Kanun Jurnal Ilmu Hukum
No. 56, Th. XIV (April, 2012), pp. 149-164.

MEMBENTUK HUKUM BAGI PERDAMAIAN ACEH

LEGAL FORM FOR ACEH PEACE

Oleh: Sulaiman [*)]

ABSTRACT

In social life, the law has many functions. In this case the law became a tool in resolving the conflict in Aceh. The conflict in Aceh has long occurred. Several rounds of dialogue has been conducted, but has not achieved satisfactory results. Dialogue after the tsunami last December 26, 2004, facilitated the Crisis Management Institute (CMI), the conflicting parties and the Government of the Free Aceh Movement reached a peace agreement. In peace, produced a memorandum of understanding (MoU) signed in Helsinki on August 15, 2005, in which the MoU is to be hold in drafting a legislation for Aceh, which was then named the Law Number 11 Year 2006 on the Government of Aceh.

Keywords: Legal, Aceh Peace.

A. PENDAHULUAN

Dalam kehidupan di Indonesia, hukum memiliki banyak fungsi. Dalam hal ini hukum tidak semata-mata sebagai kaedah yang mengatur apa yang baik dan apa yang buruk. Hukum (tepatnya UU) dapat berfungsi untuk berbagai kepentingan, termasuk upaya menyelesaikan konflik secara damai Aceh dan Jakarta selama tiga dekade terakhir.

Kita bisa menyimak salah satu pertimbangan dibentuknya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, adalah "bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".[1]

Dalam konteks ini, hukum bisa dikatakan sebagai alat pengubah masyarakat. Salah satu fungsi hukum yang disebutkan Roscoe Pound adalah *as a tool of social engineering*. Konsep ini "familiar" di Indonesia berkat Mochtar Kusuma Atmaja. Namun konsep ini dikritik, karena pendapat Atmaja, bahwa pendapat Pound tentang fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial

---

[*)] Sulaiman, S.H.,M.H adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.
[1] Bandingkan dengan Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 2

dilontarkan bukan atas dasar paham hukum positivistis yang memaknakan hukum (law) sebagai peraturan perundang-undangan termasuk kebijaksanaan pemerintah. *Konsep hukum (law) dalam pengertian Roscoe Pound bukanlah bermakna UU (Act), atau aturan-aturan hukum lainnya yang dibuat oleh eksekutif*, namun makna hukum (law) dalam pengertian law as tool of social engineering, adalah hukum yang dibuat oleh hakim atau yang lebih dikenal dengan istilah putusan hukum atau judge made law, karena hukum yang demikian diproduk oleh negara yang mempraktekkan common law system, bukan civil law system seperti Indonesia.[2] Lewat tabal hukum sebagai instrumen politik, fungsi ini –sadar atau tidak—menjadi tidak terbantahkan.

Sebagai instrumen politik, hukum digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Dalam kehidupan bernegara kita sudah sering melihat fungsi hukum sebagai instrumen politik. Penguasa kerap menggunakan hukum untuk mengukuhkan kekuasaan yang dimilikinya. Bahkan sebaliknya. Hukum dapat dipakai sebagai alat untuk mencapai keadilan maupun keadaan lainnya yang diinginkan.

Kelahiran UU No. 11/2006 adalah salah satu corak produk perundang-undangan menuju kehidupan yang berkeadilan dengan keinginan dan harapan pencapaian perdamaian di Aceh.[3] Walaupun jalan menuju ke sana harus dilalui dengan konflik panjang dan tsunami. Kelahiran UU No. 11/2006 juga tidak bisa dilepaskan dari adanya Nota Kesepahaman antara GAM dan Pemerintah. Penjelasan UU No. 11/2006 menyebutkan:

> "Nota Kesepahaman *(Memorandum of Understanding)* antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa Nota Kesepahaman adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan."[4]

[2] Lihat Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006, h. 165-166.

[3] Namun demikian bukan berarti gugatan terhadap UU No. 11/2006 tidak ada. Akhir-akhir ini, misalnya, sudah mulai ada gugatan lewat Mahkamah Konstitusi mengenai calon independen Kepala Daerah, yang oleh UU otonomi daerah lainnya sudah dibuka peluang.

