

No. Reg: 201060000040556

LAPORAN PENELITIAN



URGENSI PEMBENTUKAN TIM PENGAWAL UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEBERLANGSUNGAN OTONOMI KHUSUS ACEH

Ketua Peneliti

Mutiara Fahmi, Lc., MA

NIDN: 2009077304

NIP: 197307092002121002

Anggota:

1. Zahlul Pasha, S.Sy., M.H
2. Nyak Fadlullah, S.H., M.H

Klaster	Pengembangan Dasar Program Studi
Bidang Ilmu Kajian	Syari'ah dan Hukum
Sumber Dana	DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2020

PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
OKTOBER 2020

**LEMBARAN IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN
PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN LP2M UIN AR-RANIRY
TAHUN 2020**

1. a. Judul : Urgensi Pembentukan Tim Pengawal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Implikasinya Terhadap Keberlangsungan Otonomi Khusus Aceh
- b. Klaster : Pengembangan Dasar Program Studi
- c. No. Registrasi : 201060000040556
- d. Bidang Ilmu yang diteliti : Syari'ah dan Hukum

2. Peneliti/Ketua Pelaksana
 - a. Nama Lengkap : Mutiara Fahmi, Lc., MA
 - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
 - c. NIP : 197307092002121002
 - d. NIDN : 2009077304
 - e. NIPN (ID Peneliti) : 200907730407001
 - f. Pangkat/Gol. : III/D
 - g. Jabatan Fungsional : Lektor
 - h. Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)

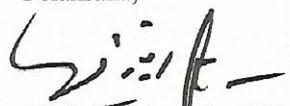
 - i. Anggota Peneliti 1
 - Nama Lengkap : Zahlul Pasha, S.Sy., M.H
 - Jenis Kelamin : Laki-laki
 - Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)
 - j. Anggota Peneliti 2
 - Nama Lengkap : Nyak Fadhullullah, S.H., M.H
 - Jenis Kelamin : Laki-laki
 - Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)

3. Lokasi Kegiatan :
4. Jangka Waktu Pelaksanaan : 7 (Tujuh) Bulan
5. Tahun Pelaksanaan : 2020
6. Jumlah Anggaran Biaya : Rp. 25.000.000
7. Sumber Dana : DIPA UIN Ar-Raniry B. Aceh Tahun 2020
8. *Output* dan *Outcome* : a. Laporan Penelitian; b. Publikasi Ilmiah; c. HKI

Mengetahui,
Kepala Pusat Penelitian dan Penerbitan
LP2M UIN Ar-Raniry Banda Aceh,

Dr. Anton Widyanto, M. Ag.
NIP. 197610092002121002

Banda Aceh, 19 Oktober 2020
Pelaksana,


Mutiara Fahmi, Lc., MA
NIDN. 2009077304

Menyetujui:
Rektor UIN Ar-Raniry Banda Aceh,

Prof. Dr. H. Warul Walidin AK., MA.
NIP. 195811121985031007

**URGENSI PEMBENTUKAN TIM PENGAWAL UNDANG-
UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG
PEMERINTAHAN ACEH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP
KEBERLANGSUNGAN OTONOMI KHUSUS ACEH**

Ketua Peneliti:

Mutiarah Fahmi, Lc., MA

Anggota Peneliti:

Zahlul Pasha, S.Sy., M.H.; Nyak Fadhlullah, S.H., M.H

Penelitian ini bertujuan menelaah kehadiran Tim Pengawal UUPA yang secara umum ditujukan untuk memastikan agar pasal-pasal dalam UUPA berjalan sebagaimana mestinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Tim Pengawal UUPA penting dilakukan disebabkan perangkat kerja Pemerintah Aceh dan DPRA yang ada tidak secara khusus memiliki kompetensi dan kemampuan memahami aturan dalam UUPA. Pembentukan Tim Pengawal UUPA baik oleh Pemerintah Aceh dan DPRA dikarenakan tuntutan pasal dalam UUPA bahwa setiap terdapat perubahan terhadap UUPA maka harus melalui konsultasi dan pertimbangan DPRA dan Gubernur Aceh, sehingga Tim Pengawal UUPA diharapkan dapat memberikan masukan terhadap kedua lembaga tersebut tatkala ada upaya untuk mengubah ketentuan dalam UUPA. Kehadiran Tim Pengawal UUPA terhadap kekhususan Aceh tidaklah berdampak secara langsung. Hal ini dikarenakan sifat Tim Pengawal hanya sebatas tim pembantu pemerintahan Aceh yang dibentuk secara temporer untuk memberi masukan terhadap keberlakuan UUPA selama ini.

Keywords: *Tim Pengawasan, UUPA, Otonomi Khusus*

KATA PENGANTAR



Syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT dan salawat beriring salam penulis persembahkan kepangkuan alam Nabi Muhammad SAW, karena dengan rahmat dan hidayah-Nya penulis telah dapat menyelesaikan laporan penelitian dengan judul **“Urgensi Pembentukan Tim Pengawal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Implikasinya Terhadap Keberlangsungan Otonomi Khusus Aceh”**.

Dalam proses penelitian dan penulisan laporan ini tentu banyak pihak yang ikut memberikan motivasi, bimbingan dan arahan. Oleh karena itu penulis tidak lupa menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
2. Ibu Ketua LP2M UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
3. Bapak Kepala Pusat Penelitian dan Penerbitan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
4. Para Narasumber, baik dari Tim Pengawasan UUPA Pemerintah Aceh; Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA DPRA, Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh, dan Ketua DPRA
5. Terima Kasih kepada semua pihak yang tidak mungkin kami sebut satu persatu disini atas telah bantuan yang telah diberikan dalam penyelesaian penelitian ini.

Akhirnya hanya Allah SWT yang dapat membalas amalan mereka, semoga menjadikannya sebagai amal yang baik.

Harapan penulis, semoga hasil penelitian ini bermanfaat dan menjadi salah satu amalan penulis yang diperhitungkan sebagai ilmu yang bermanfaat di dunia dan akhirat. *Amin ya Rabbal 'Alamin.*

Banda Aceh,
Ketua Peneliti,

Mutiara Fahmi, Lc., MA

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
ABSTRAK.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
BAB II : LANDASAN TEORI	
A. Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus.....	9
B. Otonomi Khusus Aceh dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006	13
C. Pembentukan Tim Pengawal UUPA	16
D. Tim Pengawal UUPA sebagai Kebijakan Diskresi.....	19
BAB III : METODE PENELITIAN	
A. Objek Penelitian	24
B. Sumber Data	25
C. Tempat Penelitian	26
D. Teknik Pengumpulan Data.....	26
E. Analisa Data	28
F. Sistematika Pembahasan	29
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Urgensi Pembentukan Tim Pengawal UUPA.....	31
1. Perspektif Pemerintah Aceh.....	31
2. Perspektif DPRA	37
B. Dualisme Pembentukan Tim Pengawal UUPA.....	45
1. Kewenangan Tim Pengawal UUPA Pemerintah Aceh.....	48
2. Kewenangan Tim Pengawal UUPA DPRA.....	50

3. Hubungan Tim Pengawal UUPA Pemerintah Aceh dengan Tim Pengawal UUPA DPRD.....	55
C. Implikasi Pembentukan Tim Pengawal UUPA Terhadap Keberlangsungan Otonomi Khusus Aceh.....	56
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran-saran.....	72
DAFTAR PUSTAKA	73
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
BIODATA PENELITI	

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Objek Penelitian	24
Tabel 2: Sumber Data Penelitian	25
Tabel 3: Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh	47
Tabel 4: Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA	51
Tabel 5: Perbandingan Kewenangan Tim Pengawasan UUPA dengan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA.....	53
Tabel 6: Peraturan Pelaksana UUPA	62
Tabel 7: Kendala Penetapan NSPK.....	65

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aceh menjadi salah satu daerah yang mendapatkan kewenangan istimewa untuk mengurus daerahnya berdasarkan prinsip *asymmetrical decentralization*. Kewenangan desentralisasi asimetris itu diberikan untuk Aceh setelah melalui berbagai konflik dan pergolakan politik panjang, mulai dari Pemberontakan DI/TII oleh Teungku Daud Beureueh hingga Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pimpinan Hasan Tiro.

Desentralisasi asimetris dalam bentuk otonomi khusus diperoleh Aceh setelah tercapainya kesepakatan lewat *Memorandum of Understanding Helsinki between the Governement of Republic Indonesia and the Free Aceh Movement* (Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka), yang lebih dikenal MoU Helsinki. Meskipun sebelumnya, sebelum adanya MoU Helsinki, ada tiga regulasi berlaku di Aceh yang isinya mengatur tentang kekhususan dan keistimewaan Aceh. Ketiga regulasi itu adalah Keputusan Perdana Menteri Nomor 1/Missi/1959 atau yang dikenal dengan “Keputusan Missi Hardi”, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Secara umum, MoU Helsinki terdiri atas enam bagian, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan Aceh, hak asasi manusia, amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat, pengaturan keamanan, pembentukan

misi monitoring Aceh; dan penyelesaian perselisihan. Untuk melaksanakan poin-poin dalam MoU tersebut, dibuatlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) sebagai pijakan legalitasnya. Kehadiran UUPA diharapkan mampu menjadi pedoman dan payung hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa UUPA memuat beberapa kekhususan yang diberikan untuk Aceh, yakni kelembagaan adat melalui Lembaga Wali Nanggroe, kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam, penerapan syari'at Islam, penentuan lagu daerah dan lambang daerah, kelembagaan peradilan adat, Pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi, dapat melakukan kerjasama luar negeri hingga bidang politik daerah dengan adanya partai politik lokal dan calon independen dalam pemilukada.

Dalam perjalanannya, keberlakuan UUPA tidak selamanya berjalan mulus. Seringkali UUPA dianggap bermasalah ketika norma pasal-pasal nya menegaskan kepentingan pihak atau kelompok tertentu, sehingga upaya hukum pun ditempuh untuk menilai kekuatan mengikatnya (Pasha, 2018). Sejauh ini, setidaknya terdapat beberapa pasal dalam UUPA yang dianggap bermasalah sehingga telah mengubah norma pasal-pasal tersebut dari bunyi awalnya. Berbagai perubahan tersebut ada yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui *judicial review*, dicabut oleh DPR melalui proses *legislative review* maupun perubahan lewat proses *executive review* (Djamil, 2017). Berikut beberapa

norma pasal UUPA yang telah berubah sejauh ini. *Pertama*, perubahan UUPA yang terjadi melalui proses *judicial review*, yakni menimpa Pasal 256 UUPA yang mengatur tentang calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota di Aceh sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d UUPA, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak UUPA diundangkan. Namun, ketentuan tersebut dicabut dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010.

Selain itu, juga ikut menimpa Pasal 67 Ayat (2) huruf g yang mengatur tentang persyaratan calon kepala daerah yang tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan dengan hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun yang diajukan oleh mantan Gubernur Aceh Abdullah Puteh, juga dikabulkan oleh MK lewat Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016. Dalam putusannya, MK menilai pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Putusan MK itu pula sejalan dengan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 dalam kasus serupa dengan pemohon berbeda yang meminta mantan terpidana korupsi boleh mengikuti Pilkada, sekaligus menguatkan Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 sebelumnya, yang menyebutkan bahwa seorang mantan narapidana dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dengan memenuhi syarat tertentu, antara lain mengumumkan secara terbuka di hadapan umum, bahwa yang bersangkutan pernah dihukum penjara.

Kedua, perubahan melalui proses *legislative review* oleh DPR, yaitu pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 UUPA ayat (1), (2), serta (4) melalui UU

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Di dalam Pasal 571 huruf d UU Pemilu terbaru disebutkan bahwa Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2), serta (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Keseluruhan pasal yang disebutkan di dalam Pasal 571 huruf d itu berkaitan erat dengan penyelenggara pemilu di Aceh yakni Komisi Independen Pemilihan Aceh (KIP Aceh) dan Panwaslih Aceh, yang menurut pembentuk harus dicabut dan disesuaikan dengan UU Pemilu.

Ketiga, perubahan lewat tahapan *executive review* oleh Pemerintah Pusat. Larangan oleh pemerintah untuk melaksanakan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Sejatinya, ketentuan tentang Bendera dan Lambang Aceh diamanahkan dalam Pasal 246 dan 247 UUPA. Qanun ini mengatur bendera dan lambang Aceh yang menyerupai bendera dan lambang Gerakan Aceh Merdeka. Qanun tersebut kemudian ditolak oleh Pemerintah Pusat karena dianggap dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Peraturan Pemerintah ini melarang bendera dan lambang daerah menyerupai bendera dan lambang separatis. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah meminta substansi qanun tersebut diubah, namun DPR Aceh dengan tegas menolak usulan perubahan dengan alasan qanun itu sesuai dengan MoU Helsinki dan UUPA. Perbedaan itu menyebabkan qanun itu tidak dapat dilaksanakan hingga saat ini sehingga khusus bagi qanun tersebut muncul istilah *cooling down*, suatu istilah yang sama sekali tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai respon pemerintah untuk menunda pelaksanaan qanun tersebut.

