

Refleksi *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki* Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh

ZAKI 'ULYA

Dosen Hukum Tata Negara, pada Fakultas Hukum, Universitas Jabal Ghafur,
Sigli, Aceh. Jl. Glee Gapui, Sigli, Kabupaten Pidie, Provinsi Aceh, 24163
Email: zaki.ulya@gmail.com

Naskah diterima: 2/5/2014 revisi: 16/5/2014 disetujui: 30/5/2014

Abstrak

Penerapan otonomi daerah pasca reformasi menitik beratkan pada kemandirian daerah provinsi dalam membangun rumah tangga sendiri. Menurut konsep otonomi terbagi dalam tiga yaitu otonomi biasa, otonomi istimewa dan otonomi khusus, yang ditekankan dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Adapun alasan pemberian status otonomi khusus di Aceh salah satunya untuk menghilangkan gerakan dilakukan GAM yang bertujuan memisahkan diri dari NKRI. Pemberian status otonomi tersebut diejawantahkan melalui *MoU Helsinki* yang ditransformasikan dalam UU No. 11 Tahun 2006. Adapun metode yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Berdasarkan dari analisa yang dilakukan ditemukan bahwa keberadaan *MoU Helsinki* yang dituangkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 merupakan manifestasi mengangkat nilai-nilai yang menjadi keistimewaan di Aceh, serta menambahkan beberapa kekhususan lainnya seperti bidang politik daerah. Aceh mempunyai kekhususan dan keistimewaan dalam UU No. 11 Tahun 2006, yaitu menentukan lambang dan bendera daerah.

Kata kunci *MoU Helsinki* dan otonomi khusus Aceh

Abstract

After the implementation of regional autonomy reforms focused on provincial autonomy in establishing their own households. According to the concept of autonomy is divided into three autonomous ordinary, special autonomy and autonomy, which is emphasized in Article 18, 18A and 18B of the 1945 Constitution. Reasons for granting the status of special autonomy in Aceh, one of which was to eliminate the GAM movement which aims to separate itself from the Homeland. Granting autonomy status is determined through of the Helsinki MoU is transformed in Law No. 11 of 2006. The method used is the juridical normative. This research approach statutory (statute approach), approach the case (case approach). Based on the analysis conducted found that the existence of the MoU are set forth in the Law. 11 The year 2006 is a manifestation lifting values into privilege in Aceh, as well as adding some other peculiarities such as local politics. Aceh has a specificity and privileges in Law No. 11 In 2006, the emblem and flag of determining the area.

Keywords: MoU of Helsinki and Aceh special autonomy

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Perkembangan reformasi yang ditandai dengan perubahan UUD 1945 tidak hanya mengubah wajah politik nasional, namun juga merambah hingga tingkat daerah provinsi, kabupaten maupun kota. Wacana menguatkan sistem desentralisasi dengan bingkai otonomi diharapkan mampu mengangkat kemandirian daerah provinsi dalam mengatur rumah tangga sendiri. Perihal tersebut selaras dengan cita-cita yang tertuang dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Adapun cita-cita yang tertuang dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B tersebut yaitu menjamin kemandirian daerah provinsi dalam mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi, dan melindungi nilai-nilai tradisional kesatuan masyarakat hukum adat yang terdapat di setiap provinsi.

Penguatan sistem desentralisasi dengan otonomi sesuai UUD 1945, pada saat diterapkan tidak semua berjalan sebagai mestinya. Terdapat juga beberapa kendala dalam pelaksanaannya, dimulai dari ketidaksiapan daerah provinsi hingga kekisruhan keamanan di daerah yang berafiliasi pada keinginan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kekisruhan

daerah tersebut terjadi seperti di daerah Aceh, Maluku, hingga Papua dengan dalil ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terkait pembagian sumber daya alam, khususnya.

Terkait permasalahan pemberontakan yang berdampak global di Indonesia, hingga mendapatkan sorotan dunia Internasional salah satunya terjadi di Aceh, sungguhpun keberadaan Aceh telah ditetapkan dengan status daerah istimewa. Konflik yang terjadi di Aceh selama kurun waktu 30 tahun merupakan salah satu konflik berdarah yang berlangsung dalam interval waktu yang relatif lama.¹ Dilihat dari sejarah Aceh, Aceh sudah terlalu lama dalam keadaan berkonflik dan peperangan selama lebih kurang 125 tahun, yang dimulai dengan gerakan perlawanan rakyat Aceh terhadap kolonial Belanda berlanjut pada perang kemerdekaan RI, perlawanan Teungku Muahammad Daud Beureu'eh pada priode pemerintahan Soekarno sehingga diproklamirkan Gerakan Aceh Merdeka oleh cucu Pahlawan Nasional Tgk. Cik Di Tiro yaitu Hasan Tiro, sekaligus menandai puncak kekecewaan atas Jakarta dibawah pemerintahan Soeharto dan berakhir sejak ditanda tangani *MoU* perdamaian antara Pemerintah RI dan GAM di Helsinki Finlandia.²

