

## DINAMIKA POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN ACEH

**M. Rizwan, Asmuni, Azhari Akmal Tarigan**

Universitas Islam Negeri Sumatra Utara

[mrizwan@unimal.ac.id](mailto:mrizwan@unimal.ac.id) [aasmuni.tarmun7@gmail.com](mailto:aasmuni.tarmun7@gmail.com), [azhariakmaltarigan@uinsu.ac.id](mailto:azhariakmaltarigan@uinsu.ac.id),

**Abstrak:** Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa dinamika politik hukum di tingkat nasional mempengaruhi produk hukum legislasi terhadap Aceh. Studi ini mempergunakan pendekatan politik hukum untuk melihat konfigurasi politik nasional dalam pembahasan tentang kewenangan bidang syariat Islam bagi Aceh. Lahirnya UU No 11 tahun 2006 merupakan interaksi dari berbagai faktor. Pertama, konfigurasi politik yang demokratis di Indonesia sejak reformasi telah melahirkan berbagai produk hukum yang responsif dan terbuka bagi masyarakat. Termasuk diantaranya adalah lahirnya undang-undang otonomi khusus bagi Aceh. Kedua, sikap negara yang semakin akomodatif terhadap Islam sebagai sumber hukum, semangat kebangsaan untuk membantu Aceh setelah tsunami, dan juga dukungan internasional untuk perdamaian Aceh, mendorong pengakuan pemerintah pusat terhadap kewenangan Aceh dalam bidang pelaksanaan syariat Islam sebagai salah satu keistimewaan Aceh. Sikap pemerintah pusat yang responsif terhadap persoalan Aceh menunjukkan bahwa karakteristik rezim politik mempengaruhi bentuk respon terhadap persoalan-persoalan di Aceh. Pada ranah teoritik, perubahan politik hukum nasional terhadap Aceh sekaligus memperkuat teori politik hukum.

**Kata kunci:** *Politik hukum, syariat Islam, uupa, keistimewaan Aceh.*

---

**Abstract:** This research begins with the assumption that the dynamics of legal politics at the national level affect the legal products of legislation in Aceh. This study uses a political-legal approach to see the authority of the field of Islamic law for Aceh. The emergence of Law No. 11 of 2006 was caused by various factors. First, a democratic political configuration in Indonesia so as to produce legal products that are responsive and open to the public, especially the special autonomy law for Aceh. Second, the accommodative attitude of the state towards Islam which makes it a source of law, the national spirit to help Aceh after the tsunami, and also international support for Aceh peace. this encourages the central government's recognition of Aceh's authority in the field of implementing Islamic law as one of Aceh's privileges. The responsive attitude of the central government to Aceh's problems shows that the characteristics of the political

regime influence the form of response to problems in Aceh. In the theoretical realm, changes in national legal politics towards Aceh also strengthen legal political theory.

**Keywords:** *Legal politics, Islamic law, uupa, Aceh privileges*

## A. Pendahuluan

Penelitian ini berangkat dari dua asumsi bahwa politik hukum nasional yang semakin responsif terhadap keadilan bagi berbagai daerah di Indonesia sejak reformasi, mendorong pembentukan undang-undang otonomi daerah dan undang-undang otonomi khusus bagi daerah-daerah khusus dan istimewa. Asumsi kedua, bahwa kebijakan politik hukum nasional yang semakin akomodatif terhadap Islam memberi jalan yang luas kepada kesepakatan nasional bagi pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Perkembangan politik hukum nasional yang responsif dan demokratis<sup>1</sup> ditunjukkan secara mendasar oleh perubahan pasal 18 UUD 1945 menjadi tiga pasal, yaitu pasal 18, pasal 18 A dan pasal 18 B. Perubahan politik nasional sejak era reformasi mendorong tumbuhnya kesadaran nasional tentang perlunya kekuasaan politik dibagi dengan daerah, bahkan dalam skema desentralisasi awal reformasi disebut oleh Vedi R Hadiz sebagai “*the initial design of decentralisation policy meant power being distinctly shifted from Jakarta to sub-provincial kabupaten and cities/town....*”<sup>2</sup> untuk menggambarkan lompatan desentralisasi sistem pemerintahan Indonesia langsung ke level kabupaten/kota, bukan di provinsi.

Menurut Bagir Manan, perubahan pasal 18 UUD 1945 memuat sejumlah prinsip dan ketentuan berikut: pertama, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat (2)). Kedua, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya. Prinsip ini membatasi campur tangan pusat hanya pada hal-hal yang berhubungan dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*). Ketiga, prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18 A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam, tetapi ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman daerah. Keempat, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Kelima, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, seperti Aceh yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam. Keenam, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Ketujuh, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.<sup>3</sup>

1 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 45

2 Vedi R Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia A Southeast Asia Perspective*, California: Stanford University Press, 2010, hlm. 79.

3 Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Studi atas Pelaksanaan Desentralisasi dalam Bidang Kehutanan*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 195-197.

Di sisi lain, pembangunan hukum nasional pun mengarah kepada suasana hukum nasional yang demokratis. Hukum nasional yang demokratis setidaknya mempunyai karakter dan alur pikir sebagai berikut: (a) Hukum nasional dibuat sesuai dengan cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasar falsafah negara; (b) Hukum nasional dirancang untuk mencapai tahap tertentu dari tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945; (c) Hukum nasional harus menjamin integrasi bangsa dan negara baik teritori maupun ideologi, mengintegrasikan prinsip demokrasi dan nomokrasi, artinya pembangunan hukum harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat melalui prosedur dan mekanisme yang *fair*, transparan dan akuntabel; dan berorientasi pada pembangunan keadilan sosial; dan menjamin hidupnya toleransi beragama yang berkeadaban.<sup>4</sup>

Dari dasar itu kemudian lahirlah UU 22 tahun 1999 jo UU 25 tahun 1999. Selanjutnya UU 32 tahun 2004 jo UU 33 2004 yang mengatur pemerintahan daerah. Demikian juga halnya dengan UU Otonomi Khusus Papua, Aceh dan daerah Istimewa Yogyakarta. Namun demikian, bukan berarti bahwa ketika sudah ada konstruksi konstitusional yang menjadi dasar politik hukum pembentukan undang-undang otonomi daerah dan daerah istimewa maka masalah pengaturan pemerintahan daerah telah tuntas. Dalam kajian Sudi Fahmi menyimpulkan bahwa dari perspektif politik hukum pengaturan pemerintahan daerah tidak akan pernah mengalami penuntasan mengingat adanya dua kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah.<sup>5</sup>

Bagi Aceh, pembentukan UU No 11/2006 yang didahului oleh UU No 18/2001 dan UU 44/1999 yang memberikan kekhususan Aceh dalam bidang syariat Islam berada dalam satu konfigurasi politik hukum nasional yang semakin akomodatif terhadap hukum Islam, sejarah Aceh yang sangat dinamis dalam hubungannya dengan kemerdekaan Indonesia, dan hubungan yang rumit antara pemerintah pusat dengan Aceh dalam bentuk konflik politik dan bersenjata selama puluhan tahun. Dengan demikian, politik hukum nasional yang semakin responsif dan demokratis menjadi semacam trajektori yang mendukung munculnya undang-undang tentang keistimewaan Aceh yang memberikan kewenangan kepada Aceh untuk melaksanakan syariat Islam. Studi ini menggunakan pendekatan politik hukum untuk melakukan analisis terhadap interaksi politik dan hukum dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan fokus pada kewenangan dalam bidang syariat Islam.

---

4 Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional yang Demokratis serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum*, Bulletin Hukum Perbankan, Vl. 6, No. 2, Agustus 2008.

5 *Ibid.*, hlm. 224.