[4] Penjelasan umum UU No. 11/2006.

B. JALAN DIALOG ACEH DAN JAKARTA

Tsunami telah menjadi akhir dari perjalanan panjang konflik di Aceh. Namun demikian dalam perjalanan panjang tersebut, bukan tidak ada upaya penyelesaian secara damai. Namun dialog yang direncanakan selalu kandas di tengah jalan.

Konflik yang terjadi di Aceh telah menyebabkan korban yang tidak sedikit. Konflik internal dan konflik vertikal telah menyebabkan jatuhnya banyak korban. Menurut Al Chaidar, gejolak sosial yang terjadi di Aceh pada 1946 menewaskan 1.500 orang. Kemudian berlanjut ke pemberontakan Darul Islam DI/TII 1953-1964, Pergolakan GAM 1976, sampai ke DOM 1989-1998 mencapai korban melebihi 35.000.[5]

Pemerintah melalui Panglima ABRI, Jenderal TNI Wiranto mencabut status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh pada 7 Agustus 1998 di Lhokseumawe.[6] DOM di Aceh sudah berlangsung sejak 1989. Tapi pasca pencabutan status, suasana Aceh tidak menentu bahkan sampai Darurat Militer (DM) diterapkan berdasarkan Keppres Nomor 28 Tahun 2003, yang berlaku pada 19 Mei 2003.

Sebelum lahirnya Keppres, sudah berlangsung pula beberapa dialog, yang akhirnya gagal, yakni Perjanjian Jeda Kemanusiaan 12 Mei 2000. Perjanjian damai dengan duduk satu meja itu berakhir karena gagalnya pertemuan di Tokyo, 9 Desember 2002 –akhirnya memuluskan langkah pemerintah menerapkan Darurat Militer di Aceh, terhitung sejak 15 Desember 2002 dengan Keppres Nomor 19 Tahun 2002. Pada saat Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menjadi Presiden, statusnya diturunkan menjadi Darurat Sipil dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2004, tanggal 19 November (melanjutkan Keppres Nomor 43 Tahun 2004, tanggal 18 Mei 2004. Keppres ini sendiri merupakan lanjutan Keppres Nomor 47 Tahun 2003 tanggal 18 November 2003).

Tsunami yang menyebabkan pertemuan Pemerintah dan GAM menghasilkan kemajuan. Pertemuan yang dilaksanakan berulang kali, di Koningstedt 27-29 Januari 2005 dan 21 Februari 2005. Pertemuan kembali dilaksanakan pada April 2005.

---

[5] Al Chaidar dkk, 1998, Aceh Bersimbah Darah, Pustaka Al Kautsar, Jakarta.

Sementara sejumlah pertemuan dan catatan penting, sejak penandatanganan Kesepahaman Bersama (JoU) tentang Jeda Kemanusiaan untuk Aceh 12 Mei 2000, hingga perundingan terakhir 8-9 April 2002, antara lain:[7] (1) 12 Mei 2000 Jeda Kemanusiaan disepakati; (2) 15-16 Februari 2001 disetujui susunan keamanan baru dan proses konsultasi demokrasi yang merefleksikan tekad mereka untuk mencari resolusi damai dari konflik Aceh, dan menyepakati suatu mekanisme pengaturan keamanan dengan nama Damai Melalui Dialog (DMD) Aceh sebagai pengganti Jeda Kemanusiaan yang telah habis masa berlakunya; (3) 2-3 Februari 2002 menyetujui menggunakan Undang-Undang Nanggroe Aceh Darussalam (UU NAD) sebagai titik pangkal perundingan serta dinilai perlu adanya suatu jangka waktu untuk membangun kepercayaan, di mana mereka akan menghentikan permusuhan dan kemudian menuju kepada pemilihan secara demokratis di Aceh pada tahun 2004.

Semua hasil pertemuan tersebut mentah ketika dalam pertemuan Tokyo 9 Desember 2002, tidak ada titik temu oleh kedua pihak, hingga Pemerintah akhirnya menerapkan Darurat Militer. Kondisi tersebut sempat membuat banyak orang berfikir bahwa jalan dialog untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai telah kandas.