Selain itu, perubahan juga terjadi terhadap Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Pasca disahkan qanun tersebut mendapat penolakan dari Mendagri karena kewenangan Wali Nanggroe sebagai pemersatau adat di Aceh dianggap tumpang tindih dengan beberapa lembaga lain yang telah ada sebelumnya. Mendagri kemudian memberikan sejumlah catatan kepada qanun tersebut seraya menekankan jika beberapa ketentuan yang menjadi catatan pihak Mendagri tersebut tidak diperbaiki, maka dana bagi lembaga tersebut akan dicoret (Aritonang, 2013). Hal itu kemudian memaksa Pemerintah Aceh membuat qanun perubahan, yakni Qanun Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe.

Seiring perubahan pasal-pasal tersebut, muncul berbagai respon menanggapi kenyataan itu. Ada kalangan yang kontra, menilai perubahan terhadap UUPA sebagai langkah “pengebirian” kewenangan khusus yang dimiliki Pemerintah Aceh (Iqbal, 2017). Di sisi lain, ada juga kalangan yang pro terhadap perubahan tersebut, yakni mendukung berbagai perubahan UUPA. Menurut kalangan pertama, pencabutan pasal-pasal UUPA merupakan pemufakatan jahat yang dilakukan pemerintah pusat dan tindakan tersebut bersifat inkonstitusional. Sementara kelompok kedua menyatakan bahwasanya keberadaan UUPA saat ini sudah sepatasnya untuk dilakukan revisi. Tujuannya untuk menguatkan kedudukan dari UUPA itu sendiri, sehingga ke depan tidak mudah bagi pemerintah pusat mengganggu gugat dan membatalkan secara sepihak pasal-pasal di dalam UUPA (Maulana, 2017).

Sebagai bentuk respon atas maraknya terjadi perubahan UUPA, muncul wacana dari sejumlah kalangan, baik akademisi maupun politisi di Aceh untuk membentuk tim khusus yang bertugas mengawal UUPA. Menyahuti usulan tersebut, pada 11 Maret 2019, Plt Gubernur Aceh Nova Iriansyah mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Merujuk pada SK tersebut, Tim Pengawal UUPA memiliki lima tugas: (1) mempersiapkan bahan koordinasi pengawasan UUPA; (2) melaksanakan koordinasi dengan Tim Pemerintah yang berkaitan dengan UUPA; (3) melakukan rapat koordinasi dengan kementerian/lembaga sesuai bidang urusan kewenangan; (4) menyiapkan dan membantu percepatan penyelesaian aturan turunan yang tertuang dalam UUPA; dan (5) melakukan tugas yang berhubungan dengan pengawasan UUPA. Adapun tim tersebut berjumlah 23 orang yang diketuai oleh Sekretariat Daerah Aceh, dan berisikan sejumlah akademisi perwakilan kampus Unsyiah dan UIN Ar-Raniry serta anggota Sekretariat Pemerintahan Aceh.

Sementara di sisi lain, beberapa hari sebelum Tim Pengawal UUPA dibentuk oleh Gubernur Aceh, DPRA juga membentuk tim serupa dengan tugas yang hampir sama pula. Berdasarkan Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Ketua DPRA, Sulaiman, dengan Nomor: 16/PMP/DPRA/2019, bertanggal 1 Maret 2019, tim ini diberi nama Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari unsur Akademisi dan Ahli. Tugas tim ini berdasarkan SK tersebut adalah mengkaji konsistensi norma-norma dalam konteks hukum ketatanegaraan secara umum di Indonesia

maupun internasional, mencari pengertian gramatikal dari teks MoU Helsinki secara historis dan sosiologis, serta tingkat implementasi maupun implikasi dari MoU Helsinki dan UUPA selama 13 tahun berjalan dalam konteks perjanjian damai antara Aceh dan Pemerintah RI, menemukan dan memformulasikan kebijakan penyelesaian dan hambatan .

Kehadiran kedua tim tersebut terlihat disikapi beragam, ada yang mendukung, tentu tak sedikit pula yang menolak. Namun, terlepas dari respon yang diberikan, bahwa kehadiran dan pembentukan kedua tim pengawal UUPA tersebut perlu didiskusikan secara akademis, terutama perihal seberapa penting membentuk kedua tim tersebut mengingat kewenangan yang dimiliki oleh kedua tim tersebut sesungguhnya selama ini juga telah dijalankan oleh Pemerintah Aceh sendiri maupun DPRA dan anggota DPR RI asal Aceh. Lobi-lobi Pemerintah Aceh kepada Pemerintah Pusat menyangkut kekhususan Aceh lazim dilakukan. Begitu pula pihak DPRA dan DPR RI asal Aceh terlibat aktif selama ini mengawasi kinerja Pemerintah Aceh dalam memastikan terlaksananya norma-norma hukum dalam UUPA.

Lebih lanjut, penelitian ini berusaha mencari tau tentang *output* yang akan diberikan oleh kedua Tim Pengawal UUPA dan langkah apa yang bisa dilakukan tim tersebut tatkala misalnya, rekomendasi yang mereka sampaikan kepada lembaga tertentu tidak dilaksanakan. Hal ini tentunya patut ditelaah lebih lanjut mengingat jika *output* yang diberikan oleh kedua tim pengawal tersebut enggan dieksekusi oleh lembaga terkait, maka kehadiran Tim Pengawal UUPA tentu hanyalah lembaga “tanpa taring” sama sekali.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa penting bagi Pemerintah Aceh dan DPRA membentuk Tim Pengawal UUPA?
2. Mengapa terdapat dua Tim Pengawal sekaligus yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh dan DPRA?
3. Bagaimana implikasi pembentukan Tim Pengawal UUPA terhadap keberlangsungan kekhususan Aceh?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian yang ingin diperoleh lewat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pentingnya bagi Pemerintah Aceh dan DPR membentuk Tim Pangawal UUPA.
2. Mengetahui keberadaan dua Tim Pengawal sekaligus yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh dan DPRA.
3. Memahami implikasi pembentukan Tim Pengawal UUPA terhadap keberlangsungan kekhususan Aceh?

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus

Pada dasarnya, pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari pada kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari University of California, USA (Jaweng, 2011). Menurut Tarlton, pembeda inti antara desentralisasi biasa (*simetris*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintahan pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris menghendaki hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal memiliki berbagai macam derajat otonomi dan kekuasaan. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat).

Uraian Tarlton menunjukkan esensi penting dalam konsep desentralisasi asimetris adalah muatan (jenis dan skala) kewenangan dan pola hubungan antar unit pemerintahan. Dalam desentralisasi asimetris terjalin keunikan dan perbedaan relasi antara satu unit asimetris dengan

unit nasional, dengan sesama unit subnasional yang selevel maupun dengan sistem politik/pemerintahan secara keseluruhan. Dasar dari keunikan dan perbedaan tersebut adalah pada adanya derajat otonomi dan kekuasaan yang terpancar dalam substansi ewenangan yang juga berbeda yang dimiliki oleh unit asimetris tersebut.

Gagasan Tarlton selanjutnya dikembangkan oleh John McGarry dari Queen's University, Canada. Penekanannya tidak hanya terkait substansi asimetri, tetapi juga bentuk dasar legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin Konstitusi dan terdapat sekurang-kurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda. Dalam perspektif politik, asimetris yang diatur dalam Konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasionalitas satu atau lebih wilayah.

Bagi negara-negara dengan problem separatisme, desentralisasi asimetris memang merupakan solusi yang cukup tepat sebagaimana diungkapkan oleh Djohan (Djohan, 2010) untuk mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu, diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik.

Purwo Santoso (Santoso, 2012) menggarisbawahi pentingnya melihat desentralisasi asimetris sebagai upaya untuk tidak saja melakukan *transfer of political authority*, tetapi juga untuk melakukan akomodasi terhadap *cultural diversity*. Desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara kultural bagi daerah yang berkarakter berbeda. Pada

titik inilah, menempatkan desentralisasi asimetris pada sebuah negara yang memiliki variasi buda yang sangat beragam akan sangat tepat untuk memberikan apresiasi terhadap keberagaman tersebut.

Dalam pandangan Helmy Boemiya (Boemiya, 2014), desentralisasi asimetris ialah penyerahan urusan pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan rumah tangganya sendiri secara tidak seragam. Artinya, pola hubungan pusat dan daerah yang tidak seragam antara daerah yang satu dengan daerah lainnya dengan dua dasar pertimbangan, politis dan efisiensi atau kapasitas pemerintah daerah.

Dalam konteks Indonesia, dijelaskan Bill Nope bahwa pengaturan desentralisasi dan otonomi di Indonesia secara efektif baru dimulai pada tahun 2001, menyusul dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hingga kini berkembang dengan munculnya konsep desentralisasi asimetris yang merupakan pengembangan dari desentralisasi (Nope, 2012).

Hal yang sama juga dikemukakan Jimly Asshiddiqie, bahwa ketentuan baru Pasal 18, 18A, dan Pasal 18 B UUDNRI 1945 mengubah format baru bentuk negara Indonesia dari bentuk Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis. Sifat dinamis itu tercermin berdasarkan ketentuan Pasal 18, 18A, dan 18B, yakni: pertama, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis 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 otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi Aceh dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah pada umumnya (Asshiddiqie, 2010).

Pratikno, *et. al.* (2010), dalam laporan penelitiannya, mengungkapkan bahwa desentralisasi asimetris bukan merupakan sebuah jalan melingkar karena kegagalan penerapan desentralisasi tetapi merupakan upaya yang dilakukan dengan serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Artinya pemberian desentralisasi asimetris pada sebuah daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal dalam melaksanakan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya, tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah

Pada negara-negara federal, desentralisasi asimetris terwujud ke dalam *special autonomy* dan *special territory*, sedangkan di Indonesia dikenal sebagai otonomi khusus, daerah khusus dan daerah istimewa. Istilah otonomi khusus umumnya diartikan sebagai kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada suatu daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat. Pengertian demikian merujuk pada Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak ditemukan pengertian itu.

Dalam berbagai literatur yang coba ditelusuri, beberapa ahli menyamakan antara pengertian otonomi khusus dengan otonomi asimetris. Hal ini berdasarkan prinsip bahwa desentralisasi akan melahirkan pemerintahan lokal. Prinsip tersebut berbeda dengan dekonsentrasi yang hanya melahirkan wilayah administratif.

Pendapat yang menyamakan otonomi khusus dengan otonomi asimetris di antaranya diungkapkan oleh Irfan Ridwan Maksam, bahwa otonomi asimetris atau (otonomi khusus) adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun. Ahli yang lain yakni Pieter Van Houten dari Cambridge University sebagaimana dikutip Jacobus Perviddy Solossa mengemukakan, istilah otonomi asimetris (otonomi khusus) merupakan kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khusus secara etnis, agar mereka membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara yang berlaku selama ini, tetapi tunduk pada hukum negara secara keseluruhan (Solossa, 2005).

B. Otonomi Khusus Aceh dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh disahkan pada 1 Agustus 2006. Undang-Undang ini terdiri dari 40 bab dan 273 pasal. Di antara kekhususan Aceh yang diberikan lewat undang-undang tersebut adalah pendirian partai politik lokal, bendera dan lambang Aceh, kelembagaan Wali Nanggroe, kelembagaan lembaga

penyelenggara pemilu yang berbeda dengan daerah lain, pencalonan kepala daerah lewat jalur independen, mendapatkan dana otonomi khusus untuk masa 20 tahun, dan lain-lainnya.

Sementara wewenang pemerintah juga ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) UUPA, meliputi: urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama. Dalam menyelenggarakan kewenangannya itu, pemerintah dapat melaksanakan sendiri, menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah, dan menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.

Selain itu, diatur pula urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh. Urusan wajib ini diatur ke dalam dua bentuk: *pertama*, urusan wajib yang berupa pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Urusan ini juga menjadi kewenangan semua pemerintah daerah lainnya di Indonesia.

Kedua, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh dan merupakan pelaksanaan keistimewaan daerah Aceh yang antara lain meliputi: penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumatberagama, penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam, penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai

dengan syari'at Islam, peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, dan penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di samping itu juga terdapat 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.

Apabila diperhatikan secara saksama keseluruhan kekhususan Aceh dalam di atas, dapat dikatakan bahwa telah menempatkan daerah Aceh sebagai negara federal dalam negara Indonesia. Berbagai kewenangan Aceh dalam UUPA sungguh sangat luas, baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya. Kewenangan tersebut seolah-olah menjadikan Aceh sebagai daerah yang memiliki sistem pemerintahan tersendiri dari dan berbeda dari daerah lain di Indonesia. Maka tidak salah jika ada yang berpendapat, aturan dalam UUPA telah menghantarkan Aceh sebagai daerah dengan "rasa negara".

Kekhususan dalam UUPA tersebut sesungguhnya diharapkan bahwa Aceh tidak saja menggantikan status otonomi khusus kepada otonomi seluas-luasnya, tetapi juga menempatkan Aceh sebagai daerah *self-government* (pemerintahan sendiri) (Zainal, 2016). Hal itu merupakan kompromi politik sebagai jalan tengah antara otonomi khusus dan kehendak merdeka yang dimintakan oleh GAM dalam negosiasi MoU Helsinki. Dengan demikian, Aceh diharapkan dapat mengurus dirinya untuk membangun Aceh supaya "merdeka" secara substansi, yaitu sejahtera, adil, dan bermartabat sehingga masyarakat Aceh dapat merasakan perdamaian positif secara berkelanjutan.

