



JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN DHARMA PRAJA
e-ISSN 2721-7043 ISSN 1979-8857
Website: <http://ejournal.ipdn.ac.id/JPPDP>
Faculty of Politics Governance, Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)

JPPDP, Vol 18 No. 2
Doi: <https://doi.org/10.33701/jppdp.v18i2.6017>

DERAJAT DESENTRALISASI ASIMETRIK PROVINSI NANGGROEH ACEH DARUSSALAM

Agus Supriadi Harahap^{1*}, Muhadam Labolo², Andi Pitono³, Kartiwi⁴

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sumedang, Indonesia

*corresponding author

E-mail: : agusinfokom@yahoo.co.id

Abstract

This study aims to analyse the degree of asymmetric decentralisation in the Province of Nanggroe Aceh Darussalam following the signing of the Helsinki Memorandum of Understanding (MoU). The study employs a qualitative methodology using a case study focused on the Province of Nanggroe Aceh Darussalam. The Province of Aceh was selected in light of the increasing political dynamics following the extension of the acting governor's term for a second year. The findings indicate that, in general, asymmetric decentralisation in Aceh is proceeding in line with the agreed agenda and shows a tendency to strengthen, although not all aspects are yet optimally supported. Special powers as stipulated in the Aceh Special Autonomy Law have, in principle, been implemented, but still face obstacles in the form of inconsistencies between implementing regulations and the parent law. The delegation of government functions has taken place, although a number of strategic powers, such as the resolution of post-conflict human rights violations, have not yet been adequately realised. Central government control is relatively looser, but at the technical level, supervision based on technical ministry standards limits the scope for creativity within the Aceh Government. Authority over local financial decision-making largely rests with the Aceh Government, with the exception of the hydrocarbon and mineral resources sectors, which are managed jointly. Bottom-up policy initiatives, the role of local political parties, and the expansion of public service coverage indicate a relatively high degree of asymmetric decentralisation. Nevertheless, the level of fiscal dependence on the central government remains significant due to the withdrawal of certain powers through national regulations. Based on these findings, this study recommends the establishment of a non-permanent ad hoc body to evaluate and resolve the unresolved agenda of asymmetric decentralisation, particularly regarding regulatory harmonisation, the resolution of human rights issues, and the granting of greater discretion in local financial management that is more in line with Aceh's specific circumstances.

Keywords: Asymmetric Decentralisation, Special Autonomy, Local Government

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis derajat desentralisasi asimetrik di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pasca penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki. Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan studi kasus yang berfokus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Provinsi Aceh dipilih dengan pertimbangan meningkatnya dinamika politik pasca perpanjangan alokasi pejabat gubernur tahun kedua. Hasil kajian menunjukkan bahwa secara umum desentralisasi asimetrik di Aceh berjalan sesuai dengan agenda yang telah disepakati dan menunjukkan kecenderungan semakin menguat, meskipun belum seluruh aspek mendukung secara optimal. Kewenangan khusus sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Aceh pada prinsipnya telah dijalankan, namun masih menghadapi kendala berupa ketidaksinkronan aturan pelaksana dengan undang-undang induk. Pendelegasian fungsi pemerintahan telah berlangsung, walaupun sejumlah kewenangan strategis, seperti penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia pascakonflik, belum terealisasi secara memadai. Kontrol pemerintah pusat relatif lebih longgar, tetapi pada tataran teknis pengawasan yang berbasis standar kementerian teknis membatasi ruang kreativitas Pemerintah Aceh. Otoritas pengambilan keputusan keuangan daerah sebagian besar berada di tangan Pemerintah Aceh, dengan pengecualian pada sektor hidrokarbon dan sumber daya mineral yang dikelola secara bersama. Inisiatif kebijakan yang bersifat bottom-up, peran partai politik lokal, serta perluasan cakupan pelayanan publik menunjukkan karakter desentralisasi asimetrik yang relatif tinggi. Namun demikian, tingkat ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat masih signifikan akibat penarikan sejumlah kewenangan melalui regulasi nasional. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan pembentukan badan ad hoc nonpermanen untuk mengevaluasi dan menuntaskan agenda desentralisasi asimetrik yang belum terselesaikan, khususnya terkait penyelarasan regulasi, penyelesaian agenda HAM, dan pemberian diskresi pengelolaan keuangan daerah yang lebih sesuai dengan kekhususan Aceh.

Kata Kunci: Desentralisasi Asimetris, Otonomi Khusus, Pemerintahan Daerah

Keyword:

PENDAHULUAN

Penerapan undang-undang asimetrik pada dasarnya jawaban atas tuntutan Masyarakat Aceh yang sejak awal kemerdekaan tak kunjung dipenuhi pemerintah pusat. Perkembangan desentralisasi asimetrik di Aceh setidaknya memberi konfirmasi sejauhmana kebijakan tersebut terlaksana dengan baik. Penelitian

ini akan menganalisis kualitas desentralisasi asimetrik yang terdiri dari sejumlah aspek sehingga diperoleh informasi memadai dalam rekomendasi perubahan kebijakan selanjutnya (Syarif, 2007). Implementasi desentralisasi asimetrik di beberapa wilayah Indonesia, termasuk Aceh, tampaknya belum memiliki instrumen evaluasi yang memadai. Hal ini berbeda dengan desentralisasi

simetrik yang telah dilengkapi dengan berbagai alat evaluasi yang lebih jelas dan terstandar. Dalam praktiknya, kebijakan desentralisasi asimetrik hingga saat ini belum memiliki standar evaluasi yang baku karena setiap daerah memiliki tekanan dan karakteristik yang berbeda, baik dari aspek politik, sosial, ekonomi, maupun budaya (Failaq & Madjid, 2023). Keragaman karakteristik khusus tersebut membuat pemerintah mengalami kesulitan dalam merancang instrumen evaluasi yang sesuai untuk masing-masing daerah. Akibatnya, tingkat keberhasilan desentralisasi asimetrik di tiap wilayah menjadi sulit diukur, kecuali jika pemerintah menggunakan instrumen evaluasi yang sama seperti yang diterapkan pada desentralisasi simetrik.

Realitas tersebut menyebabkan kualitas daerah yang memiliki status khusus sering kali dinilai dengan ukuran yang sama seperti daerah pada umumnya. Perlakuan ini membuat daerah yang seharusnya memperoleh afirmasi justru kehilangan objektivitas dalam penilaian terhadap kualitas penerapan desentralisasi asimetrik. Secara umum, derajat desentralisasi dapat digunakan sebagai ukuran untuk melihat apakah suatu daerah memiliki tingkat desentralisasi yang lebih tinggi atau sebaliknya (Puji, 2025). Tingkat

desentralisasi yang lebih tinggi menunjukkan sejauh mana kualitas otonomi dapat dikelola oleh pemerintah daerah (Cheema & Rondinelli, 1983). Dalam konteks ini, penting untuk mempertanyakan bagaimana sebenarnya kualitas pelaksanaan desentralisasi asimetrik di Aceh. Dalam lingkup domestik, derajat desentralisasi juga dapat dijadikan tolok ukur untuk membandingkan tingkat implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, derajat desentralisasi asimetrik dapat dipahami sebagai ukuran atau standar yang bersifat khusus untuk menilai kualitas penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah yang memiliki karakteristik asimetris (Mandela, 2024).

Dalam kasus Aceh, penerapan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2006 hingga saat ini bukan tanpa masalah. Dari sisi besaran kewenangan khusus yang diberikan hampir melampaui semua kewenangan kecuali aspirasi merdeka. Pasca perpanjangan masa jabatan kedua Penjabat Gubernur Provinsi Aceh periode 2023-2024, tuntutan terhadap peningkatan derajat desentralisasi asimetrik meningkat dalam ekspresi politik agar para penjabat yang diturunkan oleh pemerintah benar-benar mempertimbangkan kemampuan putra asli

daerah. Tuntutan ini mendorong pemerintah terus melakukan pendekatan, diplomasi, negosiasi, mediasi dan rekonsiliasi bagi masa depan Masyarakat Aceh.

