

# ASAS DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK LOKAL DI PROVINSI ACEH

**Muhammad Jafar AW**

Universitas Ageng Tirtayasa, Jl. Raya Jakarta Km. 4 Pakupatan Serang Banten  
muhammadjafaraw@gmail.com

## **Abstrak**

Latar belakang munculnya partai politik lokal di Aceh adalah disepakatinya persyaratan dari Gerakan Aceh Merdeka berupa keberadaan partai politik lokal di Aceh oleh pemerintah Republik Indonesia dalam *Memorandum Of Understanding* Helsinki sebagai upaya untuk mengakhiri konflik bersenjata yang berkepanjangan di Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam tulisan ini dapat disimpulkan pula bahwa kehadiran partai politik lokal dalam sistem kepartaian Indonesia membawa implikasi berupa amandemen pada undang-undang pemerintahan Aceh guna mengakomodasi keberadaan partai politik lokal di Aceh yang berlaku sebagai *lex specialis derogat lex generale*. Keberadaan partai politik lokal di Aceh juga turut membawa implikasi berupa menurunnya perolehan suara partai politik nasional dalam pemilihan umum lokal yang dilaksanakan pada tahun 2009 dan 2014 di Aceh, dimana Partai Aceh berhasil mendominasi dalam perolehan suara jauh di atas partai politik nasional dan partai politik lokal lainnya. Pemerintah hendaknya memberikan saluran aspirasi bagi partai politik lokal Aceh di tingkat nasional mengingat ruang gerak partai politik lokal dalam menyampaikan aspirasi rakyat Aceh di tingkat nasional yang terbatas.

**Kata Kunci** : Demokrasi, Partai Politik, Partai Politik Lokal

## **Abstract**

*The background of the emergence of local political parties in aceh is the agreement on the terms of the free aceh movement in the form of local political parties in aceh by the indonesian government in helsinki memorandum of understanding as an attempt to end the protracted armed conflict in nanggroe aceh darussalam. In this paper it can be concluded also that the presence of local political parties in indonesia have implications party system in the form of amendments to the laws governing aceh to accommodate local political parties in aceh applicable as *lex lex derogat generale*. The existence of local political parties in aceh also carries implications for a decline in the vote of national political parties in local elections held in 2009 and 2014 in aceh, where the aceh party managed to dominate in the vote is far above the national political parties and other local political parties , the government should provide saluran aspirasi for local political parties in aceh at the national level given the local political gerakpartai space in conveying aspirations of the people of aceh at the national level are limited.*

**Keywords:** *democracy, political parties, local political parties*

Negara Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi, dimana negara menjamin partisipasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahan dan kehidupan berpolitik dengan bebas, tanpa tekanan namun tetap dalam koridor hukum dan undang-undang. Hal ini dapat ditemukan dalam

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dimana negara menjamin kemerdekaan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Hal ini dilakukan sebagai wujud partisipasi politik masyarakat dalam menyampaikan aspirasi politiknya untuk pembangunan bangsa ses-

uai dengan kehendak dan cita-cita rakyat.

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kebebasan untuk menyampaikan usulan-usulan atau aspirasi-aspirasi yang dimilikinya yang bertujuan untuk membangun dan memajukan bangsa dan negara. Hal ini merupakan salah satu bentuk dari upaya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan bangsa. Oleh karena itu diperlukan suatu sarana atau alat yang dapat menampung semua aspirasi yang dimiliki oleh seluruh rakyat tersebut. Dalam hal ini sarana yang dirasa paling tepat dalam menampung dan menyampaikan aspirasi rakyat tersebut adalah partai politik. Dihubungkan dengan Undang-Undang Dasar sebuah negara, maka partai politik merupakan pelembagaan dari kebebasan warga negara untuk berserikat dan berkumpul yang telah dijamin oleh undang-undang dasar. Hal itu berarti, partai politik berfungsi sebagai pemberi wadah dari hak yang dimiliki oleh setiap warga negara untuk berserikat atau berkumpul. Dengan wadah itu, maka apa yang menjadi nilai, keyakinan atau tujuan sekelompok warga negara dapat mereka perjuangkan secara lebih sistematis dan dijamin oleh hukum.

Partai politik merupakan komponen penting dari sistem politik moderen, yang bersendikan perwakilan politik. Negara moderen yang tidak memungkinkan lagi menerapkan demokrasi langsung, baik disebabkan wilayah yang luas, jumlah penduduk yang besar, maupun diferensiasi social dari warga negara, memerlukan lembaga dan struktur sosial politik yang me-

mungkinkan warga negara sebagai pemilik negara yang sesungguhnya berpartisipasi menentukan bentuk dan arah perjalanan kehidupan bersama. Di antara lembaga dan struktur politik itu adalah badan perwakilan dan partai politik.

Keberadaan partai politik di Indonesia sendiri telah dimulai sejak pemerintah hindia belanda mencanangkan politik etis pada tahun 1908. Dengan adanya politik etis ini, maka banyak kalangan cerdik pandai kaum bumiputera yang mulai tergerak untuk ikut serta dalam kehidupan ketatanegaraan melalui berbagai organisasi kemasyarakatan. Pelopor utama dari organisasi kemasyarakatan tersebut adalah boedi oetomo. Dinamika sistem ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia turut merubah tatanan partai politik di tanah air. Seiring dengan kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 maka telah diundangkan berbagai produk perundang-undangan yang mengakomodasi dan mengatur berbagai aspek mengenai partai politik. Hal ini menyebabkan bermunculannya partai politik dengan berbagai ideologi yang mengusung dan memperjuangkan visi dan misinya masing-masing.

Sejak pemilu pertama kali yang diselenggarakan pada tahun 1955 Indonesia telah melakukan 10 kali pemilihan umum yang dilakukan secara teratur setiap 5 tahun sekali. Pemilu pada pertengahan tahun 2009 menjadi istimewa dari pada pemilu periode sebelumnya karena juga diikuti oleh partai politik lokal Aceh. Terhitung ada 6 partai politik lokal Aceh yang mengikuti pemili-

han anggota dewan perwakilan rakyat Aceh dan pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat kabupaten/kota. Sejak awal isu mengenai partai politik lokal menjadi perdebatan yang cukup pelik baik di kalangan akademisi maupaun di kalangan praktisi hukum tata negara Indonesia. Adanya fakta bahwa perangkat hukum yang ada pada saat itu belum bisa mengakomodasi keberadaan partai politik lokal dan kekhawatiran akan bermunculan banyak partai politik-partai politik lokal di banyak daerah yang akan memicu disintegrasi menjadi alasan bagi kalangan yang tidak setuju dengan keberadaan partai politik lokal.

### **Tinjauan Pustaka**

#### **Konsep Demokrasi**

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demokratia*, yang berasal dari kata *Demos* yang berarti rakyat dan *Kratos* yang berarti kekuasaan. Jadi kekuasaan rakyat, atau suatu bentuk pemerintahan Negara dimana rakyat berpengaruh di atasnya, singkatnya pemerintahan rakyat (CST Kansil, 1983 : 50). Demokrasi (*democracie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan rakyat yang terhimpun melalui suatu majelis yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Yan Pranadya Puspa, 1977 : 295). Sementara itu menurut Abraham Lincoln, Demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (Sobirin Malian, 2001 : 44).

Demokrasi sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga menyangkut seperangkat praktik dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku. Pendeknya, Demokrasi adalah pelembagaan dari pembebasan (Sobirin Malian, 2001 : 44).

Menurut Jimly Asshidiqie, demokrasi yang mengharuskan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dapat mencakup bidang politik dan bidang ekonomi. Apabila kekuasaan itu berkenaan dengan bidang politik, maka sistem kekuasaan rakyat itu disebut demokrasi politik. Begitu juga apabila menyangkut bidang ekonomi, maka disebut demokrasi ekonomi. Dengan demikian, istilah demokrasi disini, yakni demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, harus dipahami sebagai konsep mengenai kedaulatan rakyat yang meliputi aspek politik dan ekonomi (Asshidiqie, 1995 : 25).

Dalam arti politis, demokrasi adalah suatu sistem politik dimana rakyat memegang kekuasaan tertinggi, bukan atas kekuasaan raja atau kaum bangsawan.