C. TSUNAMI DAN LAHIRNYA MOU HELSINKI

Ternyata pesimistis jalan dialog pelan-pelan berubah pasca tsunami Aceh. Tsunami yang terjadi Ahad, 26 Desember 2004 pukul 07.58 WIB, dengan didahului gempa dengan kekuatan 8,9 pada skala richter terjadi di Samudra Hindia, 2,9 derajat lintang utara dan 95,6 derajat bujur timur – sekitar 149 km selatan kota Meulaboh. Bencana terbesar sepanjang sejarah dengan sekitar 200 ribu korban tersebut telah membuka peluang jalan damai penyelesaian konflik Aceh.

---

[6] Serambi Indonesia, 8 Agustus 1998.

[7] Untuk data ini, dikumpulkan dari Tabloid *Kontras*, 10-16 Oktober 2001; *Media Kutaraja*, 2 september 2001; *Media Kutaraja*, 17 Februari 2002; *Kontras*, 27 Februari – 5 Maret 2002; *Kontras*, 13-19 Februari 2002; *Media Kutaraja*, 27 Januari 2002; *Kontras*, 2-3 Oktober 2001.

Dari jalan dialog pasca tsunami tersebut ditandatangani Nota Kesepaman Helsinki pada 15 Agustus 2005, yang akhirnya melahirkan UU No. 11/2006.[8] Kenyataan yang tidak bisa dibantah adalah lahirnya UU No. 11/2006 merupakan upaya penyelesaian konflik berkepanjangan di Aceh. Kenyataan inilah yang memungkinkan lahirnya pertanyaan-pertanyaan semisal, apakah bila tidak ada UU tersebut maka perdamaian Aceh menjadi tidak ada? Di samping harus mengembalikan kepada Allah swt selaku pemilik kuasa, maka secara matematis, antara merajut perdamaian dan UU No. 11/2006 ada hubungannya.

Dalam UU tersebut diberikan kewenangan yang lebih nyata kepada Aceh. Ada beberapa kewenangan penting yang disebutkan, misalnya kewenangan Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.[9]

Hadirnya UU No. 11/2006 memberi kewenangan lebih dari UU sebelumnya yang telah ada, yakni UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan UU No. 32/2004. UU No. 22/1999 sangat penting karena UU tersebut lahir pasca runtuhnya Orde Baru yang membuka proses demokratisasi di Indonesia. Sejak saat itu daerah mendapat ruang untuk melaksanakan otonomi yang nyata. Dalam hal ini, daerah selain mempunyai hak dan kewenangan, juga memiliki tanggung jawab, yakni sebagai bagian dari subsistem dari sistem pemerintahan Negara Indonesia.[10]

Beberapa kewenangan khusus dari UU No. 11/2006 adalah sebagai berikut: (1) Kewenangan dalam pembentukan UU, pembuatan persetujuan internasional dan kebijakan administratif yang

[8] UU ini berisi 40 Bab dan 273 Pasal, ditandatangani Presiden pada 1 Agustus 2006.
[9] Lihat Pasal 7.
[10] BN Marbun, Otonomi Daerah 1945-2005, Proses dan Realita, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

berkaitan langsung dengan Aceh;[11] (2) Kewenangan dalam hal kerjasama internasional;[12] (3) Kewenangan dalam pembentukan badan/lembaga/komisi.[13]

Di samping itu, terdapat beberapa aturan yang khusus lainnya yang membedakannya dengan ketentuan yang sudah ada, yakni: Pertama, Lembaga daerah. Terdapat dua macam lembaga daerah, (a) yang sama dengan daerah lain seperti Gubernur, KIP, Panwas, dan Mahkamah Syariyah, (b) yang hanya ada di Aceh seperti Wali Nanggroe, MPU, MPD, MAA, KKR, dan Pengadilan HAM.