Dari sisi kualitas, pelaksanaan urusan daerah yang bersifat afirmatif cenderung mengalami stagnasi. Hal ini terjadi karena kurangnya keseriusan baik dari para elit lokal maupun pemerintah dalam merealisasikannya secara nyata, termasuk dalam mengatur mekanisme serta hubungan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kondisi tersebut semakin dipertajam oleh adanya tarik-menarik kewenangan di tingkat lokal antara DPRK Aceh sebagai lembaga politik formal di satu sisi dan pemerintah di sisi lainnya. Menariknya, sikap sebagian masyarakat Aceh yang menolak penunjukan pejabat gubernur yang bukan putra daerah justru menunjukkan paradoks dengan sikap DPRK yang malah mengusulkan pilihan tersebut, sebagaimana terlihat dalam kasus Achmad Marzuki. Dinamika ini memperlihatkan bahwa penyaluran partisipasi politik masyarakat sebenarnya telah melalui saluran formal yang tersedia, yaitu partai politik, sesuai dengan ketentuan yang dibangun oleh pemerintah. Melalui lembaga inilah setidaknya aspirasi masyarakat Aceh

diwakili, baik yang bersifat pragmatis maupun ideologis.

Dari sisi finansial, peningkatan jumlah dana otonomi khusus yang dialokasikan melalui APBN setiap tahun tidak selalu diikuti dengan penurunan jumlah maupun persentase penduduk miskin (Komariah, 2009). Sejak diberlakukannya otonomi khusus pada tahun 2006, pemerintah sebenarnya telah menyalurkan dana yang cukup besar kepada Aceh, terutama melalui pemanfaatan sumber daya yang ada di daerah tersebut. Namun demikian, hingga tahun 2023 Aceh hanya memperoleh sekitar 1% dari dana otonomi khusus yang bersumber dari skema Dana Alokasi Umum (DAU) nasional. Bahkan, jika pada tahun 2022 Aceh menerima dana otsus sebesar Rp7,56 triliun, pada tahun 2023 jumlahnya menurun menjadi sekitar Rp3,9 triliun atau hanya sekitar setengah dari tahun sebelumnya. Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh menunjukkan bahwa bertambahnya angka kemiskinan di Aceh lebih karena meningkatnya inflasi. Pertumbuhan ekonomi cenderung rendah sejak tahun 2022, ditambah pula garis kemiskinan yang meningkat sebesar 6,5%.

Gambaran singkat tersebut setidaknya menunjukkan pentingnya melakukan evaluasi terhadap kualitas pelaksanaan

desentralisasi asimetrik di Provinsi Aceh. Untuk itu, diperlukan standar penilaian yang bersifat kualitatif dengan melibatkan sejumlah faktor sebagai indikator dalam upaya meningkatkan kualitas desentralisasi asimetrik. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah evaluasi semacam ini menunjukkan adanya kegagalan secara menyeluruh dalam penerapan desentralisasi asimetrik di Indonesia. Namun, penelitian ini tidak bertujuan untuk melakukan generalisasi tersebut. Fokus penelitian ini adalah menjelaskan berbagai faktor yang memengaruhi kualitas desentralisasi asimetrik di Provinsi Aceh. Evaluasi yang dimaksud juga diarahkan untuk menjembatani perbedaan perspektif antara pemerintah pusat dan daerah khusus dalam menilai kualitas implementasi desentralisasi asimetrik. Di satu sisi, pemerintah cenderung menggunakan instrumen desentralisasi simetrik untuk mengukur tingkat desentralisasi asimetrik. Di sisi lain, daerah dengan status khusus sering mengalami kesulitan dalam menilai kualitas desentralisasi asimetrik karena belum adanya instrumen evaluasi yang dirancang secara khusus. Akibatnya, selama ini penilaian sering kali dilakukan dengan cara membandingkannya dengan praktik

desentralisasi simetrik pada masa sebelumnya.

Selain perdebatan mengenai konsep dan teori desentralisasi, ada hal penting yang sering terabaikan, yaitu bagaimana menilai kualitas desentralisasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Nurcholis, 2005). Padahal, evaluasi terhadap kualitas desentralisasi di suatu daerah memiliki peran penting, baik untuk melihat perkembangan desentralisasi secara domestik maupun untuk membandingkan kualitas desentralisasi antarnegara dalam konteks yang lebih luas. Meskipun demikian, mengukur derajat desentralisasi bukanlah perkara yang sederhana. James Fesler, sebagaimana dikutip dalam Smith (1985), menyebutkan bahwa kesulitan tersebut setidaknya dipengaruhi oleh tiga persoalan utama. Pertama, persoalan terminologi yang selama ini cenderung memisahkan secara dikotomis antara konsep sentralisasi dan desentralisasi. Kedua, tantangan dalam proses pengukuran serta keterbatasan indeks yang digunakan untuk menilai tingkat desentralisasi. Ketiga, kesulitan dalam membedakan tingkat desentralisasi antarwilayah dalam satu negara.

Terlepas dari berbagai polemik yang ada, kualitas desentralisasi asimetrik pada dasarnya dapat dirumuskan dengan melihat

faktor-faktor yang menjadi kekhususan daerah, meskipun pendekatan ini tetap menyisakan ruang perdebatan (Pangi, 2013). Dengan tetap merujuk pada konsep pengukuran derajat desentralisasi simetrik yang dikemukakan oleh James Fesler, beberapa aspek kemudian dimodifikasi untuk digunakan dalam mengevaluasi tingkat desentralisasi asimetrik. Pertama, dilihat dari sejauh mana fungsi atau urusan khusus yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada daerah dengan status asimetris. Semakin banyak fungsi atau kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing daerah, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik yang dimiliki. Aspek ini berkaitan dengan besarnya kewenangan yang telah ditransfer oleh pemerintah kepada daerah dalam menangani berbagai urusan yang menjadi kekhususannya.

Dari sisi politik, kewenangan yang luas memberikan kesempatan bagi daerah dengan status khusus untuk mengelola rumah tangganya sendiri secara lebih mandiri, kreatif, dan inovatif. Diskresi sebagai bagian penting dari kewenangan tersebut juga membuka ruang bagi daerah untuk menggali dan mengembangkan keunggulan yang dimilikinya (*core competence*) melalui proses yang demokratis, dengan tujuan utama

meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Dari perspektif administratif, kewenangan yang lebih besar memungkinkan daerah afirmatif memberikan pelayanan publik yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Sementara itu, dari sisi ekonomi, kewenangan yang luas memberi peluang bagi daerah khusus untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara lebih optimal dan bertanggung jawab (Suara Pembaharuan, 2000). Adapun dalam aspek kultural, kewenangan tersebut juga memberikan ruang bagi daerah khusus untuk mengembangkan kembali tradisi dan nilai-nilai lokal yang sebelumnya terbatas oleh kebijakan yang seragam pada masa lalu. Kondisi ini tidak hanya memperkuat identitas daerah, tetapi juga meningkatkan posisi tawar daerah khusus di hadapan pemerintah (Yusnety, 2025).

