

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Otonomi khusus yang diberlakukan di Indonesia dapat dikategorikan desentralisasi asimetris. Sebenarnya konsep otonomi daerah alternatif atau devolusi berbasis kewilayahan/regional memperhatikan beberapa permasalahan otonomi daerah dan dengan memperhitungkan masyarakat Indonesia yang plural, luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk negara ini. Indonesia dimasa depan adalah yang berbhineka tunggal ika, sejahtera, modern, demokratis. Hal ini akan terwujud melalui kebijakan devolusi asimetris oleh pemerintah pusat (Mallaranggeng,2006:312)

Proses desentralisasi besar-besaran dimulai pada era presiden Habibie melalui UU 22/1999 tentang pemerintah daerah. Proses ini dilanjutkan pada masa kepresidenan Megawati dengan merevisi pelaksanaan desentralisasi melalui UU 32/2004 tentang pemerintah daerah. Bahwa desentralisasi asimetris adalah desentralisasi luas namun tidak harus seragam untuk wilayah negara mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah/region. Konsep tersebut sebenarnya sudah mulai dirintis/dijalankan di Indonesia yaitu dengan adanya beberapa daerah otonomi khusus seperti Aceh, Papua, DKI dan DIY (Ratnasari,2006:120).

Pemberlakuan otonomi khusus untuk Aceh merupakan sebuah terobosan pemerintah pusat untuk menjawab aspirasi dan tuntutan masyarakat Aceh, sesuai dengan undang-undang No 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh, memberi peluang untuk pemerintah Aceh agar memanfaatkan hak kekhususannya pembangunan dan pelayanan publik yang baik. Undang-undang No 11 tahun 2006 tentang pemerintah Aceh dimana menyatakan bahwa beberapa hal yang mendasari pertimbangan pemberlakuan otonomi khusus bagi Aceh. Karena Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

Aceh adalah daerah yang bersifat khusus terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang tinggi, bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan Syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat

Selanjutnya peneliti memilih Aceh sebagai wilayah penelitian dengan mempertimbangkan pemerintah Aceh sedang dalam menghadapi berbagai permasalahan dalam pelaksanaan otonomi khusus yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Bersasarkan hasil pengamatan permasalahan otonomi khusus di Aceh mulai dari pembagunan, lembaga, Qanun, politik, budaya, Syariat Islam, korupsi. Kebijakan yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan akibat tumpang tindih kewenangan dalam lembaga. Antara lain: *Pertama*; Permasalahan pembagunan dan pelaksanaan otonomi khusus yang tidak sesuai dengan dinul Islam menunjukkan ketidak seriusan lembaga pemerintah sebagai pelaksana otonomi khusus.

Pada dasarnya salah satu bentuk format otonomi khusus Aceh adalah implementasi Syariat Islam yang kemudian dibentukkan Mahkamah Syariah dan Dinas Syariat Islam Aceh yang menjadi salah satu bagian dari otonomi khusus. Mahkamah Syariah adalah salah satu pengadilan khusus yang berdasarkan Syariat Islam di Provinsi Aceh sebagai pengembangan dan peradilan agama, kekuasaan Mahkamah Syariah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam bidang ibadah, jinayah (pidana) dan Syariat Islam yang ditetapkan dalam Qanun. Pemerintah Aceh merespon hal ini dengan membentuk satu lembaga lagi yaitu Dinas Syariat Islam sebagai eksekutif pelaksana Syariat Islam di Aceh. Namun, realitas 15 tahun penerapan Syariat Islam masih menimbulkan berbagai dilema, diskursus, *Kedua*; melanggar HAM pro-kontra dan tidak jarang juga mendapat penentangan dalam sebagian kelompok, bahkan, Dunia Internasional seperti lembaga HAM menyatakan penerapan syariat Islam di Aceh melanggar HAM, terutama dalam penerapan hukuman cambuk pada pelaku pelanggaran syariat Islam.

