

## IMPLEMENTASI HUKUM PEMERINTAH DAERAH PADA PROVINSI ACEH

Muhammad Rifqi Maulana<sup>1</sup>, Muhammad Akbar Siregar<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Magister Hukum Universitas Samudra

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Katolik Santo Thomas

Email : Advokatrifqimaulana@gmail.com<sup>1</sup>, muhammadakbarsiregar@gmail.com<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Implementasi hukum pemerintahan daerah merupakan aspek penting dalam mewujudkan prinsip-prinsip otonomi daerah yang demokratis, efisien, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membuat terjadinya pergeseran signifikan dalam pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah. Namun dalam praktiknya, undang-undang ini menghadapi berbagai tantangan, seperti tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antarlembaga, dan terbatasnya kapasitas kelembagaan di tingkat daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana pemerintahan daerah diimplementasikan secara efektif serta mengidentifikasi hambatan normatif maupun praktis dalam pelaksanaan pemerintah daerah khususnya di Provinsi Aceh. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini menemukan bahwa keberhasilan implementasi yang bergantung pada konsistensi regulasi, sumber daya manusia yang kompeten, serta komitmen politik yang kuat dari pemerintah daerah. Temuan ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi penyempurnaan kebijakan hukum pemerintahan daerah Provinsi Aceh di masa mendatang.

**Kata kunci:** Otonomi; Pemerintahan Daerah; Provinsi Aceh.

### ABSTRACT

*The implementation of regional government law is an important aspect of realizing the principles of democratic, efficient, and accountable regional autonomy. Law Number 23 of 2014 on Regional Government has brought about a significant shift in the distribution of governmental affairs between the central and regional governments. However, in practice, this law faces various challenges, such as overlapping authorities, weak interagency coordination, and limited institutional capacity at the regional level. This study aims to analyze the extent to which regional government is implemented effectively and to identify both normative and practical obstacles in the administration of regional government, particularly in Aceh Province. Using a normative juridical approach, this study finds that successful implementation depends on regulatory consistency, competent human resources, and strong political commitment from the regional government. These findings are expected to provide recommendations for improving regional government legal policies in Aceh Province in the future.*

**Keywords:** Aceh Province; Autonomy; Regional Government.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (*unitary state*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip Federalisme

seperti Otonomi Daerah. Ada sebuah kolaborasi yang “unik” berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi.

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menun-

jukkan kepada kita bahwa susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada negara dalam negara, seperti halnya negara federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk negara kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. (Radjab 2005)

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah mengatur tentang desentralisasi dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia. Pengaturan tentang desentralisasi asimetris ditemukan dalam Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dalam Pasal 18A ayat (1) diamanatkan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Lebih lanjut dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) diatur bahwa (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam Undang-Undang. (Sanur L. 2020)

Menurut Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, setiap pemerintah daerah diberi kesempatan untuk menjalankan kewenangan yang menjadi hukum daerahnya. Pemerintah daerah juga dapat menjajaki manfaat pembangunan daerahnya sesuai dengan ketentuan hukum. Pemerintah daerah diminta untuk produktif dan imajinatif dalam mengembangkan kemampuan daerah untuk memajukan kinerja daerahnya. (Mustikarini 2012)

Pemberian status otonomi khusus bagi Aceh di atur berdasarkan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang mencabut UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh

Darussalam. Undang-Undang Pemerintahan Aceh mengatur beberapa kekhususan, antara lain, terkait dengan Kewenangan Khusus Gubernur Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh/Kabupaten/Kota (DPRA/K), Partai Politik Lokal, Wali Nanggroe, pengakuan terhadap Lembaga Adat, Syari’at Islam, dan Mahkamah Syari’ah.

