

**KAJIAN YURIDIS TENTANG KEDUDUKAN MoU HELSINKI DAN KEKHUSUSAN
DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN ACEH**

Phoenna Ath Thariq

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar

phoennaaththariq@utu.ac.id

Abstract

Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki is an agreement that ends the conflict between GAM and the Government of the Republic of Indonesia. This MoU became a joint commitment between two parties which later gave legalization to Law Number 11 of 2006 concerning the Government of Aceh. This study uses a normative juridical method to see how the position of the MoU Helsinki in the Law on the Government of Aceh. With the normative juridical method, the author sees how the binding power of the MoU Helsinki and how the exclusivity possessed by the Law on the Governing of Aceh. From the results of the study it was found that the MoU Helsinki does not have juridical binding power, and there are some Aceh exclusivities that are obtained through the Law on the Government of Aceh in which these exclusivities are not shared by other regions in Indonesia.

Keywords: MoU Helsinki, the law of Government of Aceh, Exclusivity

A. PENDAHULUAN

Aceh merupakan daerah modal, yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah, sehingga menjadikan daerah ini sebagai pusat perdagangan pada masa kerajaannya. Pada masa setelah kemerdekaan, Aceh banyak memberikan sumbangsih yang tidak ternilai terhadap pemerintah Indonesia, baik dari segi material maupun non material, akan tetapi pada perjalanan sejarahnya dapat dilihat, bahwa hubungan Aceh dengan Pemerintah Pusat tidaklah berjalan dengan baik, disetiap rezim pemerintah baik orde lama dan orde baru muncul perlawanan dari rakyat Aceh dengan tuntutan yang berbeda disetiap zamannya.

Tuntutan-tuntutan tersebut lahir atas dasar ketidakpuasan rakyat Aceh terhadap perlakuan dari pemerintah pusat, yang pada kenyataannya bentuk ketidakpuasan rakyat

Aceh tersebut ditafsirkan sebagai suatu pembangkangan oleh Pemerintah Pusat, sehingga lahirlah konflik yang berkepanjangan antara pemerintah pusat dan Aceh. konflik yang berkepanjangan tersebut memakan banyak korban pada kedua belah pihak, sehingga sampai pada keadaan di mana rezim otoriter Indonesia ditumbangkan oleh kekuasaan rakyat, sehingga lahirlah reformasi yang juga berdampak besar terhadap kondisi Aceh.

Pada masa pemerintahan orde reformasi, pemerintah pusat mulai melakukan pendekatan-pendekatan yang bersifat persuasif untuk meredakan konflik yang terjadi di Aceh, hingga pada puncaknya terlaksananya kesepakatan damai antara kedua belah pihak yang terealisasi melalui MoU Helsinki, pada tanggal 15 Agustus di kota Helsinki, Finlandia. Adapun yang melatar belakangi kesepakatan damai tersebut dilihat dari perspektif sosiologis adalah bahwa selama ini dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan serta penegakan hukum dirasakan belum dapat mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan perlindungan HAM, kemudian konflik berkepanjangan antara pemerintah RI dengan GAM, dan terjadinya gempa dan tsunami di Aceh juga merupakan suatu faktor penting terealisasinya kesepakatan damai tersebut.

Kesepakatan damai antara kedua belah pihak untuk mengakhiri konflik di negeri Serambi Mekkah merupakan komitmen bersama yang kemudian melahirkan regulasi khusus mengatur tentang Aceh, yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) ditandatangani oleh Presiden SBY pada tanggal 1 Agustus 2006.

B. PEMBAHASAN

1. Tinjauan Yuridis Kekuatan Mengikat MoU Helsinki.

Istilah Memorandum of Understanding berasal dari dua kata, yaitu memorandum dan understanding. Dalam Black's Law Dictionary diartikan memorandum adalah "dasar untuk memulai penyusunan kontrak secara formal pada masa datang, Sedangkan understanding diartikan sebagai "pernyataan persetujuan secara tidak langsung terhadap hubungannya dengan persetujuan lain, baik secara lisan maupun secara tertulis".¹ Di Negara-negara Eropa MOU dikenal pula dengan

¹ Henry Campbell, "Black's Law Dictionary", (USA: West Publishing Company, 1990).

istilah *Head Agreement*, *Coorporation Agreement*, dan *Gentlemen Agreement* yang arti dan kandungannya sama seperti MOU.