## B. Pembahasan

### Konfigurasi Politik dalam Pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2006

Konfigurasi politik mempengaruhi karakteristik produk hukum. Rezim politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif. Konfigurasi politik memberi implikasi pada karakteristik produk hukum. Konfigurasi politik yang demokratis menghasilkan hukum yang responsif/populistik. Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Proses pembentukannya memberi ruang partisipasi publik yang luas, dan hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan masyarakat. Sebaliknya konfigurasi otoriter menghasilkan produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan kekuasaan, bersifat positivistik-instrumentalis, yaitu menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Proses pembentukannya tertutup dari partisipasi publik.<sup>6</sup>

Kekuatan-kekuatan politik berinteraksi dalam pembentukan UU No 11/2006. Pada saat UU No 18/2001 tentang Otsus Aceh diajukan sebagai instrumen resolusi konflik Aceh, rezim politik nasional adalah rezim politik demokratis hasil pemilu 1999. Demikian juga halnya saat UU No 11/2006 dibahas, rezim politik yang berkuasa di Indonesia merupakan rezim politik hasil Pemilu 2004. Oleh sebab itu, kedua produk undang-undang tersebut merupakan produk hukum yang responsif terhadap perkembangan politik dan keamanan di Aceh secara khusus dan nasional secara umum.

Sejak tahun 1999 pasca kejatuhan Orde Baru, Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum yang terbuka dan kompetitif. Sistem multi partai yang ditutup pada masa Orde Baru kembali dibuka. Sejak 1998 hingga saat ini telah lahir ratusan partai politik, baik partai berbasis nasionalis, agama, gender bahkan partai-partai berbasis daerah.<sup>7</sup> Sehingga praktis, setelah 1998 rezim politik demokratis berkuasa di Indonesia dengan kombinasi aneh sistem multi partai dan presidensial. Sehingga tarik menarik dalam di DPR dan pemerintah sangat dinamis, karena hampir semua keputusan politik yang diambil perlu mempertimbangkan posisi ideologis atau politis setiap kekuatan politik. Berdasarkan catatan Syarifuddin Jurdi, tidak semua kekuatan politik yang muncul di Era Reformasi berhasil mentransformasikan gagasan politik dengan baik untuk menjadi kekuatan politik elektoral yang riil yang memperoleh dukungan masyarakat. Kekuatan politik tersebut dapat dibagi dalam tiga kategori, nasionalis kebangsaan, kekuatan politik berasas Islam, dan partai politik berbasis massa Islam.<sup>8</sup>

6 Mohd. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, hlm. 13-15.

7 Syarifuddin Jurdi, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia, Kontestasi Ideologi dan Kepentingan*, Kencana: Jakarta, 2016, hlm. 186.

8 *Ibid*, hlm. 187.

Menurut Sigit Pamungkas, pemilu 2004 merupakan pemilu pertama dalam kerangka konstitusi baru pasca amandemen UUD 1945. Kebaruan pemilu tersebut selain merupakan dampak dari amandemen konstitusi, juga merupakan efek dari kebebasan berpolitik para aktor politik dan *civil society*. Sigit mencatat ada beberapa kebaruan dalam sistem dan atmosfir pemilu 2004 yang merupakan pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi.<sup>9</sup>

Pertama, militer tidak lagi duduk dalam lembaga perwakilan setelah lebih dari 32 tahun konsep dwi fungsi ABRI diberlakukan di mana TNI memiliki peran keamanan dan peran sosial politik yang memungkinkan militer memiliki perwakilan dalam DPR/MPR tanpa perlu ikut pemilu. Dengan sistem pemilu 2004, TNI tidak lagi memperoleh alokasi kursi di parlemen karena seluruh kursi parlemen diperebutkan secara terbuka dalam pemilu.<sup>10</sup>

Kedua, lahirnya penyelenggara pemilu yang independen, mandiri, tetap dan nasional. Kemandirian atau independensi penyelenggara artinya orang-orang yang duduk dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU) terbebas dari unsur partai politik dan pemerintahan sebagaimana badan penyelenggara pemilu sebelumnya. Ini menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu merupakan salah satu institusi demokrasi dalam rangka menyelenggarakan pemilu yang jujur, bebas, dan rahasia. KPU memiliki struktur yang bersifat tetap dari level nasional hingga kabupaten/kota.<sup>11</sup>

Ketiga, pemilu diselenggarakan dengan menggunakan sumber daya yang besar, terutama dari sisi anggaran mencapai 3.6 triliun rupiah. Belum lagi dana kampanye yang dipergunakan oleh parpol peserta pemilu dan dana kampanye tiga pasangan capres/cawapres Wiranto-Wahid, Mega Hasyim, dan SBY-JK.

Selain membentuk konfigurasi politik di ranah legislatif, Pemilu 2004 juga melahirkan presiden pertama RI yang dipilih secara langsung dan demokratis, yaitu Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY). Terpilihnya SBY sebagai presiden RI ke-6 membuat atmosfir politik Indonesia semakin kokoh dalam transisi demokrasi. SBY dikenal sebagai jenderal intelektual yang membentuk Partai Demokrat sebagai kendaraan politiknya. SBY menjadi presiden pertama yang dipilih langsung oleh rakyat Indonesia. Pada pemilu 2004, perolehan suara SBY-JK di Aceh di bawah suara Amien Rais. Pada era inilah upaya perdamaian Aceh secara serius dirintis terutama oleh Wapres Jusuf Kalla. Dengan demikian, cukup kuat dalil untuk menunjukkan bahwa rezim politik yang lahir pada pemilu 2004 merupakan rezim politik demokratis yang kemudian mendorong secara serius penyelesaian konflik Aceh lewat jalur perundingan yang menghasilkan Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki antara Pemerintah RI dengan GAM pada 15 Agustus

---

<sup>9</sup> Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Praktik dan Teori di Indonesia*, Yogyakarta: Institut for Democracy and Welfarism, 2011, hlm. 188.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

2005 dan reformasi politik hukum. Dengan potensi tersebut, maka digodoklah UU No 11/2006 untuk menggantikan UU No 18/2001 yang telah ditolak oleh GAM sejak tahun 2001.

### **Kekuatan Politik Yang Mendorong Pembentukan Undang-Undang Baru bagi Aceh**

Hal-hal yang mendorong pembentukan Undang-Undang baru bagi Aceh di samping UU yang sudah ada seperti UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah UU cukup beragam. Peristiwa tsunami yang menimpa Aceh pada 26 Desember 2004 yang mengakibatkan ratusan ribu masyarakat Aceh meninggal dunia mendapat perhatian dunia internasional di tengah kecamuk konflik bersenjata di Aceh. Pemerintah pusat menetapkan Aceh berada dalam kondisi bencana kemanusiaan yang mendorong seluruh potensi nasional dikerahkan untuk menangani musibah tersebut.

Secara politik, hal lain yang mendorong pembentukan UU baru bagi Aceh adalah evaluasi terhadap UU Nomor 18 Tahun 2001 berkaitan otonomi khusus bagi Aceh. UU ini tidak implementatif karena kondisi politik dan keamanan di Aceh tidak mendukung terlaksananya UU ini secara optimal. Hal ini diakui oleh pemerintah dalam Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah yang menggambarkan aneka kendala yang menghambat jalannya pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi NAD. Hambatan-hambatan tersebut dikategorikan muncul dari tiga pihak, yaitu GAM, Pemerintah Provinsi NAD, dan Pemerintah pusat sendiri. Berikut analisis yang dilakukan tim naskah akademis versi pemerintah tersebut tentang kendala implementasi UU Otsus bagi Aceh.<sup>12</sup>

#### **1. Pihak GAM**

Ketika UU Otonomi Khusus dibuat, GAM boleh dikatakan tidak terlibat. Oleh sebab itu, GAM merasa tidak terikat dengan segala aturan yang ditetapkan dalam UU Otsus tersebut. Otonomi Khusus tidak termasuk dalam negosiasi politik yang ditawarkan GAM dalam perjanjian damai di Geneva, Swiss pada tanggal 10 Mei 2002, kendati pun mereka mengakui bahwa hal itu merupakan opsi tawaran pemerintah. Oleh sebab itu, GAM tidak merasa terikat dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tersebut.