Faktor kedua berkaitan dengan jenis pendelegasian fungsi dari pemerintah kepada daerah. Secara umum terdapat dua bentuk pendelegasian fungsi, yaitu *general competence* dan *ultra vires doctrine*. Konsep *general competence* memberi ruang yang lebih luas bagi daerah khusus untuk mengembangkan kemampuannya, bahkan di luar urusan yang secara langsung menjadi

kewenangan pemerintah pusat. Sebaliknya, *ultra vires doctrine* membatasi kewenangan daerah, karena fungsi-fungsi yang dapat dijalankan telah ditentukan secara jelas oleh pemerintah. Pola pertama umumnya lebih banyak diterapkan dalam negara yang berbentuk federal, sedangkan pola kedua lebih sering digunakan dalam negara yang berbentuk kesatuan. Namun dalam praktiknya saat ini, banyak negara yang mengombinasikan kedua pendekatan tersebut dalam pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Faktor ketiga berkaitan dengan sejauh mana pemerintah pusat melakukan kontrol terhadap daerah khusus. Pengawasan yang lebih fleksibel memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan kemandirian, kreativitas, dan inovasi sebelum adanya intervensi dari pemerintah pusat. Sebaliknya, kontrol yang terlalu ketat justru dapat membatasi ruang gerak daerah dalam mengembangkan potensi dan inisiatifnya (Koirudin, 2005). Oleh karena itu, kontrol yang bersifat fleksibel dinilai lebih mampu mendorong peningkatan derajat desentralisasi asimetrik dibandingkan kontrol yang terlalu ketat. Meski demikian, dalam praktiknya faktor ini sering kali menimbulkan kecurigaan atau ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah yang memiliki status khusus.

Faktor keempat berkaitan dengan kewenangan dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan keuangan daerah khusus, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Semakin besar ruang diskresi yang dimiliki daerah dalam menentukan alokasi keuangan berdasarkan kebutuhan riilnya, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik yang dimiliki. Dalam hal ini, yang menjadi perhatian utama bukan sekadar besarnya dana yang ditransfer dari pemerintah pusat ke daerah khusus, melainkan sejauh mana daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan penggunaannya. Faktor kelima berhubungan dengan metode pembentukan dan penetapan daerah khusus. Jika proses pembentukan tersebut berlangsung melalui mekanisme *bottom-up*, yaitu berdasarkan aspirasi dan inisiatif dari masyarakat atau daerah itu sendiri, maka derajat desentralisasi asimetriknya cenderung lebih tinggi. Sebaliknya, jika pembentukan daerah khusus lebih banyak ditentukan melalui pendekatan *top-down* oleh pemerintah pusat, maka tingkat desentralisasinya relatif lebih rendah. Faktor ini berkaitan erat dengan tingkat demokrasi, karena partisipasi masyarakat menjadi unsur penting dibandingkan sekadar kepentingan politik elit (Gaffar, 1999). Faktor keenam berkaitan dengan tingkat

ketergantungan finansial daerah khusus terhadap pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dari perbandingan antara pendapatan asli daerah dengan bantuan atau alokasi dana dari pemerintah melalui berbagai mekanisme yang ada. Semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah dibandingkan dengan bantuan dari pemerintah pusat, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik yang dimiliki oleh daerah tersebut.

Faktor ketujuh berkaitan dengan luasnya cakupan wilayah pelayanan. Semakin luas area pelayanan yang menjadi tanggung jawab daerah, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik yang dimiliki. Meskipun indikator ini memiliki keterbatasan, faktor ini tetap penting untuk melihat sejauh mana dominasi pemerintah pusat terhadap daerah khusus dalam berbagai urusan yang selama ini dijalankan. Daerah yang memiliki kekhususan dari sisi geografis, demografis, topografis, sosiologis, historis, maupun politis pada umumnya memiliki kebutuhan penanganan yang lebih spesifik. Kondisi tersebut memungkinkan daerah menyelesaikan persoalannya dengan pendekatan yang lebih khas sekaligus membatasi tingkat campur tangan pemerintah pusat. Faktor terakhir berkaitan dengan peran partai politik lokal dalam menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat di

daerah khusus, terutama jika dibandingkan dengan dominasi partai politik nasional. Semakin besar ruang diskresi yang dimiliki partai politik lokal dalam merepresentasikan kebutuhan masyarakat melalui mekanisme legislasi yang ada, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik di daerah tersebut.

Di antara delapan faktor yang biasa digunakan untuk menilai derajat desentralisasi asimetrik, dua faktor pertama umumnya menjadi perhatian utama (Conyers, 1986). Lebih lanjut, dalam membahas distribusi kewenangan, terdapat beberapa hal penting yang perlu diperhatikan. Hal tersebut meliputi jenis aktivitas atau fungsi apa saja yang didesentralisasikan, bentuk kekuasaan apa yang harus melekat pada fungsi-fungsi tersebut, seberapa besar kewenangan yang diberikan pada setiap tingkatan pemerintahan, kepada siapa fungsi tersebut didistribusikan, serta bagaimana mekanisme atau cara fungsi dan kewenangan tersebut dilaksanakan dalam proses desentralisasi (Khairul, 2006).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas desentralisasi asimetrik di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) pasca penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Selama lebih kurang 17

tahun penerapan desentralisasi asimetrik di Provinsi Aceh setidaknya ingin diperoleh sejumlah informasi yang mengindikasikan signifikansi perubahan atas implementasi kebijakan desentralisasi asimetrik. Penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan ilmu pemerintahan dan kebijakan publik, serta dalam segi praktis penelitian ini efisiensi dan peningkatan inovasi kebijakan bagi pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi asimetris.

METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan studi kasus yang berfokus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Provinsi Aceh dipilih dengan pertimbangan meningkatnya dinamika politik pasca perpanjangan alokasi penjabat gubernur tahun kedua. Selain itu menurunnya dana otonomi khusus dibanding tahun sebelumnya menjadi alasan yang dialamatkan pada kegagalan penjabat Gubernur Aceh. Sebagian kelompok masyarakat menolak perpanjangan penjabat gubernur yang dinilai tak mampu meningkatkan kualitas atau derajat asimetrik Aceh dibanding Papua, Jogjakarta, dan DKI Jakarta. Studi ini menggunakan penelitian dokumen dengan mengumpulkan dan menganalisis bahan terkait dengan kualitas

daerah asimetrik, selain wawancara dan observasi pada delapan faktor di atas.

Peneliti menggunakan wawancara yang ditujukan kepada masyarakat dan aktor pemerintah lokal untuk mengumpulkan informasi terkait kualitas desentralisasi asimetrik di Aceh. Peneliti juga menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari basis data kebijakan, situs web, jaringan sosial, maupun platform berbagi informasi untuk mengumpulkan data relevan. Penelitian kualitatif memiliki peran yang sangat penting dalam proses pengumpulan data untuk penyusunan mini riset dalam konteks penelitian ilmiah. Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai fenomena yang diteliti melalui proses pengumpulan serta analisis data yang bersifat deskriptif (Tawakkal, & Subekti, 2023).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengelolaan Kewenangan Khusus

Pengelolaan kewenangan berkaitan dengan seberapa besar kemampuan daerah khusus mengelola urusan yang diberikan oleh pemerintah. Kewenangan dalam hal ini adalah sejumlah urusan yang diserahkan dan dilimpahkan oleh pemerintah kepada daerah khusus Pemerintah Aceh. Dalam konteks ini urusan di luar yang diserahkan oleh

pemerintah sesuai Undang-Undang Nomor 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan kewenangan khusus Aceh di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroeh Aceh Darussalam. Kewenangan khusus itu adalah konsekuensi hasil MOU Helsinki, Finlandia pada 15 Agustus 2005. Sesuai pengaturan tersebut, kewenangan khusus berkaitan dengan keuangan, lambang termasuk alam, lembaga legislatif, Wali Nanggroeh sebagai penyelenggara adat, budaya dan pemersatu masyarakat, badan eksekutif, pemilihan dan hak pemilihan, kepolisian daerah, Kejaksaan, dan Mahkamah Syariah. Penjelasan berikut akan menggambarkan seberapa jauh pengelolaan kewenangan khusus di Provinsi Aceh.

