

**TIM PENGAWAL UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN ACEH:
DUALISME KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN YANG SUMIR**

Mutiara Fahmi, Zahlul Pasha, Nyak Fadlullah
Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh
Email: mutiara.fahmi@ar-raniry.ac.id, zahlul.pasha@ar-raniry.ac.id,
nyak.fadlullah@ar-raniry.ac.id
Naskah diterima: 15/1/2021, direvisi: 1/6/2021, disetujui: 11/11/2021

Abstract

This study aims to examine the presence of the UUPA Guard Team which is generally intended to ensure that the articles in the UUPA run properly. This research uses a type of normative legal research, which is carried out by examining library materials that are focused on examining the application of the rules or norms in the UUPA. Data collection techniques were carried out through library research by reading previous studies and readings related to the development of Aceh's special autonomy, followed by observation, in-depth interviews with key informants and several informants who are closely related to this study. The results showed that the formation of the UUPA Guard Team was important because the work apparatus of the Aceh Government and the DPRA did not specifically have the competence and ability to understand the regulations in the UUPA. The formation of the UUPA Guard Team by both the Aceh Government and the DPRA was due to the demands of the article in the UUPA that every change to the UUPA must go through consultation and consideration of the DPRA and the Governor of Aceh, so that the UUPA Guard Team is expected to provide input to the two institutions when there is an attempt to change the provisions. in the UUPA. The presence of the UUPA Guard Team for the specificity of Aceh did not have a direct impact. This is due to the nature of the Guard Team being only limited to the Aceh government support team which was formed temporarily to provide input on the enactment of the UUPA so far.

Keywords: Guard Team, UUPA, Special Autonomy

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menelaah kehadiran Tim Pengawal UUPA yang secara umum ditujukan untuk memastikan agar pasal-pasal dalam UUPA berjalan sebagaimana mestinya. Penelitian menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma-norma dalam UUPA. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui *library research* dengan membaca studi sebelumnya dan bacaan-bacaan yang berkaitan dengan perkembangan otonomi khusus Aceh, dilanjutkan dengan observasi, *indepth interview* dengan *key-informan* dan beberapa informan yang berhubungan erat dengan studi ini. 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 Pengawal, UUPA, Otonomi Khusus

A. Pendahuluan

Pertengahan tahun 2017, publik Aceh dibuat kaget oleh pencabutan dua pasal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Pencabutan dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu)¹. Pasal yang dicabut adalah Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), (2), serta (4) UUPA. Kedua pasal tersebut pada prinsipnya mengatur tentang keberadaan lembaga penyelenggara pemilu di Aceh, yakni Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih).

Sejumlah kalangan merasa tidak setuju dengan pencabutan dua pasal tersebut. Terlebih itu dilakukan lewat UU Pemilu². Ada banyak alasan yang mengemuka, utamanya bahwa UUPA adalah aturan khusus Aceh sehingga tidak boleh diganggu oleh aturan manapun. Terlebih substansi pasal tersebut mengatur keberadaan lembaga KIP Aceh dan Panwaslih Aceh yang dinilai sebagai kekhususan Aceh. Alasan ketidaksetujuan juga ditujukan kepada DPR yang tidak melakukan konsultasi dengan DPRA dalam proses perubahan kedua pasal tersebut. Pada akhirnya, pihak-pihak yang tidak setuju atas proses tersebut melakukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dan oleh MK permohonan tersebut dikabulkan. Menurut MK, pencabutan dua pasal dalam UUPA tidak memenuhi prosedur formal perubahan yang ada dalam UUPA sendiri, yakni melalui konsultasi dan pertimbangan DPRA³.

Pasca perubahan dua pasal UUPA, muncul berbagai respon untuk melindungi pasal-pasal dalam UUPA. Adapun Pemerintah Aceh meresponnya dengan membentuk tim khusus yang bertugas mengawal UUPA (selanjutnya disebut Tim Pengawal UUPA). Puncaknya, 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.

1. Perihal regulasi terkait Pemilihan Umum, lihat lebih lanjut dalam Ayon Diniyanto, "Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya," *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2019, Muhammad Muhammad, "Evaluasi Undang-Undang Pemilu," *Jurnal Arajang*, 2020, <https://doi.org/10.31605/arajang.v3i1.586>. Bandingkan dengan Jurdi, F, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018), Bayu Dwi Anggono, 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Konstitusi Press, Jakarta).