#### **Konsep Partai Politik**

Menurut Roy C. Macridis, Partai politik adalah asosiasi yang mengaktifkan. Mobilisasi rakyat, dan mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat-pendapat yang bersaing, dan memunculkan kepemimpinan politik, serta digunakan sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memerintah (Ahmad Farhan Hamid 2008: 7)

Menurut pendapat Rusadi Kantaprawira, Partai politik adalah organisasi manusia dimana di dalamnya terdapat pembagian tugas dan petugas untuk mencapai suatu tujuan, mempunyai ideologi (political doctrine, political ideal, political thesis, ideal objective, dan mempunyai program politik (*political platform, material objective*) sebagai rencana pelaksanaan atau cara pencapaian tujuan secara lebih pragmatis menurut pentahapan jangka dekat sampai yang jangka panjang serta mempunyai ciri berupa keinginan berkuasa (Ahmad Farhan Hamid 2008: 8)

Menurut Miriam Budiarjo, Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir, yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama, tujuannya untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional (Miriam Budiarjo, 1998: 16). Menurut pendapat Sigmund Neumann, Partai politik adalah organisasi artikulasi yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada menguasai kekuasaan pemerintah dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian Partai Politik merupakan perantara besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintah yang resmi dan mengkaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas. Partai politik tidak

saja sekedar badan yang menyaingi dengan persetujuan, pemisahan dan partisipasinya yang khas, tetapi juga perlu diingat bahwa masing-masing kelompok yang terpisah itu pada intinya merupakan bagian dari keseluruhan (Miriam Budiarjo, 1998: 17)

### **Konsep Partai Politik Lokal**

Partai politik lokal (*state party, regional party atau lokal political party*) adalah partai yang jaringannya terbatas pada suatu daerah (provinsi atau negara bagian) atau beberapa daerah, tetapi tidak mencakup semua provinsi (nasional) (Ahmad Farhan Hamid 2007: 33)

Qanun Aceh nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota memberikan pengertian Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh serta sukarela berdasarkan persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan Negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota.

### **Sejarah Partai Politik Lokal di Indonesia**

Keberadaan partai politik lokal di Indonesia, sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. Dalam perjalanan sejarah sistem kepartaian di Indonesia, pernah di-

warnai oleh partai politik lokal, dan partai politik lokal itu telah pula menjadi peserta dalam pemilihan umum tahun 1955. Melihat pada hasil pemilihan umum tahun 1955, Herbert Feith telah membagi 4 (empat) kelompok partai politik yang berhasil mendapatkan suara di Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante, yaitu: partai besar, partai menengah, kelompok kecil yang bercakupan nasional, dan kelompok kecil yang bercakupan daerah. Kelompok terakhir itulah, menurut Feith, bisa dikategorikan sebagai partai yang bersifat kedaerahan dan kesukuan. Beberapa partai politik yang bersifat kedaerahan dan kesukuan, sebagai contohnya adalah Partai Rakyat Desa, Partai Rakyat Indonesia Merdeka, Gerakan Pilihan Sunda, Partai Tani Indonesia, dan Gerakan Banteng di Jawa Barat. Selain itu, terdapat pula Grinda di Yogyakarta dan Partai Persatuan Daya di Kalimantan Barat.

Di antara beberapa contoh partai politik yang dapat dianggap sebagai partai politik lokal tersebut, bahkan ada sebuah partai politik yang menjadi sangat populer di daerah asalnya. Partai itu adalah Partai Persatuan Daya di Kalimantan Barat. Hasil pemilihan umum untuk Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1955 menunjukkan bahwa Partai Persatuan Daya, untuk daerah pemilihan Kalimantan Barat, berhasil menempati urutan ke dua di bawah Masyumi yang menempati urutan pertama.

### **Fungsi Partai Politik Lokal**

Sebagai partai politik, semua fungsi yang dikenal dilakukan oleh partai politik

juga berlaku bagi partai politik lokal. Perbedaannya hanya dalam hal tingkat, jika partai politik nasional melakukan agregasi kepentingan pada tingkat nasional dan rekrutmen politik untuk jabatan politik yang dipilih pada level nasional, maka partai politik lokal hanya melakukan fungsi-fungsi tersebut pada tingkat lokal (Hamid 2008:36)

### **Tujuan Partai Politik Lokal**

Berbeda dari partai politik pada umumnya, partai politik lokal mempunyai tujuan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan tipe partai politik lokal tersebut. Dilihat dari sisi tujuan, dalam praktek politik di negara-negara yang mengakui keberadaan partai politik lokal, partai jenis ini memiliki tujuan yang berbeda-beda, yang umumnya dikategorikan menjadi tiga:

1. Partai politik lokal yang melindungi dan memajukan hak ekonomi, sosial, budaya, bahasa dan pendidikan dari kelompok minoritas tertentu.
2. Partai politik lokal yang menginginkan otonomi untuk daerahnya atau menegakkan dan meningkatkan hak-hak otonomi yang telah dimiliki daerah itu.
3. Partai politik lokal yang secara eksplisit memperjuangkan kemerdekaan wilayahnya dan membentuk negara baru.

### **Jenis-jenis Partai Politik Lokal**

Partai politik lokal dapat dibagi ke dalam dua sistem:

1. Sistem partai politik lokal tertutup  
Partai politik lokal ini hanya boleh berpartisipasi dalam pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif daerah dan kepala daerah.
2. Sistem partai politik lokal terbuka  
Partai politik lokal ini diberi hak untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum nasional, seperti untuk pemilihan anggota legislatif pusat. Dalam sistem partai politik terbuka ini, partai politik lokal dapat menjadi mitra koalisi partai nasional di tingkat nasional dan karena itu dapat menempatkan tokohnya ke dalam kabinet sebagai menteri.

### **Hubungan Partai Politik Lokal dengan Partai Nasional**

Ide dasar partai politik lokal ialah pembagian kerja (*division of labour*) antara partai politik di tataran nasional dan partai politik di tataran daerah, keduanya memiliki hubungan fungsional. Partai lokal, sebagai perwujudan *the party of the ground*, bertugas mengelola konflik kepentingan di tataran masyarakat daerah, sehingga konflik yang ada lebih terstruktur, tidak menimbulkan penimbunan aspirasi yang membungungkan pada tataran nasional. Partai ini beroperasi secara independen, mengontrol kebijakan, program, strategi sesuai limitasi otoritas kewilayahan yang dimiliki.

Mendekati pelaksanaan pemilihan umum nasional, partai-partai lokal melakukan afiliasi mereka ke partai-partai besar yang sudah mapan, dalam arti memiliki jaringan secara nasional, sehingga lokalitas

terjamin tanpa keluar dari bingkai nasional. Afiliasi ini dilakukan secara bebas. Artinya, bisa saja satu partai politik lokal berafiliasi ke satu partai nasional di satu pemilihan umum, lalu berpindah afiliasinya ke partai lain di pemilihan umum berikutnya.

Hubungan fungsional demikian mengisyaratkan adanya kemampuan tawar-menawar antara masyarakat lokal dan partai nasional. Dengan cara semacam ini, maka penguatan pada akar rumput politik akan berdampak pada penguatan institusi politik secara nasional. Keberadaan partai politik lokal sedemikian sejalan dengan semangat melaksanakan desentralisasi pemerintahan (Ahmad Farhan Hamid 2008:39).

### **Metode Penelitian**

Metodologi adalah totalitas cara ilmiah untuk menemukan kebenaran ilmiah (Irawan, 2006:147). Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2008:2). Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif yaitu metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya dengan tujuan utama yakni menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik objek atau subjek yang diteliti secara tepat (Sukardi, 2007:157).

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (Moleong, 2005:4) metode kualitatif sebagai prosedur

penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tulis, lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. kemudian mengangkat ke permukaan mengenai gambaran tentang kondisi, situasi, tersebut.