C. Pembentukan Tim Pengawal UUPA

Sejak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) berlaku, beberapa pasal dalam undang-undang tersebut sedikit banyak telah berubah. Perubahan tersebut terjadi melalui proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, seperti yang menimpa Pasal 256 dan Pasal 67 ayat (2). mengatur tentang calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota di Aceh sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d UUPA, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak UUPA diundangkan. Namun, ketentuan tersebut dicabut dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010.

Ada pula pencabutan Pasal 67 Ayat (2) huruf g yang mengatur tentang persyaratan calon kepala daerah yang tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan dengan hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun yang diajukan oleh mantan Gubernur Aceh Abdullah Puteh, juga dikabulkan oleh MK lewat Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016. Dalam putusannya, MK menilai pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Putusan MK itu pula sejalan dengan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 dalam kasus serupa dengan pemohon berbeda yang meminta mantan terpidana korupsi boleh mengikuti Pilkada, sekaligus menguatkan Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009 sebelumnya, yang menyebutkan bahwa seorang mantan narapidana dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dengan memenuhi syarat

tertentu, antara lain mengumumkan secara terbuka di hadapan umum, bahwa yang bersangkutan pernah dihukum penjara.

Perubahan terhadap UUPA juga terjadi lewat proses *executive review*, yakni menimpa Pasal 246 dan 247 UUPA yang kemudian diatur lewat Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Qanun ini mengatur bendera dan lambang Aceh yang menyerupai bendera dan lambang Gerakan Aceh Merdeka. Qanun tersebut kemudian ditolak oleh Pemerintah Pusat karena dianggap dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Peraturan Pemerintah ini melarang bendera dan lambang daerah menyerupai bendera dan lambang separatis.

Selain lewat *judicial review* dan *executive review*, perubahan terhadap UUPA juga terjadi lewat *legislative review*, yang dilakukan DPR dengan mencabut Pasal 57 dan Pasal 60 UUPA ayat (1), (2), serta (4) melalui UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Di dalam Pasal 571 huruf d UU Pemilu terbaru disebutkan bahwa Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2), serta (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Keseluruhan pasal yang disebutkan di dalam Pasal 571 huruf d itu berkaitan erat dengan penyelenggara pemilu di Aceh yakni Komisi Independen Pemilihan Aceh (KIP Aceh) dan Panwaslih Aceh, yang menurut pembentuk harus dicabut dan disesuaikan dengan UU Pemilu.

Mendapati kenyataan tersebut, Pemerintah Aceh bergeming. Desakan membentuk tim khusus untuk mengawal UUPA dilontarkan oleh sejumlah kalangan. Pada 11 Maret 2019, Plt Gubernur Aceh Nova Iriansyah mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor

188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Merujuk pada SK tersebut, Tim Pengawal UUPA memiliki lima tugas: (1) mempersiapkan bahan koordinasi pengawasan UUPA; (2) melaksanakan koordinasi dengan Tim Pemerintah yang berkaitan dengan UUPA; (3) melakukan rapat koordinasi dengan kementerian/lembaga sesuai bidang urusan kewenangan; (4) menyiapkan dan membantu percepatan penyelesaian aturan turunan yang tertuang dalam UUPA; dan (5) melakukan tugas yang berhubungan dengan pengawasan UUPA. Adapun tim tersebut berjumlah 23 orang yang diketuai oleh Sekretariat Daerah Aceh, dan berisikan sejumlah akademisi perwakilan kampus Unsyiah dan UIN Ar-Raniry serta anggota Sekretariat Pemerintahan Aceh.

Sementara di sisi lain, beberapa hari sebelum Tim Pengawal UUPA dibentuk oleh Gubernur Aceh, DPRA juga membentuk tim serupa dengan tugas yang hampir sama pula. Berdasarkan Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Ketua DPRA, Sulaiman, dengan Nomor: 16/PMP/DPRA/2019, bertanggal 1 Maret 2019, tim ini diberi nama Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli. Tugas tim ini berdasarkan SK tersebut adalah mengkaji konsistensi norma-norma dalam konteks hukum ketatanegaraan secara umum di Indonesia maupun internasional, mencari pengertian gramatikal dari teks MoU Helsinki secara historis dan sosiologis, serta tingkat implementasi maupun implikasi dari MoU Helsinki dan UUPA selama 13 tahun berjalan dalam konteks perjanjian damai antara Aceh dan Pemerintah RI,

menemukan dan memformulasikan kebijakan penyelesaian dan hambatan.

D. Tim Pengawal UUPA sebagai Kebijakan Diskresi

Sebagai pemangku utama otoritas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, pejabat publik mempunyai kewenangan yang luas dalam menjalankan roda pemerintahan. Kewenangan yang luas ini diperoleh dari peraturan perundang-undangan (hukum tertulis). Akan tetapi, pada tataran praktek, pejabat publik sering melakukan tindakan diluar ketentuan hukum tertulis. Keadaan ini sebagai suatu konsekuensi, bahwa undang-undang dan peraturan tertulis lainnya seringkali tertinggal dalam mengantisipasi perkembangan zaman, perubahan nilai, dan meningkatnya kebutuhan hidup manusia seiring dengan kemajuan yang dicapainya di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (Susilo, 2015).

Dalam konsep hukum administrasi negara, tindakan diluar ketentuan hukum tertulis dapat dibenarkan, yaitu agar prinsip legalitas pada tahap operasionalnya dapat dilaksanakan secara dinamis, efektif, dan efisien. Konsep tersebut dikenal dengan diskresi. Keberadaan diskresi sangat diperlukan dalam rangka melengkapi atas segala kekurangan dan kelemahan prinsip legalitas.

S. Prajudi Atmosudirjo sebagaimana dikutip Ansori (2015) mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang menurut pendapat sendiri. Sedangkan Sjachran Basah (1997) mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif

sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila. Esmi Warassih (2005) mencontohkan bentuk diskresi menyesuaikan dengan situasi di mana mereka berada, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya seperti informasi, dana tenaga ahli, tenaga-tenaga terampil maupun mengenai pengetahuan yang mereka miliki.

Secara praktis kewenangan diskresi yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan mengandung dua aspek pokok (Yuhdi, 2013); Pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat obyektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subyektif.

J.H. van Kreveld sebagaimana dikutip Yuhdi (2013) menjelaskan, ciri-ciri diskresi (peraturan kebijaksanaan) ke dalam tiga bentuk: Pertama, peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formil atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang. Kedua, peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut. Ketiga, peraturan itu memberikan petunjuk secara umum,

dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.

Sementara Bagir Manan merincikan diskresi dalam beberapa ciri-ciri:

1. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan.
3. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut.
4. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
6. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Diskresi memiliki peranan yang sangat penting dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Utamanya dalam mengisi kekosongan ketentuan tertulis, serta melenturkan ketentuan yang kaku dan sudah usang. Bahkan menyesuaikan dengan konteks kekininan yang lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam

penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Adapun tujuan penggunaan diskresi adalah untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum (Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2014). Sementara persyaratan diskresi diatur dalam Pasal 24 UU Nomor 3 Tahun 2014 meliputi:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Dalam diskresi tetap dipergunakan asas legalitas, hanya saja dalam pengertian yang lebih luas dan fleksibel yang tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis, tetapi juga berdasarkan pada ketentuan hukum yang tidak tertulis, seperti *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Jika kita melihat asas diskresi, jika dilaksanakan administrasi negara terkesan bertindak sewenang-wenang, tetapi jika tidak dilaksanakan maka tujuan pembangunan nasional yang berujung pada stagnasi pemerintahan akan terjadi (Asyhari, 2019).

Dalam kaitan dengan pembentukan Tim Pengawasan UUPA, penjelasan konsep diskresi di atas mengantarkan pada kesimpulan bahwasanya kebijakan membentuk Tim Pengawasan UUPA yang

dilakukan pemerintah Aceh merupakan bagian dari upaya membuat kebijakan baru dalam bentuk diskresi. Sebab, secara peraturan perundang-undangan, pembentukan Tim Pengawal UUPA tidak memiliki landasan hukum sama sekali, baik dalam Undang-Undang 11 Tahun 2006 yang merupakan aturan kekhususan Aceh maupun berbagai aturan lainnya.

Pembentukan Tim Pengawasan UUPA dimaksudkan untuk membantu Pemerintahan Aceh dalam melaksanakan kewenangannya, terutama untuk merumuskan aturan turunan dari UUPA. Kehadiran personalia anggota Tim Pengawasan UUPA diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi secara akademis kepada Pemerintahan Aceh. Hal ini terbukti dari keberadaan anggota-anggota Tim Pengawasan UUPA yang secara umum diisi oleh akademisi dari berbagai latar belakang keilmuan untuk menganalisis dan memberi masukan berbagai hal terkait keberlakuan UUPA yang telah berjalan selama ini.

BAB III

METODE PENELITIAN

Dikarenakan penelitian ini menggunakan jenis penelitian studi deskriptif yang termasuk dalam metode penelitian kualitatif (*qualitative research*), maka metode analisis dalam penelitian ini juga menggunakan metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif adalah pendekatan pengolahan secara mendalam data hasil pengamatan, literatur, wawancara dan observasi.

A. Objek Penelitian

Penelitian ini bermaksud melihat urgensi pembentukan Tim Pengawal UUPA serta dampak kehadiran mereka bagi keberlangsungan otonomi khusus Aceh. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel di bawah.

Tabel 1: Objek Penelitian

Tema	Konsep Pokok	Variabel	Indikator
Urgensi Pembentukan Tim Pengawal UUPA dan Implikasinya Terhadap Keberlangsungan Kekhususan Aceh	Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	Pembentukan Hukum	1. Undang-Undang
	Surat Keputusan Ketua DPRA Nomor: 16/PMP/DPRA/2019 tentang Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-		2. Surat Keputusan Gubernur Aceh
			3. Surat Keputusan Ketua DPRA
			4. Latar belakang pembentukan hukum
			5. Dampak dari pembentukan

	Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli		n hukum
--	--	--	---------

B. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari tiga macam, yaitu: (1) Literatur; (2) produk hukum (Undang-Undang dan Surat Keputusan Gubernur Aceh dan Ketua DPRA); (3) Tim Pengawal UUPA baik yang dibentuk Gubernur Aceh maupun Ketua DPRA. Secara skematis sumber data dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2: Sumber Data Penelitian

Jenis Data	Sumber Data	
	Literatur	Wawancara/Observasi
Primer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Qanun Nomor 7 Tahun 2013 2. Surat Keputusan Ketua DPRA Nomor: 16/PMP/DPRA/2019 tentang Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gubernur Aceh atau Biro Hukum Pemerintah Aceh 2. Ketua DPRA atau Biro Hukum DPRA 3. Perwakilan Anggota Tim Pengawal UUPA
Sekunder	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buku, Jurnal, koran, Majalah 2. Hasil Penelitian sebelumnya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para ahli hukum

C. Tempat Penelitian

Penelitian ini mengambil tempat di Banda Aceh, spesifiknya di Kantor Gubernur Aceh dan Kantor DPRA. Selain itu, juga didatangi tempat Anggota Tim Pengawal UUPA untuk dilakukan wawancara mendalam untuk mendapatkan informasi tentang pembentukan Tim Pengawal UUPA dan kewenangan yang dimilikinya.

D. Teknik Pengumpulan Data

Pada bagian ini untuk memperoleh data dalam penelitian, perlu menempuh tiga langkah sebagai berikut: Sesuai penelitian kualitatif dan jenis sumber data yang digunakan, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah adalah teknik yang memungkinkan diperoleh data detail dengan waktu yang relatif lama. Teknik pengumpulan data adalah langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama penelitian adalah mendapatkan data (Sugiyono, 2011, hal. 96).

Jadi pengumpulan data merupakan teknik yang digunakan untuk mendapatkan data dari narasumber menggunakan banyak waktu. Pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti sangat diperlukan dalam suatu penelitian ilmiah. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah (1) teknik observasi, (2) teknik wawancara, dan (3) dokumentasi. Berikut ini akan dijelaskan teknik-teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti yaitu:

1. Teknik Observasi

Observasi ialah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang ingin diteliti. Menggunakan teknik observasi

yang terpenting ialah mengandalkan pengamatan ingatan peneliti (Usman, 2009, hal. 52). Peneliti mengobesrvasi lokasi penelitian dan ditetapkan Kota Banda Aceh. Peneliti melakukan pengamatan secara langsung ke lokasi penelitian berhubungan dengan pembentukan Tim Pengawal UUPA.

2. Teknik Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti akan melaksanakan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan peneliti ingin mengetahui hal dari responden lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit/kecil (Sugiyono, 2011, hal. 194). Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini dengan mengajukan pertanyaan yang terstruktur karena peneliti menggunakan pedoman wawancara yang disusun secara sistematis lengkap untuk mengumpulkan data. Berikut daftar informan yang akan di wawancara: a) pihak Pemerintah Aceh, c) Ketua DPRA, d) perwakilan anggota Tim Pengawal UUPA, dan e) akademisi hukum di wilayah Banda Aceh.