Gejolak tersebut berdampak pada aturan hukum di Aceh sendiri, selain diberlakukannya UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh, juga telah disahkan pula UU No. 18 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebelum akhirnya dirubah dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Penetapan UU No. 11 Tahun 2006 tersebut merupakan transformasi dari *MoU* yang telah disepakati oleh pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan perwakilan pemerintah di Helsinki.³

Adapun kelebihan Aceh menurut UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yaitu penguatan kelembagaan adat melalui Lembaga Wali Nanggroe, kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam, penetapan syari'at Islam, penentuan lagu daerah dan lambang daerah, adanya kelembagaan peraditan adat, Pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi, dapat melakukan kerjasama luar negeri hingga

¹ Moh. Daud Yoesoef et.al , *Sejarah Lahirnya UUPA*, Banda Aceh, Kerjasama Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretaris Dewan Rakyat Aceh, 2009, h. 13

² *Ibid.*, h. 14

³ Aguswandi dan Judith Large, *Rekonfigurasi Politik : Proses Perdamaian Aceh*, London, Conciliation Resource, 2008, h. 9

bidang politik daerah dengan adanya partai politik lokal dan calon independen dalam pemilukada.⁴

Pengaturan tersebut merupakan pengejawantahan dari konsep otonomi khusus yang dikehendaki oleh *MoU* Helsinki. Dimana Aceh diberikan hak khusus dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat kendala yaitu pelaksanaan otonomi khusus yang dituangkan dalam butir-butir pasal UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh masih belum dapat dilaksanakan karena beberapa aturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden belum disahkan hingga kini. Selain itu, dalam bidang politik daerah di Aceh dengan adanya partai politik lokal dan calon independen dalam pelaksanaan pemilukada masih menimbulkan persoalan dan beberapa diantaranya telah diajukan penyelesaiannya ke Mahkamah Konstitusi dalam bentuk Penyelesaian Sengketa Pemilukada.

Kasus politik Aceh yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi salah satu diantaranya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-V/2007, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PHPU.D-IX/2011. Dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, memuat makna otonomi khusus di Aceh pada pertimbangan hukumnya. Hal tersebut menandakan bahwa banyaknya bentuk penafsiran yang digunakan dalam menafsirkan otonomi khusus di Aceh, baik dengan melihat *MoU* Helsinki maupun UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh itu sendiri.

Penafsiran hukum yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi setidaknya memberikan gambaran hubungan antara *MoU* Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terkait makna otonomi khusus di Aceh. Sehingga dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dapat dilaksanakan sesuai dengan kehendak Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.

⁴ Dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut UUPA) telah diakomodir ketentuan dalam *MoU* Helsinki seperti Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne (Artikel 1.1.5 *MoU*, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 246 UUPA sampai dengan Pasal 248 UUPA), mengenai Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya (Artikel 1.1.7 *MoU*, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 96 UUPA sampai dengan Pasal 97 UUPA), kemudian mengenai sesegera mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional (Artikel 1.2.1 *MoU*, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 75 UUPA sampai dengan Pasal 79 UUPA), mengenai penandatanganan Nota Kesepahaman ini, rakyat Aceh akan memiliki hak menentukan calon-calon untuk posisi semua pejabat yang dipilih untuk mengikuti pemilihan di Aceh pada bulan April 2006 dan selanjutnya (Artikel 1.2.2 *MoU*, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 56 UUPA sampai dengan Pasal 64 UUPA), mengenai Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh (Artikel 1.3.3 *MoU*, sebagaimana diakomodir dalam bagian kelima Pasal 162 UUPA). Mengenai Suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, dibentuk di Aceh di dalam sistem peradilan Republik Indonesia (Artikel 1.4.3 *MoU*, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 128 UUPA sampai dengan Pasal 137 UUPA).

2. Permasalahan

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka dapat diambil beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Apakah penafsiran hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi telah mengakomodir makna otonomi khusus di Aceh?
2. Apakah pelaksanaan otonomi khusus di Aceh telah sesuai dengan kehendak UUD 1945?

3. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif, dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait pembahasan.⁵ Sehingga pendekatan yang digunakan adalah *statute approach*.⁶ Selain itu juga digunakan pendekatan kasus dengan menelaah kasus yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang sesuai dengan objek penelitian. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang hasil analisisnya akan disajikan dalam bentuk paparan deskriptif untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

B. PEMBAHASAN

1. Penafsiran Hukum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Mengakomodir Makna Otonomi Khusus Di Aceh

a. Konsep Otonomi Khusus

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, dimana dikembangkan berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme keseimbangan antara otonomi pada satu sisi dan kesatuan bangsa dalam sisi yang lain. Didalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada prinsipnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Namun, dikarenakan sistem pemerintahan di Indonesia menganut prinsip desentralisasi kekuasaan, maka terdapat tugas-tugas tertentu bahkan tugas-tugas istimewa dan khusus yang diurus

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2008, h. 11

⁶ Faisal A. Rani, *Metode Penelitian Bidang Ilmu Humaniora*, Makalah yang disajikan pada *Lokakarya Peningkatan Kualitas Penelitian*, yang diadakan oleh Lembaga Penelitian Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 21 Oktober 2003, h. 18

oleh pemerintahan lokal sendiri. Hal ini pada dasarnya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan. Menurut Nur Aula Angkat yang mengutip pendapat Mahfud MD dalam karya ilmiahnya bahwa:

“Negara Kesatuan adalah negara yang kekuasaannya di pincar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti daerah-daerah otonom mendapat hak yang datang dari, dan diberikan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan konstitusi dan undang-undang.”⁷

Seperti halnya otonomi istimewa, Otonomi khusus merupakan otonomi yang diberikan pada suatu daerah tertentu untuk menjalankan pemerintahan (mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri) dengan pemberian hak-hak khusus yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah-daerah lainnya. Menurut Kausar A.S. yang dikutip oleh Nur Aula Angkat menyatakan:

“Indonesia sebagai Negara Bangsa (nation state), mewadahi banyak keragaman budaya yang tumbuh di dalam masyarakat. Setiap keragaman budaya yang tumbuh di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang sangat panjang yang kemudian melembaga dan diyakini oleh masyarakatnya. Termasuk didalamnya adalah lembaga-lembaga yang berupa institusi pemerintahan yang bercorak khusus di setiap daerah. Oleh karena itu UUD 1945 sebagai konstitusi NKRI mengakui keberadaan dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.”⁸

Perolehan otonomi khusus dalam konteks internasional pada umumnya didasarkan pada suatu perjuangan untuk memperoleh status politik dalam suatu negara yang telah merdeka. Hukum Internasional memang secara khusus membatasi hak untuk menentukan nasib sendiri dalam suatu negara pada 3 (tiga) kategori, yaitu:

- 1) Masyarakat yang berada dibawah penguasaan (penjajahan) dari negara lain.

⁷ Nur Aula Angkat, *Analisis Yuridis Pengelolaan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*, Tesis, Medan, Universitas Sumatera Utara, 2010, h. 72.

⁸ *Ibid.*, h. 68

- 2) Masyarakat yang berada dibawah pendudukan pemerintahan asing.
- 3) Masyarakat yang masih tertindas oleh suatu pemerintahan yang otoriter.⁹

Adanya bentuk otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukanlah mengandung pengertian diterapkannya sistem federal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Aceh pada dasarnya merupakan pengakuan terhadap kekhususan daerah Aceh sebagai subsistem pemerintahan secara nasional. Konsekuensi logis otonomi khusus dalam Negara Kesatuan berarti sebagai subsistem dalam sistem pemerintahan nasional dengan pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dimana adanya bentuk pengawasan (*controlling*) dan keselarasan pembangunan yang diletakkan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebagai satu kesatuan organisasi (badan hukum publik) yang tunggal.¹⁰

Hendratno juga menyatakan bahwa pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal. Pandangan tersebut didasarkan pada berbagai alasan dan argumentasi yang ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri.¹¹

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali bidang; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar.¹² Termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus

⁹ Dodi Riyadmadji, Otonomi Khusus Bali, *Jurnal Otonomi Daerah*, Vol. VII, 3 Agustus-September 2007, h. 13

¹⁰ Nur Aula Angkat, *Op., Cit.*, h. 69

¹¹ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009, h.238.

¹² I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2009, h. 55.

maupun status istimewa. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan kewenangan pemerintahan di daerah otonom.¹³

Salah satu hasil perubahan UUD NKRI Tahun 1945 yaitu dengan dijabarkannya secara lebih rinci mengenai sistem pemerintahan daerah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Bagir Manan menyatakan bahwa perubahan Pasal 18 UUD 1945, baik secara struktur maupun substansi perubahan tersebut sangatlah mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru.¹⁴

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam terbitan resminya mengenai Panduan dalam memasyarakatkan UUD NKRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ada 7 prinsip yang menjadi paradigma dan arah politik yang mendasari Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD 1945, yaitu:¹⁵

- 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan {Pasal 18 ayat (2)}
- 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya {Pasal 18 ayat (5)}
- 3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah {Pasal 18A ayat (1)}
- 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya {Pasal 18B ayat (2)}
- 5) Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa {Pasal 18 B ayat (1)}
- 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum {Pasal 18 ayat (3)}
- 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah dilaksanakan secara selaras dan adil {Pasal 18A ayat (2)}.