2. Mutiara Fahmi, Zahlul Pasha, and Khairil Akbar. 2020. "Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus," *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* 10, no. 2: 1–31.

3. Zahlul Pasha Karim. 2019. "Sengkarut Lembaga Pemilu Di Antara Tiga Aturan: Studi Terhadap KIP Aceh," in *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, vol. 48, 123–54.

Kehadiran kedua tim tersebut terlihat disikapi beragam, ada yang mendukung, dan tak sedikit pula yang menolak. Pihak pendukung beralasan selama ini beberapa pasal dalam UUPA telah diubah oleh Pemerintah Pusat secara tidak langsung sehingga perlu upaya untuk mengawal keberadaan undang-undang “keramat” itu. Ada yang berubah lewat putusan Mahkamah Konstitusi (*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.⁴ Ada pula yang diubah oleh pemerintah pusat (*executive review*), yaitu larangan oleh pemerintah untuk melaksanakan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh⁵ serta terhadap Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe.⁶ Sementara pihak yang menolak menuding pembentukan tim pengawal UUPA hanya akan memboroskan Anggaran dan Pendapatan Belanja Aceh (APB) yang sebaiknya dapat digunakan untuk kesejahteraan masyarakat.

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 selama ini juga telah dijalankan oleh Pemerintah Aceh sendiri maupun DPRA dan anggota DPR RI asal Aceh.⁷ 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.

Berangkat dari rangkaian penjelasan di atas, penelitian ini dilakukan untuk menelusuri dua rumusan masalah: pertama, apa pentingnya pembentukan tim pengawal UUPA, baik yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh maupun DPRA? Sebab, jika ditelusuri lebih jauh sesungguhnya kewenangan yang dimiliki tim pengawal tersebut pada hakikatnya juga dilakukan oleh Biro Hukum, yang masing-masing dimiliki dan melekat pada kelembagaan Pemerintah Aceh maupun DPRA. Kedua, apakah kehadiran masing-masing tim pengawal UUPA berdampak pada dualisme kelembagaan dan kewenangan dalam mengawasi undang-undang tersebut? Pada bagian ini juga dijelaskan dampak kehadiran dua Lembaga pengawal sekaligus, kewenangan masing-masing tim pengawal serta hubungan di antara kedua tim tersebut.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma-norma dalam UUPA.⁸ Teknik pengumpulan data dilakukan melalui *library research* dengan membaca studi sebelumnya dan bacaan-bacaan yang berkaitan dengan perkembangan otonomi khusus Aceh, dilanjutkan dengan observasi, *indepth interview* dengan *key-informan* dan beberapa informan yang berhubungan erat dengan studi ini.⁹

4. Pratikno. 2007. “Calon Independen, Kualitas Pilkada Dan Pelembagaan Parpol,” Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik 10, no. 3. hal. 415–38.

5. Fadhil Ilhamsyah, 2008. “Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Aceh Dalam Pengesahan Qanun Bendera Dan Lambang Aceh,” Jurnal Public Policy 3, no. 2 hal. 160–70, <https://doi.org/10.35308/jpp.v3i2.65>.

6. M Adli Abdullah. 2016. “Kedudukan Wali Nanggroe Setelah Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh” 18, no. 2 hal 279–87; Zulham Ibrahim, “Wali Nanggroe Institution: The Role, Function, and Strategy for Resolving Conflicts in Aceh after the Peace,” Society, 2020, <https://doi.org/10.33019/society.v8i2.192>; Gunnar Stange and Antje Missbach, “A Supreme Ruler for Aceh?,” Inside Indonesia, 2011.

7. Mukhlis. 2015 “Keberadaan UUPA Sebagai Lex Specialis,” Jurnal Nanggroe Hukum Tata Negara 4, no. Desember hal. 24–42.

8. Yulianto Fajar. 2015. Abdul Mukti; Ahmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

9. Soerjono Soekanto and Sri Mamudji. 2015. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat Jakarta: Rajawali Press.