### **Pembahasan**

Kedudukan partai politik lokal di Nanggroe Aceh Darussalam dalam sistem kepartaian Indonesia Nanggroe Aceh Darussalam merupakan propinsi paling barat di Indonesia yang memperoleh status sebagai daerah dengan otonomi khusus pada tahun 2001. Sejak awal dasawarsa 1950 Aceh merupakan satu dari dua provinsi yang memperoleh status daerah istimewa karena jasanya terhadap perjuangan kemerdekaan Indonesia. Provinsi Aceh memiliki luas wilayah 57.365,57 km. Termasuk dalam wilayah Aceh adalah 119 pulau-pulau kecil di sepanjang pantai barat. Setelah pendirian kabupaten Pidie Jaya dan kota Subussalam pada tanggal 15 juni 2007, daerah istimewa Aceh terdiri atas 18 kabupaten dan 5 kota. Aceh mempunyai kekayaan sumber alam seperti minyak bumi dan gas alam. Sumber alam itu terletak di Aceh Utara dan Aceh Timur. Aceh juga terkenal dengan sumber hutannya, yang terletak di sepanjang jajaran bukit barisan, dari Kutacane, Aceh Tenggara, Seulawah, Aceh Besar, sampai Ulu Masen di Aceh Jaya. Sebuah taman nasional, yaitu Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL) juga terdapat di Aceh.

Masyarakat Aceh berasal dari campuran berbagai suku bangsa yang diantaranya berasal dari suku bangsa India dan

Arab. Berdasarkan sensus yang dilakukan pada tahun 2000 tercatat penduduk Aceh berjumlah 3.930.905 jiwa. Aceh juga dikenal dengan julukan serambi mekah karena Aceh berperan besar dalam penyebaran agama islam di kepulauan-kepulauan di Indonesia dan kawasan Asia Tenggara lainnya. Sejarah mencatat bahwa kerajaan islam pertama yang didirikan di Indonesia adalah kerajaan Peurelak yang berdiri di Aceh pada tahun 804. Oleh karenanya masyarakat Aceh sangat kental dengan nuansa islam dalam kehidupannya sehari-hari. Namun perlu juga diperhatikan bahwa Aceh tidak sepenuhnya eksklusif dihuni oleh penduduk muslim. Seperti yang tercatat tahun 2000, terdapat 91 gereja protestan, 19 gereja katolik, 5 kuil budha dan 4 pura hindu.

Diantara daerah-daerah lain di Indonesia Aceh merupakan daerah yang sering mengalami pergolakan. Terhitung sejak negara Indonesia merdeka pada tahun 1945 berbagai pemberontakan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia maupun gerakan separatist telah terjadi di daerah tersebut. Aceh adalah daerah dengan karakteristik unik yang tidak terdapat di daerah lain di wilayah Negara Indonesia. Selama seperempat abad masyarakat Aceh percaya bahwa mereka adalah bagian dari sebuah negeri, negara merdeka. Sebelum negara berdaulat dikenal sebagai konsep politik, masyarakat Aceh telah menjalin kerjasama semacam hubungan diplomatik dengan berbagai negara di dunia, baik dalam bentuk perdagangan maupun perjanjian-perjanjian. Aceh men-

ganggap dirinya adalah negara merdeka yang memiliki pilihan untuk bersekutu atau tidak dengan negara lain. Pada saat banyak penguasa di daerah lain memilih untuk bekerjasama daripada berhadapan dengan belanda, kesultanan Aceh justru melakukan perjanjian pertahanan bersama dengan ameria serikat pada tahun 1873 dan melakukan perang dengan belanda selama kurun waktu tahun 1873-1914 yang dilanjutkan dengan perang melawan jepang.

Lahirnya pemberontakan yang berlanjut kepada gerakan separatis Aceh merdeka tak terlepas dari pro kontra di kalangan tokoh-tokoh Aceh, apakah daerah itu ikut bergabung ke dalam Republik Indonesia dan mendukung proklamasi kemerdekaan atau tidak. Sesaat setelah kemerdekaan 17 agustus 1945, elit politik dan masyarakat Aceh terbelah menjadi dua kelompok. Kelompok pertama dipimpin oleh Teuku Nyak Arif yang mendukung pemerintahan Soekarno-Hatta sedangkan kelompok kedua dipimpin oleh Teuku Muhammad Daud Cumbok menginginkan Aceh menjadi negara yang merdeka. Pertikaian antara dua kelompok ini menimbulkan perang saudara yang dikenal dengan perang Cumbok. Pertentangan tersebut kembali muncul saat presiden soekarno memberikan mandat pada mr. Syafruddin Prawiranegara untuk mendirikan pemerintah darurat Republik Indonesia pada 19 desember 1948. Wali negara Sumatra Timur Tengku Mansyur mengusulkan tiga pilihan: mendirikan negara sumatra, mendirikan negara Aceh arau tetap sebagai bagian Re-

publik Indonesia. Gubernur militer Aceh Tuku Daud Beureueh menolak dua pilihan pertama dan memilih untuk tetap bergabung dengan Republik Indonesia.

Disamping itu berbagai pemberontakan dan gerakan separatis di Aceh juga dipicu oleh kekecewaan masyarakat Aceh terhadap berbagai kebijakan pemerintah pusat. Digabungkannya provinsi Aceh ke dalam provinsi Sumatra Timur pada tahun 1950 menuai kekecewaan dari masyarakat Aceh. Paling tidak ada tiga hal yang menyebabkan hal tersebut: pertama, masyarakat Aceh merupakan pendukung kemerdekaan Indonesia yang diwujudkan dengan sumbangan dalam pembelian pesawat dakota yang kemudian dinamakan Seuelawah kepada pemerintah pusat di Jakarta; kedua, Aceh yang mayoritas berpenduduk muslim digabungkan dengan penduduk sumatra timur yang mayoritas berpenduduk kristen; ketiga, pada saat kunjungan presiden soekarno ke Aceh pada 16 juni 1948, ia bersumpah atas nama tuhan akan memberikan status otonomi khusus dan kebebasan untuk menjalankan syariah islam. Hal ini memicu reaksi dari pimpinan Aceh dalam kongres ulama se- Indonesia pada tahun 1953 dengan mendukung berdirinya negara islam Indonesia dan mensosialisasikanya kepada masyarakat.

Untuk meredam aksi separatisme di Aceh maka pada tahun 1950-an presiden soekarno menerapkan dua pendekatan yang dikenal dengan pendekatan militer yang dilengkapi dengan pendekatan diplomatis. Operasi militer dengan nama “operasi 17



agustus” digelar untuk meredam pemberontakan bersenjata di Aceh. Pendekatan diplomatik dilakukan dengan cara memberikan amnesti kepada seluruh pendukung negara Islam Indonesia di Aceh dan memberikan status daerah istimewa kepada Aceh. Untuk sementara kebijakan tersebut berhasil mengakhiri pemberontakan di Aceh. Perdamaian di Aceh tidak berlangsung lama, pada 15 Februari 1958 pemimpin sipil dan militer di Sumatra dan Sulawesi mendirikan pemerintahan revolusioner Republik Indonesia di Sumatra dan pemerintahan semesta (permesta) di Sulawesi yang lebih dikenal dengan pemberontakan prri/permesta. Pemimpin Aceh juga ingin bergabung dengan gerakan tersebut. Pertemuan yang dilakukan oleh pemimpin pemberontak di Jenewa, Swiss pada Desember 1958 membuah ide untuk mendirikan Republik persatuan Indonesia. Pemerintah pusat di Jakarta kembali membujuk Aceh untuk kembali kepada negara kesatuan Republik Indonesia dengan jalan memberikan Aceh status daerah istimewa dengan keputusan pemerintah SK NO. 1/MISSI/1958. Pada akhirnya tanpa campurtangan dari pemerintah pusat Republik persatuan Indonesia bubar dengan sendirinya karena perbedaan ideologi diantara mereka sendiri.

Pada masa orde baru, Presiden Soeharto melanjutkan kebijakan pendahulunya untuk memberikan Aceh status daerah istimewa dan penerapan syariah Islam. Namun janji tersebut tidak pernah dilaksanakan sepenuhnya, di sisi lain Presiden Soeharto terkesan mengeksploitasi sumber

daya alam Aceh dengan memberikan kesempatan pada perusahaan multi nasional dari Amerika Serikat untuk membuka industri besar di Aceh untuk mengeksplorasi minyak dan gas di Arun pada tahun 1970.

