe penting untuk memasukkan unsur ulama selain penyelenggara adat sehingga kewibawaan jelas akan tampak dari lembaga ini.

[360] Wawancara dengan Dr. Nirzalin, M.Si (Dosen Universitas Malikulsaleh) di Warung Kopi "Bundaran Asmara", Banda Aceh, Jum'at 3 Februari 2012

Dengan tiga pertimbangan ini, maka gambaran bagaimana posisi Wali Nanggroe kelak di Aceh menjadi sesuatu yang logis. Secara kelembagaan, Wali Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan tidak masuk sebagai bagian dari lembaga pemerintahan, namun dalam hal-hal tertentu, Wali Nanggroe dapat memasuki dua alam ini, dengan berbagai batasan-batasan tentunya. Pembahasan lebih lanjut akan dipaparkan kemudian.

C.3. Konsep dan Konstruksi Ideal Lembaga Wali Nanggroe di NAD

Ketika kita membicarakan Wali Nanggroe dalam konteks NAD, maka sebetulnya kita sedang membicarakan sistem kepemimpinan di Aceh. Inti yang harus dipertimbangkan ada dua hal, yakni sisi historis (kesejarahan) dan perkembangan yang terjadi di Aceh hingga dewasa ini. Sisi historis jelas tidak dapat ditinggalkan sebab bagi Aceh, sejarah masa lalunya sama dengan identitas atau jati diri Aceh hingga saat ini. Sementara perkembangan yang riil terlihat saat ini tentu juga tidak dapat diabaikan, karena masa sekarang tentu saja berbeda situasi dan kondisinya dengan Aceh ketika masih berada dalam konstruksi kerajaan. Artinya, kedua hal ini tidak dapat ditinjau secara terpisah untuk mewujudkan sesuatu yang baru di Aceh dengan basis sejarah. Keduanya mesti saling menyapa untuk kemudian dilakukan berbagai macam penyesuaian-penyesuaian sehingga sesuatu yang hendak diwujudkan itu tidak kehilangan ruh yang berbasis pada identitas ke-Aceh-annya.

Suatu rujukan filosofis dalam bangunan budaya adat Aceh, selalu digambarkan dalam Narit Maja: *Adat bak Poe Teumeureuhom, Hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putroe Phang, Reusam bak Lakseumana*. Narit maja ini secara

mendasar merupakan bagian dari implimentasi nilai-nilai falsafah Negara Pancasila, sebagai *way of life* dalam membangun kesejahteraan masyarakat Aceh, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diayomi oleh para pemimpinnya. Nilai-nilai kepemimpinan yang dijiwai oleh moralitas agama Islam, telah melahirkan para pemimpin Aceh dalam membangun strata tatanan kehidupan masyarakat, yang lebih lanjut dapat ditemukan dalam berbagai struktur kelembagaan di Aceh.

Di atas telah dipaparkan mengenai kepemimpinan di Aceh. Paparan mengenai kepemimpinan itu menggambarkan bahwa Aceh pada masa lalu menganut dualisme kepemimpinan, yakni kepemimpinan formal untuk mengurusi urusan pemerintahan yang diistilahkan adat atau *umara'*, dan kepemimpinan informal (lepas dari urusan pemerintahan) yang mengurusi urusan keagamaan yang kemudian dinasabkan kepada golongan ulama. Penulis sendiri memandang kepemimpinan Aceh pada masa lalu itu tidaklah persis seperti dipahami secara umum sebagaimana di atas. Kepemimpinan Aceh secara prinsip hanyalah satu, yakni di tangan Sultan saja. Sultan kerajaan yang menyelenggarakan pemerintahan dan sultan pulalah yang menjadi sosok yang bertanggungjawab terhadap seluk beluk kehidupan masyarakat Aceh, termasuk yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat dan bahkan dalam hal menjamin kelancaran urusan keagamaan. Namun begitu, tidak dapat dipungkiri bahwa selain Sultan, ulama memiliki posisi yang sangat dihormati oleh masyarakat Aceh. Penghormatan masyarakat dan juga Sultan Aceh sendiri, menjadikan ulama seakan memiliki legitimasi kepemimpinan di Aceh, padahal tidaklah demikian. Legitimasi itu, dalam kalimat modern, dapat diistilahkan dengan kekuasaan yang tidak

didapatkan melalui jalur formal melainkan berasal dari sisi kultural (alami); terbangun dengan sendirinya. Hal inilah yang menyebabkan pimpinan formal seperti Sultan, Panglima Sagoe, Ulee Balang seolah berposisi setara dengan ulama, padahal menurut penulis, memandang hal ini harus dengan perspektif yang berbeda. Dalam pemahaman penulis, Narit Maja: *Adat bak Poe Teumeureuhom, Hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putroe Phang, Reusam bak Lakseumana* pada dasarnya hanya dalam hal pembentukan hukum yang diberlakukan bagi masyarakat Aceh, bukan dalam artian kepemimpinan Aceh dalam pengertian yang hierarkis.