Pertama, kewenangan pengelolaan keuangan. Sumber keuangan Aceh selain penerimaan dalam rangka menjalankan otonomi khusus pada dasarnya sama, yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan penerimaan lain yang sah. Demikian pula sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak, retribusi, zakat, hasil perusahaan milik daerah, dan pendapatan lain yang sah (Putra, et, el, 2023). Perbedaan signifikan disini terletak pada bagi hasil pajak dan sumber daya alam yang

meliputi 90% dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, 80% bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, 20% pajak penghasilan orang pribadi, 80% penerimaan sumber daya alam dan sektor kehutanan, 80% pertambangan umum, 15% pertambangan minyak bumi, serta 30% pertambangan gas alam. Sejak 8 tahun implementasi undang-undang tersebut, alokasi 55% minyak bumi dan 40% alokasi gas alam yang menjadi tuntutan praktis telah terpenuhi. Pengaturan lebih lanjut menjadi 35% pertambangan minyak bumi dan 20% pertambangan gas alam. Selanjutnya di atur melalui gonun di Provinsi Aceh. Selain itu kewenangan khusus bidang keuangan memberikan diskresi dalam hal pinjaman dalam dan luar negeri, penyertaan modal, serta penerimaan bantuan luar negeri atas sepengetahuan pemerintah dan persetujuan dewan perwakilan Aceh. Penerimaan keuangan secara umum dititikberatkan pada sektor pendidikan dengan plafon sebesar 30% yang di atur melalui qonun.

Menurut Rahayu & Febrianty (2021), hingga tahun 2027 Aceh akan menikmati fase kedua dana otonomi khusus yaitu 1% dari DAU nasional. Artinya Aceh menikmati Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) hanya setengah dari jumlah DOKA yang telah diterima selama 15 tahun terakhir, yaitu

sebesar 2% DAU nasional. Proporsi ini di atur dalam pasal 183 ayat (2) UUPA yaitu, DOKA berlaku untuk jangka waktu 20 tahun dengan rincian tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara 2% DAU nasional dan untuk tahun keenam belas sampai tahun kedupuluh yang besarnya setara 1% DAU nasional. Ketentuan tersebut mendorong dilakukannya revisi agar dana otonomi khusus dapat dinikmati dan menjadi dana abadi bagi Pemerintah Aceh, setidaknya 2% tetap dipertahankan hingga tahun 2027.

Selain kewenangan absolut yang menjadi wewenang pemerintah, dari 40 bab dan 273 pasal minimal terdapat 25 kekhususan yang mempertegas status Aceh sebagai daerah khusus. Aceh berhak mengusulkan kawasan khusus perdagangan/pelabuhan bebas, persetujuan internasional melalui pemerintah dan DPRA, adanya partai lokal, calon perseorangan, lembaga wali nanggroe, penguatan Lembaga adat, pelaksanaan syariat Islam, pembentukan mahkamah syariah, pengelolaan sumber daya alam, badan pengusaha Kawasan Sabang, per bandara dan Pelabuhan, pengelolaan hidrokarbon, kejelasan dana otonomi khusus, alokasi pendidikan, auditor independen, pengangkatan Kapolda dan Kajati melalui persetujuan gubernur, pembentukan komisi

kebenaran dan rekonsiliasi untuk pelanggaran HAM, pengaturan bendera dan pertanahan. Dari 25 kekhususan dalam UU PA setidaknya terdapat 7 hal yang paling istimewa yaitu adanya partai lokal dan perseorangan, adanya wali nanggroe, pelaksanaan syariat Islam, bagi hasil hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya, dana otonomi khusus, pengaturan bendera, lambang dan hymne, serta penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pasca konflik.

Kewenangan pembentukan partai lokal dan perseorangan sejauh ini telah melahirkan 6 partai lokal dan memunculkan calon perseorangan dalam kontestasi pemilu di Aceh. Keenam partai lokal itu adalah Partai Aceh (PA), Partai Adil Sejarah (PAS), Partai Generasi Atjeh Beusaboh Tha'at dan Taqwa, Partai Darul Aceh (PDA), Partai Nanggroe Aceh (PNA), serta Partai Solidaritas Independen Rakyat Aceh (PSIRA). Pembentukan partai lokal di atur lebih jauh melalui Qonun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Lokal Peserta Pemilu DPRA dan DPRK. Sejak pemilu di Aceh 2009 sampai 2019, Komisi Independen Pemilu (KIP) membuka calon perseorangan yang memungkinkan setiap orang yang memenuhi syarat dapat mengikuti pemilu di Aceh. Beberapa tokoh kombatan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)

dan faksi-faksinya menggunakan jalur independen untuk menjadi kepala daerah. Kendati demikian partai lokal dan perseorangan tak cukup signifikan memperoleh dukungan masyarakat di pemilu selanjutnya. Euforia partai lokal dan calon perseorangan hanya muncul saat pemilu 2009 yang menghasilkan 39 kursi di semua kabupaten/kota dan provinsi. Pada pemilu selanjutnya terjadi penurunan hingga tersisa 19 kursi. Se jauh ini dapat dikatakan bahwa pengelolaan kewenangan khusus pembentukan partai lokal dan calon perseorangan telah berjalan sesuai ketentuan dalam undang-undang khusus Pemerintahan Aceh.

Kewenangan khusus dalam hal pembentukan Wali Nanggroeh secara formal di atur dalam pasal 96 ayat (4) Qonun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Lembaga Wali Nanggroeh jo Qonun Aceh Nomor 9 Tahun 2013. Prinsip dan tujuan pembentukan Wali Nanggroeh adalah mempersatukan rakyat Aceh, meninggikan Dinul Islam, mewujudkan kemakmuran rakyat, menegakkan keadilan dan menjaga perdamaian. Susunan lembaga ini di bentuk terdiri dari wali nanggroeh, waliyul ahdi, majelis tinggi, majelis fungsional dan majelis struktural. Komposisi organisasi wali nanggroeh terdiri dari sejumlah kelompok

masyarakat yang di pilih pada lapis suprastruktur dan sejumlah sub bagian yang membantu pelaksanaan organisasi tersebut. Kegiatan lembaga ini dibiayai sepenuhnya dari dana otonomi khusus. Meski bersifat simbolik dan output kegiatannya sulit diidentifikasi, dapat dikatakan bahwa kewenangan pembentukan wali nanggroeh sesuai tuntutan dalam undang-undang otonomi khusus Aceh telah berjalan dengan baik.

Pengelolaan kewenangan khusus terkait Syariat Islam di atur dalam Qonun Aceh Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Sesuai dasar itu, Mahkamah Syariat di bentuk yang terdiri dari hakim ketua dan anggota sebagai pemutus dan pelaksana Syariat Islam yang terdiri dari birokrasi fungsional. Struktur kelembagaan dan keanggotaan secara umum di atur melalui qonun meski tetap berada dalam pembinaan, koordinasi dan pengawasan pemerintah. Mahkamah Syariah praktis telah berjalan dan melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu menegakkan qonun yang menjadi kekhususan Pemerintah Aceh. Dengan demikian dapat dikatakan pula bahwa kewenangan pengelolaan mahkamah syariah

telah berjalan dengan baik sesuai tuntan dalam undang-undang otonomi khusus Pemerintah Aceh.

Pembagian hidrokarbon dan sumber daya alam sejauh ini di atur melalui Qonun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tatacara Pengalokasian Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Otonomi Khusus sebagaimana telah diubah dengan Qonun Aceh Nomor 2 Tahun 2013. Untuk melaksanakan amanah tersebut Pemerintah Aceh telah membentuk Badan Pengelola Minyak Gas Aceh (BPMA). Tugas pokok BPMA melaksanakan, pengendalian, dan pengawasan terhadap kontrak kerjasama kegiatan usaha hulu agar pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara. Struktur kelembagaan BPMA terdiri dari kepala, sekretaris dan deputi. Kelompok suprastruktur merepresentasikan kepentingan nasional yang di isi oleh wakil pemerintah, sedangkan sekretaris di isi oleh perwakilan birokrasi Pemerintah Aceh. Sisanya dipilih mewakili keduanya. BPMA sejauh ini telah terbentuk dan berjalan dengan baik. Maknanya kewenangan khusus yang diberikan dapat dikatakan berjalan dengan baik.