Ketiga; Permasalahan sosial Aceh tidak memiliki lokalisasi seksual, diskotik dan sarana hiburan publik lain yang diidentik dengan bisnis syahwat (seksual) bisnis syahwat adalah usaha bisnis yang menyimpang dari norma islam bagaimanapun masyarakat Aceh tidak mungkin membiarkan aktifitas itu berkembang, namun Aceh dikejutkan dengan adanya wanita malam disebuah hotel berbintang, Penangkapan dua wanita lesbian oleh polisi syariat, yang belakangan ini semakin heboh di media social, dan kekerasan terhadap anak kasus

kekerasan terhadap anak dalam empat tahun terakhir mencapai 1.200 kasus dari 23 Kabupaten/Kota di Aceh (SerambiNews.com,2015/15/10)

Keempat; Dalam pelaksanaan Syariat Islam lembaga dan aparatur pemerintah belum maksimal 100% dalam memahami qanun-qanun Aceh, banyak qanun-qanun yang kontra dalam proses pembahasan, kurangnya pelatihan dan pemahaman aparat hukum yang berada di Instansi vertikal di Aceh. Hubungan antara lembaga pemerintah Aceh dengan mitra kerja lembaga dalam melaksanakan otonomi khusus juga tidak sesuai dengan tujuan otonomi khusus yang bersifat melaksanakan Syariat Islam secara kaffah di bumi Serambi Mekkah ini, qanun yang dihasilkan berdasarkan anjuran dari Mahkamah Syariah dengan Legislatif (DPRA) yaitu qanun jinayah dan potong tangan akan tetapi eksekutif tidak setuju dengan qanun ini dengan alasan melanggar HAM, artinya qanun Syariat Islam yang dihasilkan selama ini merupakan masih dalam skala kecil yang berdampak pada masyarakat bawah dah sukses di qanun qhamer, maisir dan khalwat. Sebenarnya yang terpenting di Aceh saat ini adalah pemetukan qanun potong tangan untuk para koruptor dan pidana bagi pelanggaran Syariat Islam yang telah didukung oleh tokoh agama dan beberapa lembaga seperti MPU dan organisasi Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA), sehingga benar-benar penerapan Syariat Islam secara kaffah, qanun ini akan berdampak pada kalangan para pejabat sehingga mereka enggan untuk melakukan Korupsi (Fitriady, 2015/05/28)

Dinamika kelembagaan dalam konteks internal juga muncul persepsi yang salah tentang realisasi Syariat Islam, di mana tanggung jawab Syariat Islam hanya dianggap sebagai tanggung jawab Dinas Syariat Islam (DSI), Sebaliknya, Dinas/badan teknis Pemerintahan Aceh lainnya seperti Bappeda, Dinas Kelautan, Pertambangan, Pariwisata, PU, dan lain-lain “menganggap” tidak berkewajiban untuk menerapkan Syariat Islam dalam merealisasi berbagai agenda, program dan penyusunan anggarannya.

Kelemahan kelembagaan dalam melaksanakan tugasnya mentransferkan butir-butir MoU ke batang UUPA menjadi qanun masih tidak maksimal. Hal ini terbukti ketika beberapa tahun terakhir, kualitas qanun yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan masyarakat, hal ini menunjukkan peran kelembagaan tidak efektif dan efisien dalam melaksanakan otsus Aceh. *Kelima*; regulasi Permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan birokrasi Pemerintah adalah MoU ini tidak tersosialisasikan menyeluruh pada pemerintah Aceh khususnya birokrasi Pemerintahan. Jangankan masyarakat biasa, aparat pemerintahpun tidak mengetahui secara utuh butir-butir yang terdapat dalam Nota Kesepahaman tersebut, kecuali pada mereka yang secara langsung terlibat dalam proses perundingan yang melahirkan (MoU) tersebut. Hal ini secara langsung maupun tidak telah ikut mempengaruhi proses perwujudan qanun di Aceh yang tentunya sangat berdampak pada jalannya proses pembangunan di semua aspek. Oleh karena itu peran lembaga harus ditingkat hubungannya dengan lembaga yang lain yang sama-sama memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan otonomi khusus (Tabloid,2015/06/06)

Disisi lain permasalahan menunjukkan bahwa lembaga pemerintah Aceh masih tidak sejalan dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksanaan otonomi khusus. Dimana Eksekutif dan Legislatif berjalan dengan sendiri-sendirnya yang kala itu Gubernur Aceh masih di jabat oleh Irwandi Yusuf, pro-kontra antara DPRA dan Eksekutif berdampak pada kualitas qanun yang dihasilkan, Sehingga berdampak pada pembangunan Aceh dan kesejahteraan masyarakat secara luas. Namun pada masa sekarang lebih parah dari sebelumnya dikarenakan pemerintah Aceh disibukan dengan mengurus qanun tentang bendera, lambang, dan lembaga Wali Nanggroe yang notabene ditolak oleh masyarakat Aceh, bahkan lahirnya kelompok bersenjata baru yang merupakan mantan kombatan GAM yaitu kelompok (Din Minimi), yang menuntut keadilan dari pemerintah Aceh (SerambiNews.com,2014/11/10).