Metode wawancara yang digunakan untuk memperkuat dan memperjelas data yang diperoleh yaitu data terkait dengan urgensi pembentukan tim pengawal UUPA, yang dilakukan langsung oleh peneliti dan mengharuskan antara peneliti serta narasumber bertatap muka sehingga dapat melakukan tanya jawab secara langsung menggunakan pedoman wawancara.

3. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah informasi yang berasal dari catatan penting baik dari lembaga atau organisasi maupun dari perorangan (Hamidi, 2004, hal. 72).

Dokumentasi penelitian ini merupakan pengambilan gambar oleh peneliti untuk memperkuat hasil penelitian. Dokumentasi berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang (Sugiyono, 2011, hal. 240). Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda dan sebagainya (Suharsimi, 2006, hal. 231). Penelitian ini menggunakan metode dokumentasi untuk mencari data tentang Urgensi Pembentukan Tim Pengawal UUPA dan Implikasinya Terhadap Keberlangsungan Kekhususan Aceh.

E. Analisa Data

Penelitian ini menekankan pada studi eksploratif. Oleh karena itu, analisis dilakukan melalui teknik deskriptif-analitis dengan menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif menitikberatkan pada pemahaman data-data dengan cara klasifikasi dan kategorisasi.

Analisis dilakukan dengan cara menjawab masing-masing rumusan masalah dari data-data yang diperoleh. Untuk menjawab masalah pertama mengenai latar belakang pembentukan Tim Pengawal UUPA dan implikasinya terhadap keberlangsungan kekhususan Aceh. Dari sisi tersebut akan diperoleh pemahaman mengenai sejarah pembentukan tim tersebut, kendala pelaksanaannya dan implikasinya.

Sifat analisis data pada penelitian ini mengacu seperti apa yang dikemukakan oleh Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, di antaranya dengan: *pertama*, deskriptif, yakni peneliti dalam menganalisis

berkeinginan untuk memberikangambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya. *Kedua*, preskriptif, dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukan, yakni dengan memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah ataupun yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian (Fajar & Ahmad, 2015, hal. 183-184).

F. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini direncanakan memiliki empat pokok pembahasan yang disusun secara sistematis ke dalam empat bab pembahasan yang masing-masing bahasan menjadi inti dari penelitian ini. Pada bab pertama, dipaparkan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan kepustakaan, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan.

Selanjutnya di dalam bab kedua, akan dijelaskan tentang teori pembentukan hukum dan faktor-faktor apa saja yang mengharuskan suatu hukum dibentuk. Dalam bab ketiga, akan dijelaskan mengenai apa yang melatarbelakangi terbitnya Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Qanun Nomor 7 Tahun 2013 serta Surat Keputusan Ketua DPRA Nomor: 16/PMP/DPRA/2019 tentang Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli. Pada bab ini dijelaskan pula seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh tim tersebut, dan apa yang membedakan

kewenangan tim tersebut dengan lembaga-lembaga lain dalam lingkungan Pemerintah Aceh.

Sedangkan bab keempat yang merupakan bab terakhir dalam penelitian ini. Bab ini terdiri dari kesimpulan penelitian dan saran yang diberikan untuk penelitian lanjutan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Pembentukan Tim Pengawal UUPA

1. Perspektif Pemerintah Aceh

Pembentukan Tim Pengawal UUPA pada dasarnya tidak terlepas dari bunyi Pasal 8 ayat (2) UUPA, yang mengharuskan setiap terjadi “rencana pembentukan undang-undang oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA”. Sementara Gubernur Aceh juga memiliki kewenangan terhadap kebijakan administratif yang dibuat oleh pemerintah pusat. Hal ini terdapat dalam Pasal 8 ayat (3) UUPA yang menegaskan, “kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur”.

Kedua kewenangan di atas tidak terdapat pada Pemerintah Daerah lainnya, baik yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebelum dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Dalam pandangan Amrizal J. Prang (2019), kewenangan “konsultasi dan pertimbangan Gubernur dan DPRA” adalah untuk menghindari munculnya kekhawatiran Pemerintahan Aceh bahwa Pemerintah Pusat akan menarik kembali kewenangan khusus yang sudah diberikan kepada Pemerintahan Aceh (Ulya, 2016).

Lebih lanjut menurut Prang (2019), kewenangan “konsultasi dan pertimbangan Gubernur dan DPRA” yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (2)

dan (3) UUPA dapat dilihat dari tiga sudut pandang. Pertama, sudut pandang filosofis, yakni pengakuan adanya keberagaman dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Kedua, sudut pandang politis. Yakni beranjak dari pengalaman Orde Lama dan Orde Baru bahwa konsekuensi disharmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Aceh menimbulkan rasa saling tidak percaya antarkedua belah pihak. Oleh karena itu, untuk mewujudkan trust, maka substansi konsultasi dan pertimbangan gubernur dan DPRA tersebut disepakati agar dimasukkan dalam MoU Helsinki dan UUPA. Ketiga, dalam perspektif sosiologis, adanya tuntutan masyarakat Aceh agar terwujudnya perdamaian di Aceh pasca konflik selama tiga dekade (1976-2005).

Salah satu anggota Tim Pengawasan UUPA dari unsur Pemerintahan Aceh Mawardi Ismail setuju dengan pembentukan Tim Pengawal UUPA dan menganggap pembentukannya memiliki urgensi yang signifikan dalam menjaga kekhususan Aceh. Menanggapi perihal pencabutan norma UUPA, menurut Mawardi yang menjadi persoalan adalah pada tahapan mekanisme pencabutannya, DPR RI dianggap menyalahi mekanisme pencabutan norma UUPA, yang mana dalam UUPA sendiri sudah diatur tahapan dan mekanismenya, misalnya diharuskan untuk mengadakan konsultasi dan pertimbangan dengan DPRA tentang persoalan apa yang akan dicabut (Ismail, 2020). Terkait perubahan isi dari UUPA Mawardi menganggap itu bukan sesuatu yang mengganggu, menurutnya kita harus berkaca pada trayek sejarah perundang-undangan di Indonesia yang memiliki tradisi perubahan minimal 5 tahun dan maksimal rentang 10 tahun, dengan begitu perubahan terkait UUPA adalah sesuatu yang lumrah, dan tidak perlu

dipersoalkan. Yang menjadi bermasalah adalah pada mekanisme pencabutan/perubahan, sebab dalam UUPA disebut bahwa jika ingin mengadakan perubahan maka harus meminta persetujuan dan pendapat DPRA.

Catatan utama Mawardi adalah pada latar belakang pembentukan Tim Pengawal UUPA yang berkait-kelindan dengan lemahnya upaya pengawalan UUPA oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, misalnya Gubernur Aceh sebagai pelaksana, DPRA sebagai pengawas, DPRI dan DPD sebagai representasi Daerah dalam mengawal UUPA (Ismail, 2020). Besar kemungkinan faktor tersebut disebabkan oleh kurangnya kapasitas orang-orang yang ditugaskan dalam persoalan ini, atau bisa saja terlalu banyak pekerjaan administratif lainnya dalam bidang birokrasi sehingga terkesan abai dan tidak efektif melakukan pengawalan UUPA.

Sementara itu, jika lembaga negara yang memiliki wewenang untuk mengawasi UUPA berjalan sebagaimana idealnya, maka pembentukan Tim Pengawal UUPA tidak perlu dilakukan. Artinya, ada kesan bahwa lembaga-lembaga negara yang sudah ada tidak dapat diandalkan sama sekali untuk persoalan ini. Sejah ini, tidak dapat dinafikan juga bahwa pembentukan Tim Pengawal UUPA sangat terkait dengan langkah politis dari masing-masing lembaga, apakah itu eksekutif maupun legislatif. Untuk menguji argumen ini, lihat saja bagaimana Tim Pengawal UUPA ini lahir sekaligus pada dua lembaga setingkat dengan orientasi dan tupoksi yang sangat mirip sekali, meskipun rentang waktu pembentukannya tidak pada waktu yang sama.

Perlu juga diberi catatan bahwa ego kelembagaan terlihat sangat kental dalam persoalan ini.

Secara garis besar, ada tiga alasan utama pembentukan Tim Pengawal UUPA. *Pertama*, mengawal upaya-upaya hukum. Dalam hal ini, ketika ada upaya dari Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPRI) untuk mengubah UUPA atau membuat regulasi baru yang substansinya bersinggungan dengan isi UUPA, mereka perlu melakukan konsultasi serta pertimbangan dari Gubernur Aceh dan DPR Aceh, dalam hal ini kinerja tim pengawal ini berada pada ranah memberi pemahaman dan update informasi terhadap Pemerintah Aceh sesuai dengan kajian yang telah dilakukan, dengan begitu pertimbangan yang diminta nantinya sudah pada tahap tinjauan akademis, termasuk juga dalam ranah upaya-upaya hukum lainnya seperti judicial review.

Kedua, mengawal maksud UUPA baik yang telah dilaksanakan maupun yang belum dilaksanakan. Dalam bidang pelaksanaan misalnya dapat dilihat Pasal 192 UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang mengatur tentang zakat sebagai pengurangan pajak penghasilan, pada aspek ini substansi yang diatur didalam undang-undang tersebut sama sekali tidak dihiraukan dalam pelaksanaannya .

Menurut Mawardi, pertemuan-pertemuan yang dilakukan dengan pemerintah termasuk mengungkit hal-hal semacam ini. Pelaksanaan lainnya yang bermasalah adalah pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang terlambat dan mekanisme peralihannya tidak sebagaimana yang diatur dalam dalam UUPA (Dialeksis, 2019). Dalam UUPA, BPN diatur menjadi bagian dari Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA) artinya kinerja dan pertanggungjawabannya

berada dibawah wewenang Gubernur, namun dalam pelaksanaanya Pemerintah Pusat membentuk Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur keberadaan BPN di seluruh Indonesia berada dalam lingkup dan dibawah BPN Nasional, implikasinya seluruh kinerja dan pertanggungjawaban otomatis berada dibawah wewenang BPN Nasional . Pasal 6 dan Pasal 9 Perpres No. 23/2015 menyebutkan; “Kepala BPA dan Kepala Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional atas usul Gubernur Aceh”, sementara pada Pasal 3 ayat (1) Perpres disebut bahwa “Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN) Aceh dialihkan menjadi BPA”, mestinya dengan bunyi pasal tersebut Kanwil BPN Aceh dialihkan menjadi BPA (Amiludin, 2018; (Ilyas Ismail, Abdurrahman, M. Jafar, & Azhari, 2010). Dengan begitu otomatis BPA sebagai lembaga di bawah Pemerintah Aceh -bagian dari SKPA- harus mengikuti Pasal 111 ayat (4) dan ayat (5) UUPA bahwa Kepala Badan atau Kantor Aceh diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Sekda Aceh dan Kepala Badan atau Kantor Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Sekda Kabupaten/Kota (Prang, 2015).

Selanjutnya, beberapa perubahan juga dilakukan secara internal oleh pihak DPRA. Dalam undang-undang, sebutan atau nomenklatur merupakan hal yang sangat penting, namun oleh legislatif Aceh penggunaan nomenklatur dalam kasus-kasus tertentu seringkali tidak konsisten. Misalnya jika nomenklatur dalam undang-undang disebut “Panitia Anggaran” tetapi pada saat penggunaannya dalam implementasi -dalam tata tertib- disebut dengan “Badan Anggaran”, *legal*

reasoning yang digunakan dalam hal ini; jika disebut sebagai “panitia” kesannya sangat temporal sekali sementara jika menggunakan sebutan “badan” maka terkesan akan bersifat permanen, meskipun begitu pada pelaksanaannya tidak semua tim yang dibentuk mengikuti logika tersebut (Pasha, 2018).

Persoalan lainnya ada pada pasal 251 UUPA terkait dengan Nama dan Gelar Aceh, disebutkan bahwa Nama dan Gelar Aceh ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) berdasarkan usulan dari DPRA, sebelum ditetapkan dengan peraturan pemerintah nama aceh tetap menggunakan NAD, sekarang dirubah dengan Pergub, oleh Irwandi alasannya untuk sosialisasi padahal ini melanggar undang-undang, kondisi ini memperlihatkan bagaimana kita tidak fair terhadap perubahan substansi UUPA (Basri, 2014).

Ketiga, dapat mempersiapkan bahan-bahan perubahan substansi UUPA secara matang, agar sebagian besar substansinya nanti ketika perubahan didasarkan pada draft yang disusun oleh daerah (yang dianggap merepresentasikan kepentingan masyarakat Aceh). Sebagai sebuah lembaga *ad hoc*, tujuan utamanya adalah untuk membantu kinerja lembaga permanen sebagaimana telah disebutkan diatas.

Mengawal terhadap upaya-upaya eksternal yang melakukan perubahan diluar mekanisme, juga mengawal agar pelaksanaan itu sesuai dengan maksud undang-undang. Walaupun tugas pengawalan ini sudah ada lembaga yang ditugaskan, tapi karena tidak terlaksana harus dibentuk tim ini sebagai lembaga *ad hoc*.