Keberadaan Aceh sebagai salah satu provinsi yang mendapatkan status otonomi khusus telah diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dimana sebelumnya juga tetap berlaku UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh. UU No. 11 Tahun 2006 merupakan undang-undang yang menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, h. 112.

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet.4, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII, 2005, h. 7.

¹⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, h.102-103.

Darussalam. Tidak bisa dipungkiri bahwa undang-undang tersebut dibuat sebagai tindak lanjut dari nota kesepahaman (*MoU*) antara Pemerintah RI dengan GAM pada 15 Agustus 2005. Satu tahun kemudian, yaitu pada tanggal 1 Agustus 2006, akhirnya UU No. 11 Tahun 2006 tersebut diundangkan.

b. Makna Otonomi Khusus Dalam Penafsiran Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi

Pasca diberlakukannya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pelaksanaan otonomi khusus di Aceh telah dapat diterapkan. Namun, dalam pelaksanaannya tidak semua berjalan dengan baik. Adapun pasal-pasal dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang langsung dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat dengan menerbitkan peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana adalah PP No. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh, sebagai dasar hukum pendirian partai politik lokal di Aceh, serta keikutsertaan calon independen dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh.¹⁶

Adapun dalam pemilukada Aceh, keikutsertaan calon independen dan partai politik lokal dalam pemilukada diselenggarakan pada tahun 2007, dan Gubernur Aceh terpilih pada saat itu merupakan calon dari perseorangan. Sementara itu, lembaga legislatif Aceh (DPRA) dimenangkan oleh kontestan partai politik lokal, yaitu Partai Aceh. Apabila dilihat dari keistimewaan pelaksanaan demokrasi daerah Aceh tersebut menjadi cerminan bagi nasional, sehingga provinsi lainnya pun menggelar pelaksanaan pemilukada dengan mengikutsertakan calon independen, setelah dilakukannya perubahan kedua kalinya terhadap UU No. 32 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Pemda.

Keikutsertaan calon independen dalam pemilukada secara nasional diawali dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-V/2007. Guna menghindari kekosongan hukum tersebut, maka disahkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua UU Pemda, dengan mencantumkan keberadaan calon independen secara nasional. Selanjutnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010, dengan menguji

¹⁶ Pasal 75 sampai dengan Pasal 88 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

salah satu pasal di dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu Pasal 256,¹⁷ menguatkan kembali posisi calon independen di Aceh secara nasional dengan dasar hukum UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Pemda.

Selain dari kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pada tahun 2011, Mahkamah Konstitusi juga menyelesaikan kasus perselisihan pemilihan umum daerah (PHPU-D) Aceh dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PHPU.D-IX/2011. Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PHPU.D-IX/2011, secara garis besar menyatakan bahwa pelaksanaan demokrasi lokal dalam wujud pemilukada dengan keikutsertaan calon independen serta korelasi dengan aturan nasional yaitu UU No. 12 Tahun 2008 tidaklah bertentangan dengan *MoU* Helsinki. Dan menyatakan bahwa dengan adanya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Aceh tetap merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸

Dengan adanya penelaahan dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi di atas, dapat dipahami bahwa pemberian status otonomi khusus di Aceh tidak menghilangkan status Aceh sendiri sebagai bagian dari daerah provinsi di Indonesia. Pertimbangan hukum yang tertuang dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga menegaskan bahwa dalam pelaksanaan demokrasi lokal, Aceh tidak hanya berpedoman pada UU No. 11 Tahun 2006 saja, namun juga tetap merujuk pada peraturan perundang-undangan nasional.

¹⁷ Pasal 256 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan "Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan".

¹⁸ Sebagaimana disebutkan dalam angka 3.9.3. Pertimbangan Hukum pada Putusan MK No. 108/PHPU.D-IX/2011, h. 33-34 bahwa tidak benar pendapat yang menyatakan bahwa menurut *MoU* Helsinki calon perseorangan untuk semua pemilihan kepala daerah di Aceh hanya berlaku satu kali, sebab dari dua butir kesepahaman *MoU* Helsinki tampak jelas bahwa calon perseorangan diperbolehkan. Dengan demikian hak rakyat Aceh untuk memilih calon perseorangan diberikan untuk pemilihan bulan April 2006 dan setelahnya (*thereafter*), tidak hanya untuk satu kali saja. Dalam Penjelasan Umum UU 11/2006, antara lain, dinyatakan, "Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa Nota Kesepahaman adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan. Undang-Undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional." Dengan demikian, Mahkamah berpendapat pelaksanaan butir 1.2.2 *MoU* Helsinki yang memberikan hak kepada rakyat Aceh untuk mengajukan calon perseorangan adalah dalam rangka rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan. Artinya, adanya calon perseorangan adalah merealisasi maksud *MoU* Helsinki dan tidak sedikit pun bertentangan dengannya. Kenyataan bahwa UU 11/2006 dan Qanun 7/2006 yang memberikan kesempatan kepada rakyat Aceh untuk memilih calon perseorangan hanya pada pemilihan kepala daerah pada 2006, justru tidak memberikan hak kepada rakyat Aceh secara penuh sebagaimana dituangkan dalam *MoU* Helsinki. Calon perseorangan di Aceh tidak bertentangan dengan *MoU* Helsinki serta telah sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010 bertanggal 30 Desember 2010 tentang calon perseorangan pada Pemilukada di Aceh