Kedua, Gubernur Aceh dipilih melalui Pemilu dari calon yang diajukan oleh Parpol, calon independen, dan Parlok. Gubernur mempunyai tugas dan wewenang khusus seperti melaksanakan syariat Islam, memberikan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang terkait langsung dengan pemerintahan Aceh, memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Kapolda[14] dan Kajati[15], menetapkan kebijakan yang harus diperhatikan dalam seleksi untuk menjadi bintara dan perwira Kepolisian oleh Kepolisian Aceh.[16]

Ketiga, DPRA/DPRK; Jumlah anggota DPRA 125 % dari ketentuan nasional, alat kelengkapan disesuaikan dengan kekhususan, dipilih melalui pemilihan umum yang diikuti oleh Parnas dan Parlok, dan mempunyai kewenangan khusus /tambahan, seperti: (1) memberikan pertimbangan untuk rencana pembuatan persetujuan internasional yang berkait langsung dengan Aceh; (2) memberikan pertimbangan terhadap rencana pembentukan UU oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Aceh, (3) mengusulkan pembentukan KIP Aceh dan Panwas.

Keempat, Partai Lokal, diakui secara tegas.[17] Di samping itu, dalam UU No. 11/2006 juga ditegaskan tentang keikutsertaan perempuan.

Kelima, mengenai lembaga Wali Nanggroe sebagai kepemimpinan adat, membina kehidupan adat dan memberikan pertimbangan terhadap penyusunan ketentuan adat oleh lembaga

[11] Pasal 8.
[12] Pasal 9.
[13] Pasal 10.
[14] Pasal 205.
[15] Pasal 209.
[16] Pasal 207 ayat (1).
[17] Pasal 75 ayat (1).

adat, memberikan gelar kehormatan atau derajat adat. Lembaga ini bukan lembaga politik dan pemerintahan.[18]

Keenam, pelaksanaan syariat Islam. Diatur beberapa ketentuan, misalnya mengenai adanya ketentuan pidana (jinayat) yang diatur dengan qanun,[19] dan qanun tentang syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui yudicial review oleh Mahkamah Agung.[20]

Ketujuh, kedudukan Mahkamah Syariyah mempunyai kewenangan tambahan di Aceh yaitu mengadili perkara pidana yang terkait dengan pelaksanaan syariat Islam, serta hukum acaranya diatur dengan Qanun Aceh.

Kedelapan, Pengadilan HAM, yang dibentuk oleh Pemerintah paling lambat setahun setelah disahkannya UU ini, dan berlaku untuk perkara pelanggaran HAM yang terjadi setelah UU ini diundangkan.[21]

Kesembilan, KKR yang dibentuk dan berlaku efektif setahun setelah UU ini diundangkan. KKR ini merupakan bagian dari KKR nasional, yang kerjanya berdasarkan peraturan perundangan nasional dan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.[22] Namun demikian karena terkendala dengan UU No. 27/2004, Mahkamah Konstitusi kemudian membatalkannya.

Kesepuluh, pengelolaan sumberdaya alam. Ada beberapa Pasal yang mengatur masalah tersebut, yakni Pasal 156 mengatur kewenangan, Pasal 157 jaminan reklamasi dan rehabilitasi lahan, Pasal 158 kompensasi bagi masyarakat dalam hal pengelolaan sumberdaya alam yang tidak terbarukan, Pasal 159 dana pengembangan masyarakat, Pasal 160 pengelolaan bersama minyak dan gas, serta Pasal 165 perizinan.

Kesebelas, penghapusan kelurahan secara bertahap. Sebagaimana diatur dalam Pasal 267, kelurahan di Aceh dihapus secara bertahap dan diganti menjadi gampong.

[18] Pasal 96-97.
[19] Pasal 125.
[20] Pasal 235 ayat (4).
[21] Pasal 228; Pasal 259.
[22] Pasal 229; Pasal 260.

Selain kewenangan khusus, UU No. 11/2006 juga mensyaratkan beberapa aturan pelaksanaan, yang terbagi dalam lima kategori, yakni: (a) Peraturan Pemerintah, ketentuan Pasal 4 (5), Pasal 43 ayat (5), Pasal 43 ayat (6), Pasal 95, Pasal 107, Pasal 124 ayat (2), Pasal 160 ayat (5); (b) Peraturan Presiden, ketentuan Pasal 8 ayat (4), Pasal 9 ayat (4), Pasal 253 ayat (2); (c) Keputusan Presiden, ketentuan Pasal 102 ayat (4), Pasal 103 ayat (3); (d) Qanun, Peraturan Gubernur, Keputusan Gubernur, Tata Tertib DPR Aceh; (e) Qanun Kabupaten/Kota, Peraturan Bupati/Walikota, dan Tata Tertib DPR Kabupaten/Kota.