UUPA ini umurnya sudah lebih dari 10 tahun, dalam sejarah legislasi Indonesia diatas 5 tahun sudah mengalami perubahan, makanya

tim ini juga diharapkan sebagai tim yang dapat mempersiapkan bahan-bahan untuk draft perubahannya, kita tidak mau perubahan undang-undang ini dilakukan di Jakarta/pusat, sebab sejarah pembentukan UUPA ini berasal dari daerah, yang kemudian diambil alih oleh pansus 18 DPRD, yang hasilnya dianggap sebagai draft yang mewakili kehendak masyarakat Aceh. Tim Pengawal ini -yang dibentuk pada tahun 2018- sebagai *trigger* pada lembaga-lembaga permanen yang bertugas untuk itu. Sebenarnya perihal dualisme itu tidak boleh, harusnya cukup satu saja tim pengawal UUPA ini. Komunikasi dengan tim pengawal yang ada di DPRA tidak ada sama sekali. Mawardi hanya tau dan pernah dengar saja bahwa ada tim pengawal dari DPRA. Mungkin hanya di Aceh yang ada tim pengawal UUPA, kita belum pernah mendengar ada tim otsus di papua. Tim ini perangkat dari gubernur, memberi masukan kepada gubernur, sehingga ketika eksekusinya diluar bukan lagi tim ini. Tim ini memberi *feedback* pada gubernur.

2. Perspektif DPRA

Sementara menurut Zainal Abidin, salah satu Tim Kajian dan Advokasi MoU Heslinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli, juga mengakui perihal urgensinya pembentukan tim pengawal ini. Menurut Zainal, lembaga-lembaga permanen yang memiliki fungsi pengawalan terhadap UUPA tidak mampu melakukan fungsi pengawalan terhadap seluruh isi UUPA, artinya kurang efektif.

Terkait hal ini, Zainal mencontohkan kinerja Forbes (Forum Bersama) DPR RI dan DPD RI yang hanya konsen pada pengawalan isu-

isu politik saja, selain itu tidak. Makanya jika diperhatikan, ketika ada perubahan Undang-Undang yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan substansinya terkait dengan aspek politik maka akan mendapat perhatian yang serius dari pihak Forbes, beberapa Undang-Undang yang dimaksud termasuk perubahan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Partai Politik, sedangkan jika substansinya berkenaan dengan undang-undang yang sifatnya non-politis perhatiannya agak kurang. Berangkat dari beberapa alasan tersebut, Zainal meyakini bahwa keberadaan tim pengawal UUPA ini sangat urgen.

Selain itu, keberadaan Tim Pengawal UUPA juga penting tergantung keberadaannya terletak dimana, jika ia berada di Aceh, maka akan menjadi bagian dari pemerintah Aceh yang memiliki fungsi sebagai pembantu kinerja Pemerintah Aceh dalam mengimplementasikan substansi UUPA. Sedangkan jika keberadaan Tim Pengawal ini berada di pusat, maka ia berfungsi sebagai pemberi masukan terhadap perubahan substansi UUPA yang berpihak pada kepentingan daerah. Urgensi lainnya juga karena Pemerintah Pusat dengan segala elemen pelaksanaannya tidak begitu serius dengan implementasi kekhususan-kekhususan Aceh.

Sebagai anggota yang ikut terlibat dalam proses advokasi dan kajian terkait UUPA, Zainal menyebutkan kinerja Tim ini hanyalah sebatas melakukan penelitian yang bersifat normatif (aspek legal) dan yang bersifat implementatif (aspek ekonomi/kesejahteraan). Hasil dari penelitian tersebut berbentuk laporan/*report* yang berisi rekomendasi-rekomendasi dan temuan-temuan terkait implementasi UUPA di seluruh

Aceh, hasil ini dipaparkan dan dipertanggungjawabkan kepada para anggota DPR Aceh.

Setelah pembentukannya, Zainal menganggap bahwa Tim Pengawal UUPA yang dibentuk DPRA juga kurang efektif dalam melakukan pengawalan, alasannya selain tim yang bersifat adhoc, rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan juga tidak mengikat pihak yang dituju, jadi terkesan tim ini tidak memiliki implikasi apa-apa selain hanya sebagai tim kajian biasa, dengan alasan tersebut menurut Zainal perlu dibentuk Tim yang bersifat permanen terkait pengawalan UUPA, tim permanen ini juga dapat mengikuti perkembangan perubahan undang-undang yang dilakukan setiap saat pada tiap-tiap sektor pemerintahan yang ada. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka kita tidak punya sarana untuk menindaklanjuti apa yang telah menjadi rekomendasi dari hasil penelitian tim advokasi. Zainal kurang setuju bahwa tim yang sudah dibentuk ini disebut sebagai tim pengawal, karena fungsinya tidak sampai pada tahap eksekusi, meski sedikit fungsi pengawalan pada bidang kajian.

Sebelum adanya tim pengawal, semua fungsi pengawasan dilakukan oleh Forbes. Tim ini dibentuk karena dianggap MoU dan UUPA tidak terlaksana sebagaimana keinginan awal perumusannya, padahal UUPA sudah diberlakukan lebih kurang 12 tahun. Dari sini muncul pertanyaan mendasar, apa penyebab utama mandegnya pemberlakuan UUPA di Aceh, untuk mencari akar persoalan tersebut kemudian dibentuklah tim advokasi dan kajian UUPA. Siapa yang berhak untuk membentuk tim ini sepertinya secara kelembagaan kedepan tidak mesti dari pihak DPRA saja atau Pemerintah Aceh saja.

Bisa saja didiskusikan untuk dikoordinasikan hanya menjadi satu lembaga yang melakukan tugas dan fungsi pengawalan. Menurut Zainal tidak ada persoalan terkait dualisme tim ini, yang penting tim ini berasal dari Aceh agar dapat mewakili kepentingan masyarakat Aceh. Zainal juga menggarisbawahi bahwa semakin banyak pihak yang melakukan kajian terhadap UUPA, semakin terdeteksi dimana kendala dan kelemahan implementasinya, dengan begitu rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh para pihak yang mengkaji nantinya akan lebih holistik.

Dalam keterangannya, Zainal lebih banyak menyorot kinerja Pemerintah Aceh yang tidak komitmen dalam menjadikan UUPA sebagai acuan, Pemerintah Aceh lebih cenderung menjadikan regulasi yang bersifat nasional sebagai acuan utama. Contoh kongkritnya, Pemerintah Aceh tidak berani membuat peraturan sendiri terkait mekanisme pengundangan *reusam* pada Lembaga Wali Nanggroe, di DPR Aceh misalnya ada tata tertib (Tatib) yang diundangkan di berita daerah, seharusnya menurut Zainal, *reusam* pada Lembaga Wali Nanggroe juga diundangkan di berita daerah. Alih-alih membuat kebijakan serupa, Pemerintah Aceh beralasan bahwa hal semacam itu tidak diatur dalam undang-undang secara nasional. Padahal Lembaga Wali Nanggroe itu adalah lembaga kekhususan Aceh yang tidak ada padanannya di lembaga-lembaga lain bahkan di tingkat nasional karena itu bersifat khusus.

Jika dirincikan, banyak sekali pasal-pasal dalam UUPA yang tidak dapat dilaksanakan karena terkendala dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, juga terkendala dengan Norma Standar Prosedur (NSP) dan ketentuan itu secara normatif dibahasakan dalam

UUPA, beberapa pasal juga sudah mati, selain itu banyak juga pasal UUPA yang dicabut salah satunya pasal tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada) calon persorangan, yang mekanisme pencabutannya masih diperdebatkan (seharusnya dengan konsultasi), pasal 67, 57 dan 60 tentang KIP dan Panwaslih, ada juga pasal yang tidak dirubah -yang berkaitan dengan UUPA-, sehingga tidak sinkron akhirnya.

Terkait aspek finansial, alokasi anggaran untuk tim ini tidak berimbang dan tidak sebanding dengan kerja-kerja penelitian yang dilakukan. Terakhir, komunikasi antara Tim Pengawal UUPA yang dibentuk oleh DPR Aceh dan Pemerintah Aceh tidak ada sama sekali, meskipun diantara anggota tim ada yang saling kenal secara personal, namun tidak pernah berkomunikasi untuk membahas topik yang ditugaskan pada masing-masing tim ini.

Sementara Ketua DPRA Dahlan Jamaluddin menjelaskan, bahwasanya tim kajian advokasi UUPA dan MoU Helsinki itu dibentuk pada tahun 2018 pada periode DPR Aceh 2014-2019, yang terdiri dari banyak akademisi kampus baik UIN maupun Unsyiah di Banda Aceh. Targetnya ingin melihat sejauh mana UUPA implementatif dilapangan dan juga perihal apa saja didalam MoU Helsinki yang belum terakomodir dalam UUPA, selain itu juga ingin dilihat ketentuan-ketentuan yang sudah diatur dalam UUPA apakah berjalan atau tidak, beberapa persoalan tersebut menurut Dahlan ingin dilihat secara objektif dan ilmiah oleh tim advokasi (tim pengawal) UUPA ini. Para anggota tim advokasi juga mengumpulkan informasi dengan melakukan interview dengan para perunding MoU Helsinki baik dari pimpinan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Pusat Republik Indonesia, termasuk

bertemu dengan Jusuf Kalla sebagai orang yang menginisiasi proses perdamaian.

Selain itu, terkait implementasi UUPA, tim ini turun ke beberapa daerah di Aceh untuk bertemu dengan pimpinan dan kepala daerah baik itu Bupati atau Wali Kota untuk melihat implementasi Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh. Hasilnya, berdasarkan paparan dari tim advokasi, menurut Dahlan, UUPA tidak menjadi referensi dan rujukan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten atau kota karena pemerintahan kabupaten/kota mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah, dan hal yang sama -mesti dilakukan konfirmasi pada tim yang terlibat- juga terjadi di penyelenggaraan pemerintahan tingkat provinsi. Menurut Dahlan, pada aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini telah terjadi dualisme dalam hal regulasi (konflik regulasi) baik pada tingkatan provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota yang ada di Aceh. Semestinya, sejak diberlakukan UUPA yang berkedudukan sebagai *lex specialis* maka undang-undang ini lah yang menjadi referensi dan rujukan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali pada perihal yang tidak diatur dalam UUPA baru merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Perihal urgensinya, pembentukan tim tersebut murni kajian ilmiah yang oleh DPR periode sebelumnya diharapkan dapat menjadi bahan advokasi MoU Helsinki dan penerapan UUPA di lapangan. Sebagaimana diketahui bahwa pada periode DPR RI 2019-2024 sudah ada agenda perubahan UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan

Pemerintahan Aceh dan masuk dalam Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) tahun 2020-2024, meskipun sudah masuk dalam Prolegnas Dahlan menyebut belum mendapat informasi sudah sejauh mana progres terkait pembahasan perubahan tersebut di pusat. Kita di Aceh secara keseluruhan bukan hanya penyelenggara Pemerintahan Aceh, atau DPR Aceh, atau DPR RI perwakilan Aceh dan DPD RI perwakilan Aceh serta masyarakat Aceh secara keseluruhan berkepentingan utk mengadvokasi undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Aceh agar sesuai dengan kehendak politik perdamaian yaitu butir-butir MoU Helsinki.

Dahlan menyebut upaya advokasi itu muaranya ada pada perwujudan kehendak politik perdamaian yang berasal dari perang panjang selama 30 tahun, setelah kesepakatan damai tercapai masing-masing pihak sepakat bahwa Aceh nantinya akan diurus sebagaimana butir kesepakatan MoU Helsinki, oleh karena itu kemudian didalamnya diatur tentang penyelenggaran pemerintahan di Aceh, diantaranya perihal ekonomi, simbol, bendera dan himne, dan termasuk juga nama-nama pejabat senior di Aceh, hampir semua hal terkait hal ihwal penyelenggaran pemerintahan diatur disana sebagai sebuah pokok-pokok pikiran.

Dalam perjalanannya tahun 2006 lahir UUPA, pada prakteknya UUPA belum sepenuhnya mengakomodir isi dan kehendak politik perdamaian, bahkan dari hasil kajian ilmiah tersebut ditemukan bahwa pada tataran pemerintah kabupaten/kota tidak menjadikan UUPA sebagai referensi utama karena ada undang-undang pemerintah daerah dan beberapa undang-undang sektoral lainnya. Sehingga didalam

praktek penyelenggaraan pemerintah terjadi kekacauan dalam hal ini tidak ada kepastian hukum, hal ini karena tidak ada demarkasi/pembatasan yang tegas dalam konteks penyelenggaraan pemerintah Aceh. Semestinya itu harus diatur sendiri oleh Pemerintah Aceh dengan pendekatan yang asimetris, tidak yang berlaku secara umum nasional karena kita sebagai pelaksana otonomi asimetris.

Persoalan siapa yang paling otoritatif untuk membentuk tim ini sepertinya Dahlan tidak fokus pada satu pihak saja. Menurutnya tidak ada salahnya jika ada pihak luar yang ingin melakukan kajian dan pengawalan terhadap substansi UUPA, bahkan hal ini sangat bagus untuk melihat suatu persoalan dengan pandangan yang lebih objektif. Siapa saja boleh mengkaji perihal tersebut. Menurut Dahlan positif saja program tersebut, dalam konteks ingin melihat pelaksanaan uupa di Aceh pada tingkat provinsi dan tingkat kab/kota. kemudian kita jadi tahu bahwa UUPA terkesampingkan, hal itu sesuatu yang baru yang sebelumnya sangat jarang dipaparkan.