c. Makna Otonomi Khusus di Aceh Menurut UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Khusus bagi Aceh dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mempunyai makna tersendiri dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Pemberian status otonomi bagi Provinsi Aceh diawali dengan adanya konsensus politik yang terjadi, diakibatkan ketegangan situasi keamanan di Aceh sendiri.

Hendratno juga menyatakan bahwa pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.¹⁹ Pandangan tersebut didasarkan pada berbagai alasan dan argumentasi yang ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kedua daerah otonomi khusus tersebut. Misalnya diberikannya hak bagi masyarakat Aceh untuk membentuk partai politik lokal, maupun disyaratkan bahwa hanya orang asli papua yang dapat mencalaonkan diri sebagai calon gubernur Papua dan sebagainya.

Dalam perkembangannya lebih lanjut juga dibeberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah daerah otonom itu. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.²¹

¹⁹ Edie Toet Hendratno, *Op., Cit.*, h. 238

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005, h. 92

²¹ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2002, h. 2

Adapun muatan inti dari Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terkait otonomi khusus dengan dasar pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam konsideran menimbang huruf e Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yaitu bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara historis dapat diketahui tujuan pengesahan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah mengembalikan solidaritas daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dengan adanya bencana alam gempa bumi dan tsunami sehingga tercipta kedamaian yang bermartabat.

Adapun penekanan otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dapat dilihat dari beberapa muatan pasal undang-undang tersebut. Atas dasar klasifikasi muatan otonomi khusus yang tertuang dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 sesuai dengan pernyataan Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa terdapat 4 prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarkis pada Ayat (1);
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan pada Ayat (2);
3. Prinsip demokrasi pada Ayat (3) dan Ayat (4); dan
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya pada Ayat (5).²²

Sama halnya seperti Provinsi Papua yang menggunakan istilah “DPRP” untuk menyebut Dewan Perwakilan Rakyat tingkat provinsinya, NAD juga menggunakan istilah Dewan Perwakilan Rakyat Aceh “DPRA”. Sedangkan untuk menyebut DPRD tingkat kabupaten/kotanya, digunakan istilah “DPRK” atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota, tanpa menggunakan kata “daerah”.²³

²² Philipus M. Hadjon, *Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan*, Makalah dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada Tanggal 9-10 Juni 2004, h. 10

²³ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 kemudian dibandingkan dengan istilah DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009

Istilah berbeda lainnya yang terdapat dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 dengan undang-undang lainnya misalnya penyebutan Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA/DPRK, pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota di NAD. Daerah-daerah lainnya di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menggunakan Istilah Komisi Pemilihan Umum Daerah "KPUD".²⁴

Aceh juga berhak untuk memiliki bendera, lambang dan hymne daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 246 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Ketentuan tersebut sama dengan yang terdapat di Papua seperti penjelasan sebelumnya.

Ada beberapa kekhususan lainnya yang menurut penulis sangat berbeda dengan daerah lainnya yang dimiliki oleh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 antara lain sebagai berikut:

- 1) Pembagian daerah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.²⁵ Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim.²⁶
- 2) Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.²⁷ Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja

²⁴ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 kemudian dibandingkan dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 maupun Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

²⁵ Pasal 2 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

²⁶ Pasal 1 angka 19 dan angka 20 jo Pasal 114, Pasal 115 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Bandingkan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang membagi suatu daerah dalam wilayah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan. Desa/kelurahan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang terkecil dalam pembagian wilayah suatu daerah lain yang memiliki kesamaan dengan gampong/kelurahan di NAD. Kesamaan tersebut misalnya terletak pada masa jabatan pemimpinnya (kepala desa/kepala gampong) sama-sama 6 tahun. Kepala desa atau kepala gampong sama-sama dipilih secara langsung. Serta sama-sama memiliki sekretaris desa atau sekretaris gampong yang berasal dari PNS. Lihat Pasal 115, Pasal 116 dan Pasal 117 Undang-Undang No. 11 tahun 2006 dan bandingkan dengan Pasal 202, Pasal 203 dan Pasal 204 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