Dari sejumlah persyaratan tersebut, di tingkat pusat, ketentuan pelaksanaan yang sudah dibentuk baru Peraturan Pemerintah No. 2/2007 tentang Parpol Lokal dan PP No. 58/2009 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Kab/Kota di Aceh. Di samping itu Perpres No. 75/2008 tentang Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan atas Rencana Pembentukan UU dan Kebijakan Administratif yang Berkaitan Langsung dengan Pemerintahan Aceh, Perpres N0. 11/2010 tentang Kerjasama Pemerintah Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri

D. MEMBANGUN HUKUM BAGI PERDAMAIAN

Berdasarkan gambaran sebelumnya, jelas terdapat perkembangan yang bagus dalam keberadaan UU No. 11/2006. Konon lagi dari segi proses, pembentukan UU tersebut tergolong bagus. Salah satu alat ukurnya adalah ruang partisipasi publik yang sangat terbuka. Masalahnya adalah apakah ruang partisipasi publik tersebut bisa digolong dalam konteks demokratis.

Hukum nasional yang demokratis setidaknya mempunyai karakter dan alur pikir sebagai berikut: (a) Hukum nasional dibuat sesuai dengan cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasar falsafah negara; (b) Hukum nasional dirancang untuk mencapai tahap tertentu dari tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945; (c) Hukum nasional harus menjamin integrasi bangsa dan negara baik teritori maupun ideologi, mengintegrasikan prinsip demokrasi dan nomokrasi, artinya pembangunan hukum harus mengundang partisipasi dan

menyerap aspirasi masyarakat melalui prosedur dan mekanisme yang *fair*, transparan dan akuntabel; dan berorientasi pada pembangunan keadilan sosial; dan menjamin hidupnya toleransi beragama yang berkeadaban.[22]

Apabila menggunakan parameter tersebut, setidaknya terdapat lima alat ukur penting yang menentukan demokratisnya hukum, yakni partisipasi, aspiratif, transparan dan akuntabel, berientasi pada kesejahteraan, dan tolerasi beragama. Melihat apa yang diatur dalam UU No. 11/2006, tampak bahwa pada aras minimal, parameter ini sudah terpenuhi. Namun demikian masih terdapat beberapa hal yang dari segi hasil masih bisa diperdebatkan.

Salah satu contoh kenyataan tersebut adalah apa yang menjadi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2000 tanggal 28 Desember 2010, yang mana mengeliminir pasal dalam UU No. 11/2006 yang membatasi calon independen. MK beralasan bahwa hal tersebut tidak boleh dibatasi karena berlawanan dengan semangat Pasal 28I UUD Tahun 1945.

Putusan ini sendiri kemudian berubah berkaitan dengan kenyataan politik yang terjadi. Posisi tidak perlu adanya calon independen di Aceh dipandang sebagai suatu keadaan yang khusus yang sangat khas bagi Aceh.

Di samping itu, ada hal lain yang dari segi hasil masih menjadi masalah yang hingga kini masih terus diperdebatkan, misalnya mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) serta Pengadilan Hak Asasi Manusia. Hal ini masih mungkin terjadi bila dilihat dari segi proses, bahwa sebagian kalangan menganggap bahwa ”menerima sesuatu yang sudah ada sangat penting bagi perbaikan tahap selanjutnya”.

Dalam hal ini, yang penting juga menjadi perhatian adalah UU lahir dari produk politik. Sebagai produk politik, maka segala proses yang berlangsung, pada akhirnya turut ditentukan oleh bagaimana dinamika politik berlangsung.