Dana Otonomi Khusus sejauh ini telah diserahkan sesuai tahapan dalam UU Otsus Pemerintahan Aceh. Meskipun fokus alokasi dana otsus selama ini tak begitu menjadi perhatian serius pemerintah dengan asumsi menjadi tanggungjawab Pemerintah Aceh, kini muncul kecemasan baru pasca terpenuhinya tahapan yang menjadi kesepakatan antara pemerintah dan Pemerintah Aceh. Kecemasan itu berkaitan dengan masa depan kelanjutan pembiayaan kewenangan khusus yang secara perlahan mengalami penurunan hingga 1%. Bagaimanapun Pemerintah Aceh harus menyodorkan skema alokasi dana otsus baru kepada pemerintah agar semua agenda yang tertuang dalam UU Otsus dan Qonun tidak terbengkalai dan menjadi pemicu baru dalam relasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Aceh.

Pengaturan lambang bendera dan hymne yang menjadi asesoris simbolik telah selesai dilaksanakan sekalipun prosesnya bukan tanpa perdebatan yang hangat. Bendera dan hymne dipandang sebagai symbol kekhususan, bukan merepresentasikan kedaulatan yang menjadi ciri negara bagian. Alotnya perdebatan ini hingga menciptakan *deadlock* yang cukup panjang sekalipun pada akhirnya diakomodir dengan mencantumkannya secara garis besar

dalam bendera Aceh. Menurut Gus Dur (2004), semua lambang daerah dan hymne seperti di Papua dan Aceh tidak lebih sebagai simbol *sosio-cultural*, bukan merepresentasikan suatu negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam pendahuluan undang-undang pemerintahan daerah sebagai undang-undang generalis maupun undang-undang Pemerintahan Aceh telah dijelaskan bahwa kedudukan daerah-daerah tersebut sekalipun memiliki otonomi dan kekhususan tetaplah merupakan subnasional dari pemerintah pusat (*no state in state*).

Penyelesaian pelanggaran HAM pasca konflik di Aceh menjadi salah satu agenda penting yang sampai hari ini belum tuntas. Pemerintah Aceh mengakui agenda penyelesaian masalah HAM masih panjang dan butuh perhatian serius pemerintah. Berbeda dengan mantan kombatan GAM yang diakomodir melalui Badan Rehabilitasi Aceh (BRA), upaya pemutihan rekam jejak (*track record*) para anggota kombatan GAM, juga kanalisasi melalui birokrasi dan lembaga-lembaga politik-sosial yang memungkinkan para mantan kombatan mempunyai masa depan yang lebih baik. Hal ini berbeda dengan penyelesaian masalah HAM yang belum terealisasi sepenuhnya dalam bentuk badan atau lembaga yang

bertanggungjawab pada setidaknya tiga kasus besar yaitu; tragedy Rumoh Geudong, tragedy Simpang KKA, dan peristiwa Jambo Keupok (1989-2003). Ketiga kasus itu menjadi prioritas nasional yang belum terlihat melalui program dan kegiatan terencana dan nyata dilapangan. Sekalipun demikian, Pemerintah Aceh tetap memasukkan dalam sistem perencanaan jangka panjang.

Karakteristik Pendelegasian Urusan

Karakteristik pendelegasian berkaitan dengan kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh di luar kewenangan pemerintahan daerah pada umumnya. Hal ini dapat ditelusuri dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta peraturan turunannya, seperti PP No. 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh. Namun, Pemerintah Aceh menilai beberapa pengaturan kewenangan dalam regulasi tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan semangat UU Pemerintahan Aceh.

Meskipun pemerintah pusat telah menetapkan sejumlah urusan nasional seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, sosial, hingga lingkungan hidup, Pemerintah Aceh menilai beberapa ketentuan terkait pengelolaan pulau kecil, perizinan tanah,

serta penetapan lokasi pembangunan masih menunjukkan campur tangan pusat yang cukup kuat. Bahkan, menurut Pemerintah Aceh, sebagian pengaturan tersebut tidak sesuai dengan kesepakatan awal yang pernah dibahas bersama Wakil Presiden saat itu, Jusuf Kalla. Kondisi ini dinilai sebagai bentuk penetapan kewenangan secara sepihak oleh pemerintah pusat yang berpotensi mengaburkan bahkan menarik kembali sebagian kewenangan yang sebelumnya telah diberikan kepada Aceh. Dengan demikian, pola pendelegasian kewenangan tersebut dianggap belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip-prinsip yang disepakati dalam MoU Helsinki.

Pengawasan Pemerintah

Pengawasan pemerintah terhadap penyelenggaraan kewenangan khusus di Aceh secara umum tampak tidak begitu signifikan. Hal ini selain menjaga jarak agar otonomi khusus berjalan sesuai agenda teknis Pemerintah Aceh, juga untuk memperlihatkan kemampuan Pemerintah Aceh menyelesaikan masalahnya sendiri. Peran dan posisi pemerintah juga akan terlihat netral, dimana penyelesaian masalah Aceh pasca konflik terlihat berjalan sesuai kepentingan masyarakat setempat. Namun demikian bukan berarti pemerintah lepas tangan. Semua standar pengawasan yang

diterapkan di daerah lain tetap sama diberlakukan di daerah khusus. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Sekda Provinsi Aceh (Bustamin), bahwa pengawasan pemerintah secara umum memang tidak masalah, namun pengawasan di level teknis seperti standar pengelolaan keuangan di atur melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Kondisi ini menjadikan Pemerintah Aceh sulit mengembangkan kewenangan khusus karena dibatasi oleh standar-standar simetrik. Seharusnya pengaturan keuangan yang bersifat teknis disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah yang ditentukan melalui peraturan Menteri dalam negeri (Permendagri). Kenyataan ini tidak terjadi sehingga tidak saja menyulitkan Pemerintahan Aceh, juga memandulkan Kementrian Dalam Negeri sebagai induk pengawasan pemerintahan umum. Fakta ini meyakinkan kita bahwa urusan pemerintahan umum dan khusus (simetrik dan asimetrik) yang semula menjadi tanggungjawab kementrian dalam negeri justru diintervensi oleh kementrian khusus seperti kementrian keuangan. Penggunaan instrument yang berbeda-beda ini membuat Pemerintah Aceh praktis tak dapat mengembangkan kewenangan khusus, karena dibatasi oleh aturan teknis.

Alokasi Pengambilan Keputusan Bidang Keuangan

Alokasi pengambilan keputusan bidang keuangan yang berkaitan dengan kewenangan khusus sejauh ini konsisten dengan konsensus (UU dan Pelaksanaannya). Dalam hal pembagian dilapangan bersama-sama Pemerintah Aceh. Dalam konsesi hidrokarbon dan sumber daya mineral yang menjadi urusan Pemerintah Nasional dikerjakan bersama Pemerintah Aceh. Penentuan alokasi pembagian dan penggunaan bagi hasil di nilai representatif melibatkan gubernur termasuk menempatkan birokrat sebagai sekretaris pengelolaan sumber daya mineral di Aceh. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh sekretaris dinas pengelolaan sumber daya mineral yang setingkat dengan SKK Migas di Aceh (Irawan Pandu Negara). Pernyataan ini sekaligus mengkonfirmasi bahwa pembagian sumber daya mineral yang selama ini menjadi isu paling seksi sepanjang penyelesaian konflik bersenjata di Aceh telah berjalan sebagaimana agenda yang telah disepakati. Secara umum alokasi keuangan memang menjadi kewenangan pemerintah nasional yang dibagi berdasarkan formula simetrik, namun secara khusus alokasi pembagian ekonomi yang menjadi kewenangan bersama telah memberi kewenangan luas untuk turut

mengawasi pola pembagian teknis sesuai kesepakatan antara pemerintah nasional dan Pemerintah Aceh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa alokasi pengambilan keputusan dalam hal keuangan telah sesuai dengan kesepakatan yang memberi kewenangan luas sekalipun pada tingkat selanjutnya diikat oleh pengaturan teknis melalui peraturan menteri keuangan.