²⁷ Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.²⁸

- 3) Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.²⁹
- 4) Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.³⁰
- 5) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota di Aceh.³¹
- 6) Di Aceh terdapat pengadilan Syari'at Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syar'iyah, yang terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang *ahwal al-syakhsiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), dan *jinayah* (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.³²
- 7) Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah "Qanun". Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK.³³ Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas

²⁸ Pasal 9 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

²⁹ Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³⁰ Pasal 8 Ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³¹ Pasal 75 sampai dengan Pasal 88 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³² Pasal 128 sampai dengan Pasal 137 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³³ Pasal 232 sampai dengan Pasal 245 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006.

pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.³⁴

- 8) Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK.³⁵ Di Aceh terdapat institusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK,³⁶ Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat,³⁷ Pengadilan Hak Asasi Manusia,³⁸ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi,³⁹ dan unit Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai penegak Syari'at Islam.⁴⁰

Apabila ditinjau lebih lanjut dan dianalisis secara fakta dan nyata ditentukan bahwa kewenangan daerah otonomi khusus tersebut bertentangan dengan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tetapi tetaplah status otonomi khusus tersebut berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian status otonomi khusus dengan berbagai macam kewenangan istimewa yang diatur dalam undang-undang khusus, namun secara regulasi perundang-undangan tetap dibatasi dengan aturan hukum tingkat nasional.

d. Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Aceh Menurut Kehendak UUD 1945

Menurut Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Implikasi dari penerapan negara kesatuan ini pada prinsipnya ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan

³⁴ Pasal 241 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 bandingkan dengan ketentuan Pasal 143 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

³⁵ Pasal 10 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³⁶ Pasal 138 sampai dengan Pasal 140 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³⁷ Pasal 96 sampai dengan Pasal 99 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

³⁸ Pasal 228 Undang-Undang No.11 Tahun 2006

³⁹ Pasal 229 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006

⁴⁰ Pasal 244 Ayat (2) Undang-Undang No.11 Tahun 2006

kepada Pemerintah Daerah.⁴¹ Namun dengan adanya Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 menekankan bahwa selain negara kesatuan, Indonesia juga memberikan keluasaan bagi daerah dengan menerapkan konsep otonomi.

Keluarnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, ini tidak bisa dilepaskan dari nota kesepahaman yang dijalankan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang difasilitasi oleh mantan Presiden Finlandia, Marti Ahtisaari. Dalam *MoU* Pasal 1 tentang penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh disebutkan bahwa pemerintah RI dan GAM menyepakati UU tentang penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang harus mendasarkan pada prinsip, Aceh melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik yang diselenggarakan bersama dengan administrasi dan sipil peradilan kecuali kewenangan pemerintahan RI yang dijamin dalam konstitusi. Persetujuan internasional RI, keputusan DPR, kebijakan administratif RI, ketika menyangkut tentang Aceh, harus dikonsultasikan dan mendapat persetujuan dari legislatif Aceh.⁴²

Guna melihat hubungan antara *MoU Helsinki* dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka dapat ditarik komparasi materi muatan dalam UUPA terhadap *MoU Helsinki*, sebagaimana dituangkan dalam tabel berikut:

| NO | Materi Muatan MoU | Materi muatan UUPA | Keterangan |
|----|--|--|------------|
| 1. | 1.1.5 Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne. | diatur dalam BAB XXXVI tentang Bendera, Lambang, dan Himne dalam Pasal 246 UUPA sampai dengan Pasal 248 UUPA | Diakomodir |
| 2. | 1.1.7 Lembaga <i>Wali Nanggroe</i> akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya. | diatur dalam BAB XII tentang Lembaga Wali Nanggroe dalam Pasal 96 UUPA sampai dengan Pasal 97 UUPA | Diakomodir |

⁴¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. II, 2009, h. 54

⁴² MoU Helsinki, Pasal 1 ayat 1.1.2 poin a, b, c, d tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh

| | | | |
|----|--|---|---|
| 4. | 1.2.1 Seseegera mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. | diatur dalam BAB XI tentang Partai Politik Lokal dalam Pasal 75 UUPA sampai dengan Pasal 79 UUPA | Diakomodir |
| 5. | 1.2.2 Dengan penandatanganan Nota Kesepahaman ini, rakyat Aceh akan memiliki hak menentukan calon-calon untuk posisi semua pejabat yang dipilih untuk mengikuti pemilihan di Aceh pada bulan April 2006 dan selanjutnya. | diatur dalam BAB IX tentang Penyelenggaraan Pemilihan dalam Pasal 56 UUPA sampai dengan Pasal 64 UUPA | Diakomodir |
| 6. | 1.3.1 Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia. | diatur dalam BAB XXIV tentang Keuangan dalam Pasal 178 UUPA sampai dengan Pasal 201 UUPA | Terdapat ketidak sesuai dengan pasal 186 UUPA. |
| 8. | 1.3.3 Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh. | diatur dalam BAB XXII tentang Perekonomian, bagian kelima dalam Pasal 162 UUPA | Diakomodir |
| 9. | 1.3.5 Aceh melaksanakan pem-bangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh. | diatur dalam BAB XXII tentang Perekonomian dalam Pasal 167 UUPA sampai dengan Pasal 170 UUPA | Pengaturan hal tersebut tidak secara tegas diatur dalam UUPA. |