B. Pembahasan

B.1. Urgensi Pembentukan Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh

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

Kedua, rendahnya komitmen Pemerintah Pusat. Dijelaskan oleh Teuku Kamaruzzaman,¹⁰ 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)¹¹. 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, Pemerintah Pusat juga dinilai 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.

Ketiga, 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 1.
Peraturan Pelaksana Undang-Undang Pemerintahan Aceh

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

10. Teuku Kamaruzzaman, dkk. 2019. MoU Helsinki & UUPA Dalama Aspek Normatif Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.

11. Zahlul Pasha. 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)"

Tabel 1 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 dan 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 UUPA¹².

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 pelaksana 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.

Keempat, penetapan 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.

Keempat poin di atas merupakan faktor apa saja yang menjadi penyebab 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 dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal merupakan faktor penghambat dari luar Aceh seperti:

1. Kewenangan Aceh yang tertuang dalam MoU Helsinki tidak semuanya terdapat penjabarannya di dalam UUPA;
2. Komitmen Pemerintah Pusat untuk menjadikan UUPA sebagai dasar pertimbangan dalam pembentukan regulasi dan perundang-undangan;
3. Peraturan pelaksana UUPA diterbitkan tidak sesuai durasi waktu yang telah ditentukan;
4. 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;

12. Biro Tata Pemerintahan Aceh, "Paparan Usul Perubahan PP No. 3 Tahun 2015 Dan Perpres No. 23 Tahun 2015" (Aceh, 2015).

5. Belum terbentuknya auditor luar yang akan memverifikasi pendapatan Aceh;
6. 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 menandatangani 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-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.¹³ 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 di atas dalam penjelasan Suadi Zainal¹⁴ 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 negosiasi 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"¹⁵.

a. Pembentukan Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) Perspektif Pemerintah Aceh

Secara yuridis, pembentukan Tim Pengawal UUPA pada dasarnya tidak terlepas dari ketentuan yang digariskan 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 tersebut 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. Prang¹⁶, kewenangan "konsultasi dan pertimbangan Gubernur dan DPRA" adalah untuk menghindari munculnya

13. Jefrie, Maulana, Eddy Purnama, and Mahdi Syabandir. 2015 "Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi Dan Kabupaten/Kota," *Syah Kuala Law Journal* 2, no. 1 (2018): 18–38.

14. Suadi Zainal, "Nota Kesepahaman Helsinki Untuk Mengakhiri Konflik Aceh : Telaah Sosiologi Politik Dan Histori," *Jurnal Konfrontasi* IV, no. 1: 105–27.

15. Kurnia Jayanti. 2013. "Konflik Vertikal Antara Gerakan Aceh Merdeka Di Aceh Dengan Pemerintah Pusat Di Jakarta Tahun 1976-2005," *Jurnal Al-Turas* XIX, no. 1 . Lihat juga Edward Aspinall, "Special Autonomy, Predatory Peace and the Resolution of the Aceh Conflict," in *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, 2014, <https://doi.org/10.1355/9789814519175-026>.

16. Amrizal J. Prang. 2019. *Desentralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi Dan Pertimbangan Gubernur Dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)* (Banda Aceh: Bandar Publishing).

kekhawatiran Pemerintahan Aceh bahwa Pemerintah Pusat akan menarik kembali kewenangan khusus yang sudah diberikan kepada Pemerintahan Aceh. Kewenangan “konsultasi dan pertimbangan Gubernur dan DPRA” yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUPA menurut Prang dapat dilihat dari tiga sudut pandang¹⁷. 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).

Dijelaskan Kasubbag Pengembangan OTDA Sekda Aceh Farhan Fajar¹⁸, pembentukan Tim Pengawal UUPA bukanlah hal baru di internal Pemerintah Aceh. Sebelumnya, pada tahun 2008 Pemerintah Aceh pernah membentuk Tim Fasilitator dan Pembahas UUPA. Tugas tim tersebut kala itu adalah melakukan pertemuan fasilitasi antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat terkait dengan draft aturan turunan UUPA yang hendak diundangkan. Anggota tim terdiri dari akademisi, Sekda Aceh, anggota DPRA.