Untuk mengukur sekaligus membangun hukum bagi perdamaian, ada dua fase yang penting untuk dilihat, yakni: Pertama, fase dimana proses pembentukan UU No. 11/2006 yang terbilang

[22] Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional yang Demokratis serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas*

mengakomodir berbagai masukan, bila dibandingkan dengan proses pembentukan UU lainnya di Indonesia. Dari awal, proses pembentukan UU ini mendapat ”pengawalan” dari *stakeholders*. Beberapa ketentuan yang terjadi tolak-tarik, pada akhirnya berhasil disepakati, karena faktor komunikasi yang berjalan. Hal ini menandakan ada suasana yang terbuka ketika UU ini dirumuskan. Namun demikian dari segi hasil, memang ada hal-hal yang masih terus diperdebatkan.

Kedua, pada fase ketentuan pelaksana, yang hingga sekarang masih belum dibentuk seluruhnya. Dari sejumlah ketentuan pelaksanaan yang dipersyaratkan, baru empat yang sudah diselesaikan. Keterlambatan ini dikhawatirkan akan berpengaruh terhadap proses demokratisasi hukum itu sendiri. Demokratisasi yang dimaksud adalah perubahan sosial yang sudah berlangsung, hingga kemudian hukum menegaskannya sebagai upaya memberi jaminan bagi kelanggengan perdamaian Aceh.[23]

Dalam hal ini, kita juga tidak boleh menutup mata mengenai adanya keharusan kita untuk melihat kembali kenyataan bahwa sosial itu terus berubah. Selain itu, konsep demokratisasi, bisa jadi semacam apa yang disebut Gaffar sebagai *procedural democracy*. Dalam hal ini, demokrasi merupakan konsep umum sebagai upaya bagi sesuatu yang ideal hendak diselengarakan oleh negara.[24] Mahfud MD menyebutkan bahwa demokrasi harus menggunakan hukum untuk menjaganya. Dua hal ini saling terkait ibarat dua sisi mata uang. Demokrasi butuh hukum, dan demokrasi sendiri menentukan kualitas hukum.[25]

Sebagaimana diketahui bahwa dalam pembentukan UU No. 11/2006, tolak-tarik politik juga kentara terjadi. Di satu pihak, kekuasaan selalu berkaitan dengan keinginan pembentukan hukum yang menguntungkan posisi status quo. Namun di pihak lain, gelombang demokratisasi telah menyebabkan terjadinya interaksi, hingga pada saat yang sama ada kepentingan lainnya yang terakomodir. Di sinilah tergambar bahwa konsep ”hukum sebagai sarana” bisa dibaca dengan jelas.

Hukum, Bulletin Hukum Perbankan, Vl. 6, No. 2, Agustus 2008.

[23] Bandingkan Satjipto Rahardjo, 2007, Membedah Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, hal. 115.

[24] Afan Gaffar, 2006, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 3.

[25] Moh Mahfud MD, 1999, Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia, Gama Media, Yogyakarta, hal. 53.

Namun demikian, sekali lagi, bahwa hasilnya tidak serta merta seluruhnya demokratis, karena ada hal-hal tertentu yang masih bisa diperdebatkan hingga sekarang.

Hukum sebagai proses pencapaian perdamaian juga tergambar dalam sejumlah ketentuan yang mengatur ketentuan khusus yang telah disebutkan di atas. Dalam hal ini, UU No. 11/2006 juga mengadopsi banyak ketentuan yang berasal dari konsep ”hukum yang hidup” dalam masyarakat. Artinya dalam konteks *law in the book*, sejumlah konsep “hukum yang hidup” telah diakomodir, yang kenyataan ini akan menjadi nilai lebih dari sisi sosiologis nantinya.

Kenyataan ini tidak mungkin terjadi dengan sendirinya. Ada dasar kuat yang dibangun dari proses demokratisasi tersebut, yakni ”kelanggengan perdamaian”. Sejumlah prasyarat dan ketentuan pelaksanaan dari UU pada akhirnya juga berpengaruh terhadap sejauhmana upaya pemerintah dalam menyemangati ”kelanggengan perdamaian” tersebut bagi Aceh. Namun demikian, proses penguatan perdamaian juga dibutuhkan dari bawah, dari masyarakat.

