

DINAMIKA PEMBENTUKAN REGULASI TURUNAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN ACEH

DYNAMICS OF FORMATION OF DERIVATIVES REGULATION THE LAW ON GOVERNMENT OF ACEH

M. Jafar

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Banda Aceh 23111
E-mail: mjafar_husen@yahoo.co.id

ABSTRAK

Status Aceh sebagai daerah istimewa dan daerah khusus yang diatur dalam undang-undang tersendiri memiliki implikasi pada kewenangan yang dimilikinya. Aceh memiliki kewenangan yang melebihi dan berbeda dengan kewenangan yang dimiliki provinsi lain di Indonesia. Artikel ini ingin membahas dinamika pembentukan regulasi turunan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang memberi kewenangan besar terhadap Aceh. Dari pembahasan dapat diketahui sejumlah hambatan, yakni undang-undang yang tidak diterapkan, ada pembatalan sejumlah pasal oleh Mahkamah Konstitusi, dan ketentuan sektoral yang mengenyampingkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Kata Kunci: Pembentukan Regulasi, Turunan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

ABSTRACT

Aceh status as a special area and special areas set out in separate legislation has implications on its authority. Aceh has authority over and the authority is different from other provinces in Indonesia. This article wants to discuss the dynamics of the formation of derivatives regulation Law on Governing Aceh which gives great authority to Aceh. From the discussion can be seen a number of obstacles, the laws are not implemented, there is a cancellation of a number of articles by the Constitutional Court, and the provision of sectoral disregard the Law on Government of Aceh.

Keywords: the establishment of regulatory, the Law on Government of Aceh.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik atau dikenal dengan istilah NKRI (Pasal 1 UUD 1945). NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18).

Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18B). Aceh

merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang memiliki status sebagai daerah istimewa dan daerah khusus. Status Aceh sebagai daerah istimewa diatur dalam Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Sedangkan status Aceh sebagai daerah khusus diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Undang-undang ini dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.¹

Status Aceh sebagai daerah istimewa dan daerah khusus yang diatur dalam undang-undang tersendiri memiliki implikasi pada kewenangan yang dimilikinya. Aceh memiliki kewenangan yang melebihi dan berbeda dengan kewenangan yang dimiliki provinsi lain di Indonesia. Kewenangan tersebut yang diatur dalam UUPA harus dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Qanun Aceh, Qanun Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota dan Peraturan Komisi Independen Pemilihan (KIP).²

Pembentukan peraturan pelaksanaan tersebut harus diselesaikan paling lambat tanggal 1 Agustus 2008 (Pasal 271 UUPA), namun batas waktu tersebut telah dilampaui dan hingga saat ini belum dapat diselesaikan seluruhnya. Keterlambatan tersebut karena adanya berbagai dinamika, perbedaan pendapat dan penafsiran dalam pembahasan baik antara sesama unsur Pemerintahan Aceh maupun antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintah Pusat. Kondisi ini selain menghabiskan banyak waktu, tenaga dan pikiran, juga menimbulkan hambatan dalam penyelenggaraan otonomi khusus untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan otonomi khusus sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Aceh dapat dilaksanakan secara langsung atau setelah adanya peraturan pelaksanaan undang-undang

¹ Mawardi Ismail dkk, *Sejarah Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, FH Unsyiah, Banda Aceh, 2013, hlm. 6.

tersebut. Namun hingga saat ini ketentuan tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan karena berbagai hambatan.³

Pertama, UU Pemerintahan Aceh tidak diterapkan. Dalam Pasal 74 UUPA ditentukan bahwa Peserta pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota berhak mengajukan keberatan terhadap hasil pemilihan yang ditetapkan oleh KIP (ayat (1); Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah hasil pemilihan ditetapkan.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk mengadili sengeketa Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 74 UUPA tidak pernah dilakukan karena kewenangannya dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kedua, Mahkamah Konstitusi membatalkan UU Pemerintahan Aceh. Dalam Pasal 256 UUPA ditegaskan bahwa “Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-undang ini diundangkan”.