Inisiasi Kekhususan

Inisiasi kekhususan sejauh ini merupakan gagasan yang dimunculkan dari bawah pasca gencatan senjata dilakukan (*bottom up*). Pemerintah nasional pada dasarnya hanya mengakui sepanjang berada dalam batas MOU Helsinki. Dalam masa transisi pemerintah membantu agar agenda yang telah dicapai dapat direalisasikan dalam waktu secepat-cepatnya. Dari 25 agenda pokok yang dapat diperas menjadi 7 agenda khusus pada hakekatnya merupakan gagasan yang lahir inisiasi masyarakat Aceh melalui representasi Pemerintah Aceh terpilih. Agenda tersebut disusun sesuai keinginan masyarakat melalui tokoh-tokoh pergerakan yang masuk ke ruang eksekutif dan legislative. Namun demikian, keinginan besar Pemerintah Aceh untuk merealisasikan inisiasi yang telah ditetapkan selama ini bukan hanya terkendala oleh sejumlah

instrument yang bertentangan di tingkat teknis, juga kelemahan sumber daya yang ada. Semua factor itu secara langsung memperlemah inisiasi yang dicita-citakan. Sebagai contoh adalah berdirinya lembaga-lembaga baru seperti BRA, Mahkamah Syariah, dan Dinas Dayah memberi peluang bagi segenap Masyarakat Aceh untuk ikut terlibat dengan proposi yang tak sama dengan daerah lain, namun efektivitas dan produktivitas kinerja lembaga-lembaga tersebut masih terus diragukan. Dengan jumlah yang berlebih dibanding lembaga-lembaga lokal di tempat lain, termasuk badan penyelenggara pemilu dan bawaslu, Pemerintah Aceh kesulitan mengontrol kinerja yang dihasilkan bagi upaya mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat Aceh. Terlepas dari itu, bagaimanapun inisiasi atas semua kewenangan khusus lebih banyak berasal dan dimunculkan oleh Masyarakat Aceh melalui kaum elit yang merasa memenangkan konflik bersenjata selama ini.

Ketergantungan Fiskal

Ketergantungan fiskal Pemerintah Aceh kepada pemerintah nasional diakui masih tinggi. Walaupun Aceh merupakan provinsi kelima terbesar transfer anggarannya, namun kemampuan untuk hidup mandiri sesuai tujuan otonomi belum

dapat dikatakan berjalan baik. Kapasitas fiskal yang rendah akan menunjukkan kemandirian Pemerintah Aceh dalam menghadapi fase kedua pasca berakhirnya suntikan dana otsus dari pemerintah nasional (Ikhsan, et al, 2023). Rendahnya pendapatan asli daerah menjadikan Pemerintah Aceh tak bisa berbuat banyak kecuali berharap meningkatnya transfer pusat ke daerah. Terlepas dari itu, dampak berlakunya undang-undang minerba dan cipta kerja membuat daerah kehilangan banyak mata penghasilan, termasuk bahan galian c. Undang-undang itu mengakibatkan pengelolaan sumber daya di daerah semakin kering. Kondisi ini menjadikan daerah sekalipun memiliki sumber daya sendiri tetap saja tak bisa berbuat banyak karena di sedot oleh pemerintah nasional melalui sentralisasi pengelolaan sumber daya.

Cakupan Pelayanan

Cakupan pelayanan di Aceh kini bertambah sejak pemekaran daerah. Daerah-daerah otonom baru membutuhkan upaya keras dalam mengejar ketertinggalan pada sektor pendidikan, kesehatan dan pendapatan ekonomi. Pemerintah Aceh berupaya memanfaatkan kewenangan khusus untuk mempercepat cakupan pelayanan yang semakin luas. Malangnya, sekalipun alokasi

anggaran otsus bertambah sejak awal, namun luasnya cakupan pelayanan sebagai konsekuensi bertambahnya daerah otonom baru mengakibatkan APBD dan Dana Otsus pun dinilai belum cukup efektif menyelesaikan masalah pokok di Aceh.

Salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pelayanan publik. Tujuan akhir dari keberadaan pemerintah daerah adalah menyediakan berbagai barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat (Sarundajang, 2005). Secara lebih rinci, barang dan jasa tersebut dapat dibedakan menjadi dua jenis berdasarkan hasil akhir yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Pertama, pemerintah daerah menyediakan public goods, yaitu berbagai fasilitas atau barang yang digunakan untuk kepentingan masyarakat, seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, dan rumah sakit yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Kedua, pemerintah daerah juga memberikan layanan yang bersifat pengaturan publik (public regulations), misalnya penerbitan akta kelahiran, KTP, kartu keluarga, IMB, dan berbagai dokumen administrasi lainnya. Pada dasarnya, pengaturan publik tersebut bertujuan untuk menjaga ketertiban dan menciptakan kepastian hukum dalam kehidupan masyarakat.

Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan pemerintah daerah dalam rangka menyejahterakan masyarakat lokal (Labolo, 2012). Prinsip-prinsip standar pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (better, cheaper, and faster) serta akuntabilitas, akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

Jika mencermati proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA), terlihat bahwa berbagai upaya telah dilakukan secara serius dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat, terutama yang berasal dari Aceh. Meskipun masih terdapat sejumlah kekurangan, semangat utama dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU-PA) adalah mendorong terwujudnya Aceh yang lebih adil, sejahtera, demokratis, dan bermartabat.

Pada tahap awal, setidaknya terdapat enam versi naskah RUU PA yang berkembang dan didiskusikan di Aceh, yaitu dari DPRD Nanggroe Aceh Darussalam, Pemerintah Daerah, Universitas Syiah Kuala, IAIN Ar-Raniry, Acehnesse Civil Society Task Force (ACSTF), serta dari GAM. DPRD NAD kemudian mengambil inisiatif untuk menyelenggarakan berbagai diskusi dan

dialog dengan banyak pihak guna membahas rancangan undang-undang tersebut secara bersama. Berbagai kelompok masyarakat diundang untuk menyampaikan pandangan mereka, mulai dari kalangan ulama hingga organisasi perempuan di Aceh.

Dinamika diskusi yang melibatkan banyak pihak ini kemudian mendorong munculnya gagasan dari masyarakat sipil untuk membentuk Tim Perumus Bersama. Tim ini terdiri dari berbagai unsur pemangku kepentingan dengan tujuan menyepakati satu naskah yang dapat mewakili berbagai elemen masyarakat Aceh untuk diajukan ke pemerintah pusat. Periode 22–30 November 2005 menjadi fase penting dalam proses tersebut. Selama kurun waktu itu terjadi berbagai perdebatan dan negosiasi yang cukup intens untuk menghasilkan satu draf bersama dari Aceh.

Dalam proses ini, DPRD NAD dipandang memiliki posisi politik yang strategis untuk menjembatani berbagai aspirasi yang muncul. Oleh karena itu, rapat paripurna DPRD NAD menjadi momentum penting dalam menandai lahirnya satu draf bersama. Pada malam 29 November 2005 berlangsung pembahasan intensif yang melibatkan DPRD NAD, pemerintah daerah, unsur masyarakat sipil, dan GAM. Hasilnya

adalah draf keenam yang disusun oleh DPRD NAD dengan upaya maksimal untuk mengakomodasi berbagai kepentingan yang muncul dalam proses pembahasan. Draft yang terdiri dari 38 bab dan 209 pasal tersebut kemudian diserahkan secara resmi kepada Departemen Dalam Negeri pada 30 November 2005.