Jika pembetentukan Tim Fasilitator dan Pembahas UUPA adalah memastikan aturan turunan UUPA untuk segera diundangkan, maka lain halnya dengan Tim Pengawal UUPA. Menurut Fajar, Tim Pengawal UUPA yang dibentuk tahun 2018 adalah untuk melakukan harmonisasi Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.¹⁹ Secara sederhana, PP tersebut mengatur dan

memilah delegasi kewenangan Pemerintah Aceh dan kewenangan Pemerintah Pusat di Aceh. Akan tetapi menurut Farhan, banyak materi dari PP tersebut yang tidak sesuai, karena ada beberapa pasal di batang tubuh yang diusulkan Pemerintah Aceh tiba-tiba lahir. Demikian juga di bagian lampiran, ada yang pernah dibahas, tiba-tiba saja ada. Pemerintah Pusat pun tidak bisa memberikan penjelasan akan hal itu. Sehingga fungsi Tim Pengawal UUPA menjadi tim dari Aceh untuk membahas kembali materi PP tersebut baik dengan Dirjen Kemendagri atau Mendagri. Sejatinya, PP tersebut amat penting karena dijadikan landasan hukum bagi Pemerintah Aceh untuk membuat qanun yang membagi kewenangan provinsi dengan kabupaten/kota.

Salah satu anggota Tim Pengawal UUPA dari unsur Pemerintahan Aceh Mawardi Ismail setuju dengan pembentukan Tim Pengawal UUPA dan menganggap pembentukannya memiliki urgensi yang signifikan dalam menjaga kekhususan Aceh²⁰. 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. 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.

17. Amrizal J. Prang, *Desentralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi Dan Pertimbangan Gubernur Dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)*.

18. “Wawancara Farhan Fajar, 2020. Kasubbag Pengembangan Otonomi Daerah Setda Aceh”

19. “Wawancara Farhan Fajar, Kasubbag Pengembangan Otonomi Daerah Setda Aceh.”

20. “Wawancara Mawardi Ismail, Dosen Fakultas Hukum Unsyiah Dan Anggota Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh” (2020).

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 UUPA²¹. Besar kemungkinan faktor tersebut disebabkan oleh kurangnya kapasitas orang-orang yang ditugaskan dalam persoalan ini, atau terlalu banyak pekerjaan administratif lainnya dalam bidang birokrasi sehingga terkesan abai dan tidak efektif melakukan pengawalan UUPA. Sementara itu, jika lembaga negara maupun perangkat kerja internal Pemerintahan Aceh yang memiliki wewenang untuk mengawasi UUPA berjalan sebagaimana idealnya, maka pembentukan Tim Pengawal UUPA tidak perlu dilakukan. Artinya, ada kesan bahwa lembaga-lembaga negara maupun perangkat kerja yang sudah ada tidak dapat diandalkan sama sekali untuk 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 pelaksanaannya 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 Nasional²².

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 ketika 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.²³

Persoalan lainnya terdapat dalam 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,

21. "Wawancara Mawardi Ismail, Dosen Fakultas Hukum Unsyiah Dan Anggota Tim Pengawalan Undang-Undang Pemerintahan Aceh."

22. mor 11 Tahun 2006," Media Hukum 17, no. 1: 45–56. Amrizal J. Prang, "Ketidakpastian Hukum Aturan Pelaksana UUPA," 2015.

23. "Wawancara Mawardi Ismail, Dosen Fakultas Hukum Unsyiah Dan Anggota Tim Tim Pengawalan Undang-Undang Pemerintahan Aceh."

sekarang dirubah dengan Pergub, oleh Irwandi alasannya untuk sosialisasi padahal ini melanggar undang-undang, kondisi ini memperlihatkan bagaimana kita tidak *fair* terhadap perubahan substansi UUPA²⁴.

Ketiga, dapat mempersiapkan bahan-bahan perubahan substansi UUPA secara matang, agar sebagian besar substansinya Ketika terjadi perubahan, maka 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*.

Dengan usianya yang lebih dari 10 tahun, seharusnya UUPA harus mengalami banyak perubahan. Menurut Mawardi, Tim Pengawal UUPA diharapkan sebagai tim yang dapat mempersiapkan bahan-bahan untuk draft perubahannya, 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.