Dalam diktum menimbang dikemukakan bahwa pemerintahan mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi; ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari’at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Simamora Birman 2021)

## B. Permasalahan

Berdasarkan uraian singkat diatas, artikel ini akan mengkaji berbagai aspek Implementasi Hukum Pemerintah Daerah pada Provinsi Aceh, termasuk dinamika politik, sosial, dan ekonomi yang menyer-

tainya. Melalui analisis yang komprehensif, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai dampak otonomi khusus terhadap proses rekonsiliasi dan pembangunan di Aceh.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan riset normatif yang menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Tujuan dari penelitian kualitatif adalah untuk memperoleh pemahaman, pengembangan teori dan penggambaran fenomena secara kompleks. (Neuman 2014) Data diperoleh dari kajian pustaka yang berisi konsep substansial yang terkait dengan problem yang dibahas, serta pemberitaan media massa yang dianggap relevan. Data yang telah dikumpulkan, kemudian diklasifikasi berdasarkan sub analisis yang sesuai. Referensi untuk landasan teoritis diperoleh melalui pelacakan jurnal-jurnal dan sumber-sumber yang berkaitan dengan topik pembahasan di internet. Semua data kemudian dianalisis melalui teori bersama dengan temuan langsung penulis di lapangan untuk menghasilkan sebuah hasil riset yang komprehensif, kemudian diakhiri dengan penarikan kesimpulan dan beberapa rekomendasi.

## III. PEMBAHASAN

### A. Prinsip Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Dalam Hubungan Kekuasaan

Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara kesatuan ialah pemerintah pusat. Adapun prinsip dan titik berat negara kesatuan ialah bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*Central Government*) sedangkan

Pemerintah Daerah (*Local Government*) memiliki kewenangan/ kekuasaan di dasarkan pada penerapan asas desentralisasi.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gejagverhouding*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. (Mahfud 1999)

Menurut Mahfud MD, suatu kekuasaan yang tidak dipencar bukanlah kekuasaan yang dapat diterima di negara demokrasi, melainkan merupakan kekuasaan yang terjadi di negara-negara dengan sistem politik yang absolut dan otoriter. Pemencaran kekuasaan secara horinzontal (ke samping) melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *chek and blance*, sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur apa saja kewenangan, hak dan kewajiban daerah. Sedangkan otonomi khusus dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus yang sesuai dengan daerah tersebut.

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Istilah otonomi ini dapat diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari segi ketata negaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara dan perihal pemerintahan daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusat bergantung kepada bentuk dan susunan negaranya, yakni apakah negara itu berbentuk kesatuan atau berbentuk serikat. (Lubis 1983)

Daerah merupakan bagian yang integral dalam sistem politik dan pembangunan nasional, karena itu garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah harus konsisten dengan wawasan dan sistem politik nasional. Masalah pemerintahan daerah itu merupakan masalah nasional yang berada dalam kerangka sistem politik nasional, dengan demikian konsep pemerintahan daerah tidak lain adalah sub sistem pemerintahan nasional. Oleh karena itu pengkajian masalah pemerintahan daerah terlebih masalah otonomi khusus tidak dapat dilepaskan dari sistem pemerintahan nasional.

Di sepanjang sejarah pertumbuhan dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia, khususnya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami pergeseran-pergeseran garis kebijaksanaan dan perubahan-perubahan aturan hukum, hal ini terjadi untuk menemukan pola pemerintahan daerah yang benar-benar konsisten dengan isi dan semangat UUD 1945.

Beberapa ajaran dan teori tentang pemberian otonomi kepada daerah telah dicoba diterapkan melalui undang-undang. Kepustakaan mengenal beberapa jenis otonomi dilihat dari segi sistem yang dianut, yaitu teori otonomi materil, teori otonomi formal, teori otonomi rill, teori otonomi seluas-luasnya namun pada akhirnya Indonesia sampai pada pilihan ajaran semangat Pancasila dan UUD 1945 yang berasas persatuan dan kesatuan bangsa yaitu otonomi yang “luas dan bertanggung jawab”.