#### **2. Pemerintah Provinsi NAD**

Pemerintah Provinsi NAD pun tidak sepenuhnya puas dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus tersebut. Hal itu berpunca dari adanya perbedaan yang cukup signifikan antara draft materi RUU otonomi khusus yang mereka ajukan

<sup>12</sup> Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah, hlm. 12-14.

dengan materi UU yang ditetapkan. Dalam draf RUU jumlah bab lima belas dan pasal 67. Sedangkan dalam UU. No. 18 Tahun 2001 jumlah bab hanya tinggal empat belas dan 34 pasal. Pemangkasan cukup banyak, termasuk berbagai materi yang dinilai Jakarta tidak “elok”. Misalnya, tentang lembaga legislatif yang terdiri dari Majelis Rakyat Aceh (MRA) dan Dewan Rakyat Aceh (DRA), kewenangan mencakup pertahanan internal dan laut dalam Zona Ekonomi Eksklusif serta memiliki lambang dan bendera, hubungan antara Pusat dan Provinsi NAD yang hanya bersifat konsultatif, pemerintah kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pemerintah Provinsi NAD, dan hasil pertambangan minyak dan gas bumi 90 % untuk Provinsi NAD sementara pusat hanya kebagian 10 % saja, BUMN yang beroperasi di Aceh dialihkan menjadi BUMNA milik Provinsi NAD, dan sebagainya. Selain itu, ada pula penambahan pasal misalnya tentang Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe. Pemangkasan terhadap materi-materi di atas sedikit banyak telah menimbulkan kekecewaan pada pihak Pemerintah Provinsi NAD dan masyarakat Aceh. Tuntutan Aceh dipandang Jakarta terlalu berlebihan. Komprominya adalah sebagaimana yang telah diatur nantinya dalam UU Nomor 18 Tahun 2001.

Selain faktor ketidakpuasan tersebut, kendala kedua adalah faktor keberadaan aturan pelaksana bagi UU Otsus itu yang terlalu banyak. Terlalu banyaknya qanun yang harus disiapkan oleh pemerintah Provinsi NAD sebagai tindak lanjut kehadiran UU Otonomi Khusus, seperti tentang : kepolisian, peradatan, pemilihan langsung Kepala Daerah, peradilan Syariat Islam, pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, Pemerintahan Sagoe Cut, Pemerintahan Mukim, Pemerintahan Gampong, Susduk Sagoe Banda, dan perimbangan keuangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan lain-lain membuat implementasi UU ini terbebani. Selain itu, masih perlu pula disusun puluhan Keputusan Gubernur untuk menindaklanjuti qanun-qanun di atas. Dalam pada itu, Aceh belum pula memiliki organisasi yang secara khusus menangani pembuatan qanun-qanun. Semua itu memerlukan komitmen pemimpin, organisasi, daya, tenaga, pengetahuan, dana, dan waktu yang memadai. Tanpa itu, implementasi otonomi khusus bisa terganggu.

Kendala ketiga, kurangnya konsultasi yang seyogianya dilakukan oleh pihak pemerintah Provinsi NAD dengan pemerintah pusat, sehingga banyak qanun yang telah dihasilkan tetapi belum dapat diberlakukan. Qanun-qanun tersebut dinilai masih berbau kontroversi alias bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

### **3. Pemerintah Pusat**

Pemerintah pusat merupakan institusi yang bertanggung jawab dalam menjalankan undang-undang. Khusus dalam rangka pemberian otonomi khusus kepada Provinsi NAD, sesuai penjelasan umum UU Nomor 18 Tahun 2001 ditegaskan bahwa : “...

pemerintah berkewajiban memfasilitasikan dan mengoptimalkan perannya dalam rangka percepatan pelaksanaan otonomi yang diberikan kepada Provinsi NAD”. Dalam praktik, peran pemerintah tersebut belum berjalan secara optimal. Pembimbingan kepada pemerintah provinsi dalam menyusun qanun-qanun misalnya kurang intensif, sehingga tidak saja penyusunan qanun berlangsung lamban, malahan beberapa qanun yang telah disahkan DPRD belum dapat dilaksanakan, karena adanya pertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Bahkan, menyangkut pembagian dana otonomi khusus yang menjadi hak Provinsi NAD sesuai ketentuan UU Nomor 18 Tahun 2001, pemerintah pusat masih kurang transparan dan dicurigai mengurangi apa yang menjadi hak Provinsi NAD. Sehingga tidak jarang Gubernur NAD beserta tokoh-tokoh masyarakat terpaksa datang melakukan protes ke Jakarta.

Ulama dan masyarakat sipil di Aceh sangat aktif mendorong supaya perdamaian Aceh dapat dicapai dalam waktu secepatnya. Para ulama di Aceh menyerukan supaya masyarakat berzikir dan berdoa sesudah shalat supaya pembahasan RUUPA sukses sesuai dengan aspirasi masyarakat.<sup>13</sup>

Dari penjelasan di atas dipahami sebagai sebuah solusi politik yaitu UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh tidak memperoleh dukungan yang luas dan kuat. Malah dianggap sebagai permainan pemerintah pusat untuk “melepas kepala tetapi memegang ekor.” UU Nomor 18/2001 belum melahirkan *trust* (rasa percaya) antara Aceh dan Jakarta, sehingga masing-masing pihak tidak dapat melaksanakan UU tersebut secara sungguh-sungguh. Di samping itu, GAM sebagai kekuatan politik yang memiliki pengaruh besar di tengah masyarakat Aceh saat itu berkali-kali menyuarakan secara tegas bahwa mereka masih menuntut kemerdekaan dan tidak tergoda untuk menerima otonomi.

Sofyan Djalil, dalam Rapat Kerja dengan DPR RI untuk membahas Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUUPA) pun mengungkapkan bahwa diperlukannya UU baru bagi Aceh karena GAM telah bersedia melakukan kompromi politik dengan menerima NKRI, tidak lagi memisahkan diri dari RI, dan bersedia menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan demokratis. Sofyan Djalil menjelaskan alasan diperlukannya undang-undang baru bagi Aceh:

“Oleh sebab itu, mereka (GAM-*pen*) menuntut bahwa ada perubahan atau pergantian dari undang-undang yang ada. Waktu itu persoalan adalah apakah merevisi Undang-Undang Nomor 18 atau mengganti? Dalam perdebatan kita mengatakan substansinya sama, tapi mereka mengatakan bahwa kalau merevisi itu masalah psikologis. Oleh sebab itu, akhirnya kalau kita lihat misalnya MoU

---

13 *Serambi Indonesia*, 12 Maret 2006, “Ulama Serukan Masyarakat Berdoa untuk RUUPA.”

sebenarnya adalah Undang-Undang Otonomi Khusus dengan ditambah beberapa prinsip yang mereka minta. Prinsip mereka minta yaitu adanya Partai Lokal.”<sup>14</sup>

Dengan demikian, cukup terang bahwa dorongan pembentukan undang-undang baru bagi Aceh yang lebih luas dari pengaturan dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 adalah muncul sebagai solusi politik untuk mengakomodir prinsip-prinsip yang dituntut oleh pihak GAM, yaitu salah satunya pembentukan partai politik lokal, keikutsertaan dalam proses politik di Aceh, bendera, lambang dan himne, dan pembagian sumber daya alam antara Aceh dan pusat. Sementara bagi ulama, UUPA selain memperkuat kewenangan Aceh dalam bidang politik, juga memberikan jalan bagi implementasi syariat Islam.

### **Dinamika dan Konstestasi Politik Pembahasan RUUPA**

Atmosfir pembahasan RUUPA dapat dilihat dari dua arena, yaitu arena suprastruktur politik di pusat dan daerah, dan arena infrastruktur politik di tengah masyarakat Aceh. Di tangan pemerintah pusat dan DPR RI terdapat dinamika bahwa Aceh perlu diselesaikan dengan cepat baik secara damai atau secara militer. Menurut Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUUPA) mulai dibahas setelah Badan Musyawarah (Banmus) DPR RI menugaskan Panitia Khusus (Pansus) untuk melakukan pembahasan RUUPA, pada tanggal 9 Februari 2006 dalam periode rapat III masa sidang 2005-2006. Pembahasan dimulai pada 24 Februari 2006 di mana dalam Rapat Kerja Pertama mengagendakan penjelasan Pemerintah RI terhadap RUU tentang Pemerintahan Aceh. Pimpinan Pansus terdiri dari Drs. Ferry Mursyidan Baldan (F-Partai Golkar/Ketua), RK. Sembiring Meliala (F-PDIP/Wakil Ketua), Tgk H Muhammad Yus (F-PPP/Wakil Ketua), H Soekartono Hadisarwito (F-Demokrat/Wakil Ketua), dan Drs. Joko Susilo (F-PAN/Wakil Ketua). Rapat perdana tersebut dihadiri oleh selain Pansus DPR RI, Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Kabinet, Tim Juru Runding MoU Pemerintah RI dan Perwakilan GAM.<sup>15</sup> Dari komposisi kehadiran berbagai pihak dalam rapat tersebut, terutama hadirnya GAM secara resmi dalam gedung DPR RI mengindikasikan bahwa pembahasan terhadap RUU PA terbuka secara politik.