Namun, terlepas dari penjelasan Mawardi di atas, tak 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.

b. Pembentukan Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) Perspektif DPRA

Sementara menurut Zainal Abidin, salah satu Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dari Unsur Akademisi dan Ahli, juga mengakui perihal urgensinya pembentukan tim pengawal ini.²⁵ 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 tidak²⁶. 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 merupakan suatu hal yang sangat penting.

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.

Terkait dualisme keberadaan Tim Pengawal UUPA, Zainal menjelaskan bahwa ketika wacana

24. Hasan Basri, "Konflik Pemerintah Aceh Dan Pemerintah Pusat Pasca MoU Helsinki: Self-Government," *Politika* 5, no. 1 (2014): 88-199, <https://doi.org/10.14710/politika,5,1,88-199>.

25. "Wawancara Zainal Abidin. 2020. Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA".

26. "Wawancara Zainal Abidin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA."

pembentukan tim pengawal tersebut muncul, 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 walaupun dengan nama yang berbeda.²⁷

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.²⁸

Setelah pembentukannya, Zainal menganggap bahwa Tim Pengawal UUPA yang dibentuk DPRA juga kurang efektif dalam melakukan pengawalan, alasannya selain tim yang bersifat *ad hoc*, 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.²⁹

Sebelum adanya tim pengawal, semua fungsi pengawasan dilakukan oleh Forbes. Tim ini dibentuk karena anggapan 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

27. "Wawancara Zainal Abidin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA."

28. "Wawancara Zainal Abidin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA."

29. "Wawancara Zainal Abidin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA."

kekhususan Aceh yang tidak ada padanannya di lembaga-lembaga lain bahkan di tingkat nasional karena itu bersifat khusus.

Jika di *breakdown* lebih rinci, 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, dimana, pada akhirnya menjadi tidak sinkron.

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, 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.³⁰ 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.³¹ 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

30. "Wawancara Dahlan Jamaluddin, Ketua DPRA Periode 2019-2024."

31. "Wawancara Dahlan Jamaluddin, Ketua DPRA Periode 2019-2024."

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.

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 dan tidak adanya 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.³² 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, semestinya UUPA sebagai amanah dari MoU Helsinki untuk 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 fisik, 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.

B.2. Dualisme Kelembagaan Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (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 substansinya 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 sendiri³³.

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

32. "Wawancara Dahlan Jamaluddin, Ketua DPRA Periode 2019-2024."

33. Husni Jalil, Mohd. 2016. Daud Yoesoef, and T Ahmad Yani, "Implementasi Otonomi Khusus Di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, no. 51 (2010). Suharyo, "Otonomi Khusus Papua Dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Rechstvinding (Media Pembinaan Hukum Nasional)* 5, no. Nomor 3: 323-37.

kenegaraan, persoalan pembentukan Tim Pengawal UUPA ini dapat dikategorikan kedalam lingkup kebijakan diskresi³⁴, 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, 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 bicara³⁵.

a. Kewenangan Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (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 pada Tabel 2.

Tabel 2: 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.

34. Untuk lebih detil mengenai persoalan diskresi ini, sila rujuk beberapa tulisan diantaranya; Mohammad Yuhdi, 2013. “Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” Likhitaprajna 15, no. 1: 69–83, Abdullah Ramdhani and Muhammad Ali Ramdhani, “Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik,” Jurnal Publik, 2017, <https://doi.org/10.1109/ICMENS.2005.96>, Lutfil Ansori, 2015. “Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” Jurnal Yuridis 2, no. 1: 134–50, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.35586/v2i1.165>, Muhammad Junaidi and Bambang Sadono, “Rekonstruksi Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” Jurnal Selat, 2018, <https://doi.org/10.31629/selat.v5i2.387>.

35. “Aktivis Bentuk Tim Pengawasan UUPA,” Serambinews.com, 2015

Dengan susunan personalia yang sudah dibentuk tersebut, tim pengawalan UUPA memiliki beberapa tugas utama diantaranya:

1. Mempersiapkan bahan koordinasi pengawalan 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 pengawalan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Pengawalan 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 Pengawalan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Gubernur Aceh. Sedangkan anggaran atau biaya yang timbul akibat kinerja Tim Pengawalan 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.