Yang dimaksud dengan otonomi materil, formil dan otonomi rill adalah:

1. Otonomi Materil adalah urusan yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga. Urusan tersebut diperinci secara tegas, pasti, diberi batas-batas, (*limitatif*), “*zakelijk*” dan dalam prakteknya penyerahan ini dilakukan dalam undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan
2. Otonomi Formal adalah sebaliknya dari otonomi materil. Urusan yang diserahkan tidak dibatasi dan tidak “*zakelijk*”. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang menurut pandangannya adalah kepentingan daerah, untuk kemajuan dan perkembangan daerah. Batasnya ialah, bahwa daerah tidak boleh mengatur urusan yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Selain daripada itu pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.
3. Otonomi Rill adalah kombinasi atau campuran otonomi materil dan otonomi formal. Di dalam undang-undang pembentukan daerah, pemerintah pusat menentukan urusan-urusan yang dijadikan pangkal untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Penyerahan ini merupakan otonomi materil. Kemudian setiap waktu daerah dapat meminta tambahan urusan kepada pemerintah pusat untuk dijadikan urusan rumah tangganya sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah. Penambahan penyerahan urusan pemerintahan daerah dilakukan dengan undang-undang penyerahan masing-masing urusan.

Hal tersebut di atas sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwasanya ada tiga sistem rumah tangga daerah yakni:

1. Rumah tangga formal, dalam sistem ini pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci;
2. Rumah tangga materil, dalam sistem ini ada pembagian wewenang, tugas dan

- tanggung jawab yang rinci antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
3. Rumah tangga nyata (rill), sistem ini lazim disebut sistem otonomi nyata atau otonomi rill. Disebut nyata karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan faktor-faktor yang nyata.

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup intraksinya yang utama yaitu: Politik, Ekonomi, serta Sosial Budaya. Di bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokrasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas.

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good common weal*).

Menurut Roger H. Sultau tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya “berkembang serta menyelenggarakan dayanya sebebaskan mungkin (*the freest possible development and creative self-expression of its members*)”. dan menurut Harold J. Laski “menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal” (*creation of those onditions under which the member of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 “Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada awal era reformasi, muncul wacana federalisme yang diusung oleh Amin Rais dengan bendera Partai Amanat Rakyat (PAN). Menurut PAN, negara sebesar Indonesia akan lebih demokratis jika dikelola secara federal, karena cara itu lebih memberi kebebasan dan keleluasaan kepada negara-negara bagian atau daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri dengan tetap terikat kepada Negara Republik Indonesia. Negara besar seperti Indonesia cenderung otoriter jika dikelola dalam bentuk negara kesatuan, karena dengan bentuk itu pasti akan terjadi upaya penyeragaman yang bersifat memaksa.

Desentralisasi pada hakikatnya adalah untuk menciptakan efisiensi dan inovasi dalam pemerintahan daerah. Disamping itu pengaturan otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia akan dapat menimbulkan disintegrasi bangsa apabila dalam penerapannya tidak konsisten dengan apa yang telah dituangkan dalam undang-undang itu sendiri, tetapi akan lebih dikhawatirkan lagi disintegrasi bangsa timbul akibat daerah-daerah yang tidak diberi otonomi khusus akan memberontak, oleh sebab itu penulis berpendapat bahwa perbedaan otonomi khusus dengan otonomi biasa tak obahnya bagaikan anak kandung dan anak tiri.

Beberapa dekade terakhir ini banyak orang mulai memikirkan tentang masa depannya dalam kaitan dengan berbangsa dan bernegara. Dalam hal ini, terkait dengan akankah tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan melihat situasi sekarang, atau akankah memisahkan diri dengan kata lain menjadi negara merdeka.

Dari beberapa pemikiran yang muncul, setidaknya beberapa usulan yang mengkristal adalah: menuntut otonomi khusus, federalisme, dan yang terakhir menjadi negara merdeka. Situasi ini muncul dengan melihat kondisi bangsa Indonesia yang tidak lagi kondusif untuk didiami oleh masyarakat pluralitas. Terutama dengan gencarnya kelompok tertentu yang memak-



sakan penegakan Syariat Islam di Indonesia. Belum lagi soal dominasi suku tertentu dan semakin kurang dipercayanya kinerja pemerintah Indonesia dan para legislator.