Persoalannya sekarang, mestinya UUPA sebagai amanah dari MoU Helsinki semestinya mengatur semua hal terkait prinsip-prinsip umum tentang tata kelola pemerintahan aceh sesuai dengan kehendak politik perdamaian, salah satunya "Aceh akan berwenang dalam semua sektor publik bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan kecuali 6 hal (pertahanan, keamanan, politik luar negeri, moneter fisikal, dan kebebasan beragama)" yang dalam hukum tata negara dikenal dengan kewenangan absolut negara, namun dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Aceh diberikan kewenangan penuh untuk

menyelenggarakan kehidupan publik disemua sektor bersamaan dengan administrasi sipil, artinya terkait dengan tatakelola administrasi.

Tentang keinginan untuk menyelamatkan lembaga masing-masing. Dahlan menyebutkan bahwa semua stakeholders wajib menjadikan itu sebagai bagian kajian ilmiah biar diketahui secara detail persoalannya dimana. Sudah ada buku yang merupakan bentuk pertanggungjawaban ilmiah tim tersebut, hal ini dapat juga menjadi referensi bukan hanya untuk dpra saja, namun berfungsi juga kepada semua pihak yang mengelola pemerintahan Aceh.

B. Dualisme Pembentukan Tim Pengawal UUPA

Secara prosedural, lahirnya Tim Pengawal UUPA pada dua lembaga yakni DPRA dan Pemerintah Aceh merupakan upaya tindak lanjut mereka dalam menjalankan tugas pengawasan dan pelaksanaan terhadap kekhususan Aceh sebagai daerah dengan prinsip otonomi asimetris. Maklumat pengawasan dan pelaksanaan yang dimaksud dapat dilihat dalam Pasal 7 Ayat (1) UUPA, dalam pasal ini disebutkan bahwa "Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, menjalankan kewenangan di segala sektor publik, kecuali 6 hal yang menjadi kewenangan pemerintah." Pada pasal berikutnya yakni Pasal 8 Ayat (2) dipertegas, jika bersinggungan dengan rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan subtansinya berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh maka perlu dilakukan konsultasi dan pertimbangan oleh DPR Aceh.

Selain itu, keberadaan Tim Pengawal UUPA juga merupakan bentuk resistensi dari penyelenggara pemerintahan daerah di Aceh terhadap

Pemerintah Pusat, dalam hal ini Pemerintah Pusat dipersepsikan sedang berupaya mengurangi dan memangkas kewenangan Aceh sebagai wilayah otonomi khusus untuk mengelola serta mengurus dirinya sendiri.

Sebagaimana telah disebutkan dalam salah satu subbab diatas bahwa pembentukan Tim Pengawal UUPA memang tidak memiliki landasan hukum yang spesifik sama sekali. Merujuk pada kajian kenegaraan, persoalan pembentukan Tim Pengawal UUPA ini dapat dikategorikan kedalam lingkup kebijakan diskresi, maksudnya kebijakan yang dibuat untuk menunjang penyelesaian persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk juga jika sedang terjadinya stagnasi pemerintahan. Dengan adanya kebijakan diskresi, pembentukan tim pengawal UUPA kemudian memiliki landasan legalitas, yakni sebagai upaya untuk memperlancar penyelenggaraan pemerintahan.

Perihal keberadaan dualisme Tim Pengawal UUPA, Mawardi menyebutkan bahwa secara hukum adanya badan/lembaga/tim dalam satu bidang dengan tupoksi yang sama persis atau agak mirip adalah sesuatu yang tidak dibenarkan, selain menimbulkan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum juga pastinya akan menghabiskan biaya negara yang begitu besar. Berbeda halnya dengan Dahlan (2020), menurutnya persoalan tersebut tidak menjadi masalah sama sekali, bahkan sebaliknya ia menyarankan agar semua pihak mesti memberikan kajian lebih terkait pelaksanaan otonomi khusus di Aceh. Sebelumnya, pembentukan Tim Pengawal UUPA ini sudah dilakukan oleh para aktivis Aceh pada tahun 2015, yakni mereka yang pernah terlibat langsung dalam advokasi UUPA versi masyarakat sipil Aceh ketika masih berbentuk RUUPA. Tim

Pengawal UUPA versi aktivis dan masyarakat sipil ini diketuai oleh Iqbal Farabi SH, Juanda Djamal sebagai sekretaris, dan Muhammad MTA sebagai juru bicara (Serambinews.com, 2015).

1. Kewenangan Tim Pengawal UUPA Pemerintah Aceh

Berdasarkan surat keputusan Gubernur Aceh Nomor 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Gubernur Aceh menganggap perlu untuk membentuk Tim Bersama yang terdiri dari unsur Pemerintah Aceh, unsur akademisi, dan tenaga ahli/profesional dalam rangka pengawasan terhadap UUPA beserta turunannya. Tim Bersama tersebut diberi nama “Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh”, dengan susunan personalia sebagai berikut:

Tabel 3: Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh

No.	Nama/Jabatan Pokok	Kedudukan dalam Tim
1.	Gubernur Aceh	Pengarah
2.	Wakil Gubernur Aceh	Pengarah
3.	Sekretaris Daerah Aceh	Ketua
4.	Asisten Pemerintahan dan Keistimewaan Aceh Sekda Aceh	Wakil Ketua
5.	Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Sekretaris
6.	Kepala Biro Hukum Setda Aceh	Anggota
7.	Prof. Dr. Ir. Samsul Rizal, M.Eng	Anggota
8.	Prof. Dr. Farid Wajdi Ibrahim, MA	Anggota

9.	Prof. Dr. Alyasa Abu Bakar	Anggota
10.	Prof. Dr. Husni Jalil, SH	Anggota
11.	Dr. M. Adil Abdullah, SH,MCL	Anggota
12.	Mawardi Ismail, SH, M.Hum	Anggota
13.	Kabag, Otonomi Daerah dan Kerjasama pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
14.	Sekretaris Dinas Pertahanan Aceh	Anggota Sekretariat
15.	Kepala Bagian Penataan Daerah dan Perangkat Pemerintahan pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
16.	Kepala Bagian Perundang-Undangan pada Biro Hukum Setda Aceh	Anggota Sekretariat
17.	Kasubbag, Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Kerjasama pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
18.	Dra. Rosmery, Staf pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
19.	Mauliana, SE, Staf pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
20.	Erna, ST, Staf pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
21.	Burhandi, S.IP, Staf pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
22.	Nuzulina, SE, Staf pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat

23.	Mulia, ST, Staf pada Biro Tata Pemerintahan Setda Aceh	Anggota Sekretariat
-----	--	---------------------

Sumber: SK Gubernur Aceh No. 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dengan susunan personalia yang sudah dibentuk tersebut, tim pengawasan UUPA memiliki beberapa tugas utama diantaranya;

1. Mempersiapkan bahan koordinasi pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
2. Melaksanakan koordinasi dengan Tim Pemerintah yang berkaitan dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh;
3. Melakukan rapat koordinasi dengan kementerian/lembaga sesuai bidang urusan kewenangan;
4. Menyiapkan dan membantu percepatan penyelesaian aturan turunan yang tertuang dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh;
5. Melakukan tugas yang berhubungan dengan pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dapat mengambil prakarsa untuk membahas bersama instansi terkait yang melibatkan unsur tenaga ahli atau unsur akademisi dari Universitas yang mempunyai keahlian sesuai substansi bidang urusan yang dibahas. Mengenai pertanggungjawabannya, Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Gubernur Aceh. Sedangkan anggaran atau biaya yang timbul akibat kinerja Tim Pengawasan UUPA

dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh [APBA] Tahun Anggaran 2019 melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Aceh [DPA SKPA] Sekretariat Daerah Aceh pada Biro Tata Pemerintahan.

2. Kewenangan Tim Pengawal UUPA DPRA

Sementara itu, DPRA juga membentuk tim yang hampir serupa dengan tim yang dibentuk Pemerintah Aceh untuk mengawal UUPA. Oleh DPRA, tim ini dinamakan dengan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli. Pembentukan tim tersebut tertuang dalam Surat Keputusan Ketua DPRA Nomor 16/PMP/DPRA/2019, tanggal 1 Maret 2019. Tim terdiri atas 13 orang yang berasal dari kalangan akademisi dan ahli.

Kewenangan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA yang dibentuk DPRA disebutkan dalam SK terdiri atas tiga kewenangan: pertama, melakukan kajian terkait konsistensi norma-norma hukum ketatanegaraan nasional dan internasional, pengertian gramatikal dari teks MoU Helsinki secara historis dan sosiologis serta tingkat implementasi dan implikasi dari MoU Helsinki selama 13 tahun dalam konteks perjanjian damai antara Aceh dan pemerintah Indonesia.

Kedua, menemukan dan memformulasikan kebijakan-kebijakan untuk menyelesaikan hambatan baru dari pelaksanaan MoU Helsinki dan UUPA. Ketiga, secara berkesinambungan mendorong kedua pihak untuk konsisten melaksanakan butir-butir komitmen perjanjian damai MoU Helsinki dan UUPA dalam rangka semangat perdamaian dan meningkatnya kesejahteraan bagi masyarakat Aceh. Adapun personalia

Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4: Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA

No.	Nama	Jabatan
1.	Teuku Kamaruzzaman, SH.	Penanggungjawab
2.	Prof. H. Dahlan, SH., MH.	Koordinator
3.	Prof. Dr. H. Farid Wajdi Ibrahim, MA	Ketua
4.	Prof. Dr. Jamaluddin, S.H., M.Hum	Wakil Ketua
5.	Zainal Abidin, S.H., M.Si., M.H	Sekretaris
6.	Rustam Effendi, S.E., M.Ecom	Anggota
7.	Dr. Amri, S.E., M.Si	Anggota
8.	Dr. Sanusi, S.H, M.L.I.S., LLM	Anggota
9.	Muhammad Ya'kub Kadir, LLM., PhD	Anggota
10.	Sufyan, S.H., M.H.Dev	Anggota
11.	Dr. Taufik C. Dawood, SE, M.Ec	Anggota
12.	Irham Fahmi, S.E., M.Si	Anggota
13.	Dr. Irwan Syahputra, S.Kep, MKM	Anggota

Sumber: Surat Keputusan Ketua DPRA Nomor 16/PMP/DPRA/2019, tanggal 1 Maret 2019

Secara legal formal, pembentukan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA memang tidak memiliki landasan dari aturan yang lebih tinggi. Meskipun diberikan kewenangan yang amat penting dalam pelaksanaan UUPA, kehadiran Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA nyatanya hanya sebagai lembaga pemberi masukan dan rekomendasi kepada lembaga utama pembentuknya, yakni DPRA.

Jika ditelusuri lebih rinci tentang pembentukan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA, kehadiran lembaga tersebut nampaknya tidak terlepas dari adanya aturan dalam UUPA yang memberikan kewenangan kepada DPRA sebagai lembaga konsultan setiap kali akan dilakukan rencana perubahan terhadap UUPA oleh DPR RI. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UUPA. Pasal tersebut menetapkan, "Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA."

Alasan serupa juga terlihat dalam pembentukan Tim Pengawasan UUPA yang dibentuk oleh Gubernur Aceh. Dalam hal itu, kaitan pembentukan Tim Pengawasan UUPA dengan UUPA terletak pada Pasal 8 ayat (3) UUPA menetapkan bahwa "kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur." Penjelasan Pasal 8 ayat (3) UUPA menguraikan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh, misalnya hal-hal yang ditentukan dalam Undang-Undang ini seperti perencanaan pembuatan dan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah Aceh.

Baik Gubernur Aceh maupun DPRA membentuk tim masing-masing untuk memastikan keberlakuan UUPA, pada dasarnya keberadaan kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan yang hampir serupa. Meskipun kewenangannya tidak disebutkan persis sama antara kedua tim tersebut, akan tetapi pada prinsipnya kedua tim pengawal tersebut hanya berwenang memberikan masukan kepada lembaga utama

pembentuknya. Untuk lebih jelas, mengenai kewenangan masing-masing tim tersebut dalam dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5: Perbandingan Kewenangan Tim Pengawasan UUPA dengan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA

No	Kewenangan Tim Pengawasan UUPA	Kewenangan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA
1.	Mempersiapkan bahan koordinasi pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	Melakukan kajian terkait konsistensi norma-norma hukum ketatanegaraan nasional dan internasional, pengertian gramatikal dari teks MoU Helsinki secara historis dan sosiologis serta tingkat implementasi dan implikasi dari MoU Helsinki selama 13 tahun dalam konteks perjanjian damai antara Aceh dan pemerintah Indonesia
2.	Melaksanakan koordinasi dengan Tim Pemerintah yang berkaitan dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh	Menemukan dan memformulasikan kebijakan-kebijakan untuk menyelesaikan hambatan baru dari pelaksanaan MoU Helsinki dan UUPA
3.	Melakukan rapat koordinasi	Mendorong kedua pihak untuk

	dengan kementerian/lembaga sesuai bidang urusan kewenangan	konsisten melaksanakan butir-butir komitmen perjanjian damai MoU Helsinki dan UUPA dalam rangka semangat perdamaian dan meningkatnya kesejahteraan bagi masyarakat Aceh
4.	Menyiapkan dan membantu percepatan penyelesaian aturan turunan yang tertuang dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh	
5.	Melakukan tugas yang berhubungan dengan pengawalan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	

Berdasarkan perbandingan kewenangan yang terdapat dalam tabel di atas antara Tim Pengawalan UUPA dengan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA, dapat dilihat bahwa kewenangan kedua tim tersebut memiliki beberapa persamaan, di antaranya: pertama, kehadiran kedua tim tersebut sama-sama dimaksudkan untuk membantu Gubernur Aceh dan DPRA dalam menemukan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam implementasi UUPA dan

memformulasikan kebijakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Kedua, kehadiran kedua tim tersebut juga dimaksudkan untuk memastikan komitmen pemerintah pusat menyelesaikan aturan turunan UUPA yang sampai saat ini masih terdapat beberapa aturan turunan UUPA yang belum dibuat, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Presiden (Perpres).