Ketentuan Pasal 256 UUPA yang membatasi calon perseorangan hanya untuk 1 (satu) pemilihan kepala daerah di Aceh dibatalkan dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010 tanggal 20 Desember 2010. Dengan adanya pembatalan tersebut maka calon perseorangan dapat mengikuti Pilkada Aceh seperti daerah di lain di Indonesia.

Ketiga, ketentuan sektoral mengenyampingkan UU Pemerintahan Aceh. Pengangkatan Kepala Badan Registrasi Kependudukan Aceh oleh Menteri Dalam Negeri menimbulkan polemik dan perdebatan antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat. Hal ini dikarenakan Pemerintah Aceh berpendapat bahwa sesuai dengan Pasal 110 dan Pasal 111 UUPA, kepala

² M. Jafar, “Regulasi Turunan UU Pemerintahan Aceh”, dalam Sulaiman (Ed.), *Bukan Undang-Undang Biasa, 10 Tahun Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, Bandar, Banda Aceh, 2016.

³ M. Jafar, “Memetakan Turunan UU Pemerintahan Aceh”, Makalah Seminar 10 Tahun UU Pemerintahan Aceh, FH Unsyiah, 15 Agustus 2016.

dinas, badan dan kantor diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Aceh (Surat Gubernur Aceh Nomor 821/3287 perihal Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil). Sedangkan Menteri Dalam Negeri berpendapat bahwa Pemerintah berwenang mengangkat Kepala Badan Registrasi Kependudukan Aceh berdasarkan Pasal 83A Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat yang Menangani Urusan Administrasi Kependudukan di Provinsi dan Kabupaten/Kota (Surat Mendagri Nomor 470/924/SJ tentang Tanggapan terhadap Surat Gubernur Aceh perihal Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil). Kedua pihak sama-sama mengklaim bahwa kewenangannya berdasarkan ketentuan khusus yang dapat mengenyampingkan ketentuan umum (*lex specialis derogat legi generalis*).

Keempat, peraturan pelaksanaan bertentangan dengan UU Pemerintahan Aceh. Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2015 merupakan peraturan pelaksanaan UU Pemerintahan Aceh, namun dalam ketentuan ini terdapat beberapa pasal yang bertentangan dengan UU Pemerintahan Aceh. Dalam Perpres tersebut ditegaskan Kepala Badan Pertanahan Aceh dan Kepala Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan dalam Pasal 110 dan Pasal 111 UUPA, kepala dinas, badan dan kantor diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Aceh.

Kelima, peraturan pelaksanaan bertentangan dengan undang-undang sektoral.

a) Bendera dan Lambang Aceh.

Pemerintah Aceh dapat memiliki bendera, lambang dan himne (Pasal 246 dan 247 UUPA). Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintahan Aceh membentuk 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. Hal ini ditolak oleh Pemerintah Pusat karena dianggap bertentangan dengan PP Nomor 77 Tahun 2008 tentang 2007 tentang Lambang Daerah. PP ini melarang bendera dan lambang daerah menyerupai bendera dan lambang separatis.

Berdasarkan tersebut, Pemerintah meminta substansi qanun tersebut dirubah, namun DPR Aceh dengan tegas menolak usulan perubahan tersebut dengan alasan qanun itu sesuai dengan MoU Helsinki dan UUPA. Perbedaan ini menyebabkan qanun itu tidak dapat dilaksanakan hingga saat ini.

b) Lembaga Wali Nanggroe

Sesuai amanah Pasal 96 dan 97 UUPA, Pemerintahan Aceh telah membentuk Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe sebagai telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 9 RTahun 2013. Qanun ini dikoreksi oleh Pemerintah dengan alasan bahwa struktur dan kewenangan lembaga tersebut melampaui kewenangan yang diatur dalam UUPA.

c) Panwaslih

DPRA dan DPRK dapat mengusulkan calon anggota Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota kepada Bawaslu RI (Pasal 60 ayat (3) UUPA). DPRA dan DPRK berbeda pendapat tentang kewenangan Panwaslih. DPRA dan DPRK berpendapat bahwa Panwaslih Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengawasi Pemilu Legislatif, Pilpres dan Pilkada, sedangkan pihak Bawaslu RI berpendapat bahwa Panwaslih hanya berwenang mengawasi Pilkada.