Kewenangan Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (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 3: 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., LL.M	Anggota
9.	Muhammad Ya'kub Kadir, LL.M., 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, yang berbunyi, “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, namun memiliki kewenangan yang hampir serupa. Meskipun kewenangannya tidak disebutkan persis sama antara kedua tim tersebut, akan tetapi pada prinsipnya kedua tim pengawal tersebut berwenang memberikan masukan kepada lembaga utama pembentuknya. Untuk lebih jelas, mengenai kewenangan masing-masing tim tersebut dapat dilihat dalam Tabel 4.

Tabel 4: 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 ketanegaraan 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 dengan kementerian/lembaga sesuai bidang urusan kewenangan	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
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	

Berdasarkan perbandingan kewenangan yang terdapat dalam tabel di atas antara Tim Pengawasan 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 berjalannya aturan-aturan dalam UUPA, 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.

b. Hubungan Dua Tim Pengawal Undang-Undang Pemerintahan Aceh

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 menyebutkan perlu diberi catatan bahwa ego kelembagaan terlihat sangat kental dalam persoalan ini³⁶.

Sementara Zainal 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)³⁷. Mengenai komunikasi terkait materi kajian yang didalami 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. Penutup

Berdasarkan penjelasan di atas, ada tiga hal yang dapat disimpulkan: *pertama*, 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.

Kedua, 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.

Ketiga, kehadiran dua tim pengawal UUPA secara bersamaan tidak terlepas dari ego sektoral masing-masing lembaga. Adanya ketidakpercayaan antar kedua Lembaga tersebut juga menjadi faktor pendorong akan dualitas kelembagaan tim pengawal UUPA. Selain itu, keinginan dari eksekutif maupun legislatif Aceh untuk menampilkan rasa peduli kepada publik bahwa keduanya sangat peduli terhadap keberlangsungan otonomi khusus yang tercantum dalam teks UUPA. Sehingga tatkala ada upaya dari pihak-pihak yang ingin mengubah atau menerobos ketentuan dalam UUPA, keduanya akan dianggap sebagai pembela pada posisi paling depan.

36. "Wawancara Mawardi Ismail, Dosen Fakultas Hukum Unsyiah Dan Anggota Tim Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh."

37. "Wawancara Zainal Abidin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA."

Daftar Pustaka

Buku

- Anggono, Bayu Dwi. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Aspinall, E. 2014. *Special Autonomy, Predatory Peace dan The Resolution of The Aceh Conflict*. In H. Hill (Ed.). *The Regional Dynamics of Decentralized Indonesia* (h. 460-481). Singapore: ISEAS.
- Fajar, Abdul Mukti; Ahmad, Yulianto. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jurdi, F. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana.
- Kamaruzzaman, Teuku dkk. 2019. *MoU Helsinki & UUPA Dalama Aspek Normatif*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.
- Prang, Amrizal J. 2019. *Desntralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi Dan Pertimbangan Gubernur Dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)*. Banda Aceh: Bandar Publishing.
- Soekanto, Soerjono; Mamudji, Sri. 2015. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Jurnal
- Abdullah Ramdhani and Muhammad Ali Ramdhani. 2017. *Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik*. *Jurnal Publik*. <https://doi.org/10.1109/ICMENS.2005.96>,
- Abdurrahman Ilyas Ismail, M. Jafar, and Azhari. 2010. *Desentralisasi Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006*. *Jurnal Media Hukum* Volume. 17 Nomor. 1: 45-56.
- Ayon Diniyanto. 2019. *Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya*. *Jurnal Legislasi Indonesia*.
- Lutfil Ansori. 2015. *Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. *Jurnal Yuridis* 2, No. 1: 134-50, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.35586/v2i1.165>,
- Basri Hasan. 2014. *Konflik Pemerintah Aceh Dan Pemerintah Pusat Pasca MoU Helsinki: Self-Government*. *Jurnal Politika* 5 Nomor. 1: 88-199.
- Fadhil Ilhamsyah. 2018. *Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Aceh Dalam Pengesahan Qanun Bendera Dan Lambang Aceh*. *Jurnal Public Policy* 3, no. 2: 160-70. <https://doi.org/10.35308/jpp.v3i2.65>.
- Gunnar Stange and Antje Missbach. 2011. *"A Supreme Ruler for Aceh?"*, *Inside Indonesia*.
- Husni Jalil, Mohd. Daud Yoesoef, and T Ahmad Yani. 2010. *Implementasi Otonomi Khusus Di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006*. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, no. 51.
- Kurnia Jayanti. 2013. *Konflik Vertikal Antara Gerakan Aceh Merdeka Di Aceh Dengan Pemerintah Pusat Di Jakarta Tahun 1976-2005*. *Jurnal Al-Turas* XIX, no. 1.
- M Adli Abdullah. 2016. *Kedudukan Wali Nanggroe Setelah Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh*. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 18 Nomor. 2: 279-287.
- Maulana Jefrie, Eddy Purnama, and Mahdi Syabandir. 2018. *Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh Antara Provinsi Dan Kabupaten/Kota*. *Syiah Kuala Law Journal* Volume 2, No. 1: 18-38.
- Mohammad Yuhdi. 2013. *Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. *Likhitaprajna* 15, no. 1: 69-83.
- Muhammad, Muhammad. 2020. *Evaluasi Undang-Undang Pemilu*. *Jurnal Arajang*. <https://doi.org/10.31605/arajang.v3i1.586>.
- Muhammad Junaidi and Bambang Sadono. 2018. *Rekonstruksi Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. *Jurnal Selat*, 2018, <https://doi.org/10.31629/selat.v5i2.387>.
- Mukhlis. 2015. *Keberadaan UUPA Sebagai Lex Specialis*. *Jurnal Nanggroe Hukum Tata Negara* 4, no. Desember: 24-42.