Secara gramatikal, MoU dapat diartikan sebagai Nota Kesepahaman, yaitu suatu kesepahaman antara masing-masing pihak (*bilateral* dan *multilateral*) yang merumuskan persetujuan bersama dalam suatu dokumen hukum,² akan tetapi tidak sepenuhnya mengikat secara hukum. Kekuatan keterikatan MOU adalah pada keinginan kuat secara moral dari para pihak untuk melaksanakan apa yang telah menjadi kesepakatan bersama.

Erman Rajagukguk mengartikan MoU sebagai “dokumen yang memuat saling pengertian di antara para pihak sebelum perjanjian dibuat. Isi dari MoU harus dimasukkan ke dalam kontrak, sehingga ia mempunyai kekuatan mengikat”.³ Menurut Cakra Arbas, menyimpulkan MoU terhadap beberapa unsur, yaitu :

- a. Bersifat sebagai perjanjian pendahuluan
- b. Dibuat oleh para pihak yang merupakan subjek hukum
- c. Wilayah keberlakuan yang meliputi regional, nasional, maupun internasional
- d. Substansi MoU adalah kerjasama dalam berbagai aspek.
- e. Memiliki jangka waktu tertentu.

MoU sebenarnya tidak dikenal dalam hukum Indonesia, tetapi sering dipergunakan dalam praktik. MoU dianggap sebagai kontrak yang simpel dan tidak disusun secara formal, serta dianggap sebagai pembuka suatu kesepakatan.⁴ Perlu dipahami bahwa MoU berbeda dengan perjanjian (*treaty*), dikarenakan MoU pada pelaksanaannya lebih bersifat praktis, karena MoU tidak memerlukan ratifikasi untuk keberlakuannya yang berbeda dengan *treaty*, kemudian dalam keadaan tertentu MoU dapat dibuat secara rahasia, sedangkan perjanjian (traktat) tidak boleh bersifat rahasia, kemudian suatu MoU dapat diubah atau dimodifikasi dengan

² <http://cakraarbas.blogspot.com/2013/08/mou-helsinki-dan-sistem-hukum.html>, diakses pada 25/11/2014.

³ Erman Rajagukguk, “Kontrak Dagang Internasional dalam Praktik di Indonesia”, (Jakarta: Universitas Inonesia, 1994), hlm 4.

⁴ Salim HS, “Hukum Kontrak. Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 124.

cepat, dikarenakan MoU adalah kesepakatan bersama dalam mewujudkan suatu kesepakatan dengan landasan moral dan itikat yang baik.

Ditinjau dari perspektif hukum Mengingat substansi MoU adalah adanya kesepakatan kehendak untuk membuatnya, maka dikatakan MoU mempunyai kekuatan mengikat untuk dilaksanakan layaknya sebuah perjanjian pada umumnya. Akan tetapi bila salah satu pihak tidak memenuhi isi memorandum, pihak lain tidak mempersoalkan hal tersebut. Sehingga para ahli pun belum memiliki jawaban yang pasti tentang kekuatan mengikat MoU.⁵ Ray Wijaya mengemukakan pendapatnya tentang kekuatan mengikat MoU tersebut yaitu bahwa pertama, MoU hanya merupakan suatu *gentlement agreement* yang tidak mempunyai akibat hukum, dan kedua, MoU merupakan suatu bukti awal telah terjadi atau tercapai saling pengertian mengenai masalah-masalah pokok.⁶

Perlu dicermati bahwa MoU Helsinki yang menjadi perundingan damai antara pihak Pemerintah dengan GAM tidaklah memiliki kekuatan mengikat secara hukum akan tetapi didasari atas landasan moral dan itikat yang baik dari kedua belah pihak, hal positif dari MoU tersebut adalah lahirnya UU Pemerintahan Aceh, akan tetapi apabila ditinjau secara yuridis, walaupun UUPA lahir atas amanat dari MoU Helsinki, MoU tetap tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum dikarenakan MoU bukanlah merupakan sumber-sumber hukum yang berbeda dengan traktat atau perjanjian. Dapat dikatakan bahwa realisasi lahirnya UUPA adalah merupakan itikad baik dari pemerintah untuk melaksanakan kesepakatan bersama secara moral, hal tersebut perlu menjadi cermatan mengingat kondisi politik Aceh di mana MoU Helsinki menjadi cita hukum (*Rechtsidee*) bagi semua stakeholder yang berkepentingan di Aceh.