Pemberontakan di Aceh kembali muncul dengan nama baru yaitu Gerakan Aceh Merdeka pada 20 Mei 1977 di bawah pimpinan Hasan Tiro. Gerakan Aceh Merdeka bercita-cita mendirikan negara merdeka yang terpisah dari negara kesatuan Republik Indonesia. Sejak pendirian Gerakan Aceh Merdeka, konflik di Aceh dapat dibagi dalam tiga tahap: tahap pertama 1977-1979 Gerakan Aceh Merdeka hanya merupakan kelompok separatis kecil yang didirikan oleh 70 orang cendekiawan yang tersebar hanya di kampung Hasan Tiro, Pidie. Gerakan ini dipadamkan dengan operasi intelejen militer yang memaksa Hasan Tiro untuk mengasingkan diri ke Swedia sejak tahun 1979. Tahap kedua berlangsung antara tahun 1989-1998, Gerakan Aceh Merdeka menjadi simbol kepada pemerintah pusat. Sejak tahun 1989 Gerakan Aceh Merdeka mulai melakukan serangan secara sporadis terhadap pos TNI dan POLRI di Aceh. Gerakan Aceh Merdeka menjadi lebih kuat sejak kembalinya sekitar 800 anggotanya yang diduga berlatih kemiliteran di Libiya pada kisaran waktu pertengahan dan akhir 1980-an, serta anggota lain sejumlah 115 yang dilatih gerliawan muslim di Mindanao Filipina, beberapa anggota Gerakan Aceh Merdeka lainnya dikabarkan berlatih kemiliteran di Afganistan. Selain itu dalam jumlah yang tidak diketahui

dengan pasti dari anggota TNI dan POLRI yang melakukan disersi juga dilaporkan bergabung dengan gerakan Aceh merdeka. Selama bertahun-tahun pendukung gerakan Aceh merdeka bertambah seiring dengan diberlakuakannya daerah operasi militer di Aceh yang memakan banyak korban sipil masyarakat Aceh. Tahap ketiga berlangsung antara tahun 1999- 2005, gerakan Aceh merdeka menjadi sangat populer di Aceh karena penggelaran kembali operasi militer, kegagalan kesepakatan jeda kemanusiaan dan penghentian permusuhan (*coha*) antara gerakan Aceh merdeka dengan pemerintah Republik Indonesia, kegagalan pemerintah dalam menerapkan status otonomi khusus di Aceh, dan kegagalan perubahan gerakan Aceh merdeka dari gerakan militer menjadi gerakan politik.

Berbeda dengan karakteristik pemberontakan pada tahun 1950-an yang berkaitan dengan penerapan status otonomi khusus di Aceh, pemberontakan gerakan Aceh merdeka yang terjadi pada rentang waktu 1977-2005 disebabkan oleh permasalahan yang lebih kompleks. Sebab pertama, dari perspektif ekonomi Aceh memiliki kekayaan alam yang sangat besar berupa minyak dan gas alam, kayu dan sumber daya mineral lainnya yang dieksplorasi secara besar-besaran. Namun dari sekian banyak kekayaan alam yang dieksplorasi hanya 5% yang didistribusikan kembali ke Aceh sehingga bukan hal yang mengherankan apabila Aceh adalah provinsi yang miskin walaupun memiliki kekayaan alam yang melimpah. Di sisi lain pemerintah

pusat justru mengambil kebijakan untuk melakukan operasi militer di Aceh. Hal ini berdampak pada meningkatnya dukungan bagi kemerdekaan Aceh.

Sebab kedua adalah kebijakan pemerintah orde baru yang menerapkan sentralisme dan penyeragaman di struktur pemerintahan lokal. Akibatnya semua daerah di Indonesia termasuk Aceh berstruktur seperti pemerintahan lokal di Jawa dan kehilangan identitas mereka. Artinya pemberian keistimewaan yang diberikan kepada Aceh adalah janji kosong belaka. Sebab ketiga adalah kebijakan represi dan terror militer khususnya dalam kurun waktu penyelenggaraan daerah operasi militer di Aceh yang berlangsung antara kurun waktu tahun 1989-1998.

Sebab keempat adalah ketidakmampuan dari pemerintah pusat untuk memberikan keadilan bagi masyarakat Aceh dengan jalan mengadili pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama daerah operasi militer di Aceh. Solusi apa pun yang diterapkan bagi masalah Aceh tidak akan menuntaskan masalah sekiranya permasalahan keadilan tidak dijadikan perhatian utama oleh pemerintah pusat. Seiring berjalannya waktu gerakan Aceh merdeka telah berkembang menjadi organisasi moderen yang solid dengan lebih banyak pendukung, kepemimpinan yang kuat dan dukungan persenjataan yang lebih moderen.

Berbagai kebijakan untuk meredam serta mengakhiri pemberontakan dan gerakan separatis di Aceh telah dilakukan oleh pemerintah selama beberapa periode

pemerintahan. Pasca lengsernya rezim Orde Baru Presiden B.J. Habibie . Ketika presiden B.J. Habibie mengunjungi Aceh pada 26 Maret 1999, beliau membuat sembilan janji kepada rakyat Aceh di masjid Baiturrahman Banda Aceh memberikan janji kepada rakyat Aceh dengan perincian sebagai berikut :

1. Melanjutkan program pembebasan narapidana yang terlibat aksi politik 1989- 1998.
2. Meminta pemerintah daerah Aceh untuk membongkar kuburan massal korban DOM dan menguburkan kembali sesuai syariat islam dengan segala biaya di tanggung pemerintah.
3. Memberikan bantuan kesejahteraan dalam bentuk beasiswa bagi anak yatim, penyaluran kredit usaha, modal kerja atau bantuan lainnya kepada para janda, korban perkosaan, cacat dan bentuk rehabilitas ekonomi maupun rehabilitas sosial lainnya.
4. Merehabilitas dan membangun kembali bangunan-bangunan desa-desa bekas wilayah operasi keamanan, termasuk rehabilitas mental spritual bagi semua ekkses operasi keamanan.
5. Meningkatkan mutu pendidikan di Aceh, antara lain dengan meningkatkan status 85 madrasah swasta menjadi negeri, memberikan fasilitas yang memadai, mendirikan madrasah aliyah unggulan,

memberikan lahan untuk praktik dan usaha unsyiah, iain dan pesantren.

6. Menghidupkan kembali jaringan kereta api di Aceh.
7. Mengembangkan kawasan pengembangan ekonomi terpadu sabang.
8. Memperpanjang landasan pacu bandara iskandar muda.
9. Mengangkat 2.188 anak-anak korban dom menjadi pegawai negeri sipil tanpa testing.

Pada masa pemerintahan presiden Abdurahman Wahid dilakukan beberapa pendekatan untuk mengatasi gerakan separatis di Aceh. Pendekatan tersebut dilakukan dengan menyentuh aspek ekonomi dan politik serta mencoba melakukan dialog damai dengan Gerakan Aceh Merdeka. Kedua pihak bertemu pada 12 Mei 2000 melalui badan mediasi Henry Dunant Centre dimana telah dicapai kesepakatan untuk melakukan jeda kemanusiaan yang berlaku mulai dari 2 Juni 2000 hingga 15 Januari 2001. Setelah berakhir masanya, program ini dievaluasi dan dilanjutkan kembali pada jeda kemanusiaan II. Jeda yang semula diharapkan bisa membantu menyelesaikan persoalan Aceh, ternyata tidak efektif. Perwakilan kedua belah pihak yang ada dalam tim tersebut hanya membicarakan kepentingan kedua belah pihak saja. Jeda kemanusiaan ini dilanjutkan kearah moratorium. Namun, langkah ini pun tidak sanggup menghentikan kekerasan dan perang di Aceh. Akhirnya pada 11 April 2001 presiden Abdurahman Wahid mengumumkan Instruksi Presiden

NO. 4/ 2001 tentang langkah menyeluruh untuk penyelesaian masalah Aceh. Instruksi tersebut tetap membuka adanya jalan bagi peningkatan operasi militer. Pada masa ini pemerintah juga menawarkan otonomi yang lebih luas bagi Aceh dalam mengelola pemerintah daerahnya dengan tujuan mengurangi dukungan bagi kemerdekaan Aceh. Namun Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang status otonomi khusus propinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak dapat dilaksanakan karena penolakan dari gerakan Aceh merdeka dan sebagian besar daerah di Aceh masih dikuasai oleh Gerakan Aceh Merdeka.