| | | | |
|-----|---|---|--|
| 10. | 1.3.7 Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara. | | Belum diakomodir dan tidak diatur dalam UUPA. |
| 12. | 1.4.3 Suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, dibentuk di Aceh di dalam sistem peradilan Republik Indonesia. | diatur dalam BAB XVIII tentang Mahkamah Syar'iyah dalam Pasal 128 UUPA sampai dengan Pasal 137 UUPA | Diakomodir |
| 15. | 2.3 Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi. | diatur dalam BAB XXXIV tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 227 UUPA sampai dengan Pasal 231 UUPA | Sampai saat ini Pasal 229 ayat (1) tentang pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi belum diakomodir. |

Penuangan butir *MoU* Helsinki dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, merupakan manifestasi dari kesepakatan politik guna menghindari perpecahan dua kubu dalam negara yang sama. Dalam kerangka otonomi khusus sebagaimana dimaksud dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan perwujudan keistimewaan Aceh sebagai provinsi yang dilandasi dengan penegakan syari'at Islam. Menurut Ni'matul Huda, Daerah Istimewa Aceh bertalian dengan pelaksanaan syari'at Islam. Hal ini bisa kita telaah dalam diktum beberapa pasal yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Beberapa bunyi pasal semakin menguatkan akan pendapat dari ahli hukum pemerintahan daerah tersebut.⁴³

Sebagaimana contoh dalam muatan UU No. 11 Tahun 2006, dalam bab VI tentang asas serta bentuk dan susunan penyelenggaraan pemerintahan,

⁴³ Ni'matul Huda, *Op., Cit.*, h. 32

dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/kota berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintah yang nomor satunya adalah asas ke-Islaman.⁴⁴

Dalam undang-undang yang sama di bab XVII tercantum dengan jelas aturan tentang Syari'at Islam dan pelaksanaannya yang memiliki tiga pasal. Dalam diktum tersebut menyatakan bahwa syari'at yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syari'ah dan akhlaq, meliputi ibadah, hukum keluarga, hukum perdata, hukum pidana, peradilan, pendidikan, dakwah, syiar serta pembelaan Islam.⁴⁵ Bukan hanya mengatur tentang peraturan pelaksanaan syari'at Islam, namun juga mencantumkan pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam. Serta orang yang bertempat tinggal maupun sedang berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam.⁴⁶

Selain aspek ke-Islaman, keistimewaan yang dimiliki Aceh menurut UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu terkait lambang dan bendera Aceh. Bendera Aceh dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, diatur di pasal 246. Diktum pasal tersebut mengemukakan bendera Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Aceh. Lambang dan bendera yang dimaksud tidak merupakan simbol kedaulatan daerah. Sedangkan dalam Qanun bendera dan lambang Aceh, tujuan dibuatnya bendera dan lambang Aceh adalah untuk melambangkan syiar Islam, juga menegakkan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi dan golongan. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban dalam mewujudkan kedamaian Aceh. Selain itu untuk memperkuat persatuan dan kesatuan masyarakat Aceh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjunjung tinggi kehormatan dan martabat rakyat Aceh sebagai salah satu pejuang kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta sebagai kilas baru sejarah perjalanan kehidupan masyarakat Aceh yang serasi, selaras dan seimbang dengan daerah-daerah lain menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera dan bahagia.

Memang benar, bahwa semua upaya yang dilakukan pemerintah pusat guna pemberian otonomi khusus di Aceh bertujuan untuk meredam

⁴⁴ Pasal 20 UU No. 11 Tahun 2006

⁴⁵ Pasal 125 Ayat (1) dan (2) UU No. 11 Tahun 2006

⁴⁶ Pasal 126 Ayat (1) dan (2) UU No. 11 Tahun 2006

gejolak panjang dari gerakan separatis. Namun tidak lantas negara kehilangan kewibawaan serta kekuasaan dalam suatu wilayah. Menurut penulis, pemberian otonomi tentang bendera ini menjadi pintu masuk bagi mantan kombatan Gerakan Aceh Merdeka untuk membangkitkan nuansa herotisme perjuangan masa lalu manakala pihak tersebut melakukan perlawanan terhadap Jakarta. Hal ini jelas mengancam integrasi Negara kesatuan Republik Indonesia.