Ketiga, pembentukan kedua tim tersebut sama-sama berfungsi sebagai pemberi masukan atau rekomendasi terhadap lembaga utamanya, baik kepada Gubernur Aceh maupun DPRA. Artinya, keberadaan kedua tim tersebut bukanlah tim utama untuk memastikan keberlangsungan aturan-aturan dalam UUPA berjalan, melainkan hanya sebagai tim yang diminta memberi masukan karena diisi oleh pihak-pihak yang pernah terlibat dalam merumuskan UUPA. Hal ini bisa dilihat dari komponen anggotanya yang mayoritas diisi oleh akademisi dan ahli.

3. Hubungan Tim Pengawal UUPA Pemerintah Aceh dengan Tim Pengawal UUPA DPRA

Tidak dapat dinafikan bahwa pembentukan Tim Pengawal UUPA sangat terkait dengan langkah politis dari masing-masing lembaga, apakah itu eksekutif maupun legislatif. Untuk menguji argumen ini, lihat saja bagaimana Tim Pengawal UUPA ini lahir sekaligus pada dua lembaga setingkat, dengan orientasi dan tupoksi yang sangat mirip sekali, meskipun rentang waktu pembentukannya tidak pada waktu yang sama. Mawardi (2020) menyebutkan perlu diberi catatan bahwa ego kelembagaan terlihat sangat kental dalam persoalan ini.

Zainal (2020) menjelaskan bahwa ketika wacana pembentukan tim pengawal tersebut hadir, sedang ada ketidakpercayaan dari lembaga legislatif kepada lembaga eksekutif terkait kepentingan-kepentingan kekhususan Aceh, begitu juga sebaliknya, atas dasar kondisi politik tersebut lalu muncul inisiatif dari setiap lembaga apakah eksekutif atau legislatif untuk membentuk masing-masing satu tim pengawal UUPA (meskipun dibentuk dengan nama yang berbeda).

Mengenai komunikasi terkait materi kajian yang dialami oleh kedua tim baik di pemerintahan aceh dan dpr aceh tidak ada sama sekali. Seluruh narasumber yang diwawancarai sepakat dan memberikan jawaban yang sama bahwa tidak pernah ada komunikasi sama sekali antara tim yang dibentuk oleh pemerintah aceh dan tim yang dibentuk oleh DPR Aceh.

C. Implikasi Pembentukan Tim Pengawas UUPA Terhadap Keberlangsungan Otonomi Khusus Aceh

Sebelum dijelaskan dampak pembentukan Tim Pengawal UUPA, terlebih dahulu dideskripsikan praktik atas keberlangsungan otonomi khusus Aceh saat ini. Perlu digarisbawahi, otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada Pemerintahan Aceh adalah otonomi yang seluas-luasnya dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Urusan tersebut dilaksanakan merujuk pada keistimewaan dan kekhususan yang dimiliki Provinsi Aceh baik di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu di bidang

agama. Konsep otonomi tersebut didasarkan pada Pasal 18 UUDNRI 1945.

Secara umum, Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 menguraikan “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Hal ini dapat dipahami bahwa UUD Tahun 1945 memberikan peluang bagi Pemerintah Aceh untuk menentukan nasibnya sendiri dalam koridor NKRI sebatas tidak melanggar prinsip-prinsip yang ada tercatat dalam Pasal 18 (Arabiyani, 2018).

Pada gilirannya, kehadiran Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 menjadi pintu masuk bagi diterapkannya kebijakan desentralisasi asimetris, yakni suatu kebijakan berupa pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu (Djohan, 2010). Secara empirik, desentralisasi asimetris merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu, diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik itu seperti yang dipraktek-kan di beberapa negara, antara lain, wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea, dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, polisi lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

Pelaksanaan desentralisasi berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan penyerahan kewenangan dibidang keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang disebut dengan desentralisasi fiskal. Dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki sumber pendapatannya masing-masing. Sehingga Pemerintah Daerah memiliki kepastian mendapatkan pendapatan yang berbeda dan tidak semata-mata bergantung dengan sumber-sumber keuangan dari Pemerintah Pusat yang dapat menghilangkan eksistensi pemerintah daerah otonom (Maulana, Purnama, & Syahbandar, 2018).

Desentralisasi asimetris yang diberikan kepada Provinsi Aceh lewat UUPA juga menghendaki implementasinya ke dalam beberapa aturan turunan. Hal itu diperlukan dalam rangka implementasi ketentuan-ketentuan dalam UUPA. Oleh karenanya, Pemerintahan Aceh membutuhkan ketentuan-ketentuan pada tataran pelaksanaannya baik berupa regulasi-regulasi penunjang yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun aturan-aturan yang dikeluarkan sebagai produk hukum daerah. Untuk mendukung kepentingan tersebut Pemerintah harus mengeluarkan tidak kurang dari 9 (tujuh) Peraturan Pemerintah dan 3 (tiga) Peraturan Presiden. Selain itu, produk hukum daerah berupa qanun yang harus dikeluarkan oleh Pemerintahan Aceh, belum lagi qanun-qanun pada tingkat Kabupaten/Kota.

Menurut Tim Kajian UUPA (2019), meskipun secara formaal UUPA setingkat dengan undang-undang yang dibentuk dengan persetujuan bersama DPR RI dan Presiden RI, akan tetapi secara materil UUPA memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan undang-undang

yang lain pada umumnya. Perbedaan itu setidaknya dirumuskan ke dalam tiga karakteristik: pertama, UUPA menempati posisi yang teratas dalam hierarki internal antarjenis undang-undang (*the supremacy of act on governing Aceh*). Hal ini diatur dalam Pasal 269 UUPA yang berbunyi, “peraturan perundang-undangan yang ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”

Kedua, UUPA memiliki ketentuan khusus tentang perubahan (*special amendment provision*). Hal tersebut dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan perubahan secara sepihak oleh Pemerintah RI di kemudian hari. Hal ini diatur dalam Pasal 269 ayat (3) UUPA yang menetapkan bahwa “dalam hal adanya rencana perubahan undang-undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA.”

Ketiga, UUPA dapat mencegah dan meniadakan berlakunya undang-undang baru di Aceh yang bertentangan dengan UUPA. Hal ini diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UUPA. Pasal tersebut menetapkan, “Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.” Ketentuan serupa juga berlaku untuk kebijakan administratif. Pasal 8 ayat (3) UUPA menetapkan bahwa “kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.” Penjelasan Pasal 8 ayat (3) UUPA menguraikan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh, misalnya hal-hal

yang ditentukan dalam Undang-Undang ini seperti perencanaan pembuatan dan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah Aceh.

UUPA sebagai undang-undang kekhususan Aceh tidak hanya memuat perihal yang khusus tetapi juga memuat hal-hal yang umum. Sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Biro Hukum Pemerintah Aceh yang dikutip oleh Tim Kajian (2019) bahwa UUPA boleh juga mengatur hal-hal yang umum dan tidak harus khusus semua. Oleh karena itu, kekhususan UUPA bahwa UUPA boleh mengatur hal yang umum karena dalam yang khusus terdapat ketentuan yang umum. Secara sederhana, konten UUPA berisi norma atau kaidah yang khusus (norma atau kaidah keistimewaan Aceh dan norma atau kaidah khusus inheren dalam UUPA dan norma atau kaidah umum yang juga terdapat di dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam kaitan ini, Refly Harun mengemukakan bahwa UUPA merupakan aturan hukum yang bersifat *lex specialis* berlaku khusus/istimewa/otonom terhadap undang-undang lainnya yang bersifat umum dan apa saja yang ada di atasnya, sepanjang diatur dalam UUPA. Sementara itu, Qanun hanya sebagai tata cara terhadap pelaksanaan UUPA itu sendiri (Kajian, 2019).

Meskipun telah berjalan 14 tahun lamanya, terdapat beberapa kendala dalam implementasi UUPA. Beberapa kendala dimaksud adalah sebagai berikut:

1. *Keterkaitan UUPA dengan undang-undang lain*

Kewenangan Aceh yang begitu besar diberikan melalui UUPA tidak bisa dilaksanakan karena hampir semua norma kewenangan Aceh

selalu dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan nasional dan sektoral lainnya. Oleh karenanya, sering terjadi pertentangan antar peraturan perundangan tersebut.

2. Rendahnya Komitmen Pemerintah Pusat

Dijelaskan oleh Tim Kajian (2019), pembentukan peraturan perundang-undangan nasional untuk Aceh, tidak menjadikan MoU Helsinki dan UUPA sebagai dasar pertimbangan (konsideran). Hampir semua Kementerian/Lembaga yang diwawancarai oleh Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA menyiratkan bahwa kebijakan-kebijakan atau peraturan yang dibuat atas dasar inisiasi departemen/Kementerian yang juga berlaku di Aceh, mengabaikan UUPA.

Kenyataan lainnya yang memperlihatkan pemerintah tidak memiliki komitmen untuk melaksanakan UUPA dalam perkara pencabutan pasal-pasal UUPA tidak dilaksanakan sesuai UUPA. Misalnya, pencabutan Pasal 57 dan Pasal 60 UUPA ayat (1), (2), serta (4) melalui UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Di dalam Pasal 571 huruf d UU Pemilu terbaru disebutkan bahwa Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2), serta (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Keseluruhan pasal yang disebutkan di dalam Pasal 571 huruf d itu berkaitan erat dengan penyelenggara pemilu di Aceh yakni Komisi Independen Pemilihan Aceh (KIP Aceh) dan Panwaslih Aceh, yang menurut pembentuk harus dicabut dan disesuaikan dengan UU Pemilu.

Padahal Pasal 8 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa rencana pembentukan undang-undang oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan

pertimbangan DPRA. Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi terungkap bahwa pembentukan UU Pemilu tidak pernah dilakukan konsultasi dan memperoleh pertimbangan DPRA, dan akhirnya lewat Putusan MK Nomor 61/PUU-XV/2017, Putusan MK Nomor 66/PUU-XV/2017 dan Putusan MK Nomor 75/PUU-XV/2017 membatalkan Pasal 571 huruf d UU Nomor 7 Tahun 2017 yang mencabut pasal-pasal UUPA dimaksud.

Di bidang non-regulasi misalnya, pemerintah tidak memiliki komitmen untuk membentuk pengadilan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 228 ayat (1) UUPA, bahwa untuk memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah UUPA diundangkan, dibentuk pengadilan hak asasi manusia.

3. Peraturan Pelaksana UUPA Belum Lengkap

Dalam Pasal 271 UUPA menegaskan bahwa ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menjadi kewajiban pemerintah dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun sejak UUPA diundangkan. Berikut disajikan jumlah peraturan pelaksana UUPA dan perkembangannya.

Tabel 6: Peraturan Pelaksana UUPA

No	Jenis Peraturan	Jumlah	Sudah Selesai	Sisa
1.	Peraturan Pemerintah (PP)	9	5	4
2.	Peraturan Presiden (Perpres)	3	3	-
3.	Qanun Aceh	59	47	12

Tabel di atas menunjukkan beberapa jenis peraturan organik atau peraturan pelaksana perintah dari UUPA. Terdapat 47 qanun yang telah selesai ditetapkan dari 59 Qanun yang diamanahkan UUPA, terdapat 9 PP amanah UUPA dana yang telah ditetapkan 5 PP, sementara yang belum sejumlah 4 PP. Di samping itu, terdapat 3 Perpres yang telah ditetapkan semuanya. Khusus terdapat dua aturan pelaksana, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh dan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pengalihan Kanwil BPN Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi Badan Pertanahan Aceh dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota, dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan semangat MoU Helsinki dan UUPA (Biro Tapem, 2015).

Mengingat usia UUPA yang sudah memasuki tahun ke 3 (tiga), namun peraturan pelaksana yang merupakan kewajiban Pemerintah Pusat sangat lamban dikeluarkan mengakibatkan implementasi UUPA menimbulkan kendala. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 271 UUPA menentukan bahwa ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menjadi kewajiban pemerintah dibentuk 2 (dua) tahun setelah undang-undang ini diundangkan. Oleh karena peraturan pelaksana belum tuntas maka pembagian kewenangan serta pembagian urusan antara Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota masih ada tumpang tindih dan tarik menarik kewenangan karena kedua lembaga daerah tersebut mempunyai kewenangan yang sama.