Setelah penyerahan itu, berbagai diskusi formal maupun informal masih terus dilakukan antara para pihak di Aceh dengan sejumlah lembaga politik di Jakarta, guna mendorong agar substansi yang telah disepakati bersama tersebut dapat diakomodasi dalam proses pembahasan di tingkat nasional.

Peranan Partai Lokal

Sejak terbentuk partai lokal di Aceh pada Februari 2007 pasca memorandum Helsinki, peranan partai lokal terlihat dominan dalam dinamika politik. Pada pemilu 2009, partai lokal secara keseluruhan mampu merepresentasikan wakilnya di DPRD sebanyak 39 kursi. Di Kabupaten Pidie, dari total 20 kursi yang diperebutkan, partai lokal mampu meraih 16 kursi. Fakta ini menunjukkan bahwa partai lokal memperoleh dukungan dan tempat di masyarakat Aceh. Dominasi ini kemungkinan disebabkan oleh meredanya semangat

perlawanan vertikal antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) beserta semua faksi dilapangan dengan pemerintah (ABRI). Perlawanan fisik kini berubah menjadi perlawanan politik yang lebih argumentatif lewat pembentukan partai politik lokal. Secara sosiologis dan emosional semangat perubahan ini secara umum di dukung oleh masyarakat Aceh sehingga partai lokal mendapat posisi yang menguntungkan. Semangat pembebasan yang dimaknai “merdeka” oleh kombatan GAM dan faksi-faksi dilapangan kini memperoleh kanalisasi yang memungkinkan suara mereka lebih mudah didengarkan dan dilaksanakan di kabupaten, kota dan Provinsi Aceh.

Namun demikian, hingga memasuki Pemilu tahun 2024, jumlah kursi partai lokal di Aceh mengalami penyusutan drastis. Dari 39 kursi di pemilu 2009, kini tersisa 19 kursi hasil pemilu terakhir di tahun 2019. Hilangnya 20 kursi selama pemilu dilaksanakan menunjukkan partai lokal tidak mampu mempertahankan dukungan politik dari masyarakat Aceh. Menurut Edi Wanda, seorang pengurus partai politik nasional di Aceh, berkurangnya representasi partai lokal di Aceh bukan disebabkan oleh faktor eksternal, namun lebih merupakan persoalan internal di partai lokal. Sejauh ini pengaturan partai nasional dan partai lokal di Aceh lewat

undang-undang partai politik tidak mengalami perubahan sehingga pembentukan partai lokal di Aceh terus tumbuh. Jumlah partai lokal yang awalnya hanya 4, kini bertambah 2 menjadi 6. 4 partai lokal awalnya hanya Partai Aceh (PA), Partai Darul Aceh (PDA), Partai Nanggroe Aceh (PNA), dan Partai Solidaritas Independen Rakyat Aceh (PSIRA). 2 partai baru yang terbentuk mewakili kelompok Dayah atau tokoh agama adalah Partai Adil Sejarah (PAS) Aceh, dan Partai Generasi Atjeh Beusaboh Tha’at dan taqwa (Gabthat).

Faktor internal yang dihadapi oleh partai lokal di Aceh adalah buruknya manajemen partai, menurunnya semangat konflik, menyusutnya kader potensial, hilangnya kepercayaan masyarakat, ketiadaan akses ke level nasional, minimnya sumber daya partai, serta perubahan perilaku elite partai lokal. *Pertama*, buruknya manajemen partai membuat mekanisme sirkulasi kepemimpinan dan kaderisasi di hampir semua partai tidak berjalan sehat. Sirkulasi kepemimpinan dinilai kurang transparan sehingga pemilihan ketua dan jajaran pengurus lebih didasarkan oleh ikatan kekeluargaan. Semangat nepotisme yang melanda partai lokal menjadikan partai lebih merupakan milik orang-perorang atau kelompok tertentu. *Kedua*, menurunnya

semangat konflik yang berubah menjadi pertarungan ide lewat partai politik perlahan-lahan menurunkan pula semangat masyarakat lokal dalam memberikan dukungan. Dalam situasi pasca gencatan senjata semangat masyarakat dan kelompok kombatan menemukan kanalisasinya, namun sejalan dengan dinamika politik semangat tersebut mencair ke partai-partai nasional. *Ketiga*, menyusutnya kader potensial membuat partai lokal kehilangan elite yang mampu membawa partai lokal memperoleh kursi sebagaimana awalnya. Para elite di partai lokal bukan saja semakin sepuh, konflik internal dan kegagalan melakukan kaderisasi sebagaimana dilakukan oleh partai-partai nasional mempercepat kelangkaan sumber daya kepemimpinan dilingkungan partai lokal. Partai lokal praktis kehilangan figur baru yang memiliki popularitas sekaliber pendahulunya untuk memimpin partai menjadi lebih baik. *Keempat*, hilangnya kepercayaan masyarakat membuat partai lokal semakin terpuruk. Kepercayaan awal yang tinggi perlahan menyusut karena elite partai termasuk representasinya yang duduk di DPRD dinilai tak efektif memperjuangkan aspirasi yang selama ini mereka sampaikan. Kehidupan para elite partai lokal yang kontras dengan apa yang menjadi cita-cita ideal bagi kepentingan masyarakat Aceh

menjadi salah satu alasan masyarakat mengalihkan dukungan dari partai lokal ke partai-partai nasional. *Kelima*, artikulasi kepentingan partai lokal pada akhirnya disadari tidak lebih merespon isu-isu sampai pada level kabupaten, kota dan provinsi, namun tidak ke level nasional. Kondisi ini menjadikan aspirasi masyarakat yang semakin meluas justru dirasakan semakin menyempit. Kepentingan masyarakat yang lebih besar sebagaimana kabupaten/kota dan provinsi lain di luar Aceh sulit disejajarkan oleh sebab kepentingan mereka terputus pada level daerah. Artinya, aspirasi masyarakat tersumbat dan terbatas berdasarkan kemampuan partai lokal. Partai lokal hanya mampu merespon isu-isu setempat yang sempit dan tidak lebih dari itu. Pada akhirnya aspirasi besar masyarakat dikonversi lewat partai nasional yang secara hirarkhi dapat tersalurkan ke tingkat nasional. *Keenam*, minimnya sumber daya partai lokal membuat upaya untuk membesarkan dan memperluas pengaruhnya terbatas. Alokasi anggaran bagi partai lokal sesuai undang-undang sangat bergantung pada jumlah suara hasil perolehan pada setiap pemilu, bantuan pemerintah dalam rangka pembinaan, iuran anggota maupun yang terpilih sebagai anggota DPRD, serta bantuan pihak lain yang sah. Dengan jumlah perolehan suara terbatas pada

akhirnya membuat partai lokal di Aceh mengalami semacam mati suri, hidup tak mau, mati tak hendak. *Ketujuh*, perubahan perilaku elite partai lokal kemungkinan menjadi daya tolak sehingga menurunkan representasinya di DPRD. Perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme faktanya tidak hanya menjadi fenomena di partai-partai nasional, demikian pula di partai-partai lokal. Sejumlah elite partai lokal yang di tangkap menjadikan tingkat kepercayaan masyarakat menurun drastis (Maslichah, 2012). Demikian pula perilaku hidup mewah (*hedonisme*) sejumlah elite partai lokal menciptakan jarak dengan basis pemilihnya. Partai lokal praktis kehilangan daya dukung dari basis konstituen militan yang selama ini menopang keberhasilan mereka memperoleh kursi signifikan.