Kenyataan inilah yang kemudian memberi gambaran kepada kita bahwa suatu produk hukum, pada akhirnya harus terus-menerus diperbaiki, karena meminjam indikator dalam hukum progresif, bahwa hukum sebagai sesuatu yang masih menjadi. Hal ini juga terkait dengan perkembangan sosial yang terus mengalami perubahan.

Di samping itu, tentu saja kewajiban masing-masing pihak yang harus dijalankan. Pemerintah yang diberi mandat untuk menuntaskan berbagai aturan pelaksana, harus menyelesaikannya sebagai upaya melaksanakan hukum. Demikian juga dengan stakeholders lainnya yang juga harus melaksanakan kewajibannya.

Membangun hukum bagi perdamaian yang berkelanjutan akan menghadapi masalah jika masih berlangsung dimana ada pihak-pihak yang tidak melaksanakan tugasnya. Membangun hukum bagi perdamaian di Aceh juga ditentukan oleh sejauhmana upaya untuk memperbaiki produk hukumnya sesuai dengan perkembangan sosialnya.

E. MEMBANGUN KEBERLANJUTAN

Setelah beberapa tahun UU Pemerintah Aceh diberlakukan, masih ada beberapa hal yang penting mendapat perhatian untuk diselesaikan. Salah satu masalah yang penting mendapat perhatian adalah belum tuntasnya aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh sedikit berbeda dengan undang-undang lainnya. Hal ini disebabkan, paling tidak dua alasan: Pertama, keberadaan Undang-Undang Pemerintah Aceh sebagai "kompensasi" langsung dari perjanjian damai di Helsinki. Kedua, bentuk "kekhususan" sebagaimana diberikan dalam Undang-Undang Pemerintah Aceh, menjadi tidak bermakna bila tanpa disertai dengan aturan pelaksananya.

Menilik lagi ke belakang, bahwa kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh tidak bisa dilepaskan dari perjanjian damai (*memorandum of understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 15 Agustus 2005. Penandatanganan perjanjian tersebut berlangsung di Helsinki.

Perjanjian tersebut, juga berkaitan dengan kemauan masing-masing pihak untuk mundur selangkah. Gerakan Aceh Merdeka mundur dari tekad memisahkan diri Aceh dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara Pemerintah mundur dengan memberikan kewenangan yang besar bagi Aceh untuk mengurus dirinya. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh disebutkan bahwa Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Kemauan dari masing-masing pihak dengan jelas dapat kita simak baik dalam MoU Helsinki, maupun dalam 273 Pasal dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Di samping itu, dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh disebutkan bahwa dua kondisi yang menyebabkan undang-undang tersebut lahir, yakni: Pertama, upaya mengakhiri konflik yang telah berurat akar di Aceh selama puluhan tahun. Kedua, tsunami yang terjadi pada 26 Desember 2004 membuat semua pihak harus berfikir keras agar Aceh bisa dibangun kembali.

Posisi inilah yang membuat kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh menjadi sangat khas, yang sangat berbeda dengan undang-undang lainnya. Posisi ini pula yang memberi gambaran betapa penting penuntasan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Jangan seperti orang Aceh bilang, *menye di laot sapeu pakat, ka didarat laen keunira* (terjemahan bebasnya: ketika di laut satu kata, tapi ketika di darat sudah lain cerita). Kondisi seperti ini tidak kita harapkan, karena hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh memberi implikasi, salah satunya adalah penuntasan aturan pelaksananya.

Bila kita buka kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, setidaknya terdapat 82 aturan pelaksana yang harus diselesaikan, mencakup sepuluh Peraturan Pemerintah (PP), tiga Peraturan Predisen (Perpres), 68 Qanun Aceh, dan satu Peraturan Gubernur (Pergub).

Dari seluruh aturan pelaksana yang harus dibentuk, hingga tahun 2012, masih ada yang belum terealisasi.

Dari sepuluh PP, baru tiga PP yang sudah selesai, yakni PP Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal (Pasal 95 UU PA), PP Nomor 58 Tahun 2009 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Aceh dan Sekda Kabupaten/Kota (Pasal 107 UU PA), dan PP Nomor 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah kepada DKS (Pasal 170 UU PA). Di samping itu ada dua PP yang masih dibahas, yakni Rancangan PP Pengelolaan Bersama Minyak dan Gas Bumi Aceh (Pasal 160 UU PA) dan Rancangan PP Kewenangan Perintah yang Bersifat Nasional di Aceh (Pasal 270 UU PA).