Dalam rapat kerja (raker) pertama pembahasan RUU PA, seluruh fraksi yang hadir memberikan dukungan terhadap RUU ini, kecuali Fraksi PDI Perjuangan yang memberikan sejumlah catatan kritis. Tim Pemerintah yang saat itu diwakili oleh Mendagri M. Ma'ruf meminta salah satu Menteri lain yaitu Sofyan Djalil, salah satu putra Aceh yang menjadi Tim Perunding RI untuk menyampaikan kondisi perunding dengan GAM yang kemudian membuahkan MoU Helsinki dan alasan diperlukannya sebuah UU baru bagi Aceh. Sofyan Djalil menjelaskan sebagai berikut:

---

14 Sofyan Djalil, “Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU PA,” tanggal 24 Februari 2006.

15 Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 24 Februari 2006.

“...dalam pembicaraan di Helsinki, apa yang kemudian timbul perlunya sebuah undang-undang yang baru yang merupakan pengganti terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 sebenarnya karena latar belakangnya adalah waktu kita datang ke Helsinki, sikap dan posisi Pemerintah adalah sangat jelas yaitu GAM menerima Undang-Undang 18, Undang-Undang Pemerintahan Nanggroe Aceh Darussalam. Kemudian GAM bubar dan mereka menerima Undang-Undang Otonomi Khusus. Sedangkan posisi GAM pada waktu perundingan yaitu pada kutub yang lain. Tidak ada posisi GAM yang lain kecuali yaitu lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Aceh mereka menuntut merdeka. Dua posisi yang begitu saling bertolak belakang, kemudian dengan sabar dan intensif dibahas dengan penuh kepercayaan dan prinsip mencari penyelesaian masalah Aceh secara damai dan bermartabat, akhirnya terjadi perubahan posisi yang substansial. Perubahan posisi yang saya maksudkan yaitu GAM menerima NKRI, menerima Undang-Undang Dasar 1945, kemudian setuju menyelesaikan masalah Aceh secara damai, permanen, bermartabat dalam konteks NKRI. Kemudian karena mereka mengatakan bahwa kita waktu itu meminta supaya bahwa masalah Aceh karena-undang sudah ada di Aceh yaitu Undang-Undang Nomor 18 maka undang-undang ini kita berlakukan. Pembicaraan disana adalah kemudian mereka mengatakan kalau kami menangkap dan menerima Undang-Undang Nomor 18 berarti posisi Pemerintah yang sepenuhnya kami terima, karena, mereka mengatakan “kami telah menyeberang, kami telah merubah posisi sepenuhnya, tidak lagi menuntut merdeka, tidak menuntut lagi referendum, tidak menuntut apa pun yang sebenarnya tidak dapat diterima oleh Pemerintah Indonesia, kami terima NKRI, kami terima Undang-Undang Dasar 1945, kita selesaikan masalah secara damai, demokratis, berdasarkan prinsip-prinsip yang diajukan Pemerintah.” Oleh sebab itu mereka menuntut bahwa ada perubahan atau pergantian dari undang-undang yang ada. Waktu itu persoalannya apakah merevisi Undang-Undang Nomor 18 ataukah mengganti. Dalam perdebatan kita mengatakan substansinya sama, tapi mereka mengatakan bahwa kalau merevisi ini masalah psikologis. Oleh sebab itu akhirnya kalau kita lihat misalnya MOU sebenarnya Otonomi Khusus dengan ditambah beberapa prinsip yang mereka minta. Prinsip yang mereka minta yaitu partai lokal. Mereka mengatakan bahwa partai lokal adalah bagian dari keinginan mereka berpartisipasi dalam proses politik di Aceh....”<sup>16</sup>

Dari penjelasan Tim Pemerintah dalam penyampaian RUU tersebut, terlihat bahwa Pemerintah bertolak dari kesepakatan yang telah dibuat dengan GAM di Helsinki yang membutuhkan UU baru sebagai sarana untuk menampung aspirasi politik GAM dan menghindari adanya kesan kompromistik dari pihak GAM dengan setuju pada seluruh tawaran dan posisi politik Pemerintah. Untuk itu, sebuah UU baru diperlukan supaya

---

16 *Ibid.*

secara psikologis GAM dianggap menerima otonomi khusus tetapi dalam bentuk yang mereka sepakati. Untuk meyakinkan DPR RI terhadap RUU tersebut Tim Pemerintah melalui Sofyan Djalil menambahkan:

“Saya merasakan bahwa RUU yang telah disusun sudah sesuai dengan harapan dan spirit yang kita bicarakan di Helsinki. Dan apapun yang dimasukkan di sini saya pikir itu berasal dari undang-undang yang telah ada sebelumnya dan masih dalam konteks negara konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana disampaikan oleh Pemerintahan dalam penjelasan RUU tadi.”<sup>17</sup>

Pemerintah berusaha membangun rasionalisasi supaya DPR RI dapat menerima RUU tersebut di satu sisi dan di sisi lain tim Pemerintah berusaha untuk menjaga supaya kesepakatan Helsinki tidak dijadikan bahan polemik oleh para politisi di Senayan.

Dukungan terhadap pembahasan RUU Pemerintahan Aceh datang juga dari Dewan Perwakilan Daerah yang melihat bahwa RUU ini merupakan titik tolak bagi penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang damai, sejahtera, adil dan beradab. Sri Kadarawati dari DPD RI menyampaikan:

“Sungguh tidak dapat dipungkiri, kami telah pergi ke Aceh pasca MoU, dua kali dan nampaknya memang kemajuan dari suasana yang kondusif di Aceh tidak dapat dipungkiri. Bahkan kami sampai ke Sabang juga aman. Oleh karena itu tentu kita menyadari bahwa kita perlu menempatkan RUU pemerintahan Aceh menjadi hal yang sangat prioritas meskipun target waktu yang diharapkan pemerintah singkat sekali. Dalam hal ini DPD juga telah menempatkan pembahasan RUU Aceh ini hal yang sangat prioritas, oleh karenanya juga perlu saya jelaskan bahwa terlebih dahulu DPD telah membentuk Pansus, Ini bukan pansus tandingan, tetapi karena kita juga mewakili daerah dan harus mendengarkan aspirasi dari daerah. Ini terkait dengan apa yang disampaikan kepada kami yaitu, rancangan undang-undang yang berasal dari DPRD Nanggroe Aceh Darussalam.”<sup>18</sup>

Seterusnya sejumlah fraksi di DPR menyampaikan pandangan politik mereka terhadap RUU yang diajukan pemerintah. Fraksi Golkar yang diwakili Abdul Gafur, menyampaikan:<sup>19</sup>

“RUU yang terdiri 40 bab dan 206 pasal yang secara garis besar dijelaskan oleh Saudara Menteri Dalam Negeri secara komprehensif membanggakan kita semua dan menimbulkan harapan, di samping tentu ada kegelisahan-kegelisahan yang selama ini berkembang sebelum ini dibentangkan secara komprehensif seperti hari ini.”

---

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

Sementara itu Fraksi PPP yang disampaikan Andi M Ghalib mendukung RUUPA karena menurutnya:<sup>20</sup>

“Menurut saya, inilah undang-undang yang terbaik mestinya juga berlaku untuk daerah lain, kalau mau melihat Indonesia maju pesat, jangan pemerintah memegang setengah-setengah, sebetulnya ini kuncinya. Jadi, kalau kita mau memberikan ini kepada Aceh, dan berhasil nanti, saya kira daerah lain tidak ada masalah sepanjang dalam wadah NKRI.”