Atas dasar tersebut pula, dengan argumentasi di atas, maka dapat ditentukan bahwa ciri khas dari pemberlakuan otonomi khusus Aceh dari pemberlakuan otonomi di daerah lain ialah: pemberlakuan syari'at Islam secara legal formal beserta segala perangkatnya. Daerah lain dalam hal hukumnya, mengacu pada ketentuan hukum positif. Namun di Aceh, terdapat pemberlakuan Syari'at Islam yang dijadikan dasar masyarakat dalam melakukan tindakan sehari-hari. Selain itu bolehnya parta politik lokal Aceh untuk berkompetisi di Pemilukada dan Pemilu legislatif tingkat Aceh dan Kabupaten kota menjadi ciri lain.

Sebagaimana cita-cita dari Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 bahwa penerapan otonomi khusus, di Aceh bertujuan untuk mempertahankan kedaulatan Negara Indonesia dan meredam gerakan separatis. Diberikannya kewenangan yang luas bagi Aceh baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota tidak lain adalah bertujuan untuk peningkatan pembangunan masyarakat Aceh yang beridentitaskan keislaman. Adapun keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, pranata adat di Aceh dapat dipertahankan dengan adanya kelembagaan *wali nanggroe*. Selain itu, nilai-nilai keistimewaan yang ada di Aceh tetap terakomodir sebagaimana ditentukan dalam UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.

C. PENUTUP

a. Kesimpulan

1. Adapun penafsiran hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya, menitik beratkan pada aspek konstitusionalitas *MoU Helsinki* dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan konsep otonomi

dalam Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945. Pemberian otonomi khusus bagi Aceh merupakan manifestasi dari kesepakatan damai bagi Aceh yang dipenuhi oleh pemerintah dengan wujud otonomi khusus, dan otonomi khusus lebih bercirikan pada kewenangan pemerintah Aceh dalam hal pembangunan dan politik daerah, melalui UU No. 11 Tahun 2006. Sementara nilai keistimewaan Aceh tetap berpedoman pada UU No. 44 Tahun 1999.

2. Pelaksanaan otonomi khusus di Aceh diawali dengan adanya *MoU Helsinki* yang mencerminkan kesepakatan damai antara dua belah pihak yang sedang bertikai. Butir-butir yang tertuang dalam *MoU Helsinki* dikejawantahkan dalam UU No. 11 Tahun 2006. Nilai otonomi yang diangkat dalam undang-undang tersebut tidak hanya mencakupi bidang politik daerah, namun juga mengatur eksistensi kelembagaan adat melalui *wali nanggroe*, serta disahkannya aturan tentang lambang dan bendera Aceh.

b. Saran

1. Disarankan kepada pemerintah Aceh dalam melaksanakan ketentuan UU No. 11 Tahun 2006 terkait otonomi khusus, dapat mempedomani sesuai penafsiran hukum yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut disebabkan karena penafsiran tersebut dilandasi dengan aspek konstitusional otonomi yang termuat dalam *MoU Helsinki* dan UU No. 11 Tahun 2006 itu sendiri.
2. Disarankan kepada pemerintahan Aceh agar dalam menetapkan sejumlah kebijakan public sebagai pelaksana *MoU Helsinki* maupun UU No. 11 Tahun 2006 tetap berpedoman pada aturan hukum nasional. Hal tersebut dimaksudkan agar terciptanya kesinambungan hukum yang ada dan menghindari konstelasi politik.

DAFTAR ISI

Aguswandi dan Judith Large, 2008, *Rekonfigurasi Politik: Proses Perdamaian Aceh*, London, Conciliation Resource

Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet.4, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII

- Daud Yoesoef Moh., et,al, 2009, *Sejarah Lahirnya UUPA*, Banda Aceh, Kerjasama Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretaris Dewan Rakyat Aceh
- Dodi Riyadmadji, 2007, *Otonomi Khusus Bali*, Jurnal Otonomi Daerah, Vol. VII, 3 Agustus-September.
- Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme Jakarta*: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press.
- Faisal A. Rani, 2003, *Metode Penelitian Bidang Ilmu Humaniora*, Makalah yang disajikan pada Lokakarya Peningkatan Kualitas Penelitian, yang diadakan oleh Lembaga Penelitian Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 21 Oktober.
- I Gede Pantja Astawa, 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Nur Aula Angkat, 2010, *Analisis Yuridis Pengelolaan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*, Tesis, Medan, Universitas Sumatera Utara.
- _____, 2009, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. II.
- Philipus M. Hadjon, 2004, *Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan*, Makalah dalam seminar *Sistem Pemerintahan Indoensia Pasca Amandemen UUD 1945*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada Tanggal 9-10 Juni.
- _____, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Widjaja H.A.W., 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.