Sementara lima PP yang belum selesai, adalah: (1) Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah (Pasal 43 UU PA); (2) Standar, Norma, dan Prosedur Pembinaan dan Pengawasan Pegawai Negeri Sipil Aceh/Kabupaten/ Kota (Pasal 124 UU PA); (3) Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Aceh (Pasal 251); (4) Penyerahan Prasarana, Pendanaan, Personil dan Dokumen Terkait dengan Pendidikan MI dan MTs (Pasal 264 UU PA); (5) Penyerahan Pelabuhan/Bandara ke Kabupaten/Kota (Pasal 265).

Sedangkan Perpres yang sudah selesai adalah Perpres Nomor 75 Tahun 2008 tentang Tata Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan Atas Rencana Persetujuan Internasional, Rencana Pembentukan Undang-undang,dan Kebijakan Administratif Yang Berkaitan Langsung denganPemerintahan Aceh (Pasal 8 UU PA), dan Perpres Nomor 11 Tahun 2010 tentang Kerjasama Pemerintah Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri (Pasal 9 UU PA). Perpres yang belum selesai adalah mengenai Penyerahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi Perangkat Daerah (Pasal 253 UU PA).

Sementara dari 68 Qanun Aceh yang harus diselesaikan, masih tersisa sekitar hampir 24 qanun lagi yang harus diselesaikan.

Berbeda dengan PP dan Perpres, posisi qanun sendiri ada di Aceh. Bila masalah PP dan Perpres terkait dengan Pemerintah, maka qanun terkait dengan kinerja eksekutif dan legislatif di Aceh sendiri. Logikanya adalah bila dengan kerja kita sendiri saja masih belum tuntas, konon lagi mengharap tuntasnya beban oleh Pemerintah. Tentu psikologi ini harus benar-benar disadari oleh eksekutif dan legislatif di Aceh.

F. PENUTUP

Melihat masih banyak aturan pelaksana yang belum tuntas, maka jelas tantangan eksekutif dan legislatif Aceh ke depan tergolong berat. Namun demikian dengan komunikasi politik yang sudah dibangun oleh Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dengan berbagai pihak, terutama dengan Jakarta, dapat membuka peluang terselesainya masalah ini secara tuntas.

Paling tidak ada dua hambatan yang terjadi selama ini. Pertama, komunikasi dengan Pemerintah sepertinya tersendat. Pejabat Pemerintah mungkin harus dikomunikasikan lagi mengenai wewenang dan kekhususan yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (yang intinya adalah ada perbedaan dengan wewenang pada umumnya daerah lain di Indonesia). Kedua, komunikasi politik legislatif dan eksekutif Aceh yang harus jalan mengenai banyaknya qanun yang belum terselesaikan.

Dengan apa yang sudah mulai dilakukan oleh Gubernur/Wakil Gubernur terpilih, mengambarkan bahwa mereka memahami betul hambatan yang dihadapi selama ini. Membangun komunikasi dengan berbagai pihak yang telah dilakukan, menjadi peluang besar agar berbagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dapat segera terselesaikan. Tentu saja, dalam waktu yang tidak terlalu lama.

DAFTAR PUSTAKA

Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

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

Al Chaidar, Sayed Mudhahar Ahmad, Yarmen Dinamika, *Aceh Bersimbah Darah*, Pustaka Al Kautsar, Jakarta, 1998.

BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005, Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.

Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006.

Ketentuan Perundang-undangan

UU No. 11/ 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah.

UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2000 tanggal 28 Desember 2010.

Suratkabar

Serambi Indonesia, 8 Agustus 1998.

Tabloid *Kontras*, 10-16 Oktober 2001; 27 Februari – 5 Maret 2002; *Kontras*, 13-19 Februari 2002; 2-3 Oktober 2001.

Tabloid *Media Kutaraja*, 2 September 2001; 17 Februari 2002; 27 Januari 2002.