Perbedaan pendapat tersebut menyebabkan Bawaslu Aceh yang dibentuk Bawaslu RI tidak mendapat dukungan dan kerja sama dengan Pemerintah Aceh dan DPR Aceh pada Pemilu 2014 yang lalu.

d) Calon anggota DPRA dan DPRK

Dalam UUPA tidak ditentukan jumlah calon anggota DPRA dan DPRK yang dapat diajukan partai politik dan partai politik lokal. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 8

Tahun 2012 ditentukan bahwa partai politik dan partai politik lokal hanya dapat mengusulkan calon sebanyak 100% jumlah kursi DPR dan DPRD. Dalam hal ini KIP Aceh menetapkan bahwa partai politik dan partai politik lokal dapat mengusulkan calon sebanyak 120% dari jumlah kursi DPRA dan DPRK.

e) Qanun Pilkada

Secara normatif, pemilihan kepala daerah dan calon independen yang pertama di Indonesia berlaku di Aceh yang diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, sedangkan untuk provinsi lain atau secara nasional baru diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Ketentuan Pilkada dan calon independen tersebut tidak dapat dilaksanakan akibat konflik dan bencana tsunami di Aceh. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 kemudian dicabut dengan UUPA.

Ketentuan yang terdapat dalam UUPA berbeda dengan ketentuan yang berlaku secara nasional. Ketentuan UUPA dijabarkan dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012. Qanun ini selain mengatur lebih lanjut ketentuan UUPA juga mengadopsi ketentuan dalam Undang-undang Nomo 32 Tahun 2004. Namun dalam perkembangannya undang-undang ini dicabut dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 sehingga berdampak pada qanun tersebut. Ketentuan qanun yang berbeda dengan undang-undang antara lain syarat dukungan bagi pasangan calon dari partai politik, syarat calon dan persentase pemenang pemilihan.

Keenam, belum adanya peraturan pelaksanaan UU Pemerintahan Aceh. sejumlah peraturan yang dimaksud adalah:

- a) Peraturan Pemerintah. Dalam UUPA terdapat 10 (sepuluh) PP yang harus dibentuk sebagai peraturan pelaksanaannya. Dari 10 (sepuluh) PP tersebut hingga saat ini baru 5 (lima) PP yang sudah dibentuk. Kelima PP tersebut belum dibentuk karena berbagai pertimbangan yaitu: 1) Substansi atau materi muatannya sudah tercantum dalam peraturan yang bersifat nasional; 2) Kewenangan yang diatur sangat membebani

Pemerintah Kabupaten/Kota; dan 3) Pemerintahan Aceh tidak menyiapkan dan menyerahkan draft kepada Pemerintah.

- b) Peraturan Menteri. Pelaksanaan kewenangan khusus Pemerintah Aceh sebagaimana ditentukan dalam UUPA, PP dan Perpres perlu dijabarkan lebih lanjut dengan norma, standar dan prosedur (Pasal 11 UUPA). Norma, standar dan prosedur tersebut hingga saat belum seluruhnya dibentuk oleh Pemerintah.
- c) Qanun Aceh. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 270 ayat (2) UUPA bahwa kewenangan Pemerintah Aceh tentang pelaksanaan UUPA diatur dengan Qanun Aceh. Hingga saat ini dari 59 Qanun Aceh turunan UUPA telah dibentuk 46 qanun dan sisanya akan diselesaikan pada tahun 2016.
- d) Qanun Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 270 ayat (3) UUPA ditentukan bahwa kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota tentang pelaksanaan UUPA diatur dengan Qanun Kabupaten/Kota. Secara eksplisit dan implisit terdapat 22 Qanun Kabupaten/Kota turunan UUPA. Qanun Kabupaten/Kota tersebut hingga saat ini belum dibentuk seluruhnya. Realisasi pembentukannya sangat bervariasi dan tergantung pada masing-masing Kabupaten/Kota.