Jumlah peraturan pelaksana di atas merujuk pada hitungan Biro Hukum Pemerintah Aceh, yang sedikit berbeda dengan apa yang disampaikan/dipaparkan oleh Rudi Rochmansyah (Kepala Pusat

Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang BK DPR-RI). Bahwa peraturan pelaksanaan UUPA meliputi: 12 Peraturan Pemerintah, 3 Peraturan Presiden, 2 Keputusan Presiden, 3 Peraturan Bawaslu, 9 Peraturan Perundang-undangan, 60 Qanun Aceh, dan 2 Peraturan DPRA.

Peraturan pelaksana yang disampaikan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang BK DPR-RI lebih rinci, akan tetapi perbedaan jumlah disebabkan cara menghitungnya. Biro Hukum Pemerintah Aceh mengetengahkan terdapat 59 Qanun perintah langsung UUPA. Perbedaan ini terletak pada cara menghitungnya. Cara hitung peraturan organik UUPA oleh Biro Hukum Pemerintah Aceh, pada satu Pasal UUPA memerintahkan diatur dengan qanun bisa saja lahir dua qanun. Dalam arti satu Pasal UUPA bisa melahirkan lebih dari satu qanun, dan sebaliknya terdapat beberapa pasal dalam UUPA yang memerintahkan diatur dengan qanun, justru bisa dirampingkan dapat dibuat dalam satu qanun.

4. Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria

Kendala lainnya dalam penjabaran UUPA adalah setiap produk hukum baik yang lahir dari Aceh berupa qanun maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan Aceh selalu dikaitkan dengan norma, standar, dan prosedur nasional yang telah ditentukan. Keadaan ini membuat penjabaran norma-norma tidak dapat dilakukan secara otonom, melainkan sangat tergantung pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) nasional. Sementara dalam implementasinya penetapan NSPK juga terkendala. Berikut ini berbagai kendalah penetapan NSPK.

Tabel 7: Kendala Penetapan NSPK

No	NSPK (Permen/Non Kementerian)	Pasal	Keterangan
1.	NSPK pengawasan pelaksanaan urusan Pemerintahan Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota	Pasal 11 UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
2.	NSPK penataan ruang dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh dan Kabupaten/Kota	Pasal 142 UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
3.	NSPK pelaksanaan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan sumber daya alam Aceh	Pasal 156 UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
4.	NSPK penyelenggaraan urusan pemerintahan di Aceh	Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 12 PP 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang bersifat	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional

		nasional di Aceh	
5.	NSPK pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan kepada Dewan Kawasan Sabang (DKS)	Pasal 8 PP 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan DKS	Dalam proses penetapan
6.	NSPK menarik wisatawan asing dan memberi izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor	Pasal 165 ayat (2) dan ayat (3) UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
7.	NSPK pembangunan dan pengelolaan pelabuhan dan bandar udara di Aceh	Pasal 172 ayat (3) UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
8.	NSPK pelabuhan dan bandar udara umum yang dikelola BUMN yang dikerjasamakan dengan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota	Pasal 173 UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional

9.	NSPK kewenangan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan, dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah	Pasal 213 UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
10.	NSPK kewenangan Pemerintah Aceh memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing	Pasal 214 UUPA	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional
11.	NSPK kerja sama Pemerintah Aceh dengan lembaga atau badan di luar negeri	Pasal 2 dan Pasal 3 Perpres No.11 Tahun 2010 tentang Kerja Sama Pemerintah Aceh dengan lembaga atau badan luar negeri	Belum ditetapkan/masih berlaku secara nasional

Penjelasan di atas menunjukkan betapa berbagai faktor-faktor tersebut menjadi penyebab oleh terkendalanya penjabaran dan pelaksanaan UUPA. Bahkan, Pemerintah Indonesia terkesan dengan sengaja mengabaikan atau menunda-nunda pelaksanaan hak keistimewaan Aceh yang telah disepakati, seperti Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang kewenangan Aceh, Peraturan tentang Minyak dan Gas, Peraturan tentang Pertanahan. Padahal seharusnya semua peraturan ini sudah harus diselesaikan pada tahun 2008 sebagai aturan turunan pelaksanaan UUPA. Faktor-faktor di atas, jika diklasifikasikan menjadi dua faktor, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal merupakan faktor penghambat dari luar Aceh seperti:

- Kewenangan Aceh yang tertuang dalam MoU Helsinki tidak semuanya terdapat penjabarannya di dalam UUPA;
- Komitmen Pemerintah Pusat untuk menjadikan UUPA sebagai dasar pertimbangan dalam pembentukan regulasi dan perundang-undangan;
- Peraturan pelaksana UUPA diterbitkan tidak sesuai durasi waktu yang telah ditentukan;
- Pembagian pendapat antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh belum sepenuhnya transparan serta masih menganut sistem yang berlaku secara nasional, kecuali dana otonomi khusus yang berlaku buat Aceh dalam jangka waktu tertentu;
- Belum terbentuknya auditor luar yang akan memverifikasi pendapatan Aceh;

- Perizinan di semua sektor publik baik di dalam maupun luar negeri tidak dapat dijalankan karena terhambat regulasi nasional.

Adapun faktor internal berupa kewajiban untuk membuat regulasi yang dibebankan kepada otoritas Aceh seperti nama Aceh dan gelar pejabat Pemerintahan Aceh serta regulasi lainnya yang diperlukan sebagai tindak lanjut kewenangan Aceh, tidak berani menyandarkan diri pada UUPA ketika UUPA tidak sejalan dan/atau bertentangan dengan peraturan perundangan nasional atau sektoral.

Dalam konteks berbagai hambatan implementasi UUPA di atas, kehadiran Tim Pengawasan UUPA dan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA menjadi penting. Keberadaan kedua tim tersebut yang diisi oleh ahli dari berbagai bidang diupayakan dapat memberikan berbagai perspektif untuk dapat keluar dari berbagai persoalan tersebut. Memang, di satu sisi baik dari Gubernur Aceh maupun DPRA telah dibekali oleh perangkat-perangkat kerja di masing-masing lembaga tersebut. Akan tetapi, kehadiran perangkat kerja yang ada pada masing-masing lembaga tersebut tidak mampu memberikan penjelasan yang rinci atau tidak memiliki pemahaman yang komprehensif sebagaimana dimiliki oleh berbagai ahli yang tergabung ke dalam kedua tim tersebut.

Kondisi tersebut di atas dalam penjelasan (Zainal, 2015) pada hakikatnya merupakan dampak kesepakatan damai antara Pemerintah RI dengan GAM. Alih-alih membawa untung bagi Aceh, kesepakatan damai justru tidak banyak memberi dampak positif kepada perluasan otoritas Aceh untuk mengurus dirinya sendiri. Kenyataan ini dapat dipahami bahwa sebenarnya Aceh 'kehilangan' keistimewaannya. Aceh

memerlukan energi banyak untuk melakukan negosiasi lanjutan dengan Pemerintah Indonesia. Salah satu bentuk negoisasi itu adalah dengan kehadiran Tim Pengawasan UUPA dan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki UUPA yang berusaha memastikan bahwa komitmen yang ada dalam UUPA sebagai bentuk penerimaan pemerintah pusat terhadap Aceh benar-benar dilaksanakan. Jika tidak mampu, hal ini berpotensi besar konflik akan muncul kembali di Aceh. Ini seperti konflik GAM yang muncul pada tahun 1976, di mana satu penyebabnya adalah Aceh gagal dalam diplomasi (negosiasi) keistimewaan yang dijanjikan dan disepakati dalam "Ikrar Lamteh".

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pembentukan Tim Pengawasan UUPA penting dilakukan disebabkan perangkat kerja Pemerintah Aceh dan DPRA yang ada tidak secara khusus memiliki kompetensi dan kemampuan memahami eksistensi UUPA, baik ketentuan pasal-pasal, latar belakang serta kehendak pembentuk undang-undang dalam merumuskan aturan pasal-pasal dalam UUPA. Hal ini dibuktikan dengan keberadaan personalia Tim Pengawasan UUPA yang diisi oleh mayoritas akademisi dan ahli dari berbagai latar belakang keahlian dan bidang ilmu.
2. Pembentukan Tim Pengawasan UUPA baik oleh Pemerintah Aceh dan DPRA dikarenakan tuntutan dua pasal dalam UUPA, yakni: (1) Pasal 8 ayat (2) UUPA yang mensyaratkan Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA; dan (2) Pasal 8 ayat (3) UUPA yang menetapkan bahwa kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur. Konsekuensinya, bahwa setiap terdapat perubahan terhadap UUPA maka harus melalui konsultasi dan pertimbangan

DPRA dan Gubernur Aceh, sehingga Tim Pengawal UUPA diharapkan dapat memberikan masukan terhadap kedua lembaga tersebut tatkala ada upaya untuk mengubah ketentuan dalam UUPA.

3. Kehadiran Tim Pengawasan UUPA terhadap kekhususan Aceh tidaklah berdampak secara langsung. Hal ini dikarenakan sifat Tim Pengawal hanya sebatas tim pembantu pemerintahan Aceh yang dibentuk secara temporer untuk memberi masukan terhadap keberlakuan UUPA selama ini.

B. Saran-saran

1. Perlu upaya peningkatan kewenangan terhadap Tim Pengawasan UUPA yang tidak hanya sebatas memberikan masukan dan rekomendasi baik kepada Gubernur Aceh maupun DPRA, tetapi juga Tim Pengawasan diberikan kewenangan untuk memastikan agar setiap masukan yang diberikan dijalankan dengan baik oleh masing-masing lembaga utama.
2. Perlu adanya prioritas tugas kepada Tim Pengawasan UUPA untuk memastikan bagian mana dari UUPA yang hendak dikawal dan dipastikan keberlakuannya diimplementasikan dengan sesuai.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Aceh, B. T. P. (2015). *Paparan Usul Perubahan PP No. 3 Tahun 2015 dan Perpres No. 23 Tahun 2015*. Aceh.
- Aktivist Bentuk Tim Pengawasan UUPA. (2015). SERAMBINEWS.COM.
- Amiludin. (2018). Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah : Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan. *Journal of Government and Civii Society*, 2(1), 19–32. <https://doi.org/10.31000/jgcs.v2i1.712>
- Ansori, L. (2015). Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Yuridis*, 2(1), 134–150. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.35586/.v2i1.165>
- Arabiyani. (2018). Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(2), 195. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.195-212>
- Asyhari, F. (2019). Eksistensi Konsep Diskresi sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat dalam Penegakan Supremasi Hukum. *Piktorial*, 1(1).
- Basah, S. (1997). *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Bandung: Alumni*. Bandung: Alumni.
- Basri, H. (2014). Konflik Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat Pasca MoU Helsinki: Self-Government. *Politika*, 5(1), 88–199. <https://doi.org/10.14710/politika,5,1,88-199>
- Budi Susilo, A. (2015). Makna Dan Kriteria Diskresi Keputusan Dan/ Atau Tindakan Pejabat Publik Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 4, 133–152.
- Djohan, D. (2010). Desentralisasi Asimetris Ala Aceh. *Jurnal Sekretariat Negara RI*, (15), 121–139.
- Ilyas Ismail, Abdurrahman, M. Jafar, & Azhari. (2010). Desentralisasi Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. *Media Hukum*, 17(1), 45–56.
- Ismail, M. (2020). *Wawancara*. Banda Aceh.
- Kajian, T. (2019). *MoU Helsinki & UUPA Dalama Aspek Normatif*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.
- Maulana, J., Purnama, E., & Syahbandar, M. (2018). *Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi dan Kabupaten/Kota*. 2(April), 18–38.
- Pasha, Z. (2018). *Lembaga Penyelenggara Pemilu di Aceh (Studi atas Pencabutan Pasal 57 & Pasal 60 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) Undang-*

- Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*. Universitas Gadjah Mada.
- Prang, A. J. (2015). Ketidakpastian Hukum Aturan Pelaksana UUPA. Retrieved August 20, 2020, from <https://aceh.tribunnews.com/2015/04/06/ketidakpastian-hukum-aturan-pelaksana-uupa>
- Prang, A. J. (2019). *Desentralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)*. Banda Aceh: Bandar Publishing.
- Ulya, Z. (2016). Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau dari Segi Kemandirian Lembaga dalam Sistem Bikameral. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(2).
- Warassih, E. (2005). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT Suryandaru Utama.
- Yuhdi, M. (2013). Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Likhitaprajna*, 15(1), 69–83. Retrieved from <http://likhitapradnya.wisnuwardhana.ac.id/index.php/likhitapradnya/article/view/81/76>
- Zainal, S. (2015). Nota Kesepahaman Helsinki untuk Mengakhiri Konflik Aceh : Telaah Sosiologi Politik dan Histori. *Jurnal Konfrontasi*, IV(1), 105–127.

LAMPIRAN-LAMPIRAN



Wawancara dengan perwakilan Tim Pengawal UPA Pemerintah Aceh Mawardi Ismail, S.H., M. Hum (13 Agustus 2020)



Wawancara dengan Ketua DPRA Dahlan Jamaluddin, S.IP (19 Agustus 2020)



Wawancara dengan perwakilan Tim Pengawal DPRA Zainal Abidin, S.H., M.Si (14 Agustus 2020)



Wawancara dengan Kasubbag Pengembangan OTDA Setda Aceh Farhan Fajar, S.STP., MPA (19 Agustus 2020)