Fraksi Demokrat yang diwakili Benny K Harman juga menyampaikan hal senada:<sup>21</sup>

“....dengan demikian kami berpandangan bahwa rancangan undang-undang ini kalau nantinya menjadi undang-undang jelas merupakan respon untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang sudah lama diderita oleh rakyat Aceh, sehingga dengan demikian kami pun mengharapkan bahwa undang-undang ini nantinya akan menciptakan situasi damai berkepanjangan di Aceh.”

Sikap lebih konservatif diperlihatkan Fraksi PDI-P yang secara kritis menyampaikan tiga parameter terhadap pembahasan RUUPA tersebut yang disampaikan Idham dari Fraksi PDIP:

”Yang pertama, kita harus komit, kita harus tidak beranjak satu lubang jarum pun dari konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena apa? Karena semua paradigma, paradigma filosofis, paradigma politis, paradigma yuridis, dan paradigma sosiologis terkandung dalam konstitusi itu.”

Namun demikian, perbandingan cara pandang fraksi-fraksi dapat dikatakan tidak terlalu kontras dan bertolak belakang, karena semua fraksi mengharapkan perdamaian Aceh tetap berlangsung dengan baik. Fraksi PAN masuk lebih substansial dengan mendetilkkan lagi penjelasan tentang bentuk pemerintahan yang ingin dibentuk di Aceh, hal ini disampaikan oleh Sayuti Asyathri dari F-PAN dalam menanggapi penjelasan tim pemerintah:

“Kami juga belum temukan dalam penjelasan tersebut bagaimana Pemerintah menyajikan satu bentuk paradigma model Pemerintahan yang ingin dicapai.... yang menggambarkan bagaimana terjadinya relasi-relasi dalam hubungan antara Wali Nanggroe, Syariat, Budaya dan Adat serta sistem politik yang dikaitkan dengan kebutuhan Aceh dan relasinya dengan paradigma pembangunan politik nasional.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

Sayuti juga mempertanyakan kesungguhan Pemerintah untuk memberikan peluang kepada Aceh, tidak hanya secara simbolik tetapi juga secara substansif dalam hal kewenangan Pemerintahan Aceh:

“Kita juga bertanya, ketika Pemerintah memasukkan kata Pemerintahan Aceh yang kemudian didisiplinkan kata tersebut dalam ketentuan umum, hasil dari disiplin terhadap istilah Pemerintahan Aceh tersebut menggambarkan bahwa Pemerintahan Aceh yang dimaksud tidak seperti oleh nama Pemerintah Aceh, ternyata yang dimaksud adalah Pemerintah Provinsi atau semacam itu. Apakah ini suatu bentuk siasat simbolik terhadap Aceh yang artinya hanya memperoleh hiburan-hiburan tetapi tidak pada substansi.”<sup>22</sup>

Sikap yang diperlihatkan Fraksi PAN sepertinya mewakili suatu situasi di tengah masyarakat Aceh yang kurang mempercayai Pemerintah. Hal senada disuarakan oleh para ulama di Aceh yang meminta supaya kewenangan Aceh tidak dipangkas karena adanya informasi sejumlah pemangkasan telah dilakukan oleh Mendagri terkait substansi RUUPA, sehingga para ulama meminta Pansus DPR RI untuk mengembalikan kembali substansi RUUPA sebagaimana yang diajukan oleh masyarakat Aceh melalui DPR NAD. Seperti diaporkan Hr. Serambi Indonesia seorang ulama meminta “RUUPA jangan dipangkas karena itu aspirasi dari masyarakat Aceh.”<sup>23</sup>

Walaupun pada putaran awal pembahasan cukup terbuka dan penuh semangat karena didorong oleh situasi Aceh pasca tsunami, pada perjalanan pembahasan RUU Pemerintahan Aceh ini berjalan cukup alot di DPR RI.

Pada Mei 2006, pembahasan RUU ini sudah hampir final. Endah Nurdiana, Adviser Kemitraan Untuk Pembaharuan Tata Kelola Pemerintahan Untuk Program Aceh dan Papua, menyebutkan bahwa:<sup>24</sup>

“Terlepas dari isu pemberian amplop oleh pemerintah kepada anggota panitia khusus rancangan, tampaknya pembahasan rancangan ini sudah melewati masa-masa kritis. Lebih dari 1.100 daftar isian masalah sudah selesai dibahas. Baik DPR maupun pemerintah telah menunjukkan keseriusan dalam menjaga komitmen untuk menjaga perdamaian di Aceh melalui pengesahan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang menjadi salah satu komitmen memorandum of understanding (MOU) di Helsinki.”

Gambaran alotnya pembahasan RUUPA ini tergambar dari penjelasan Nurdiana di atas, yaitu paling kurang terdapat 1.100 Daftar Isian Masalah (DIM) bahkan menurut Risalah Rapat Pansus RUUPA. DIM-nya mencapai 1446, yang harus diselesaikan oleh DPR

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Serambi Indonesia*, 11 Maret 2006, “Pansus RUU PPA Minta Dukungan.”

<sup>24</sup> Endah Nurdiana, “Membangun Kesejahteraan dan Perdamaian Aceh,” *Koran Tempo*, 16 Mei 2006.

RI dan Pemerintah untuk merampungkan UU ini. Silang pendapat dan tarik menarik kepentingan politik bergulir deras di Jakarta. Sehingga salah seorang anggota DPR RI dari Fraksi Demokrat menyampaikan dalam pembahasan RUUPA ajakan untuk tidak membenturkan keberadaan RUU tersebut dengan prinsip Negara Kesatuan. Teuku Rifki Harsya dari Fraksi Demokrat menyampaikan:

“Bahwa dalam pembahasan RUU ini tidak dipertentangkan secara diametral dengan tuntutan masyarakat akan adanya kekhususan atau keistimewaan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di Aceh karena tuntutan tersebut pada dasarnya sejalan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintahan Negara sebagaimana digariskan secara jelas pada Pasal 18 ayat 1, ayat 5 dan ayat 6, pasal 18a ayat 1 dan ayat 2, pasal 18 b ayat 1 dan ayat 2 UUD 1945.

Di Aceh, setidaknya terdapat empat draft RUUPA yang disampaikan oleh tiga universitas di Aceh, yaitu Universitas Syiah Kuala, Universitas Malikussalaleh, dan IAIN Ar-Raniry (sekarang UIN), dan DPR Provinsi NAD. Keempat draft ini kemudian dipertemukan dalam sebuah musyawarah besar di Banda Aceh yang kemudian disatukan dalam sebuah draft versi Pemerintah Provinsi NAD dengan membentuk tim perumus UU Pemerintahan Aceh.

Dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh juga diundang sejumlah pakar Tata Negara yaitu Prof Dr Sri Soemantri, SH, Prof. Dr. Ismail Suny, SH, dan Prof Dr. Satya Arinanto, SH, dalam RDPU tanggal 26 Februari 2006. Dalam pembahasan tersebut, Prof Sri Soemantri menyebutkan bahwa:

“Saya mencatat bahwa membuat Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh ini harus mempertimbangkan tiga hal yaitu yang pertama NKRI itu sendiri, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai fundamental dari negara kita ini, dan yang ketiga adalah nota kesepahaman MoU. Rancangan Undang-Undang ini saya anggap berhasil apabila dapat menyatukan ketiga hal itu di dalam satu naskah Undang-Undang.”<sup>25</sup>

Prof Dr Ismail Suny SH menyatakan bahwa draft RUU Pemerintahan Aceh yang diusulkan oleh DPRD NAD tidak membawa kepada sistem federalisme sebagaimana dikhawatirkan sejumlah kalangan akademisi dan politisi. Ismail Suny menjelaskan dalam RDPU dengan Pansus RUU ini bahwa:

“Dengan pasal 12 dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintah Aceh menyebutkan, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan

---

25 Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.

pemerintah Aceh sebagaimana dimaksud pada pasal 111 yang belum diatur dalam Undang-Undang ini agar diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Itu berarti kekuasaan yang selebihnya atau di dalam ilmu federasi, *distribution of powers*, diserahkan kepada pemerintah pusat, bukan pemerintah Aceh. Dengan demikian ini berarti bahwa pembagian kekuasaan menuju ke arah unitarisme bukan ke arah federalisme.”<sup>26</sup>

Dengan penjelasan dari pakar tata negara ini sudah cukup jelas bahwa pemberian keistimewaan dan kekhususan untuk Aceh melalui UU Nomor 11/2006 tidak merubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara federal karena residu kekuasaan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan bentuk federasi di mana residu kekuasaan diserahkan kepada pemerintah negara bagian.