2. Tinjauan Yuridis Tentang Kekhususan dari UUPA

Landasan yuridis lahirnya UUPA adalah pasal 1 ayat (1), pasal 5 ayat (1), pasal 18 , 18A, pasal 18B dan pasal 20 UUD 1945, di mana konstitusi Indonesia mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintah daerah yang bersifat

⁵ Op.Cit, <http://cakraarbas.blogspot.com>

⁶ I. G. Ray Wijaya, "Merancang Suatu Kontrak (Contract Drafting) Teori dan Praktik", (Jakarta: Kasaint Blanc, 2003), hlm. 102.

khusus. Lahirnya UUPA juga mempertimbangkan bahwa Aceh merupakan bagian integral dari NKRI yang dalam sejarah perjalanan ketatanegaraan RI merupakan satuan pemda yang bersifat istimewa yang didasari oleh karakter khas perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Lahirnya UUPA merupakan merupakan kunci untuk memberikan kesejahteraan serta menghilangkan konflik yang telah terjadi dalam kurun waktu 30 tahun kebelakang, dapat dilihat sekitar 87% kesepakatan yang terdapat dalam MoU Helsinki disertai dengan beberapa penyesuaian tercantum dalam UUPA. UUPA juga berdampak kepada transformasi kekuatan GAM yang awalnya menempuh perlawanan secara militer menjadi suatu kekuatan politik dalam struktur pemerintahan modern dalam NKRI.

Status otsus yang dimiliki oleh Aceh melalui UUPA, berdampak pula terhadap pemberian dana otsus yang selama 15 tahun setara dengan 2% dana alokasi umum (DAU) nasional, kemudian 5 tahun berikutnya setara dengan 1% dari dana alokasi umum nasional. Hal tersebut merupakan modal agar Aceh dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, mengingat sejarah panjang konflik Aceh berakar dari kesenjangan sosial dalam sektor pembangunan yang terjadi antara pusat dan daerah.

Adapun kekhususan yang terdapat di dalam UUPA antara lain; 1. Kewenangan Khusus, 2. Lembaga di daerah, 3. Gubernur Aceh, 4. DPRA/K, 5. Partai Politik Lokal, 6. Wali Nangroe, 7. Pengakuan Terhadap Lembaga Adat, 8. Syariat Islam, 9. Mahkamah Syar'iyah, 10. Pengadilan HAM, 11. KKR, 12. Pengelolaan SDA, 13. Keuangan, 14. Pertahanan.

Pasal 1 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa Aceh adalah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perUUan dalam sistem dan prinsip NKRI. Pada pasal 7 ditegaskan bahwa pemerintahan aceh berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor peblik kecuali urusan pemerintah yang bersifat nasional, politik luar negeri,

pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Pasal 10 UUPA, memberikan kewenangan kepada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota agar dapat membentuk lembaga, badan, dan komisi menurut UUPA dengan persetujuan DPRA/DPRK, menyangkut pengaturan lembaga, badan atau komisi tersebut diatur dengan qanun.

Kekhususan lainnya yang dimiliki oleh Aceh, terdapat dalam pasal 75 UUPA, yang mengatur bahwa penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal, dengan syarat pendirian, dapat dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang WNI yang berusia 21 tahun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Melihat sejarah perkembangan ketatanegaraan bangsa, partai politik lokal hanya dimiliki oleh Aceh, hal tersebut merupakan komitmen yang baik dari kedua belah pihak untuk menghentikan perseteruan dengan cara militer dan lebih mengedepankan langkah-langkah perundingan, sehingga diberikanlah kekhususan kepada Aceh untuk dapat membentuk partai politik lokal sebagai wadah menampung dan menyuarakan aspirasi politik Aceh.

Pasal 96 UUPA mengamanatkan dibentuknya lembaga Wali Nanggroe yang merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang bersifat independen, berwibawa, berwenang membina dan mengatasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya. Hal yang dipahami dalam pendirian lembaga Wali Nanggroe adalah, bahwa lembaga ini bukanlah lembaga politis, melainkan lembaga Non Politis yang diharapkan dapat menjadi simbol pemersatu dikarenakan lembaga tersebut dipimpin oleh seorang Wali yang mengurus persoalan adat istiadat yang bersifat personal dan independen.