Persoalan ini memang menjadi persoalan daerah yang selama ini tidak puas dengan kebijakan pemerintah pusat. Dari beberapa daerah yang tidak puas itu, masing-masing mempunyai landasan dan juga tindakannya masing-masing. Daerah Aceh misalnya, meskipun sebagai daerah Islam, ternyata sebagian telah bergerak menjadi satu kekuatan bersenjata, yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Begitu pula sebagian anak Papua yang berjuang melalui Gerakan Papua Merdeka (GPM). Riau sendiri dalam ketidakpuasan yang sama, memilih lebih rasional, dengan mewujudkan pada gagasan-gagasan dan wacana yang lebih dapat diterima oleh semua pihak. Bahwa memang banyak pula yang memilih untuk merdeka, namun itu masih sebatas wacana. Karena tidak diwujudkan dalam suatu gerakan bersenjata ataupun perjuangan-perjuangan politik yang nyata.

Dalam konteks Pengaturan otonomi khusus dalam NKRI banyak hal yang bisa dikritisi secara konprehensif, mengingat banyak daerah yang menuntut untuk mendapatkan perlakuan yang sama yaitu Otonomi Khusus. Dalam proses itu pasti masalah dan kendala bervariasi dari satu daerah dengan daerah lain. Ini merupakan tantangan yang harus dijawab melalui kepemimpinan pemerintah pusat dalam mensupervisi pelaksanaan kebijakan otonomi khusus. Hakikat otonomi khusus adalah terdepan dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, desentralistik, tertib dan maju dalam wadah NKRI. (Simamora Birman 2021)

## B. Legalitas Status Keistimewaan dan Kekhususan Aceh

Aceh, sebuah provinsi di Indonesia, telah lama menjadi sorotan karena konflik yang berkepanjangan antara pemerintah pusat dan kelompok separatis. Sejarah panjang Aceh sebagai wilayah yang

memiliki keunikan budaya dan kekayaan sumber daya alam telah menciptakan ketegangan dan ketidak-adilan dalam pengelolaannya. Namun, dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding Helsinki* pada tahun 2005, Aceh resmi memasuki era pasca konflik. Harapan publik adalah bahwa perjanjian perdamaian ini akan menyelesaikan berbagai permasalahan sosial dan ekonomi yang selama ini menghambat pembangunan di Aceh. (Shah 2019) Salah satu aspek penting dalam perjanjian damai ini adalah pemberian otonomi khusus bagi Aceh, yang memberikan kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola wilayahnya sendiri.

Meskipun Aceh diberlakukan model otonomi khusus, di tengah keberlangsungan otonomi daerah yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sempat menjadi diskusi panjang yang sangat serius dari berbagai kalangan. Namun pada akhirnya, dalam perjalanan waktu penerapan otonomi khusus tersebut, situasi pro-kontra tidak terjadi lagi bahkan oleh beberapa pakar yang menyebutnya sebagai “desentralisasi asimetrik” dapat diterima secara meluas di kalangan masyarakat Indonesia. Meskipun penerapan otonomi khusus tersebut dengan alasan dan tujuan yang berbeda, bahkan dengan model yang berbeda. (Suharyo 2018) Seperti halnya daerah Aceh yang diberikan status keistimewaan sekaligus khusus oleh Pemerintah RI.

Sejak pengakuan status daerah istimewa dan kewenangan khusus oleh Negara kepada Aceh untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya, sebenarnya telah melalui proses perjalanan yang panjang. (Hindari 2022) Selain itu juga, pengakuan istimewa terhadap Aceh karena perjuangan dan nilai-nilai kultural masyarakat yang tetap terjaga secara turun-temurun sebagai landasan moral, spiritual dan kemasyarakatan.

Terkait legalitas status keistimewaan maupun kekhususan Aceh terebut, tercatat setidaknya ada tiga peraturan penting yang pernah diberlakukan, di antaranya; pertama, Keputusan Perdana Menteri RI No.1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh. Adapun cakupan keistimewaannya meliputi soal agama, peradatan, dan pendidikan. Kedua, pasca penerbitan Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Undang-Undang ini merupakan undang-undang pertama yang khusus mengatur Aceh. Undang-undang ini termasuk undang-undang yang pendek, sebab hanya terdiri dari 13 pasal. Cakupan keistimewaan Aceh didefinisikan sebagai kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, pendidikan, adat, dan peran serta ulama dalam proses penetapan kebijakan daerah (*Qanun*).