Dalam konstruksi kenegaraan dan pemerintahan Aceh masa lalu, Wali Nanggroe merupakan jabatan yang mengemban tugas seperti tugas Sultan Kerajaan. Sebagaimana telah dipaparkan terdahulu, Wali Nanggroe merupakan pengemban tugas Sultan Aceh yang saat itu terdegradasi kepemimpinananya dengan sebab-sebab tertentu (ketika masa Sulthanah) dan ada juga yang tidak dapat menjalankan roda pemerintahan (ketika masa Sultan Muhammad Daudsyah). Oleh karenanya, jika kita bandingkan dengan kondisi ketika Wali Nanggroe eksis di Aceh, dengan keinginan untuk kembali merealisasikan Wali Nanggroe dalam konteks sekarang, memiliki perbedaan yang signifikan. Penulis lebih setuju untuk menyatakan bahwa Wali Nanggroe yang sesungguhnya sesuai dengan sejarah Aceh adalah seseorang yang ditabalkan sebagai Wali Nanggroe ketika kondisi Aceh memang sedang tidak kondusif, seperti pergolakan dan peperangan yang terjadi di Aceh. Sementara dalam konteks saat ini, kondisi semacam itu tampaknya sudah tidak sesuai lagi. Oleh karenanya, yang diambil

dari istilah Wali Nanggroe dalam konteks sekarang adalah makna inti (ruh) dari Wali Nanggroe itu sendiri, bukan dalam konteks riil seperti pada masa lalu.

Berkaca pada realita ini, maka Wali Nangroe dalam konteks saat ini tidak tepat untuk diletakkan sebagai seseorang yang memimpin Aceh secara formal,[361] membawahi dua institusi formal penyelenggara pemerintahan di Aceh (eksekutif dan legislatif) seperti yang digagas DPR Aceh periode 2009-2014 dalam Raqan Wali Nanggroe tahun 2010 yang mendasarkan pada sejarah masa lalu Aceh. Masyarakat Aceh hingga saat ini secara mendasar telah mengalami perubahan dan perkembangan-perkembangan mengikuti perkembangan zaman. Masyarakat Aceh sekarang merupakan masyarakat yang sudah sangat akrab dengan alam demokrasi. Justru, terhadap sistem ketatanegaraan pada masa lalu (baca: kesultanan; monarki) sudah bukan lagi saatnya di alam modern. Penyesuaian dengan alam modern dalam konteks ini, misalnya adalah dalam menjalankan dan menjaga eksistensi kepemimpinan Wali Nanggroe harus bersandar pada prinsip demokrasi.

Seperti yang jelas terlihat saat ini, bahwa warisan sejarah yang masih tertinggal dan tetap eksis dalam kehidupan masyarakat Aceh adalah perihal yang berkisar tentang adat istiadat dan syariat Islam. Maka, peran Wali Nanggroe dalam konteks ini bertugas untuk melestarikan dan tetap menjaga warisan sejarah Aceh ini agar tetap menjadi pedoman dalam kehidupan masyarakat Aceh. Sebagai pengendali adat istiadat dan memimpin pelaksanaan syariat Islam di Aceh, maka

[361] Gagasan seperti ini diusulkan oleh pemerintah Aceh dalam ketika UU Otonomi Khusus Aceh pada tahun 2001 hendak dibentuk. Pemerintah Aceh yang mewakili aspirasi masyarakat Aceh secara umum memakai istilah Wali Nanggroe bagi Gubernur Aceh. Lihat penjelasan tentang hal ini pada ini, sub bab: Perkembangan Pengaturan Lembaga Wali Nanggroe dalam Peraturan Perundang-Undangan

hal ini akan meniscayakan pembentukan hubungan secara hierarkis antara Lembaga Wali Nanggroe dengan beberapa institusi formal yang telah ada saat ini terkait dua hal tersebut (kelembagaan di bawah MAA dan MPU).

Dengan begitu, untuk membangun Aceh sesuai dengan nilai-nilai kesejarahannya dan penyesuaian dengan perkembangan kekinian, maka Aceh di masa mendatang akan memiliki dua kepemimpinan yang secara sunstansial memiliki ranah yang masing-masing berbeda. *Pertama* adalah Kepemimpinan Formal, yaitu kepemimpinan yang menyelenggarakan pemerintahan formal sebagaimana ditentukan oleh UU Pemerintahan Aceh (Pemerintah Aceh dan DPR Aceh) kecuali hal-hal yang masuk dalam ranah budaya yang masuk dalam kewenangan Wali Nanggroe. Dua lembaga formal ini (Pemerintah Aceh dan DPR Aceh) tetap memiliki kewenangan dalam menjalankan bidang-bidang formal untuk melaksanakan kekhususan yang diberikan kepada Aceh seperti ditentukan di dalam UU Pemerintahan Aceh. *Kedua*, kepemimpinan kebudayaan yang berada di bawah kelembagaan Wali Nanggroe. Lembaga ini akan mengkoordinasi lembaga yang ada di bawahnya untuk melestarikan adat budaya dan syariat Islam sebagaimana kewenangan yang ditentukan kepada Majelis Permusyawaran Ulama dan Majelis Adat Aceh.