Pada Juli 2001 presiden Megawati Soekarnoputri menggantikan Abdurahman Wahid sebagai presiden. Di masa kepemimpinannya kesepakatan penghentian kekerasan (*cessation on hostilities agreement*, COHA) ditandatangani di Jenewa pada 9 Desember 2002. Sesuai dengan kesepakatan tersebut Gerakan Aceh Merdeka diharuskan menyerahkan seluruh persenjataannya dan meletakkan di tempat tertentu, relokasi dan perumusan ulang aparat keamanan Indonesia di Aceh, dan keputusan bersama untuk membentuk beberapa daerah damai. Hasil pendekatan baru tersebut juga mengalami kegagalan karena ketidakaktifan COHA dalam menghentikan pemberontakan di Aceh.

Presiden Megawati melalui Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2003 mengumumkan untuk melanjutkan status wilayah darurat militer di Aceh. Tujuan dari keputusan tersebut adalah untuk memulih-

kan keadaan di Aceh, penegakan hukum dan menjalankan roda perekonomian di Aceh. Upaya untuk menumpas pemberontakan GAM, baik di masa presiden Abdurrahman Wahid maupun Megawati, tampaknya kurang membuahkan hasil. Sejumlah faktor menjadi kendala, pertama infrastruktur pembangunan tidak berjalan dan pemerintah daerah tidak bekerja secara maksimal. Pemerintah daerah tidak berkerja karena situasi keamanan yang tidak memungkinkan bagi mereka. Hal ini berlangsung hingga tahun 2003, pemerintah bekerja dengan cara yang tidak sewajarnya, karena takut diteror dan dibunuh oleh kelompok pemberontakan. Kedua, masih kentalnya pendekatan operasi-operasi keamanan dalam menyelesaikan konflik Aceh. Ketiga, kebijakan yang sifatnya untuk membangun ekonomi sulit dilaksanakan karena pemerintahan daerah lumpuh, akibat konflik yang berlarut-larut. Keempat, walaupun telah ada gencatan senjata pada masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputri melalui COHA antara pemerintah RI dengan GAM, namun butir-butirnya sulit diimplementasikan di lapangan.

Sejak akhir Januari hingga Juli 2005 pemerintahan yang baru di bawah kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah melakukan setidaknya lima kali pembicaraan informal dengan Gerakan Aceh Merdeka untuk melakukan perundingan secara damai untuk menyelesaikan separatisme di Aceh. Pembicaraan ini difasilitasi oleh *Crisis Management Initiative* (CMI), sebuah lembaga yang dipimpin bekas presiden Finlandia Martti Ahtissari dan mengambil tempat di Koenigstedt Estate yang

terletak di luar ibukota Finlandia Helsinki. Pemerintahan SBY melakukan terobosan melalui pendekatan baru dalam menyelesaikan pemberontakan gerakan Aceh merdeka, yang mementahkan pendekatan-pendekatan sebelumnya. Meskipun banyak pihak yang tidak setuju adanya perundingan dengan gerakan separatis ini namun akhir dari pembicaraan informal ini adalah penandatanganan MOU Helsinki pada 15 agustus 2005 yang sekaligus menjadi penanda berakhirnya konflik berkepanjangan di Aceh antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka.

Keberadaan partai politik lokal di Nangroe Aceh Darusalam dalam sistem kepartaian Indonesia saat ini merupakan konsekuensi dari kesepakatan helsinki. Dalam perundingan yang berlangsung tersebut gerakan Aceh merdeka mengajukan syarat dalam hal partisipasi politik gerakan Aceh merdeka dalam kehidupan politik di Aceh yang berupa kehadiran partai politik lokal di Aceh. Kesepakatan mengenai keberadaan partai politik lokal tersebut dicapai melalui perundingan yang sangat alot antara perwakilan gerakan Aceh merdeka dengan perwakilan pemerintah Indonesia. Ahmad farhan hamid mencatat dalam bukunya bahwa dalam perundingan putaran ke dua, delegasi gerakan Aceh merdeka menegaskan ketidakpuasannya atas format otonomi khusus Aceh yang ada dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan mengajukan beberapa perubahan yang signifikan yang disebutnya dengan istilah “pemerintahan sendiri” (*self government*).

Diantaranya perubahan tersebut berisi mengenai perluasan substansi otonomi khusus melalui pelaksanaan pemilihan umum lokal di Aceh yang akan diikuti oleh partai-partai politik lokal yang berbeda dengan format partai politik yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Usulan gerakan Aceh merdeka mengenai partai politik lokal tersebut tidak dengan serta merta mendapatkan persetujuan dari pemerintah republic Indonesia. Hingga putaran ke empat berlangsung kesepakatan mengenai partai politik lokal di Aceh belum juga dicapai oleh kedua belah pihak. Dalam hal ini delegasi pemerintah yang berunding belum mendapatkan persetujuan dari pemerintah di Indonesia mengenai kebebasan pembentukan partai politik lokal di Aceh yang disyaratkan oleh gerakan Aceh merdeka. Hal tersebut tampaknya mendapatkan respon negatif dari pemerintah. Menyikapi hal tersebut maka sebuah terobosan coba digagas oleh pimpinan partai-partai politik dan pimpinan fraksi-fraksi di dewan perwakilan rakyat dengan mengadakan pertemuan pada tanggal 6 Juli 2005 di kediaman wakil presiden jusuf kalla dengan dihadiri pula oleh presiden susilo bambang yudhoyono. Dalam pertemuan ini diambil suatu kesepakatan untuk memberi kesempatan pada mantan anggota gerakan Aceh merdeka untuk menjadi kepala daerah, terutama menjadi wakil gubernur, bupati/ wakil bupati maupun walikota/wakil walikota di Aceh. Semua itu diberikan dengan syarat mereka mau menerima dan

bergabung lagi dengan negara kesatuan Republik Indonesia dan tentunya dengan mengikuti seleksi calon kepala daerah yang telah ditentukan berdasarkan internal partai masing-masing. Dalam pertemuan lain antara wakil presiden Jusuf Kalla dan sejumlah anggota DPR dan DPD dari daerah pemilihan Aceh yang diadakan di tempat yang sama pada tanggal 8 Juli 2005, Jusuf Kalla memaparkan kemajuan yang telah dicapai dalam perundingan Helsinki namun menegaskan bahwa keberadaan partai politik lokal di Aceh tidak dapat diberikan.

Dalam pertemuan dengan delegasi Gerakan Aceh Merdeka pada 12-17 Juli 2002 sikap pemerintah pada saat itu tetap tidak melunak, pemerintah tetap menolak keberadaan partai politik lokal di Aceh yang dianggap tidak sesuai dengan Undang-Undang nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik. Melalui Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan sehingga keberadaan partai politik lokal berarti keluar dari koridor negara kesatuan.

Untuk menghindari kebuntuan dalam perundingan maka pemerintah menawarkan beberapa opsi kepada Gerakan Aceh Merdeka sebagai pemecahan isu partai politik lokal. Opsi pertama yang ditawarkan adalah anggota-anggota Gerakan Aceh Merdeka akan mendapatkan posisi politik termasuk sebagai kepala daerah. Namun opsi ini ditolak oleh delegasi Gerakan Aceh Merdeka dengan alasan agar posisi tersebut diperoleh melalui proses pemilihan umum. Juru bicara Gerakan Aceh Merdeka men-

egaskan bahwa jawaban untuk permasalahan partai politik lokal di Aceh bukanlah tawaran manis pada pihak Gerakan Aceh Merdeka yang justru mengeliminasi hak politik kelompok masyarakat Aceh yang lain. Perundingan untuk perdamaian tersebut bukan untuk mengatur Gerakan Aceh Merdeka untuk mendapatkan kekuasaan di Aceh melainkan untuk memperkenalkan demokrasi sejati, yaitu, membangun proses politik yang terbuka dan transparan serta menciptakan kerangka politik yang plural bagi seluruh rakyat Aceh. Karena itulah Gerakan Aceh Merdeka menuntut pemerintah mengamandemen undang-undang nomor 31 tahun 2002 tentang partai politik.