Ketiga, pengakuan negara atas status keistimewaan dan kekhususan Aceh ditetapkan melalui diberlakukannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Undang-undang ini merupakan perpaduan harmonis antara Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Aceh. Undang-undang ini termasuk undang-undang yang panjang yakni memiliki 273 pasal. Kandungan di dalam Undang-Undang ini tidak ada definisi baru mengenai keistimewaan Aceh. Namun langsung kepada soal urusan wajib lainnya menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh. (Haryanto 2021).

### C. Implementasi Regulasi Otonomi Khusus di Provinsi Aceh

Setelah UUPA berlaku, ditemukan beberapa permasalahan dalam implementasinya. Dalam hal peraturan turunan dari UUPA, ditemukan bahwa masih terdapat 3

(tiga) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang belum dan Pengawasan PNS Provinsi Aceh dan Kabupaten/Kota. *Kedua*, RPP tentang Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Aceh. *Ketiga*, RPP tentang Penyerahan Prasarana, Pendanaan, Personil, dan Dokumen Terkait dengan Pendidikan Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah. Demikian pula dalam tataran *Qanun*, terdapat 59 (lima puluh sembilan) Rancangan *Qanun* Aceh, yang harus diselesaikan sebagai implementasi UUPA dengan rincian 47 (80%) judul *Qanun* telah berhasil disetujui bersama untuk disahkan/ditetapkan dan diundangkan menjadi *Qanun* Aceh. Sementara itu, 12 (20%) Rancangan *Qanun* belum berhasil disetujui bersama untuk disahkan/ditetapkan dan diundangkan menjadi *Qanun* Aceh.

Saat ini UUPA juga dihadapkan pada permasalahan Revisi sebagai akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Terdapat 2 (dua) Putusan MK atas pengujian terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh, yang dikabulkan yaitu Putusan MK No. 35/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016. Putusan MK Perkara No. 35/PUU-VIII/2010, amar putusan yaitu membatalkan Pasal 256 UUPA:

Pasal 256

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

Sementara itu, Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016, amar putusan yaitu Pasal 67 ayat (2) huruf g UUPA dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana.

Pasal 67 ayat (2) huruf g

*tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;*

Selain Putusan MK tersebut, terdapat pula Putusan MK pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu) yang terkait dengan UUPA, yaitu Putusan MK Perkara No. 61/PUU-XV/2017 dan Putusan MK Perkara No. 66/PUU-XV/2017. Hal ini karena dalam pembentukan UU tentang Pemilu tidak dilakukan konsultasi dan tidak mendapatkan pertimbangan dari DPRA sebagaimana seharusnya yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UUPA. Permasalahan mengenai Pemilihan Umum ini terjadi karena undang-undang mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan undang-undang mengenai Pemilihan Umum telah mengalami beberapa kali perubahan namun tidak diikuti oleh perubahan UUPA. (Sanur L. 2020)

#### IV. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam kerangka negara kesatuan, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat, namun pemerintah daerah diberi kewenangan melalui asas desentralisasi sebagai wujud pemencaran kekuasaan secara vertikal yang sejalan dengan prinsip demokrasi. Dari berbagai teori otonomi yang berkembang, baik otonomi materiil, formal, maupun riil, Indonesia pada akhirnya memilih konsep otonomi yang luas dan bertanggung jawab dengan berlandaskan pada semangat Pancasila dan UUD 1945.

Terkait Aceh secara khusus, status keistimewaan dan kekhususan daerah ini terbentuk melalui proses sejarah yang panjang, ditandai oleh tiga tonggak regulasi penting yaitu Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/Missi/1959 yang mencakup

keistimewaan di bidang agama, adat, dan pendidikan, kemudian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan, dan pada akhirnya UUPA yang memadukan undang-undang keistimewaan dengan undang-undang otonomi khusus sebelumnya. Pemberian otonomi khusus ini juga tidak dapat dilepaskan dari konteks penyelesaian konflik, terutama pasca penandatanganan MoU Helsinki pada tahun 2005, sehingga sering disebut sebagai bentuk desentralisasi asimetrik yang kini telah diterima secara luas oleh masyarakat Indonesia.