Sementara pakar ilmu politik dari Universitas Gadjah Mada (UGM) yang juga memberikan pendapat dalam RDPU, Prof Dr. Ichlasul Amal justeru melihat bahwa secara politik otonomi berarti seluruh urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah, sehingga penggunaan istilah urusan wajib adalah tidak tepat. Ichlasul Amal menyampaikan:

”....Namanya otonomi, urusannya diserahkan, tidak ada urusan wajib. Dan kalau Bapak-Bapak tahu itu sudah dihitung, jumlahnya 257 urusan wajib dari pusat yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu berupa pelayanan. Ini kan hal yang aneh, tidak ada dalam Undang-Undang, tetapi kemudian dalam prakteknya begitu. Nah ini kemudian yang dalam pandangan masyarakat Aceh ini, ayat 3 ini jangan-jangan lebih dari itu. Lalu ada hal-hal yang misalnya saja nanti yang ditakutkan, bentuk dari Peraturan Pemerintah sebagai kelanjutan dari draft Undang-Undang ini. Jadi kalau sudah ada Ppnya, malah nanti Ppnya lebih kejam dari Undang-Undang ini.”<sup>27</sup>

Kekuatiran ini kemudian hari memang terbukti ketika sejumlah turunan dari UU No. 11/2006 terkendala dan menjadi polemik antara pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh. Bahkan, sebagaimana ada peraturan turunan UU yang belum diselesaikan oleh pemerintah pusat kendati kerap ditanyakan oleh kalangan pemerintah Aceh, DPR Aceh dan aktivis di Aceh.

### **Partisipasi Masyarakat Luas**

Partisipasi masyarakat sangat tinggi dalam pembahasan RUUPA di Aceh. Menurut penjelasan Penjabat Gubernur Aceh dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Panitia Khusus (Pansus) mengutarakan bahwa proses pembentukan RUUPA di Aceh berlangsung cepat dan datang dari berbagai jalur seperti DPRD, Pemda, masyarakat

---

26 Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.

27 Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.

dan jalur Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Prosesnya berlangsung secara simultan, menjangkau semua aspirasi, pembahasan berlangsung intensif dan relatif singkat. Draft hasil pembahasan inilah yang disatukan oleh DPRD NAD untuk disampaikan kepada Pemerintah. Draft yang disampaikan tersebut kemudian menjadi acuan Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri untuk dibahas kembali dengan Pemerintah Aceh, DPRD NAD dan wakil dari GAM. Setelah melalui serangkaian proses di pemerintah, diterbitkan Amanat Presiden (Ampres) untuk menyampaikan draft tersebut kepada DPR RI.<sup>28</sup>

Proses penyusunan RUU PA di level Aceh juga disampaikan oleh Ketua Tim Advokasi Aceh dari DPRD NAD, Azhari Basyar. Dalam pemaparan di depan Pansus RUU PA, Azhari Basyar menjelaskan bahwa Luasnya partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU PA ini DPRD NAD menindaklanjuti MoU Helsinki dengan melaksanakan Rapat Panitia Musyawarah (Panmus) yang antara lain menetapkan Panitia Khusus XVIII/ Tahun 2005 yang diberi tugas menyusun RUU-PA. Pansus ini mulai melaksanakan tugas tanggal 29 September 2005 melalui rapat-rapat internal dan semiloka yang diikuti multistakeholders dan organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya setelah proses pembahasan awal muncul pokok-pokok pikiran yang kemudian dikembangkan dalam naskah draft RUUPA yang masing-masing dibuat oleh tiga universitas di Aceh, yaitu Universitas Syiah Kuala, IAIN Ar-Raniry, dan Universitas Malikussaleh.<sup>29</sup>

Luasnya partisipasi masyarakat di Aceh dalam pembentukan RUUPA versi Aceh digambarkan oleh Azhari Basyar sebagai berikut:

“Untuk terwujudnya draft RUU-PA yang memenuhi prinsip PATA (Partisipatif, Akomodatif, Transparan dan Akuntabel), Pansus XVIII telah melaksanakan 33 (tiga puluh tiga) pertemuan/diskusi publik/uji naskah, baik dilaksanakan dengan berbagai elemen masyarakat di Banda Aceh, seperti ulama, akademisi, LSM, AMM, GAM, Aceh Civil Society Task Force, Jaringan Demokrasi Aceh, Masyarakat Adat, Jaringan Perempuan untuk Kebijakan, KPUD, organisasi kepemudaan dan kemahasiswaan maupun melalui roadshow ke berbagai kota seperti Lhokseumawe, Meulaboh, Medan dan Jakarta.”<sup>30</sup>

Oleh sebab itu, tidak mengherankan bahwa draft RUUPA yang dibawa oleh DPRD NAD kepada Pemerintah merupakan sebuah akumulasi yang dianggap oleh rakyat Aceh sebagai draft milik rakyat Aceh. Namun, dalam perjalanan pembahasannya di Jakarta, draft RUUPA versi Aceh mengalami perjalanan yang tidak mudah, dan bahkan berlangsung secara alot seperti telah dibahas sebelumnya.

28 Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 27 Februari 2006.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

Di luar arena parlemen, dinamika pembahasan, dorongan, masukan, tekanan dan bahkan kontroversi terjadi di luar di tengah-tengah masyarakat. Apabila dirunut pada jalur perdamaian Aceh yang berakhir dengan MoU Helsinki, terlihat bahwa tidak semua komponen politik nasional sepakat terhadap MoU Helsinki, walaupun mereka sepakat dengan penyelesaian konflik Aceh secara damai. Masalah pertama dalam penyusunan RUU tentang penyelenggaraan di Aceh adalah posisi MoU Helsinki. Pemerintah menjelaskan bahwa MoU Helsinki bukanlah dokumen hukum berupa perjanjian internasional yang harus memperoleh pengesahan DPR, tetapi sebuah *break trough* dalam *internal conflict resolution*. Hal ini sejalan dengan sikap politik pemerintah yang menganggap masalah GAM merupakan masalah internal dalam negeri. Sehingga masalah perundingan dengan GAM dan muatan MoU Helsinki merupakan sikap politik pemerintahan SBY untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan mencerminkan kebijakan politik SBY untuk dibicarakan dengan DPR. Sebagai konsekuensinya, ada potensi bahwa hasil kesepakatan politik antara Pemerintah RI-GAM ketika dibicarakan dengan DPR dapat mengalami revisi, penyesuaian dan b penyempurnaan.<sup>31</sup>

Oleh sebab itu, Yusril Ihza Mahendra selaku Menteri sekretaris negara saat itu mengatakan” “yang sepakat dengan GAM itu pihak Pemerintah. Tetapi, ada hal tertentu yang tidak dapat digantungkan ke pemerintah. Untuk membuat undang-undang pemerintah tidak sendiri, tetapi melibatkan DPR. Harus ada juga *reasoning* itu.”<sup>32</sup>

Selain ini, tiga kampus utama di Aceh yaitu Universitas Syiah Kuala, IAIN Ar-Raniry dan Universitas Malikussaleh masing-masing membentuk tim perancang RUU PA. Tim Unsyiah diketuai oleh Prof Dr Amiruddin A Wahab, Universitas Malikussaleh terdiri dari antara lain Harun Ismail, SH, MH, M Rizwan Haji Ali, MA dan Amrizal J Prang, SH, MH. Tim IAIN Ar-Raniry diketuai oleh Prof Dr Syahrial Abbas, M.Ag. selain draft dari tiga lembaga pendidikan tinggi tersebut, juga terdapat draft dari ACSTF, DPR NAD dan Pemda NAD. Masing-masing pihak tersebut mengajukan RUU dengan judul yang agak berbeda-beda. Usulan yang cukup progresif justeru muncul dari tim Universitas Malikussaleh dan ACSTF yang langsung kemudian dipakai oleh pembentuk UU No 11/2006.