Opsi kedua yang diajukan pemerintah adalah pimpinan Gerakan Aceh Merdeka muncul sebagai kandidat kepala daerah dari partai politik yang sudah ada di Indonesia sebagaimana disepakati pimpinan 10 partai politik di Jakarta. Delegasi dari Gerakan Aceh Merdeka juga menolak usulan terobosan ini, demikian juga dengan opsi ketiga untuk menjadikan Gerakan Aceh Merdeka sebagai partai politik berstruktur atau bersifat nasional yang berbasis Aceh. Penolakan terobosan dari pemerintah tersebut menjadikan perundingan sempat mengalami *dead lock*.

Sikap pemerintah yang bersikeras untuk menghindari adanya kesepakatan mengenai kehadiran partai politik lokal di Aceh tidak lepas dari pro dan kontra mengenai isu partai politik lokal di tanah air. Pakar ilmu politik Universitas Gajah Mada, Riswandha Imawan menilai pembentukan

partai politik lokal berbasis etnis Aceh merupakan langkah mundur. Partai politik Indonesia dimundurkan 100 tahun ke belakang. Partai politik sebagai saluran aspirasi haruslah tidak diskriminatif dan non-primodial. Karena itu wacana mengenai partai politik lokal tidak boleh semata-mata didasarkan pada kebutuhan mengakomodasi keinginan gerakan Aceh merdeka saja. Namun alasan utama menolak kehadiran partai politik lokal di Aceh didasarkan pada alasan yuridis formal, bahwa tuntutan itu jika disetujui bertentangan dengan konstitusi dan perundang-undangan yang ada. Hal ini merupakan hasil rapat kabinet pada tanggal 7 juni 2005, sebagaimana diungkapkan oleh menko polhukam widodo a.s. Hal senada juga disampaikan oleh ketua DPR agung laksono yang turut menolak kehadiran partai politik lokal di Aceh karena partai politik haruslah bersekala nasional dan menurut undang-undang, domisili partai harus berada di ibukota negara dan daerah sekitarnya.

Alasan lain penolakan partai politik lokal di Aceh adalah adanya kekhawatiran bahwa daerah lain akan menuntut hal yang sama apabila Aceh diberikan kebebasan untuk mendirikan partai politik lokal. Di tingkat masyarakat sendiri kekhawatiran terhadap partai politik lokal ternyata cukup kuat. Survei dari lembaga survei Indonesia pada tanggal 28 juli – 2 agustus 2005 terhadap 1.397 responden di 32 provinsi Indonesia menunjukkan hanya 6,9% responden yang setuju dengan ide partai politik lokal secara umum, selebihnya 75,8% responden

menyatakan tidak setuju dengan gagasan tersebut. Dalam rangka isu pembentukan partai politik lokal untuk Aceh 76,2% responden menyatakan tidak setuju meskipun 75% responden dalam survei yang lain menyatakan mendukung perundingan helsinki. Menurut rizal sukma peneliti centre for strategic and international studies (csis), ada tiga faktor utama yang mendasari munculnya penolakan ini, yaitu dugaan publik bahwa kehadiran partai politik lokal akan mengarah pada disintegrasi bangsa, dugaan publik bahwa hal itu terlalu mengakomodasi permintaan gerakan Aceh merdeka dan rasa tidak percaya publik pada gerakan Aceh merdeka yang menduga kesediaannya untuk berunding hanyalah strategi untuk mencapai tujuan selanjutnya.

Namun pada akhirnya sikap pemerintah melunak mengenai keberadaan partai politik lokal di Aceh. Terjadinya dead lock membawa perundingan ke arah yang membahayakan. Hal ini dapat berakibat hasil perundingan yang sebelumnya telah disepakati menjadi sia-sia. Pemerintah juga tidak menginginkan upaya perdamaian bagi Aceh yang telah berlangsung selama bertahun-tahun yang telah menelan banyak biaya maupun korban akan dimentahkan kembali dengan tidak adanya kesepakatan dalam perundingan helsinki tersebut. Pemerintah dengan persetujuan DPR bersedia untuk memfasilitasi pendirian partai-partai politik lokal di Aceh. Jalan keluar sementara yang dipikirkan oleh pemerintah pada saat itu adalah dengan memasukkan partai politik lokal di Aceh dalam amandemen undang-

undang nomor 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam bukan amandemen undang-undang partai politik sebagaimana usulan yang diajukan oleh gerakan Aceh merdeka.

Di Indonesia, sistem kepartaian mengalami sejumlah perbedaan jika dilihat secara kesejarahan. Perbedaan ini di antaranya diakibatkan oleh perbedaan tipikal sistem politik yang berlaku. Di Indonesia, secara bergantian, sistem politik mengalami sejumlah perubahan dari demokrasi liberal tahun 1950 awal hingga 1955, rezim politik otoritarian dari 1959 hingga 1965, rezim kediktatoran militer dari 1966 hingga 1971, rezim otoritarian kontempore dari 1971 hingga 1998 dan kembali menjadi demokrasi liberal sampai sekarang.

Sistem kepartaian dapat diartikan sebagai himpunan partai politik yang tergabung secara alamiah, maupun oleh budi daya manusia sehingga menjadi suatu kesatuan yang bulat dan utuh. Komponen-komponen tersebut menunjukkan hubungan saling ketergantungan dan saling keterkaitan yang teratur. Oleh karena itu pemahaman mengenai latar belakang perkembangan kehidupan kepartaian di Indonesia tidak dapat di pisahkan dari pemahaman mengenai sistem politik dan sistem demokrasi. Yang berkembang pada tiap-tiap era pemerintahan. Sistem politik merupakan aktualisasi dari prinsip kedaulatan rakyat yang lebih luas dijabarkan dalam pengakuan hak berserikat dan berkumpul, termasuk hak untuk membentuk dan menjadi anggota partai politik.

Sistem kepartaian di Indonesia mengalami perubahan sesuai dengan pergantian tipe sistem politik. Tipikal sistem kepartaian apa yang berlaku di suatu negara, secara sederhana dapat diukur melalui fenomena pemilihan umum. Dari sisi jumlah misalnya, suatu negara dapat disebut sebagai bersistem satu partai, dua partai, atau multipartai, dilihat saja dari berapa banyak partai yang ikut serta dalam pemilu berikut peroleh suara mereka.

Sejak Indonesia merdeka tahun 1945 hingga pemilihan umum tahun 2009 masih diterapkan sistem kepartaian multi partai. Hal ini dapat dilihat dari jumlah kontestan partai yang turut serta berpartisipasi dalam pemilihan umum yang diselenggarakan secara teratur sejak tahun 1955. Dalam setiap pemilihan umum yang diselenggarakan jumlah peserta pemilihan umum selalu lebih dari dua partai sehingga tidak dapat diidentifikasi sebagai sistem partai tunggal atau sistem dua partai, karena diikuti oleh banyak partai politik. Kenyataan lain dapat dilihat dari komposisi anggota lembaga perwakilan rakyat yang berasal dari komponen banyak partai politik, setidaknya selalu lebih dari dua partai politik sejak terbentuknya DPR hasil pemilu tahun 1955.

Sebagaimana telah dijabarkan oleh lawson bahwa sistem kepartaian adalah sistem politik yang ditentukan oleh jumlah partai politik yang saling bersaing di dalamnya. Pandangan lawson tersebut jelas menggambarkan bahwa fokus pembahasan sistem kepartaian mengarah pada jumlah partai yang menjadi kontestan pemilihan



umum, namun tentunya sistem kepartaian tidak hanya membahas tentang jumlah kontestan pemilu saja, melainkan juga pola hubungan dan interaksi yang terbentuk diantara partai politik yang satu dengan yang lain, bahkan keterkaitan antara kondisi sosio kultural masyarakat dengan sistem pemerintahan yang ada. Hal-hal tersebut sangat mempengaruhi sistem kepartaian yang ada.