Sejak lahirnya UUPA No 11 tahun 2006 tentang pemerintah Aceh tanpa disadari banyak isi perjanjian mengalami pro-kontra antara pemerintah pusat dan daerah. Salah satunya simbol-simbol wilayah termasuk bendera dan lambang Aceh sebagai cerminan kekhususan Aceh yang membedakan Aceh dengan daerah yang lain. Regulasi sektoral yang terbentuk dari Tahun 2006 s/d 2013 dapat disimpulkan bahwa kewenangan pemerintah dan pemerintahan Aceh dalam pengaturan Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA), kurang mempedomani MoU Helsinki. Regulasi sektoral yang terbentuk setelah diundangkannya UUPA, juga masih kurang mempedomani MoU Helsinki. Butir-butir MoU Helsinki belum secara komprehensif ditransfer ke batang UUPA (Edrian,2014/20/09).

Pencapaian penyelenggara UU No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh harus melibatkan semua warga negara bukan hanya orang Aceh. Dalam permasalahan pelaksanaan Qanun Aceh pemerintah Aceh masih membutuhkan peran institusi negara sebagai dukungan administratif dan dukungan politik oleh pemerintah pusat. Capaian qanun di Aceh, capaian dana otsus dan kelembagaan masih sangat minim dari 10 Peraturan Pemerintah (PP) dan 3 Peraturan Presiden (perpres) baru 3 Peraturan Pemerintah (pp) dan 2 Peraturan Presiden (perpres). Otonomi khusus sukses dalam pencapaian dibidang politik, dan kelembagaan, memang Otonomi daerah dibidang politik adalah hak kekuasaan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dibidang politik, termasuk dalam pembentukan partai politik di daerah, partai lokal (parlok). (Karsayuda, 2013:48-364).

Sebenarnya bukan itu yang menjadi prioritas lembaga pemerintah dimana dengan adanya Partai Aceh tapi tetap tidak bisa memberikan solusi terkait dengan permasalahan di Aceh sekarang. Justru Qanun yang tertunda lebih penting seperti , UU migas yang tertera di MoU pembagian migas 70 untuk Aceh 30 untuk pusat tapi sampai sekarang realisasinya masih 60-40 Aceh hanya mendapat 40%, Pengadilan HAM, KKR, Pembangunan itu yang harus diperjuangkan.

Pemerintah Aceh menganggap kendala yang dihadapi sekarang adalah bentuk dukungan abu-abu Nasional dimana Presiden Jokowi dan wakil Presiden Jusuf Kalla, di puncak kekuasaan adalah modal penguatan perdamaian. Menteri dalam negeri akan lebih ketat mengawasi Otsus Aceh. Artinya, ketika ada perselisihan antara pusat dan daerah Mendagri tidak memberikan solusi yang efektif dan tidak mendukung pemerintah Aceh. Kemenhan akan mengunggulkan pendekatan non dialogis. Dalam hal ini pemerintah Aceh masih pesimis dengan pemberian otonomi khusus kepada pemerintah Aceh karena desentralisasi yang asimetris akan menjadi alasan dan kecemasan pemerintah pusat. UUPA disahkan 1 Agustus Tahun 2006 menegaskan kekhususan dan keistimewaan Aceh. Namun qanun Aceh dari target 56 hanya tercapai 46 qanun, sekilas pemerintah Aceh memang bekerja tapi qanun yang dihasilkan masih belum maksimal dengan keinginan masyarakat (Endrian,2014/20/09)

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang dapat dirumuskan menjadi rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana peran kelembagaan dalam proses pelaksanaan Otonomi khusus dibidang Syariat Islam di Aceh?

I.3 Tujuan dan kegunaan penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah Untuk memberi bukti empiris dan menganalisis bagaimana peran lembaga dalam pelaksanaan otonomi khusus dibidang Syariat Islam di Aceh.

1.4 Adapun manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Secara akademis/teoritis terkait dengan kontribusi tertentu dari penyelenggaraan terhadap perkembangan teori dan ilmu pengetahuan serta dunia akademis.
2. Kegunaan penelitian dapat dijadikan untuk mengukur kegagalan dan problem yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaannya, dalam hal ini Otsus, sehingga memberikan solusi yang dalam penanggulangannya.
3. Hasil penelitian pelaksanaan otsus dapat menggambarkan keadaan otsus dan kemampuan lembaga pemerintah dan hambatan yang dihadapi sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam melaksanakan tugasnya