Pasal 98 UUPA mengatur salah satu kekhususan Aceh lainnya, yaitu tentang lembaga adat yang berfungsi sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dan pemerintahan KAb/Kota dalam bidang keamanan, ketentraman, kerukunan dan ketertiban masyarakat, lembaga adat juga menjadi lembaga justifikasi tingkat akar rumput yang menyelesaikan segala persoalan sosial masyarakat yang penyelesaiannya secara adat. Lembaga adat

terdiri dari ; Majelis Adat Aceh, Imeum Mukim atau nama lain, Imeum Chika atau nama lain, tuha peut atau nama lain, tuha lapan atau nama lain, imeum meunasah atau nama lain, keujreun blang atau nama lain, panglima laut atau nama lain, pawing glee atau nama lain, petua seunebok atau nama lain, haria peukan atau nama lain, syahbanda atau nama lain.

Kekhususan lain yang dimiliki Aceh adalah pelaksanaan Syariat Islam yang diamanatkan oleh pasal 125 UUPA, bahwa pelaksanaan syariat islam di Aceh meliputi aqidah, syar'iah dan akhlak dalam hal pelaksanaan ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam.

Hal khusus selanjutnya yang dimiliki oleh Aceh adalah diadakannya peradilan syariat islam di Aceh yang diamanatkan oleh pasal 128 UUPA yang dikenal dengan Mahkamah Syar'iyah, di mana peradilan tersebut adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang bebas dari pengaruh pihak manapun. Adapun kewenangan Mahkamah Syar'iyah adalah memeriksa, megadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana).

Pasal 228 dan 229 UUPA mengamanatkan pembentukan Pengadilan HAM di Aceh untuk mengadili, memutus, dan meyelesaikan perkara pelanggaran HAM setelah disahkannya UUPA yang putusannya memuat pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi bagi korban pelanggaran HAM, serta pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang selanjutnya diatur dengan UU, yang bertujuan mencari kebenaran dan melakukan rekonsiliasi.

Berdasarkan pasal 156 UUPA, pemerintah Aceh dan Kab/Kota memiliki kewenangan untuk mengelola SDA baik di darat maupu di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya, dalam hal melaksanakan pengelolaan SDA, pemerintah Aceh dapat membentuk BUMD, dan melakukan penyertaan modal pada BUMN. Dalam hal pengelolaan SDA Migas dilakukan secara bersama oleh pemerintah dan

pemerintah Aceh dengan menunjuk atau membentuk suatu badan pelaksana yang ditetapkan bersama.

Segala penyelenggaran urusan pemerintahan yang dilakukan baik oleh pemerintah Aceh maupun Kab/Kota sebagaimana diatur dalam pasal 7 UUPA diikuti dengan pemberian sumber pendanaan, hal tersebut diatur dalam pasal 178 UUPA, adapun sumber penerimaan dan pengelolaan terdiri dari : pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan pendapatan lain yang sah.

Pasal 213 UUPA mengatur tentang kewenangan dalam hal mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah sebagaimana meliputi kewenangan memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.

C. KESIMPULAN

Adapun kesimpulan yang dapat diambil dari pemeparan di atas antara lain;

1. MoU tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis melainkan hanya kesepakatan antara kedua belah pihak dengan dasar moral dan itikan baik untuk melaksanakan kesepakatan yang telah dirumuskan dalam dokumen MoU, dikarenakan MoU merupakan perjanjian pendahuluan yang mengatur hal-hal yang bersifat pokok.
2. Otonomi Khusus Aceh berdasarkan UUPA memiliki kekhususan antara lain : 1. Kewenangan Khusus, 2. Lembaga di daerah, 3. Gubernur Aceh, 4. DPRA/K, 5. Partai Politik Lokal, 6. Wali Nangroe, 7. Pengakuan Terhadap Lembaga Adat, 8. Syariat Islam, 9. Mahkamah Syar'iyah, 10. Pengadilan HAM, 11. KKR, 12. Pengelolaan SDA, 13. Keuangan, 14. Pertahanan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BAHAN BUKU

Erman Rajagukguk, *“Kontrak Dagang Internasional dalam Praktik di Indonesia”*, (Jakarta: Universitas Inonesia, 1994).

Henry Campbell, *“Black’s Law Dictionary”*, (USA: West Publishing Company, 1990)

Ray Wijaya. I.G, “*Merancang Suatu Kontrak (Contract Drafting) Teori dan Praktik*”,
(Jakarta: Kasaint Blanc, 2003)

Salim HS, “*Hukum Kontrak. Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*”, (Jakarta: Sinar
Grafika, 2006)

B. BAHAN INTERNET

<http://cakraarbas.blogspot.com/2013/08/mou-helsinki-dan-sistem-hukum.html>