Namun demikian, implementasi UUPA di lapangan masih menghadapi berbagai kendala. Masih terdapat sejumlah Rancangan Peraturan Pemerintah turunan UUPA yang belum tuntas, sementara dari 59 Rancangan *Qanun* yang direncanakan, baru sekitar 80 persen yang berhasil disahkan dan sisanya masih tertunda. Di samping itu, UUPA juga telah beberapa kali diuji materi di Mahkamah Konstitusi, antara lain melalui Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010 dan Nomor 51/PUU-XIV/2016 yang berdampak pada pembatalan maupun perubahan sejumlah pasal. Persoalan lain muncul akibat ketidak-sinkronan antara UUPA dengan Undang-Undang Pemilu yang terus mengalami perubahan tanpa diikuti oleh revisi UUPA, sehingga menimbulkan persoalan hukum yang berulang, termasuk terkait kewajiban konsultasi dengan DPRA yang tidak selalu dipenuhi dalam proses pembentukan undang-undang terkait.

#### V. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, pemerintah pusat bersama Pemerintah Aceh perlu segera menuntaskan berbagai peraturan turunan yang masih tertunda, baik Rancangan Peraturan Pemerintah maupun Rancangan *Qanun*, agar pelaksanaan UUPA dapat berjalan lebih optimal dan tidak menyisakan kekosongan hukum. Selain itu, harmonisasi antara UUPA dengan peraturan perundang-undangan nasional lainnya, khususnya yang berkaitan



dengan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, perlu dilakukan secara berkala melalui revisi yang memperhatikan mekanisme konsultasi dengan DPRA sebagaimana diamanatkan dalam UUPA.

Pemerintah pusat juga perlu merumuskan kerangka kebijakan yang lebih jelas mengenai kriteria dan batasan otonomi khusus agar penerapannya tidak menimbulkan kesan diskriminatif antardaerah dan dapat diterima secara adil oleh seluruh wilayah di Indonesia. Di samping itu, diperlukan mekanisme evaluasi yang berkelanjutan terhadap pelaksanaan UUPA, termasuk menindaklanjuti putusan-putusan Mahkamah Konstitusi secara cepat sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan. Yang tidak kalah penting, dialog dan komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah harus terus diperkuat mengingat sensitivitas isu otonomi khusus yang berkaitan dengan aspirasi politik lokal, agar otonomi khusus benar-benar berfungsi sebagai instrumen pemersatu bangsa dan bukan menjadi sumber disintegrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Lubis, M. Solly. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumi, Cet. Pertama, 1983.
- Mahfud, M.D., Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mustikarini, W A & Fitriyasi, D. *Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2007*. Jakarta: Proceeding Simposium Nasional Akuntansi 15., 2012.
- Neuman, W. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches Seventh Edition*. USA: Assex: Pearson Education Limited, 2014.

Radjab, Dasril. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

### Jurnal

- Haryanto, Wawan dan Syamsuddin. "Otonomi Khusus Dan Implikasi Yuridis Legislasi Hukum Nangroe Aceh Darussalam." *Jurnal Islamic Family Law*. 2 (3)., 2021.
- Hindari, Fitri. "Keberadaan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh Dalam Rangka Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat di Aceh." *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari*. 22 (2), 2022.
- Sanur L., Debora. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh." *Jurnal Politica*, 2020.
- Shah, Ritesh Shah and Cardozo, Mieke Lopes. "Education and social change in post-conflict and post disaster Aceh." *International Journal of Educational Development*. 38, 2019.
- Simamora Birman, Asnawi E, Andrizal A. "Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Analisis Hukum*, 2021.
- Suharyo. "Otonomi Khusus Di Papua Dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan Masyarakat." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. 5 (3), 2018.