Pada akhirnya, dengan penurunan jumlah kursi yang signifikan itu menjadikan peranan partai lokal dalam merespon isu-isu tingkat di lokal mengalami penurunan pula. Harus diakui bahwa sepanjang tahun 2009 hingga 2014, partai lokal mengalami masa-masa keemasan hingga dengan sendirinya mampu merespon isu-isu lokal yang bersifat asimetrik. Namun demikian, penurunan jumlah kursi sejak pemilu 2019 menjadikan partai lokal hampir menjadi dinosaurus yang langka dan siap memasuki museumnya

sendiri. Peranan partai lokal dengan sendirinya tidak begitu berarti dalam melaksanakan fungsi-fungsi memperjuangkan aspirasi lokalnya. Selain itu, partai lokal tidak memiliki kemampuan mengartikulasikan kepentingan masyarakat pada level nasional. Realitas ini menjadikan isu-isu besar ditangkap sekaligus menaikkan kembali dukungan dan kursi partai-partai nasional yang selama ini bergeser peranannya oleh kekuatan partai lokal.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Derajat desentralisasi asimetrik di Provinsi Nanggoroeh Aceh Darussalam secara umum berjalan sesuai agenda yang telah disepakati pasca MOU Helsinki. Derajat desentralisasi asimetrik dapat dikatakan semakin kuat walau belum semua aspek mendukung kesimpulan tersebut. Pertama, besaran kewenangan khusus yang diharapkan dan dikelola telah sesuai sebagaimana tercantum dalam UU Otsus Aceh. Walau demikian aturan pelaksanaan tetap saja dinilai kurang compatible dengan undang-undang yang membutuhkan penyesuaian kembali. *Kedua*, pendelegasian fungsi telah berjalan sekalipun beberapa kewenangan khusus belum tampak seperti penyelesaian Hak Asasi Manusia (HAM). Terlepas dari itu fungsi-fungsi tertentu yang

menjadi kekhususan telah berjalan yang relative lebih banyak ditentukan oleh Pemerintah Aceh. *Ketiga*, kontrol pemerintah nasional secara umum lebih longgar sekalipun pada level teknis pengawasan dilakukan dengan menggunakan standar kementerian teknis yang membuat Pemerintah Aceh kurang kreatif dalam mengembangkan kewenangan khususnya. *Keempat*, otoritas pengambilan keputusan menyangkut pengelolaan keuangan baik penerimaan maupun pengeluaran daerah khusus berada di tangan Pemerintah Aceh, kecuali berkaitan dengan pengelolaan hidrokarbon dan sumber daya mineral yang ditentukan secara bersama dimana Pemerintah Aceh menempatkan pejabat birokrasi setempat sebagai perpanjangan tangan gubernur dalam hal ini. *Kelima*, gagasan inisiasi berjalan secara *bottom up* yang menunjukkan derajat desentralisasi asimetrik lebih tinggi. *Keenam*, tingkat ketergantungan finansial daerah khusus terhadap pemerintah masih tinggi diakibatkan oleh penarikan sejumlah kewenangan berdasarkan undang-undang minerba dan cipta kerja. *Ketujuh*, luas cakupan area pelayanan semakin bertambah akibat lahirnya daerah otonom baru termasuk pembiayaan lembaga-lembaga dekonsentrasi sebagai representasi pemerintah nasional di

Aceh. *Kedelapan*, peranan partai politik lokal dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat di Aceh secara umum mencerminkan kebutuhan masyarakat lewat sarana legislasi yang tersedia.

Rekomendasi penelitian ini diajukan dengan gagasan perlunya membentuk badan *adhock* yang bersifat *non permanen* untuk mengevaluasi dan menyelesaikan sejumlah agenda yang masih tercecer, tertinggal, terbengkalai, belum terpenuhi, hilang, kabur, atau tumbuh sebagai upaya menata kualitas desentralisasi asimetrik di Aceh. Badan ini berisi 5 orang dengan batas waktu 3 bulan untuk membantu menata roadmap yang belum selesai. Agenda penting dalam hal ini berkaitan dengan penyelesaian agenda terkait hak asasi manusia pasca konflik, penyelarasan aturan teknis dalam bentuk peraturan pemerintah agar sinkron dengan undang-undang otonomi khusus, serta pemberian diksresi yang cukup bagi pengelolaan keuangan di daerah tanpa harus mengikuti standar kementrian teknis (PMK), kecuali diatur berdasarkan kekhususan oleh kementrian dalam negeri sebagai pembina utama pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah simetrik dan asimetrik.

DAFTAR PUSTAKA

- Cheema, G Shabbir, Dennis A Rondenelli, 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication, Beverly Hills/London/New Delhi
- Conyers, Diana, 1986. *Decentralization and Development: a Framework for Analysis, Community Development Journal*. (Vol.21, Number 2, April)
- Data Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh. 2023
- Data Direktorat Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2023
- Failaq, M. R. F., & Madjid, M. A. S. (2023). Innovation and Reconstruction of Regional Sectoral Laws for Asymmetrical Decentralization. *Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan*, 7(2), 75–86. <https://doi.org/10.21787/mp.7.2.2023.75-86>
- Gaffar, Affan, 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustidaka Pelajar, Jogjakarta
- Hanif, Nurcholis, 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo, Jakarta
- Hidayat, Syarif, 2007. *Too Much Too Soon, Local State Elite's Perspective On and The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*, Jakarta, Rajawali Grafindo Persada
- Kaho, Josef Riwu, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta
- Koirudin, 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Averroes Press, Malang
- Komariah, Siti, 2009. *Otonomi Khusus dan Percepatan Pembangunan di Tanah Papua*, diakses tgl 20 Juli 2013
- Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*, Kerjasama Institute for Local Development-Yayasan Tifa, Jakarta, 2004
- Koran Republika, 8 Juli 2013.
- Labolo, Muhadam, 2012. *Cela Korupsi di Pemerintah Daerah*, Jurnal MIPI, Jakarta, Vol.1 Tahun 2013
- Mandela, R. . (2024). Membaca Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *JIMU:Jurnal Ilmiah Multidisipliner*, 2(03), 1393–1404. <https://doi.org/10.70294/jimu.v2i03.1348>
- Maslichah, Siti, 2012. *Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Korupsi di*

- Kabupaten Keerom, Jatinangor, Perpustidakaan IPDN
- Muluk, Khairul, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Bayumedia, Jakarta
- Puji Utama, A. (2025). Tinjauan Aspek Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Penanganan Konflik Vertikal. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik*, 5(3), 1713–1722. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3.364>
- Romli, Lili, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pustidaka Pelajar, Jogjakarta
- Sarundajang, S.H, 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Kata Hasta, Jakarta
- Smith, Brian C, 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin
- Suara Pembaharuan, 2000. *Otonomi atau Federalisme, Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta
- Syarwi, Pangi, 2013. *Dasar Pemikiran Otonomi Khusus Papua*, diakses tgl 20 Juli 2013
- Tawakkal, G.T., & Subekti, T. (2023). Metodologi Penelitian Sosial Dasar.
- Yusnety, Y. (2025). Analisis Penerapan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik. *AL-DALIL: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, Dan Hukum*, 3(2), 17–23. <https://doi.org/10.58707/aldalil.v3i2.774>
- Putra, Nanda Herijal, and Amran Amran. 2023. “THE DYNAMICS OF SPECIAL AUTONOMY FUNDS GOVERNANCE IN ACEH”. *Jurnal Administrasi Negara* 29 (2):192-213. <https://doi.org/10.33509/jan.v29i2.1819>.
- Ikhsan, I., Latif, I.R., Hajad, V., Hasan, E., Mardhatillah, M., & Herizal, H. (2023). The Abundance of Special Autonomy Funds: An Ironic Portrait of Aceh's Poverty Alleviation. *Journal of Government and Civil Society*.
- Rahayu, S., & Febriaty, H. (2021). Analisis Perkembangan Dana Otonomi Khusus Sebagai Implementasi Desentralisasi Fiskal di Propinsi Aceh. Prosiding Seminar Nasional Kewirausahaan