Pada bulan September dan Oktober 2005, tiga kampus di Aceh selesai menyusun draft rancangan undang-undang versi masing-masing dan menyerahkannya kepada Pemerintah Provinsi NAD. Berdasarkan pada dokumen-dokumen yang ada tersebut, pembahasan, penyelerasan dan kompilasi dilakukan secara partisipatif untuk disusun menjadi satu draft yang dibawa dalam Seminar Raya pada tanggal 11-12 Oktober 2005. Di sisi lain, DPRD NAD juga membentuk Kelompok Kerja Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pemerintahah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dipimpin

---

31 Tim Penyusun, *Sejarah Lahirnya UU Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif di Aceh)*, Banda Aceh: Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretariat DPR Aceh, 2009, hlm. 107.

32 *Ibid.*

oleh M Jamal Yunus dan Andriman Kimat. Selanjutnya DPRD NAD membentuk Pansus XVIII yang diketuai Azhary Basar dengan tugas: 1. menghimpun berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan RUUPA; 2. menghimpun berbagai versi RUUPA dari berbagai lembaga formal dan informal; 3. melakukan *hearing* dengan berbagai komponen masyarakat yang memiliki kapasitas untuk itu; 4. Mengikuti berbagai seminar, lokakarya yang berkaitan dengan RUUPA; 5. Mensosialisasi RUUPA kepada masyarakat; 6. Melakukan studi komparatif yang berkaitan dengan RUUPA.<sup>33</sup>

Proses lainnya ialah pengawalan terhadap pembahasan RUUPA di DPR RI dengan membentuk Tim Advokasi dan Sosialisasi RUUPA yang dipimpin oleh Raihan Iskandar, Lc dan Abdullah Saleh, SH. Selain itu juga ada draft versi Forum LSM Aceh/ACSTF yang diduga merupakan draft yang diajukan oleh GAM melalui mereka kepada DPRD NAD pada Oktober 2005.<sup>34</sup>

Untuk memperoses percepatan pembentukan RUU PA yang partisipatif, sebuah lembaga swadaya masyarakat, *Kemitraan*, memfasilitasi upaya pelibatan berbagai komponen masyarakat dalam merumuskan draft RUUPA guna menampung seluas mungkin aspirasi dari berbagai komponen masyarakat Aceh. Hal itu mendorong munculnya berbagai dialog, seminar, semiloka, diskusi publik serta rapat kerja yang melibatkan wakil-wakil GAM, tokoh-tokoh masyarakat, dan komponen masyarakat sipil. Pada 11-12 Oktober 2005 sebuah Seminar Raya dengan jumlah peserta mencapai 800 orang, perwakilan dari Unsyiah, IAIN ar-Raniry, dan Universitas Malikussaleh menyampaikan presentasi hasil draft masing-masing kepada seluruh peserta seminar. Ketiga draft tersebut kemudian dirumuskan menjadi draft Pemerintah NAD yang digodok oleh sebuah Komisi Perumus.<sup>35</sup>

Pada 24 Oktober 2005, Ahmad Farhan Hamid, selaku ketua Forum Bersama (Forbes) Aceh di DPR RI, terlibat mereview draft yang sudah disusun di Aceh dan menyarankan supaya Aceh menyusun draft terbaik. Kendati mengalami perdebatan yang alot, para pihak di Aceh akhirnya menyepakati satu draft yang akan dikirim ke Jakarta setelah melewati serangkaian uji publik, konsultasi ahli, dan publikasi luas di Aceh, Medan dan Jakarta, akhirnya DPRD NAD menetapkan satu draft yang RUU tentang Pemerintahan Aceh pada akhir November 2005.<sup>36</sup>

Proses penyusunan draft yang partisipatif di Aceh merupakan sebuah langkah maju dalam pembangunan hukum di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa penyusunan UU bagi daerah lain yang juga memiliki otonomi khusus dan keistimewaan tidak seluas yang ada di Aceh. Dapat dibayangkan, dari Aceh saja tersedia lima buah draft yang dibahas

---

33 *Ibid.*, hlm. 110.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*, hlm. 112.

36 *Ibid.*, hlm. 113.

secara terbuka dalam berbagai pertemuan. Kemudian draft-draft tersebut didialogkan, dikritisi, diekspose secara terbuka untuk memperoleh masukan.

Menurut Bivitri Susanti, RUUPA bukanlah rancangan undang-undang biasa. RUU ini paling tidak memiliki tiga kekhususan, yaitu: *Kekhususan yang pertama*, RUU PA akan menanggung beban sebagai turunan dari sebuah nota kesepahaman yang kontroversial. Karena itu, hampir dapat dipastikan pembahasan substansi RUU ini akan berjalan alot apabila tidak ada langkah-langkah khusus yang menyertainya.

*Kekhususan yang kedua*, sebagai bagian dari sebuah upaya perdamaian yang sekian lama dinantikan, proses yang inklusif menjadi prasyarat yang tak dapat ditolak lagi. Proses penyusunan dan pembahasan yang partisipatif dan transparan akan menjadi bagian dari proses perdamaian itu sendiri. Sebab dalam proses itulah akan terkumpul masukan dan terjadi 'internalisasi' dan proses memahami substansi RUU sehingga akan membantu masyarakat untuk memantau implementasi undang-undang itu nantinya. RUU PA juga menanggung beban sebagai bagian dari upaya membangun kembali Aceh, bukan hanya dalam arti fisik tetapi lebih jauh lagi, RUU ini juga akan menjadi sarana dalam membangun masyarakat (society) Aceh. Dan membangun Aceh di sini bukan hanya paska-tsunami, tetapi membangun kembali masyarakat Aceh yang sudah sekian lama hidup dalam suasana represif.

*Kekhususan yang ketiga*, RUU PA mempunyai jangka waktu penyusunan yang tidak dapat ditawarkan lagi, yaitu hanya kurang lebih enam bulan. Suatu waktu yang singkat untuk sebuah RUU yang substansinya bahkan belum pernah dibicarakan sebelum Nota Kesepahaman ditandatangani pada 15 Agustus 2005.<sup>37</sup>

### **Kontestasi Isu Syariat Islam dalam Pembahasan RUUPA**

Dalam analisis Arskal Salim, upaya untuk pemberlakuan syariat Islam di Indonesia selalu diwarnai oleh ketegangan politik segitiga antara para pembelanya (*proponent*) dengan penentangannya (*opponent*) dan penolakan dari negara yang ragu-ragu menyebut dirinya sebagai negara sekuler.<sup>38</sup> Hal ini juga terbukti dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh ketika masuk dalam perdebatan seputar isu syariat Islam. Namun, pandangan Arskal Salim tersebut terkoreksi untuk kasus Aceh dalam konteks bahwa Pemerintah dan DPR RI tidak menolak pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Perdebatan justeru terjadi pada dua komponen yaitu di level parpol dan organisasi keagamaan non-Islam sebagaimana akan kita bahas, bukan pada level pemerintah. Hal ini berbeda dengan situasi di era 1950-an di mana negara yang sedang memperkuat Pancasila sebagai ideologi negara berhadapan dengan upaya ulama di Aceh yang ingin memperkuat

---

37 Bivitri Susanti, **Undang-Undang untuk Aceh Yang Berkeadilan, Sejahtera, dan Demokratis**, <https://parlemen.net/?p=1480>, diakses tanggal 24 Juni 2019 pukul 11.45 Wib.