- Mutiara Fahmi, Zahlul Pasha, and Khairil Akbar. 2020. Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus. *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* Volume 10, No. 2: 1–31.
- Pratikno. 2007. Calon Independen, Kualitas Pilkada Dan Pelembagaan Parpol. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* Volume 10, No. 3: 415–38.
- Suadi Zainal. 2015. Nota Kesepahaman Helsinki Untuk Mengakhiri Konflik Aceh : Telaah Sosiologi Politik Dan Histori. *Jurnal Konfrontasi* IV, no. 1: 105–27.
- Suharyo. 2016. Otonomi Khusus Papua Dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan Masyarakat. *Jurnal Rechstvinding (Media Pembinaan Hukum Nasional)* 5, no. Nomor 3: 323–37.
- Zahlul Pasha. 2017. 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.
- Zahlul Pasha Karim. 2019. Sengkarut Lembaga Pemilu Di Antara Tiga Aturan: Studi Terhadap KIP Aceh. *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, 48:123–54.
- Zulham Ibrahim. 2020. Wali Nanggroe Institution: The Role, Function, and Strategy for Resolving Conflicts in Aceh after the Peace. *Society*. <https://doi.org/10.33019/society.v8i2.192>;

Internet

- Aktivis Bentuk Tim Pengawasan UUPA. SERAMBINEWS.COM. 2015. Diakses 23 September 2020. <https://aceh.tribunnews.com/2015/11/10/aktivis-bentuk-tim-pengawasan-uupa>.
- Amrizal J. Prang. 2015. Ketidakpastian Hukum Aturan Pelaksana UUPA. Diakses 23 September 2020. <https://aceh.tribunnews.com/2015/04/06/ketidakpastian-hukum-aturan-pelaksana-uupa>.

Dokumen

- Biro Tata Pemerintahan Aceh. 2015. Paparan Usul Perubahan PP No. 3 Tahun 2015 Dan Perpres No. 23 Tahun 2015.
- Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor 188.3/427/2019 tentang Pembentukan Tim Pengawasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Surat Keputusan DPRA, bertanda tangan Ketua DPRA, Sulaiman, dengan Nomor: 16/PMP/DPRA/2019, bertanggal 1 Maret 2019, Pembentukan Tim Kajian dan Advokasi MoU Helsinki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Wawancara

- Wawancara Dahlan Jamaluddin, Ketua DPRA Periode 2019-2024. 2020.
- Wawancara Farhan Fajar, Kasubbag Pengembangan Otonomi Daerah Setda Aceh. 2020.
- Wawancara Mawardi Ismail, Dosen Fakultas Hukum Unsyiah Dan Anggota Tim Tim Pengawasan Undang-Undang Pemerintahan Aceh. 2020.
- Wawancara Zainal Abidin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh Dan Tim Kajian Dan Advokasi MoU Helsinki UUPA. 2020.