Sebagai konsekuensi dari pemisahan kekuasaan (dualisme kepemimpinan di Aceh) antara kepemimpinan formal dan kepemimpinan kebudayaan, maka hak penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari akan tetap berada pada institusi formal yang dipimpin oleh seseorang yang dipilih rakyat melalui Pemilu. Sementara kepemimpinan kebudayaan dalam kesehariannya memiliki wewenang dalam masalah adat kebudayaan. Merujuk pada filosofi gagasan ini yang secara

mendasar adalah dalam rangka efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan upaya dalam mempertahankan kebudayaan dan mempersatukan masyarakat Aceh, maka hubungan antara keduanya tetap ada secara lintas kewenangan, meskipun dalam format yang minimalis. Pemerintahan formal, khususnya Gubernur Aceh, memiliki wewenang dalam hal kebudayaan dan ajaran Islam,[362] begitu juga pemimpin kebudayaan (Wali Nanggroe), tetap memiliki wewenang untuk mengintervensi pemerintahan formal dalam menjalankan kewenangan-kewenangannya.

Secara spesifik dapat dijelaskan sebagai berikut. Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing. Sementara Wali Nanggroe adalah lembaga independen yang berkedudukan di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan berfungsi sebagai pelindung, pengayom, dan penjaga budaya serta menjadi simbol penyatu masyarakat Aceh.

Dalam kedudukan dan fungsinya itu, Wali Nanggroe memiliki kewenangan; Bidang adat istiadat dan syariat yang meliputi: membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, syari'at Islam, pemberian gelar kehormatan dan derajat adat serta upacara-upacara adat Aceh; Bidang politik dan pemerintahan yang meliputi: memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintahan Aceh dalam menetapkan kebijakan

[362] Yang dimaksud dengan ajaran Islam secara spesifik adalah yang secara khusus yang masuk dalam kewenangan MPU saat ini

meliputi bidang, adat istiadat, syariat Islam, pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan; kewenangan untuk mengontrol Pemerintahan Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan, memberi teguran serta peringatan kepada pemerintahan;[363] dan menyelesaikan konflik kelembagaan antara eksekutif dan legislatif serta konflik antar lembaga adat yang berdasar pada asas musyawarah.

Dalam kerangka ini, maka hubungan antara Lembaga Wali Nanggroe dengan pemerintahan Aceh tentu saja tidak dapat berjalan dalam suasana yang kaku. Mereka tetap memiliki hubungan yang strategis, sebab prinsip yang hendak dibangun adalah prinsip *checks and balances* antara kepemimpinan pemerintahan dan kepemimpinan adat. Pemimpin adat yang pada dasarnya berangkat dari semangat kewibawaan, memiliki wewenang untuk memberikan berbagai masukan kepada pemerintahan tidak hanya dalam hal adat, melainkan juga penyelenggaraan pemerintahan. Termasuk dalam kerangka ini, Wali Nanggroe juga akan memiliki kewenangan untuk memberikan teguran kepada penyelenggara pemerintahan dengan mempertimbangkan gejolak dan aspirasi dari masyarakat terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, meskipun peringatan yang disampaikan itu tidak dalam pengertian yang mengikat atau seserius kepemimpinan yang bersifat hierarkis. Sebaliknya, pemerintah daerah

[363] Dalam rangka meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, transparan, akuntabel, professional, efisien, dan efektif serta responsif terhadap gejala-gejala penentangan masyarakat Aceh terhadap kebijakan pemerintahan Aceh, maka Wali Nanggroe juga perlu diberi wewenang untuk memberi teguran kepada penyelenggara pemerintahan agar sesuai dengan koredor yang secara umum diingini masyarakat Aceh, meskipun terkait hal ini tidak bersifat mengikat. Implikasinya, ketika problem di tingkat Wali Nanggroe tidak dapat menyelesaikan persoalan, maka baru dibawa kepada pusat sesuai dengan peraturan yang berlaku. Maka, kewenangan semacam ini pada dasarnya bermanfaat bagi bagi efektifitas penyelenggaraan kekhususan dan keistimewaan Aceh yang berbasis pada aspirasi masyarakat

juga memiliki wewenang untuk memberikan masukan kepada Wali Nanggroe jika terdapat problem yang dianggap penyelenggara pemerintahan sudah dalam kewajaran untuk disampaikan kepada Wali Nanggroe.

Dalam kerangka ini, beberapa kedudukan yang dapat dijelaskan adalah sebagai berikut. *Pertama,* kedudukan Gubernur dan DPR Aceh merupakan penyelenggara pemerintahan di Aceh untuk menyelenggarakan kekhususan dan keistimewaan Aceh selain daripada yang masuk dalam kewenangan Wali Nanggroe. Gubernur Aceh memiliki kedudukan sebagai Kepala Wilayah (daerah) NAD dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sementara kedudukan DPR Aceh adalah sebagai representasi rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua,* kedudukan Wali Nanggroe adalah sebagai sosok pemersatu masyarakat Aceh yang dalam kesehariannya akan menjalankan tugas-tugas kebudayaan. Dengan kedudukan itu, maka kewenangan yang diembannya adalah sebagaimana disebut di atas.