38 Arskal Salim, *Challenging The Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*, Hawaii: Univesrity of Hawai'i Press, 2008, hlm. 2.

identitas keislaman di kawasan mereka, sehingga para ulama kemudian memilih untuk memperkuat identitas keislaman yang mengakibatkan Aceh kemudian terlibat konflik panjang dengan negara.<sup>39</sup>

Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh dicatat oleh Otto Syamsuddin Ishak berlangsung dalam kontestasi tiga varian nasionalisme, yaitu keislaman, keacehan dan keindonesian. Varian keislaman yang diwakili oleh partai-partai politik Islam atau partai politik yang memiliki warna keislaman mendukung RUU Pemerintahan Aceh. Dari varian keacehan sudah pasti memiliki posisi yang jelas mendukung pembentukan RUU tersebut. Sementara di varian nasionalisme keindonesiaa, terdapat perbedaan pandangan, namun sikap mereka umumnya mendukung dengan syarat tidak mengancam eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>40</sup>

Para pembentuk RUU Pemerintahan Aceh berdebat panjang tentang isu syariat Islam di Aceh. Otto Syamsuddin Ishak mencatat bahwa kontestasi tentang isu syariat Islam bukan hanya terjadi dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh, tetapi sudah ada sejak pembahasan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh. Setidaknya terdapat tiga varian ideologis yang terlibat dalam kontestasi syariat Islam di Aceh dalam pembahasan di parlemen dan diluar parlemen. Varian nasionalis non-keagamaan yang diwakili oleh PDI-Perjuangan menolak pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Varian keislaman di DPR-RI mendukung pemberlakuan syariat Islam. Dan varian Ke-Acehan yang mendukung syariat Islam. Dalam frame PDI-P syariat Islam merupakan ancaman bagi Pancasila, sehingga mereka menolak pemberlakuan syariat Islam di Aceh.<sup>41</sup>

Pada pembahasan syariat Islam dalam RUU Pemerintahan Aceh juga terjadi perbedaan pendapat di kalangan partai-partai politik. Menurut salah satu pembahas RUU Pemerintahan Aceh dari fraksi PKS, M Nasir Jamil, pembahasan tentang isu Islam atau syariat Islam dalam perumusan RUU Pemerintahan Aceh tidak terlalu berlarut. Nasir Jamil menerangkan:

“Para wakil Aceh yang terlibat dalam pembahasan RUU PA ini bersikap merespon terhadap isu-isu keislaman yang muncul dalam pembahasan kalau ada yang ada memberi pandangan yang berseberangan. Para anggota DPR RI lainnya tidak terlalu mempersoalkan syariat Islam, termasuk asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Hal ini barangkali disebabkan sudah ada UU No 44/1999 yang memang sudah memberikan keistimewaan Aceh dalam bidang agama.”<sup>42</sup>

39 *Ibid.*, hlm. 144.

40 Otto Syamsuddin Ishak, *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme*, Banda Aceh: Bandar Publishing, 2013, hlm. 166.

41 *Ibid.*, hlm. 156.

42 Wawancara penulis dengan M Nasir Jamil, anggota DPRA 2004-2009, DPR RI 2009-2014, dan 2014-2019, salah satu anggota DPR RI dari Aceh yang terlibat dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh. Wawancara dilakukan tanggal 16 Februari 2019 di Lhokseumawe.

Nasir Jamil juga menjelaskan bahwa disebabkan isu-isu keislaman tidak terlalu banyak dipersoalkan maka pembahasan tentang makna keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan juga tidak terlalu dibahas mendalam. Hal itu sudah dianggap bagian tidak terpisahkan dengan Aceh.

“Justeru yang menjadi perdebatan panjang adalah tentang nama RUU ini. Tapi kemudian karena kalau persoalan nama ini kita bahas lebih dulu dapat membuat pembahasan menjadi lambat, maka pembahasan kemudian masuk ke substansi, sehingga kalau substansinya sudah bisa diterima, kecurigaan terhadap nama RUU Pemerintahan Aceh dapat berangsur hilang”<sup>43</sup>

Dalam pembahasan Rapat RUU Pemerintahan Aceh muncul juga pertanyaan dari organisasi-organisasi keagamaan dari luar Islam tentang pasal penerapan syariat Islam di Aceh. Hal ini misalnya tercermin dalam RDPU tanggal 22 Maret 2006 antara Pansus RUU Pemerintahan Aceh dengan MUI, Persatuan Gereja-Gereja Indonesia, Konferensi Wali Gereja Indonesia, Perwakilan Umat Budha Indonesia, Parisada Hindu Dharma, dan Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia, di mana mayoritas organisasi keagamaan selain MUI mempertanyakan tentang eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia dalam RUU tersebut dan tentang bentuk penerapan syariat Islam di Aceh.<sup>44</sup>

### C. Penutup

Sebagai kesimpulan, politik hukum yang melahirkan UU No 11 tahun 2006 merupakan interaksi dari berbagai faktor. Pertama, konfigurasi politik yang demokratis di Indonesia sejak reformasi telah melahirkan berbagai produk hukum yang responsif dan terbuka bagi masyarakat. Termasuk diantaranya adalah lahirnya undang-undang otonomi khusus bagi Aceh. Kedua, sikap negara yang semakin akomodatif terhadap Islam sebagai sumber hukum, semangat kebangsaan untuk membantu Aceh setelah tsunami, dan juga dukungan internasional untuk perdamaian Aceh, mendorong pengakuan pemerintah pusat terhadap kewenangan Aceh dalam bidang pelaksanaan syariat Islam sebagai salah satu keistimewaan Aceh. Sikap pemerintah pusat yang responsif terhadap persoalan Aceh menunjukkan bahwa karakteristik rezim politik mempengaruhi bentuk respon terhadap persoalan-persoalan di Aceh. Pada ranah teoritik, perubahan politik hukum nasional terhadap Aceh sekaligus memperkuat teori politik hukum Mahfud MD. Isu syariat Islam merupakan salah satu isu yang diperdebatkan secara nasional, tetapi dalam pembahasan UU Nomor 11 Tahun 2006, isu syariat Islam tidak mendapat penolakan dari kekuatan-kekuatan politik yang ada saat itu. Hal ini disebabkan kekuatan politik nasional mengakui keistimewaan Aceh dalam bidang syariat Islam.

---

43 *Ibid.*

44 Risalah RDPU, 22 Maret 2006.

## Daftar Pustaka

- Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional yang Demokratis serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum*, *Bulletin Hukum Perbankan*, Vl. 6, No. 2, Agustus 2008.
- Bivitri Susanti, **Undang-Undang untuk Aceh Yang Berkeadilan, Sejahtera, dan Demokratis**, <https://parlemen.net/?p=1480>, diakses tanggal 24 Juni 2019 pukul 11.45 Wib.
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007.
- Endah Nurdiana, "Membangun Kesejahteraan dan Perdamaian Aceh," *Koran Tempo*, 16 Mei 2006.
- Mohd. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah.
- Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 24 Februari 2006.
- Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.
- Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 27 Februari 2006.
- Serambi Indonesia*, 11 Maret 2006, "Pansus RUU PPA Minta Dukungan."
- Serambi Indonesia*, 12 Maret 2006, "Ulama Serukan Masyarakat Berdoa untuk RUUPA."
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Praktik dan Teori di Indonesia*, Yogyakarta: Institut for Democracy and Welfarism, 2011.
- Sofyan Djalil, "Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU PA," tanggal 24 Februari 2006.
- Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Studi atas Pelaksanaan Desentralisasi dalam Bidang Kehutanan*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Syarifuddin Jurdi, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia, Kontestasi Ideologi dan Kepentingan*, Kencana: Jakarta, 2016.
- Tim Penyusun, *Sejarah Lahirnya UU Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif di Aceh)*, Banda Aceh: Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretariat DPR Aceh, 2009.
- Vedi R Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia A Southeast Asia Perspective*, California: Stanford University Press, 2010.

Arskal Salim, *Challenging The Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*, Hawai: Univesrity of Hawai'i Press, 2008.

Otto Syamsuddin Ishak, *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme*, Banda Aceh: Bandar Publishing, 2013.

Wawancara penulis dengan M Nasir Jamil, anggota DPRA 2004-2009, DPR RI 2009-2014, dan 2014-2019, salah satu anggota DPR RI dari Aceh yang terlibat dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh. Wawancara dilakukan tanggal 16 Februari 2019 di Lhokseumawe.