Di samping itu, terdapat sejumlah faktor yang menjadi penyebab kondisi yang telah dijelaskan di atas. Penyelenggaran otonomi khusus berdasarkan UU Pemerintahan Aceh mengalami berbagai hambatan karena adanya perbedaan persepsi, penafsiran dan pendapat mengenai kedudukan UU Pemerintahan Aceh sebagai ketentuan khusus (*lex specialis*), yakni: Pertama, Pemerintah Pusat berpendapat bahwa undang-undang sektoral sebagai ketentuan khusus yang dapat mengenyampingkan UUPA dan sebaliknya Pemerintahan Aceh berpendapat bahwa UUPA sebagai ketentuan khusus yang dapat mengenyampingkan semua peraturan perundang-undangan lainnya yang setingkat.

Kedua, Pemerintahan Aceh berpendapat bahwa Qanun Aceh dapat mengatur segala hal diperintah UUPA meskipun tidak diatur secara eksplisit dan lengkap.

Ketiga, UUPA tidak memuat ketentuan yang lengkap, jelas dan rinci sehingga menimbulkan berbagai penafsiran dalam penerapannya.

Keempat, Sebagian undang-undang sektoral yang dibentuk setelah UUPA memuat ketentuan yang lebih maju dan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Daerah dibandingkan UUPA.

Berbagai permasalahan tersebut menyebabkan terkendalanya pelaksanaan otonomi khusus berdasarkan UUPA. Karena itu Pemerintah dan Pemerintahan Aceh telah melakukan berbagai upaya penyelesaiannya. Pertama, membangun komunikasi dan pendekatan secara intensif dengan Pemerintah agar UUPA tetap dipertahankan sebagai ketentuan khusus yang dapat mengenyampingkan ketentuan umum.

Kedua, menunda pelaksanaan ketentuan yang belum ada kesepakatan/kesepahaman dengan Pemerintah untuk menghindari benturan antara masyarakat dengan penegak hukum.

Ketiga, mengajukan keberatan kepada Pemerintah agar merubah peraturan pelaksanaan yang bertentangan dengan UUPA.

Keempat, menunda penerapan peraturan pelaksanaan yang bertentangan dengan UUPA sampai dengan adanya perubahan.

Kelima, meminta dukungan dan melibatkan stakeholder (DPR, DPD, DPRA, pimpinan partai politik, akademisi, LSM, ulama dan tokoh masyarakat) dalam memperjuangkan pelaksanaan UUPA secara menyeluruh dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Kewenangan Aceh sebagai daerah otonomi khusus berdasarkan UUPA belum dilaksanakan seluruhnya karena belum terbentuk peraturan pelaksanaan dan adanya pertentangan dengan peraturan yang bersifat sektoral.

Pemerintah dan Pemerintahan Aceh cenderung menyelesaikan konflik regulasi antara UUPA dan undang-undang sektoral secara politik melalui pertemuan yang melakhirkan kesepakatan untuk menunda penerapannya (*cooling down*).

Pemerintah dan Pemerintahan Aceh hendaknya menyelesaikan konflik regulasi antara UUPA dan ketentuan sektoral melalui jalur hukum sebagai upaya terakhir untuk mewujudkan kepastian hukum dan menghindari benturan antar berbagai komponen masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- M. Jafar, “Regulasi Turunan UU Pemerintahan Aceh”, dalam Sulaiman (Ed.), 2016, *Bukan Undang-Undang Biasa, 10 Tahun Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, Bandar, Banda Aceh.
- M. Jafar, 2016, “Memetakan Turunan UU Pemerintahan Aceh”, Makalah Seminar 10 Tahun UU Pemerintahan Aceh, FH Unsyiah, 15 Agustus 2016.
- Mawardi Ismail dkk, 2013, *Sejarah Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, FH Unsyiah, Banda Aceh.
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.