Selain terhadap Pemerintahan Aceh dalam wilayah lokal, hubungan pemerintah pusat dengan Wali Nanggroe sebagai pelaksanaan fungsi sebagai penyatu masyarakat Aceh dan untuk menjaga komitmen resolusi/reintegrasi antara RI dan Aceh juga harus dirancang dengan sebaik-baiknya. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden pada prinsipnya memiliki kewenangan terhadap daerah Aceh layaknya terhadap daerah-daerah lainnya. Namun dalam hal pemerintahan, Lembaga Wali Nanggroe merupakan institusi otonom yang tidak memiliki hubungan kewenangan yang bersigat hierarkis terhadap pemerintah nasional sebagaimana hubungan Wali Nanggroe dengan pemerintah di daerah

Aceh. Hubungan antara pemerintah nasional dengan (Lembaga) Wali Nanggroe adalah bersifat koordinatif/konsultatif dalam rangka memperlancar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimana Wali Nanggroe memiliki kewenangan terbatas terhadap hal ini. Selain itu, bersifat konsultatif akan mengarah kepada hal-hal baru yang akan diadakan dalam kerangka fungsi dan kewenangan Lembaga Wali Nanggroe.

Rancangan pemikiran idealisasi Lembaga Wali Nanggroe seperti di atas tentu saja akan menimbulkan beberapa implikasi, yang antara lain berkaitan dengan regulasi dan penataan kelembagaan di Aceh. Kaitannya dengan regulasi, gagasan ini menunjuk pada perubahan beberapa peraturan perundang-undangan, utamanya adalah UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua UU ini mesti direvisi untuk mengakomodir dan memantapkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan Wali Nanggroe sebagaimana di atas. Dalam dataran Qanun Aceh, beberapa Qanun juga akan menuntut untuk direvisi, terutama Qanun yang berkaitan dengan kebudayaan seperti Qanun Aceh No,or 9 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Istiadat, Qanun Aceh No. 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat, dan Qanun Aceh No. 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama. Perubahan ketentuan ini sesuai dengan gagasan di atas, tentu juga akan berimplikasi pada penataan lembaga-lembaga ini dan beberapa lembaga lainnya yang tampaknya akan juga muncul di bawah Lembaga Wali Nanggroe.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah penulis lakukan di atas, maka dapat penulis simpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dibandingkan dengan beberapa materi lainnya yang masuk dalam kerangka kekhususan dan keistimewaan Aceh, Wali Nanggroe merupakan materi yang masih baru diperbincangkan secara luas. Dalam kerangka keistimewaan Aceh, Lembaga Wali Nanggroe baru muncul pertama kali dalam UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh. Terdapatnya berbagai persoalan yang dianggap lebih urgen di aceh, *plus* tidaksetujunya pihak GAM terhadap rumusan tentang Wali Nanggroe dalam UU ini menyebabkan ketentuan tentang Wali Nanggroe mandeg dan tidak pernah diupayakan realisasinya melalui pembuatan Qanun. Setelah lama vakum dari pembicaraan publik, materi tentang Wali Nanggroe kembali muncul dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Meskipun secara substansi, ketentuan di dalam UU ini tidak berbeda dengan UU sebelumnya, namun diskusi berjalan secara dinamis pada masa ini karena terdapat upaya serius dari legislatif untuk merealisasikannya. Awalnya, Rancangan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe diterbitkan oleh DPR Aceh pada tahun 2007. Raqan ini terus mengalami perbaikan-perbaikan seiring dengan berbagai masukan yang didapatkan dari masyarakat dan dari pihak GAM sendiri. Perdebatan antara legislatif dan eksekutif Aceh terus bergulir mengenai substansi

Raqan tersebut dan tidak mencapai titik temu, hingga pada masa-masa akhir jabatannya pada tahun 2009, DPR Aceh periode 2004-2009 mengesahkan Raqan tersebut secara sepihak, namun pihak eksekutif justru menolak dan tidak mengesahkan Raqan itu menjadi Qanun sehingga tetap tidak dapat direalisasikan. Hingga kemudian tersebar ke ruang publik Raqan baru tentang Lembaga Wali Nanggroe pada tahun 2010, wacana Wali Nanggroe kembali bergulir di Aceh dan mengundang perhatian publik yang lebih besar dari sebelum-sebelumnya. Ketentuan yang sangat jauh berbeda dengan Raqan Wali Nanggroe sebelumnya, serta ketentuan-ketentuan di dalamnya yang banyak bersinggungan dengan sistem kenegaraan Indonesia menjadikan Raqan tersebut menuai banyak kritik dan bahkan kecaman dari berbagai kalangan di Aceh.