Berdasarkan pola sistem kepartaian yang dapat dilihat pada pemilihan umum tahun 2002 sampai sekarang maka dalam bukunya Mukti Fajar menggolongkan sistem kepartaian Indonesia kedalam sistem multi partai sederhana. Tidak jauh berbeda dari sistem multi partai tidak terbatas yang dianut pada era demokrasi reformasi sistem multi partai sederhana dipandang sebagai sistem yang dicoba diterapkan untuk semata-mata menguatkan institusi-institusi ketatanegaraan yang sudah ada, selain daripada evaluasi sistem yang sudah ada terdahulu. Era reformasi demokrasi yang disebut juga era demokrasi transisional dalam literatur, boleh dimengerti sebahai sistem yang relatif serba baru dengan demikian belum memiliki pijakan yang mantab dalam segala hal. Dalam perspektif ketatanegaraan pun demikian. Banyak aspek dalam ketatanegaraan Indonesia yang perlu dibenahi. Tugas bangsa dan negara saat ini adalah memperetahankan tatanan demokrasi yang sejauh ini sudah dibentuk dan diperkokoh instrumen-instrumen penegak dan pelaksana demokrasi Indonesia tersebut yang pelaksanaannya diselaraskan dengan dinamika bangsa dan negara.

Secara khusus dalam sistem kepartaian dan politik yang sebagaimana penulis cermati, sistem yang terbentuk selama era demokrasi transisional ini menuai kontroversi, namun hal semacam ini memang wajar. Dalam banyak hal transisi dari pola lama ke pola yang baru menimbulkan ketegangan diantara pihak-pihak atau kelompok-kelompok yang sepakat dengan sistem konvensional dengan pihak-pihak yang lebih mengedepankan pembaharuan. Masing-masing kelompok mewakili kepentingan yang tidak sama, bahkan tidak jarang bertentangan satu dengan yang lain.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa masyarakat yang terdiri dari kelompok-kelompok sosial yang mempunyai latar belakang ideologi yang berbeda dan seterusnya, mempermudah terjadinya pertentangan-pertentangan yang mengundang kegoncangan-kegoncangan yang mendorong terjadinya perubahan dalam masyarakat (Soerjono Soekanto, 2002: 328). Transisi dari sistem multi partai hegemoni dalam masa pemerintahan Soeharto menjadi sistem multi partai sederhana ini melibatkan sentimen-sentimen yang berlatar belakang ideologis yang berpotensi mendorong terjadinya pertentangan-pertentangan yang berujung pada perubahan sosial.

Singkatnya, sistem multi partai sederhana dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, dalam tuntutanannya dalam penguatan sistem pemerintahan presidensial Indonesia atau posisi tawar antara eksekutif dan legislatif, maka sistem multi partai sederhana dapat dipahami sebagai sistem

kepartaian yang menghendaki soliditas dukungan partai yang duduk di parlemen (lembaga legislatif) terhadap pemerintah (lembaga eksekutif) dalam rangka menciptakan ketahanan politik yang mantab dan stabil. Dukungan solid mutlak diperlukan untuk mendukung efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan dalam perumusan kebijakan negara. Denny Indrayana menyebutkan “tidak sedikit penelitian yang membuktikan bahwa sistem presidensial akan lebih solid dibangun di atas sistem kepartaian sederhana. (Denny Indrayana 2008 : 120).

Makin rumit dan banyak partai politik akan berdampak pada polarisasi. Dukungan partai pada pemerintah. Hal tersebut berpotensi besar menghadirkan sistem pemerintahan yang terbelah (*divided government*), yaitu sistem pemerintahan dimana presiden tidak mendapat dukungan memadai dari parlemen sehingga menjadi presiden minoritas (minority presidentialism). Dalam kaitannya dengan efektifitas hubungan kerja antar lembaga negara (eksekutif- legislatif), kondisi yang demikian tidak memberi keuntungan bagi pemerintahan, selain daripada menghambat pemerintahan dan pembangunan itu sendiri. Partai yang terlalu banyak juga bukan merupakan hal yang baik. Berkaitan dengan nilai urgensi partai politik, partai politik yang terlalu banyak juga akan rentan timbulnya konflik, serta berpotensi memecah belah dukungan politik yang berujung pada apatisme publik terhadap praktek-praktek politik praktis. Kenyataannya, kehidupan

politik di Indonesia sejak era demokrasi reformasi- transisional hingga pemilu 2009 menunjukkan gambaran bahwa partai-partai politik di Indonesia masih terpolarisasi ke dalam aliran-aliran politik.

Kedua, dalam kaitannya dengan tuntutan penyederhanaan partai politik demi memperkuat sistem presidensial, maka sistem multi partai sederhana dapat dimaknai sebagai sistem multi partai yang membatasi jumlah partai politik peserta pemilu dengan menerapkan angka ambang batas minimal pemilu (*electoral threshold*). *Electoral threshold* sudah diterapkan sejak pemilu tahun 1999 dengan besaran variatif setiap periode pemilu. Yaitu besaran angka yang ditetapkan atas dasar kesepakatan politik antar partai politik di parlemen mengenai batas minimal perolehan jumlah kursi bagi tiap-tiap partai politik untuk dapat berkompetisi pada putaran pemilihan umum selanjutnya. DPR beranggapan bahwa ketentuan tentang *electoral threshold* ini sebagai, ukuran yang jelas dan rasional untuk pendewasaan partai politik, untuk melaksanakan pendidikan politik, serta berfungsi sebagai sarana bagi rakyat yang mendukung untuk mengevaluasi seberapa jauh misi dan visi suatu partai politik mendapatkan apresiasi dan dukungan dari masyarakat luas. Sekaligus sebagai parameter bagi partai politik untuk melihat seberapa jauh mendapat dukungan dari masyarakat sehingga menunjukkan eksistensi legitimasi yang kuat bagi partai politik tersebut.

Sejak Indonesia kembali kepada demokrasi multipartai di tahun 1999, hanya

partai politik dengan basis organisasi bersifat nasional yang diijinkan untuk mengikuti pemilihan umum. Undang-undang tentang partai politik (UU No. 2 Tahun 2008), yang merupakan revisi dari undang-undang sejenis sebelumnya, mensyaratkan sebuah partai politik untuk memiliki cabang di 60 persen dari jumlah provinsi dan memiliki kantor setidaknya di 50 persen dari kabupaten dan kota dalam provinsi yang bersangkutan. Amandemen undang-undang tentang partai politik ternyata telah mempersulit partai-partai baru untuk masuk ke dalam sistem.

Selain adanya persyaratan ambang batas perolehan suara untuk parlemen (parliamentary threshold) sebesar 2,5 persen, undang-undang tentang partai politik ini dirancang untuk membatasi masuknya partai-partai kecil ke dalam parlemen. Undang-undang ini didasari oleh kekhawatiran akan adanya perpecahan sekaligus ketakutan historis akan hadirnya partai lokal. Semenjak tumbangnyanya demokrasi parlementer pada tahun 1950-an, partai politik lokal selalu dikaitkan dengan sentimen kedaerahan dan perpecahan. Pada tahun 1998, saat gerakan separatis di dua titik paling ujung nusantara menguat seiring tumbangnyanya rejim suharto, para penyusun perundangan khususnya berupaya memastikan bahwa partai-partai lokal dengan agenda-agenda kedaerahannya tidak masuk dalam reformasi demokratis yang berlangsung.

Dalam perjalanannya undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua turut memberi

peluang bagi munculnya partai politik lokal di papua. Dalam pasal 28 di jelaskan bahwa:

1. Penduduk provinsi Papua dapat membentuk partai politik.
2. Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan perundang-undangan.
3. Rekrutmen politik oleh partai politik di provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli papua.
4. Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MPR dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.

Kehadiran partai politik lokal di papua berkaitan dengan keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah kepada papua sebagai daerah istimewa sehubungan adanya ancaman disintegrasi di daerah tersebut guna mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah nkri dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat irian jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang. Kehadiran partai politik lokal di papua diharapkan dapat menjadi sarana untuk memperjuangkan tuntutan aspirasi masyarakat papua. Sekilas mungkin dapat dikatakan bahwa undang-undang ini dapat mengakomodasi berdirinya partai politik lokal di Indonesia, namun apabila ditelaah lebih lanjut terdapat kontradiksi dalam peraturan itu sendiri. Ayat 2 yang menyebutkan bahwa tata cara pembentukan dan keikutsertaan partai politik lokal dalam pemilihan umum sesuai den-

gan perundang-undangan menjadikan pasal 28 menjadi tidak aplikatif. Artinya tetap saja keinginan untuk membentuk partai politik lokal dihambat melalui mekanisme hukum yang mengatur sistem kepartaian di Indonesia.