2. Dalam konstruksi kenegaraan dan pemerintahan Aceh masa lalu, Wali Nanggroe merupakan sosok yang mengemban tugas Sultan Kerajaan. Posisinya adalah pengganti Sultan oleh karena terjadi suatu keadaan tertentu yang tidak normal (krisis) sehingga Sultan tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam memimpin negara (kerajaan). Meskipun merupakan warisan sejarah Aceh, ketika Wali Nanggroe hendak direalisasikan pada masa sekarang, ketentuan-ketentuan sebagaimana dalam sejarah itu tidak lagi dapat diadopsi secara mutlak. Wali Nanggroe dalam konteks sekarang merupakan konsep baru yang mengambil semangat dari konsep Wali Nanggroe pada masa lalu itu. Tidak sama dengan praktik pada masa lalu, dalam konteks saat ini di Indonesia, Wali Nanggroe tidak tepat untuk diletakkan sebagai seseorang yang memimpin

Aceh secara formal dengan membawahi dua institusi formal penyelenggara pemerintahan di Aceh (eksekutif dan legislatif). Wali Nanggroe lebih tepat diletakkan dalam satu institusi independen yang berfungsi sebagai pelindung, pengayom, dan penjaga adat budaya serta menjadi simbol penyatu masyarakat Aceh. Tidak seperti ditentukan pada dua UU yang mengatur tentang Wali Nanggroe, kewenangan yang diberikan kepada institusi ini seharusnya juga mencakup tentang pemerintahan dan politik, meskipun minim. Dalam kedudukan dan fungsinya itu, Wali Nanggroe memiliki kewenangan, *pertama*, dalam bidang adat istiadat dan syariat (ajaran) Islam yang meliputi: membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, pemberian gelar kehormatan dan derajat adat serta upacara-upacara adat Aceh dan dalam hal syari'at (ajaran) Islam di Aceh. *Kedua*, dalam bidang politik dan pemerintahan, meliputi: memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintahan Aceh dalam menetapkan kebijakan terkait adat istiadat, syariat Islam, pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan; kewenangan untuk mengontrol Pemerintahan Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan, memberi teguran serta peringatan kepada pemerintahan; dan menyelesaikan konflik kelembagaan antara eksekutif dan legislatif serta konflik antar lembaga adat yang berdasar pada asas musyawarah. Dengan konsep ini, maka yang akan terjadi di Aceh kemudian adalah dualisme kepemimpinan. Namun keduanya memiliki ruang aktivitas, tugas, kewajiban dan wewenang yang berbeda. Pemerintahan Aceh (eksekutif

dan legislatif) tetap merupakan kepemimpinan formal yang memiliki kewenangan dalam menjalankan bidang-bidang formal untuk melaksanakan kekhususan yang diberikan kepada Aceh seperti ditentukan di dalam UU Pemerintahan Aceh. Sementara Lembaga Wali Nanggroe sebagai institusi yang mencerminkan kepemimpinan kebudayaan di Aceh.

B. Saran

1. Lembaga Wali Nanggroe merupakan warisan sejarah yang penting untuk direalisasikan dalam konteks Aceh saat ini. Selain itu, Lembaga Wali Nanggroe juga telah menjadi salah satu materi UU Pemerintahan Aceh. Atas dua hal ini, maka realisasi Lembaga Wali Nangroe di Aceh merupakan suatu keniscayaan. Konflik yang berlangsung berkepanjangan seharusnya menjadi pertimbangan khusus bagi pihak yang memiliki kewenangan untuk segera membentuk Qanun dan merealisasikan Lembaga Wali Nanggroe di Aceh.
2. Oleh karena konsep Wali Nanggroe pada masa yang lalu dengan konsep yang saat ini memiliki perbedaan yang mendasar, maka konsep Wali Nanggroe yang akan datang harus disesuaikan dan dirancang dengan pertimbangan kondisi, realita dan kebutuhan masyarakat Aceh, di samping empat pertimbangan utama yang dikaji dalam penelitian ini.
3. Rancangan pemikiran idealisasi Lembaga Wali Nanggroe seperti di atas tentu saja akan menimbulkan beberapa implikasi, yang antara lain berkaitan dengan regulasi dan penataan kelembagaan di Aceh. Maka,

untuk mengakomodirnya, ketentuan tentang Wali Nanggroe dalam peraturan perundang-undangan, terutama UU Pemerintahan Aceh, mesti ditinjau ulang agar konsep Wali Nanggroe yang akan diterapkan tidak kehilangan semangat historisnya sebagai penyatu, pelindung, pengayom dan memperjuangkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Kamus

A. Qodri Azizy, *Eklektifisme Hukum Nasional; Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Ctk. Kedua, Yogyakarta, Gama Media, 2004

A.H. Gelanggang's, *Rahasia Pemberontakan Atjeh dan Kegagalan Politik Mr. S. M. Amin.*, Kutaraja: Pustaka Marmihati, 1956

Abu daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993

Aboebakar Atjeh, *Sekitar Masuknya Islam ke Indonesia*, Ctk. Keempat, Solo: CV: Ramadhani, 1985

Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2011

Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, Ctk. Kedua, Jakarta: Kompas, 2000

Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor: GHalia Indonesia, 2007

Ahmad Hambali, *RUU Pemerintahan Aceh*, Ctk. Pertama, Jakarta: Divisi Data dan Publikasi *The Regional Autonomy Center* Jakarta, 2006

Ahmad Sukri Saleh, *Metodologi Tafsir Al Qur'an Kontemporer dalam Pandangan Fazlur Rahman*, Jambi: Sultan Thaha Press, 2007

Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Arab-Indonesia Al Munawwir*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Pustaka Progresif, 1997

Amirul Hadi, *Aceh: Sejarah, Budaya dan Tradisi*, Ctk. Pertama, Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2010

Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme: Solusi untuk Masa Depan*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Media Prasindo, 2001

Ann Seidman dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan MasyarakatYang Demokratis*, Jakarta: ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001

Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat The Blood of The People*, Jakarta: Oxford University Press, 1987

Atabik Ali dan A. Zuhdi Muhdlor, *Kamus Kontemporer Arab-Indonesia*, Ctk. Kesembilan, Yogyakarta: Multi Karya Grafika,

Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sinar Harapan, 1994

Bagir Mannan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang: UNSIKA, 1993, hlm. 9-22; Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Ctk. Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009

Bonar Simorangkir, dkk, *Otonomi atau Federalisme*, Ctk. Pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Haruan Suara Pembaruan, 2000

Damien Kingsbury, *Peace in Aceh A Personal Account of the Helsinki Peace Process*, Jakarta: PT Equinox Publishing Indonesia, 2005

Darji Darmodiharjo, *Santiadji Pancasila*, Surabaya: Usaha Nasional, 1979

Darmawan M. Rahman, dkk, *Makna Bhinneka Tunggal Ika sebagai Bingkai Perekat Kembali Budaya Ke-Indonesia-an*, Jakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, 2010

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Ctk. Kedua, Bandung: Mizan Media Utama, 2007

E. Koswara, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan PARIBA, 2001

Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2004

Hanif Nurcholis *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007, hlm. 4

Harry Kawilarang, *Aceh: dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Ctk. Kedua, Banda Aceh: Bandar Publishing, 2010

Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003

HM. Zainuddin, *Tarich Atjeh dan Nusantara*, Jilid I, Medan: Pustaka Iskandar Muda, 1961

Syukriy Abdullah, dkk, *Meranjut Aceh dari Jogja (Kompilasi Pemikiran Intelektual Muda Aceh-Yogyakarta (Bunga Rampai)*, Yogyakarta: Himpasay, 2009

Ibrahim Alfian (edt), *Perang Kolonial Belanda di Aceh*, Banda *Aceh*: Pusat Dokumentasi dan Informasi *Aceh, 1997*

Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Sinar Harapan, 1993

J.H.A. Logemann, *Keterangan-Keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk. Kelima, Jakarta: Aries Utama, 1985

Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara I*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Kedua, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008

Jimly Asshidiqie, *Konsitusi dan Konsitutusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005

M. Hamdan Basyar, "Prospek Reintegrasi Aceh: Sebuah Catatan Penutup", dalam M. Hamdan Basyar, dkk, *Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008

M. Kusnardi, dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000

M. Nur El Ibrahimy, *Kisah kembalinya Teungku Mohd. Daud Beureueh ke Pangkalan Republik Indonesia*, Jakarta: t.p., t.t.

M. Sayuthi Ali, *Metodologi Penelitian Agama; Pendekatan Teori dan Praktek*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Ketiga, Jakarta: PT Gramedia Pustaka utama, 2008

Miriam Budiardjo, *Masalah Ketatanegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982

Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006

MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan Dengan Dibubuhi Catatan* , Jakarta: Prapantja, 1959

Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Jakarta: t.p., 1960

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Kedua, Bandung: Nusa Media, 2010

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Ctk. Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009

Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press", 2000

Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*,Ctk. Pertama, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010

Peter Mahmuh Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Keenam, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010

Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004

Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1982

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ctk. Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985

Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati, dkk (Peny.), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995

Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Ctk. Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2008

Snouck Hourgronje, *Aceh di Mata Kolonialis* (Terj.), Jilid I, Ctk. Pertama, Jakarta: Yayasan Soko Guru, 1985

Snouck Hourgronje, *Aceh di Mata Kolonialis* (Terj.), Jilid II, Ctk. Pertama, Jakarta: Yayasan Soko Guru, 1985

Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Keempat, Yogyakarta: Liberty, 1996

Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2010

Sukardi, *Metodologi Penelitian Pendidikan; Kompetensi dan Prakteknya*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005

Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi Versus Federal*, Ctk. Pertama, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketujuh, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009

Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Jakarta: ICCE UIN Hidayatullah, 2003

Wall Paragon (Peny.), *Otonomi atau Federalisme*, Ctk. Pertama, Jakarta: Harian Umum

Yusra Habib Abdul Ghani, *Self Government: Studi Perbandingan Tentang Desain Administrasi Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta: Paramedia Press, 2009

Tim Lapera, *Otonomi Pemberian negara: Kajian Kritis Atas kebijakan Otonomi daerah*, Ctk Kedua (edisi pembaruan), Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001

Titik Tri Wulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta: Prestasi pustaka, 2006

Z. Hasni, *Bung Hatta Menjawab*, Jakarta: PT Gunung Agung, Ctk. Kedua, 1979

Zakaria Ahmad, *Sekitar Keradjaan Atjech Dalam Tahun 1520-1675*, Medan: CV. Monora, 1972

Hasil Penelitian dan Makalah

Astim Riyanto, *UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Antara Idealita dan Realita Pascaotonomi Daerah dan Amandemen UUD RI Tahun 1945 Dari Perspektif Hukum Konstitusi*, Makalah dipresentasikan dalam Seminar Nasional tentang UUD Negara RI Tahun 1945, Diselenggarakan oleh DPD RI bekerjasama dengan Universitas Islam Negeri Gunung Djati, Bandung, Kamis 22 Mei 2008

Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945", Makalah Disampaikan pada, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema: *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Kebhinnekaan*, makalah disampaikan pada acara Seminar "Masa Depan Kebhinnekaan dan Konstitusionalisme di Indonesia: Peluang, Tantangan, dan Solusi". Diselenggarakan oleh International Center for Islam and Pluralism. Jakarta, 22 Juli 2008

Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, tema: *"Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan"*, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003

Johanes Usfunan, *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih Dan Demokratis*, Orasi Ilmiah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Tanggal 1 Mei 2004

Muhamad Habib, *Konsep Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Analisis Konsep Otonomi Berdasarkan Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008

Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Makalah yang disampaikan dalam FGD dengan tema "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh, diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Novemver 2006

Salman, *Perdebatan Bentuk Negara dalam UUD 1945*, Makalah yang dipresentasikan dan didiskusikan dalam kelas HTN, Program Pascasarjana, FH UII, Yogyakarta, 2011

Sufriadi, *Kewenangan Negara Dalam Memutuskan Kesesatan Aliran Keagamaan (Islam) Di Indonesia: Studi Komparatif Hukum Positif dengan Hukum Islam*,

Skripsi, Program Dual Degree Ilmu Hukum-Hukum Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009

Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Mataram bekerja sama Dengan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, *Konstruksi Pola Hubungan Pusat Daerah Dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan*, Laporan Penelitian, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Mataram Fakultas Hukum, 2009

Tim Peneliti Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, *Otonomi Daerah, Kesejahteraan Masyarakat, dan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah*, Hasil Penelitian, Kerjasama antara Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dan DPD RI, 2009

Tim Peneliti, *Menata Ulang Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, Laporan Penelitian, Kerjasama antara Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih dan DPD RI, Jayapura, 2010

Tri Cahya Indra Permana, *Pengujian Keputusan Diskresi Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2009

Tri Widodo W. Utomo, *Kebijakan Pemerintah Tentang Otonomi Daerah Menurut 5 Undang-Undang (Studi Perbandingan Terhadap UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, Serta UU Nomor 22 Tahun 1999)*, Makalah, Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara: Jawa Barat, 2000

Tri Widodo W. utomo, *Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Daerah kepada Kecamatan dan Kelurahan*, Bahan Diskusi Pada "Diklat Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah", Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I (PKP2A I) Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 7 Agustus 2004

Surat Kabar Harian

Robert Endi Jaweng, "Anomali Desentralisasi Asimetris", dalam SKH suara Pembaruan, Selasa, 21 Desember 2010

Teuku Kemal Pasha, *Walinisasi Nanggroe*, dalam SKH. Serambi, Serambi Indonesia, 15 Desember 2010 (halaman Opini)

Yusra Habib Abdul Ghani, *Wali: Suatu Model Imamah*, artikel dalam Serambi Indonesia, 26 Agustus 2008.

Majalah dan Jurnal

Eko Prasojo, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Di Indonesia: Antara Sentripetalisme Dan Sentrifugalisme*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006

Ismu Gunadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945*, dalam Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 2 Mei 2011

Tabloid *Kontras* Nomor: 506, Tahun XI tangal 10-16 September 2009.

Adli Abdullah, *Tinjauan Yuridis-Historis Lembaga Wali Nanggroe di Aceh*, dalam Jurnal Unimal, Universitas Malikul Saleh, Lhoksumawe, Vol. 1 No. 3 Tahun 2010

Majalah ModusAceh Tahun 2009, No. 26 Th. VII 19-25 Oktober 2009

Menggugat Wali Nanggroe Tanpa Sultan dalam Tabloid KONTRAS Nomor: 571|Tahun XII 17-23 Desember 2010

Ni'matul Huda, *Berkayuh Di Antara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Oktober 2008

Ronny Sautma Bako, *Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007*, Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 3, September 2008

Solly Lubis, *Aceh Mencari Format Khusus*, dalam Jurnal Hukum Vol. 01 No. 1 Tahun 2005

Teuku Kemal Pasha, *Wali Sejati Pergi*, dalam Majalah ModusAceh, No. 7 Th. VIII 7-13 Juni 2010

Wahidin Adams, *Perbandingan Hirarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia - Volume 1 Nomor 2 - September 2004

Wawan Dharma Setiawan, *Analisa Perbandingan Atas Undang Undang Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, dalam Jurnal Wacana Kinerja Volume 13 No.2 November 2010

Dokumen Resmi

International Crisis Group, *Aceh: Komplikasi Paska Konflik* (Asia Report N°139), 4 Oktober 2007

Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) *dan* Jaringan Perempuan untuk Kebijakan di NAD (JPuK), *Sejumlah Catatan Merah Untuk Ruu Pemerintahan Aceh (Press Releas*e*)*, Jakarta, 11 Juli 2006; Imparsial, *Laporan Monitoring Perkembangan Aceh Pasca MoU: 1 Januari-28 Februari 2006*, Banda Aceh, Februari 2006.

LIPI, *Pandangan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Tentang RUU Pemerintahan Aceh*, Disampaikan Dalam Rapat Dengar Pendapat Dengan Pansus RUU Pemerintahan Aceh DPR RI, Jakarta, 6 Maret 2006

Pandangan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh, Disampaikan oleh Rapiuddin Hamarung

Pada Rapat Pansus RUU Pemerintahan Aceh di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 15 Maret 2006

Pendapat dan Saran Gubernur Aceh Terhadap Laporan Insiatif Anggota DPR Aceh tentang Rancangan Qanun Wali Nanggroe dan Rancangan Qanun tentang Perubahan Pertama Atas Qanun Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Disampaikan pada Rapat Paripurna 3 Masa Persidangan III tahun 2010 Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Banda Aceh, 01 Desember 2010

Pendapat Fraksi Partai Amanat Nasional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh, Dibacakan Oleh: Ir. Sayuti Asyathri dalam Rapat Pansus RUU Pemerintahan Aceh, Jakarta, 15 Maret 2006

Pendapat Fraksi Partai keadilan Sejahtera DPR RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh, Disampaikan oleh: M. Nasir Jamil, Jakarta , 15 Shaffar 1427 H, 15 Maret 2006 M

Penjelasan DPRD NAD atas Draft UU Pemerintahan Aceh yang disampaikan oleh Ketua DPRD NAD, Sayed Fuad Zakaria di Gedung DPR RI, Jakarta, 27 Februari 2006

PSHK, *Masukan PSHK Tentang RUU tentang Pemerintahan Aceh*, disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Panitia Khusus RUU tentang Pemerintahan Aceh dengan Jaringan Demokrasi Aceh, 8 Maret 2006

Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Edisi Revisi, Ctk. Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010

Web Site

AA GN Ari Dwipayana, *Menata Desain Desentralisasi Indonesia*, Makalah lepas, didownload dari, http://senatorindonesia.org/senator/UPLOADED/files/Ari%20Dwipayana_Menata%20Desain%20Desentralisasi%20Indonesia%282%29.pdf

Herman Eriadi, "Federalisme: Masa Depan Sistem Pemerintahan Indonesia?", dalam http://hermawaneriadi.com/xmlrpc.php. C.ST. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Ctk. Ketiga, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1991

http://atjehpost.com/templates/newyorktimes/favicon.ico

http://teukukemalfasya.wordpress.com/xmlrpc.php

http://teukukemalfasya.wordpress.com/xmlrpc.php

http://www.acehinstitute.org/templates/ai/favicon.ico

http://www.andreasharsono.net/2006_02_01_archive.html

http://www.*kompas*.com/utama/news/0502/23/062439.htm

http://www.modusaceh.com/images/modus_icon.gif

http://www.suaramerdeka.com/harian/0602/20/nas16.htm.

http://www.tempo.co/read/news/2006/02/16/05574063/Permadi-Kuat-Indikasi-GAM-Ingin-Merdeka

http://www.tempo.co/hg/politik/2010/12/01/brk,20101201-295777,id.html

Kamaruzzaman Bustamam-Ahmad, *Misteri Gelar Wali Nanggroe*, dalam http://aceh.tribunnews.com/news/author/5/kamaruzzaman-bustamam-ahmad

Rusdianto, *Status Daerah Otonomi Khusus Dan Istimewa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah bebas. Didownload dari situs http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files/2012/01/Daerah-Otonomi-Khusus-dalam-Sistem-NKRI.pdf

Teuku Kemal Pasha, *Walinisasi Nanggroe*, dalam http://teukukemalfasya.wordpress.com/xmlrpc.php

Yusra Habib Abdul Ghani, *Kepentingan Nasional Acheh (1/5)*, dalam http://krueng.org/Knews/?jud=87

www.suaramerdeka.com/harian/0508/21/nas01.htm.