Apabila dilihat lebih lanjut secara historis dan secara yuridis, partai politik lokal telah memiliki tempat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketentuan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia, khususnya pasal 28 e ayat (3), dapat dipahami sebagai suatu bentuk jaminan konstitusional terhadap setiap warga negara untuk mewujudkan hak kebebasan berserikat dan berkumpul. Dengan berlandaskan pasal ini maka negara menjamin hak warga negara untuk mendirikan organisasi atau bentuk-bentuk perserikatan atau perkumpulan sesuai dengan kebutuhan mereka masing-masing. Jadi di satu sisi pasal 28 e ayat (3) UUD 1945 tersebut membelikan peluang bagi kehadiran partai politik lokal di Indonesia sebagai perwujudan pelaksanaan hak warga negara untuk berserikat atau berkumpul. Namun di sisi lain pasal 28 UUD 1945 juga mencantumkan kalimat “..ditetapkan dengan undang-undang”. Dengan adanya ketentuan ini maka peluang untuk munculnya partai politik lokal menjadi tertutup karena adanya persyaratan untuk kembali merujuk kepada undang-undang dalam hal pembentukan partai politik.

Hukum positif Indonesia pada saat itu mengatur mengenai sistem kepartaian dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Undang-un-

dang ini secara tegas menutup kemungkinan bagi munculnya partai politik lokal di tanah air. Pasal 1 undang-undang nomor 31 tahun 2002 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan secara eksplisit dinyatakan dapat dibentuk oleh sekelompok warga Indonesia tapi pembentukan partai politik hanya dapat dilakukan dengan persyaratan yang ditentukan dalam undang-undang. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang nomor 31 tahun 2002 menegaskan persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendirikan partai politik. Pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa: “partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.” Apabila persyaratan pembentukan partai politik hanya sebatas ketentuan itu, maka dapat dipastikan tidak sulit membentuk partai politik lokal. Kesulitan membentuk partai politik lokal muncul karena akta notaris harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang disertai susunan kepengurusan tingkat nasional.

Kesulitan makin terasa karena partai politik harus didaftarkan pada departemen kehakiman dengan memenuhi salah satu syaratnya, yaitu mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota

pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan. Dengan adanya syarat partai politik harus mempunyai susunan kepengurusan tingkat nasional dan kepengurusan tingkat provinsi, yang sekurang-kurangnya setengah dari jumlah provinsi yang ada, kehadiran partai politik lokal menjadi hampir tidak mungkin direalisasi. Kemudian, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 juga hanya memperbolehkan partai politik mengikuti pemilihan umum hanya jika memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah provinsi dan pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota yang ada. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, jadi baik dari undang-undang nomor 31 tahun 2002 maupun dari undang-undang nomor 12 tahun 2003, tidak membuka kemungkinan untuk berdirinya partai politik lokal.

Berbeda dari partai politik lokal di Papua, kehadiran partai politik lokal di Nangro Aceh Darusalam dalam sistem kepartaian Indonesia merupakan konsekuensi dari nota kesepahaman yang telah disepakati oleh pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005 silam. Untuk mengakomodasi keberadaan partai politik lokal dalam sistem kepartaian Indonesia maka dewan perwakilan rakyat memasukkan materi pengaturan partai politik lokal di Aceh dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pengaturan tersebut kemudian disusul dengan ketentuan lebih lanjut yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2007 tentang partai politik lokal di Aceh. Seperti halnya partai politik nasional, partai politik lokal di Aceh juga menjalankan fungsi-fungsi yang dilakukan oleh partai politik nasional. Dalam sistem kepartaian Indonesia, sebagaimana partai politik nasional partai politik lokal di Aceh juga berkedudukan sebagai suatu organisasi yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara-cara yang konstitusional. Namun diatur dalam pasal 80 ayat 1 huruf d dan h undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh, partai politik lokal di Aceh hanya berhak untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik terbatas di daerah Aceh. Partai politik lokal di Aceh didirikan dalam kerangka kekhususan yang diberikan pemerintah pada Aceh oleh karena itu dalam visi maupun misinya partai politik lokal di Aceh diijinkan untuk mengakomodasi nilai-nilai lokal daerah Aceh maupun nilai-nilai religi.

Pengaturan mengenai partai politik lokal Aceh dalam undang-undang pemerintahan Aceh adalah suatu terobosan yang tepat dengan menimbang bahwa undang-undang partai politik yang berlaku pada saat itu tidak memungkinkan untuk berdirinya partai politik lokal di Indonesia. Dengan adanya perubahan pada undang-undang pemerintahan Aceh dan bukan pada undang-undang mengenai partai politik maka partai

politik lokal hanya dapat berdiri terbatas di daerah Nangro Aceh Darussalam sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian maka keberadaan partai politik lokal di Aceh tidak bertentangan dengan Undang-undang partai politik karena partai politik lokal di Aceh berlaku sebagai *lex specialis derogat lex generale*. Dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah secara khusus di Aceh dapat dikatakan bahwa keberadaan partai politik lokal di Aceh adalah sah dan tidak melanggar undang-undang, walaupun Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara jelas tidak memberikan keleluasaan dalam pembentukan partai politik lokal.

### Simpulan

Dalam sistem kepartaian Indonesia partai politik lokal di Aceh berkedudukan sebagai suatu organisasi yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara-cara yang konstitusional. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat 1 huruf d dan h Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, partai

politik lokal di Aceh hanya berhak untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik terbatas di daerah Aceh. Partai politik lokal di Aceh didirikan dalam kerangka kekhususan yang diberikan pemerintah pada Aceh, oleh karena itu kehadiran partai politik lokal merupakan hal yang sah walaupun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara jelas tidak memberikan keleluasaan dalam pembentukan partai politik lokal karena partai politik lokal di Aceh berlaku sebagai *lex specialis derogat lex generale*.

Kemenangan partai politik lokal dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Aceh pada tahun 2009 dengan perolehan suara jauh melebihi perolehan suara partai politik nasional menjadi tolak ukur bahwa demokrasi harus tumbuh dari inisiatif komunitas lokal. Partai politik lokal Aceh mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat Aceh melalui visi maupun misinya. Kehadiran partai politik lokal di Aceh menjawab kebutuhan masyarakat Aceh akan instrumen politik yang dapat menampung aspirasi masyarakat daerah yang sangat beragam.

### Daftar Pustaka

- Amal, Ichlasul 1996. Teori-Teori Mutakhir Partai Politik. PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta
- Asmara, Nababan 2007. "Reformasi Kepartaian untuk Perbaikan Representasi". Laporan Riset kajian demokrasi dan Hak asasi (demos) tahun 2006-2007. Jakarta : lembaga kajian demokrasi dan hak asasi.
- Asshiddiqie, jimly 2008. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Konstitusi Perss. Jakarta
- Buadiarjo, Miriam 1998. Partisipasi dan Partai Politik. Yayasan Obor Indo-

- nesia. Jakarta
- .....2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Farhan Hamid, Ahmad. 2008. *Partai Politik Lokal di Aceh*. Kemitraan. Jakarta
- Hooogerwerf. 1985. *Politikologi*. Erlanga. Jakarta
- Indrayana, Deny. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada*. PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta
- Mahendra Soekady, Oka. 2004. *Prospek Partai Politik Pasca 2004*. Yayasan Pancur Siwah. Jakarta
- Nusa Bhakti, Ikrar 2008. *Beranda Perdamaian, Aceh Tiga Tahun Pasca MOU Helsinki*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Sanit, Arbi 2008. *Sistem politik Indonesia Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. PT. Raja grafindo persada. Jakarta
- Sutopo, HB. 1998. *Metode Penelitian Kualitatif*. UNS Press, Surakarta
- Wijaya, Endra. 2010. *Partai Politik Lokal di Indonesia : F Media Pustaka*. Jakarta
- Peraturan perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Tndonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik
- Peraturan Pemerintah No 2 tahun 2007 Tentang Partai Politik Lokal
- Qanun Aceh No 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota