

# PENAFSIRAN MOU HELSINKI TERKAIT KEBERADAAN CALON INDEPENDEN DALAM KAITAN MAKNA OTONOMI KHUSUS DI ACEH

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010

## THE INTERPRETATION OF HELSINKI MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON THE ISSUE OF ACEH'S SPECIAL AUTONOMY IN RELATION TO POLITICAL RIGHTS

An Analysis of Constitutional Court Decision Number 35/PUU-VIII/2010

ZAKI 'ULYA

Fakultas Hukum Universitas Samudra

Jl. Meurandeh, Langsa, Aceh, 24416

E-mail: zaki.ulya@gmail.com

Naskah diterima: 23 Agustus 2014; revisi: 18 Agustus 2015; disetujui: 21 Agustus 2015

### ABSTRAK

Aceh merupakan salah satu daerah provinsi dalam lingkup Negara Indonesia yang memperoleh status otonomi khusus. Pemberian otonomi khusus diatur menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, melalui semangat MoU Helsinki. Salah satu kekhususan Aceh terkait dengan otonomi khusus yaitu hak bidang politik seperti keikutsertaan calon independen dan partai politik lokal. Kedua hal tersebut merupakan perintah langsung dari MoU Helsinki. Namun, kedua hal tersebut terkendala dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, memerintahkan setiap daerah provinsi dapat mengikutsertakan calon independen dalam pemilu. Kendala Aceh, keikutsertaan calon independen dalam pemilu menurut MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 hanya satu kali. Oleh karena itu, pertentangan politik terjadi diakibatkan karena pelaksanaan seluruh butir MoU Helsinki belum diselesaikan oleh pemerintah pusat dan adanya upaya menggagalkan pelaksanaan pemilu akibat MoU Helsinki tidak terealisasi sebagaimana mestinya. Maka permasalahan tersebut dimohonkan untuk diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/

PUU-VIII/2010. Mahkamah Konstitusi menilai terjadi perbedaan penafsiran atas MoU, khususnya terkait hak politik di Aceh. Adapun inti dari Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010 yaitu memperjelas makna otonomi khusus terkait hak politik yang disebutkan oleh MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 bagi Aceh. Kemudian Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran bahwa pelaksanaan MoU tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Kata kunci: otonomi khusus, hak politik, pemilu.

### ABSTRACT

*Aceh is one of the provinces within the territory of Indonesia which obtained special status of regional autonomy. The provision of special autonomy region is stipulated on Law Number 11 of 2006, through the spirit of the Helsinki Memorandum of Understanding. One of the specificities associated with Aceh's special status of regional autonomy is the rights in politics, especially in the participation of independent candidates and the local political parties. Those two dictums are the basics of a deal on Helsinki Memorandum of Understanding. However, both cases are constrained by the enactment*

of Law Number 12 of 2008, which instructs that each of the provinces may involve the independent candidates in the election. The problem is that the participation of independent candidates in the election in Aceh, under Helsinki Memorandum of Understanding and the Law Number 11 of 2006, shall be only performed one time. It is therefore political conflicts occurred, due to the implementation of all points of agreement in Helsinki Memorandum of Understanding has not been followed up by the National Government, and that there are attempts to thwart the implementation of the election because the Helsinki Memorandum of Understanding is not realized as should be. This issue is then filed to the Constitutional

Court and decided through the Constitutional Court Decision Number 35/PUU-VIII/2010. The essence of the Constitutional Court Decision Number 35/PUU-VIII/2010 is to clarify the issue of special autonomy of Aceh related to political rights established in Helsinki Memorandum of Understanding and Law Number 11 of 2006. On the whole, the Constitutional Court interprets that the implementation of the Memorandum of Understanding does not conflict with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

*Keywords:* special autonomy, political rights, regional election.

---

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Peristiwa reformasi tahun 1998 telah mengubah wajah politik nasional soal hubungan pusat-daerah. Perubahan paling utama dalam konteks tersebut yaitu pelaksanaan otonomi daerah dengan cita-cita menjamin kemandirian daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri dan melindungi kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. UUD NRI 1945 hasil amandemen mengatur pelaksanaan otonomi daerah dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah yang terdiri dari Pasal 18, 18A, dan 18B.

Pada pelaksanaannya otonomi daerah tidak lepas dari kendala misalnya ketidaksiapan daerah hingga adanya gerakan separatisme seperti terjadi di Aceh, Maluku, dan Papua yang menyebabkan gangguan keamanan di daerah tersebut. Alasan ketidakadilan pembagian hasil sumber daya alam oleh pemerintah pusat menjadi sebab munculnya gerakan pemisahan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia (Aceh Institute, 2010, hal. 41).

Gerakan separatisme yang terjadi di Aceh menyebabkan konflik berkepanjangan, sekitar 30 tahun, walaupun sesungguhnya Aceh telah ditetapkan sebagai daerah istimewa. Masalah ini pun mendapat sorotan dari masyarakat internasional. Dilihat dari sejarah, Aceh selalu diliputi konflik dan peperangan selama lebih kurang 125 tahun. Kronologisnya dimulai dengan gerakan perlawanan rakyat Aceh terhadap kolonial Belanda pada perang kemerdekaan RI. Pada masa pemerintahan Soekarno muncul perlawanan dari Teungku Muhammad Daud Beureu'eh. Kemudian muncul Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang diproklamirkan oleh cucu pahlawan nasional Tgk. Cik Di Tiro yaitu Hasan Tiro yang sekaligus menandai puncak kekecewaan rakyat Aceh atas Jakarta di bawah pemerintahan Soeharto. Perlawanan GAM berakhir sejak ditandatangani MoU perdamaian antara Pemerintah RI dan GAM di Helsinki Finlandia (Yoesoef et.al., 2009, hal. 13-14).

Gejolak yang ada berdampak pada aturan hukum di Aceh. Selain diberlakukannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh, telah disahkan pula Undang-Undang Nomor 18

Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, hingga akhirnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Penetapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 merupakan manifestasi dari *Memorandum of Understanding* (MoU) yang telah disepakati oleh pihak GAM dengan perwakilan pemerintah di Helsinki (Aguswandi & Large, 2008, hal. 9).

Pengaturan di atas merupakan pengejawantahan konsep otonomi khusus yang dikehendaki oleh MoU Helsinki. Dalam pelaksanaannya, otonomi khusus Aceh mengalami kendala yaitu butir-butir pasal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh masih belum dapat dilaksanakan karena aturan pelaksanaannya seperti peraturan pemerintah (PP) dan peraturan presiden (Perpres) belum disahkan hingga kini. Dalam bidang politik, adanya partai politik lokal dan calon independen dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) ternyata menimbulkan persoalan dan beberapa di antaranya telah diajukan penyelesaiannya ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Kasus politik Aceh yang diselesaikan oleh MK di antaranya terdapat dalam Putusan Nomor 05/PUU-V/2007, Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, dan Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011. Putusan MK tersebut, memuat makna otonomi khusus Aceh pada pertimbangan hukumnya. Hal tersebut menandakan banyaknya instrumen yang digunakan dalam menafsirkan otonomi khusus di Aceh, baik dengan melihat MoU Helsinki maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, digambarkan secara jelas pada pertimbangan MK bahwa Aceh mempunyai hak politik yang

sama dengan provinsi lainnya. Aceh dapat mengikutsertakan calon independen dalam pilkada. Sesungguhnya, ketentuan Qanun Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilu, calon independen di Aceh hanya dapat mengikuti satu kali pilkada, yaitu pada tahun 2006. Tetapi, MK memutuskan bahwa akibat adanya perkembangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka calon independen di Aceh dapat kembali mengikuti pilkada sebagaimana provinsi lainnya.

Pada Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010 perihal yang diajukan pihak pemohon yaitu menguji Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pilkada di Aceh hanya dapat satu kali mengikutsertakan calon independen dan telah selesai dilaksanakan pada tahun 2007 dengan terpilihnya Irwandi Yusuf sebagai Gubernur Aceh periode 2007-2012, melalui jalur independen.

MK memberikan penafsiran khusus terkait MoU Helsinki, yang menjadi objek perdebatan sebelum pelaksanaan pilkada tahun 2012. Menurut MK dalam Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, bagian pendapat Mahkamah halaman 16-17, poin [3.13.6] menyebutkan bahwa “calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh dibatasi pemberlakuannya, karena jika hal demikian diberlakukan maka akan mengakibatkan perlakuan yang tidak adil dan ketidaksamaan kedudukan di muka hukum dan pemerintahan antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Aceh dan yang bertempat tinggal di wilayah Indonesia lainnya. Warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Aceh akan menikmati hak yang lebih sedikit karena tidak dapat mencalonkan diri

sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan yang berarti tidak terdapat perlakuan yang sama di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945.”

Penafsiran hukum oleh MK setidaknya memberikan gambaran hubungan antara MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terkait makna otonomi khusus di Aceh, khususnya terkait keberadaan calon independen (Syahuri, 2011, hal. 143) sehingga pelaksanaan otonomi khusus di Aceh sesuai dengan kehendak Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945. Manifestasi dari putusan tersebut memberikan pengertian yang berbeda tentang otonomi khusus bagi Aceh. Putusan MK menegaskan pemahaman dan kedudukan MoU Helsinki dalam kerangka otonomi khusus di Aceh.

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimanakah penafsiran hukum Mahkamah Konstitusi terhadap calon independen menurut MoU Helsinki terkait makna otonomi khusus di Aceh?
2. Bagaimanakah pelaksanaan otonomi khusus di Aceh menurut kehendak UUD NRI 1945?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Adapun tujuan dari penulisan ini yaitu:

1. Untuk menjelaskan penafsiran hukum Mahkamah Konstitusi terhadap calon

independen menurut MoU Helsinki terkait makna otonomi khusus di Aceh.

2. Untuk menjelaskan pelaksanaan otonomi khusus di Aceh menurut kehendak UUD NRI 1945.

Kegunaan yang diharapkan dalam penulisan ini adalah dapat memberikan sumbangan pengetahuan di bidang ketatanegaraan, khususnya dalam memaknai hak politik bagi calon independen sebagai bagian otonomi khusus menurut MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

## **D. Studi Pustaka**

### **1. Konsep MoU Helsinki dalam Kaitannya dengan Otonomi Khusus**

Tahapan dalam membuat suatu perjanjian internasional diatur dalam Bab II Konvensi Wina 1969 yang mengatur tentang pembuatan dan berlakunya suatu perjanjian internasional. Pasal 6 Konvensi Wina menegaskan bahwa setiap negara memiliki kapasitas untuk membuat perjanjian internasional. Kapasitas yang dimaksud dalam konteks ini adalah melalui proses negosiasi untuk membuat perjanjian internasional. Proses negosiasi adalah tahap pertama yang dilakukan oleh utusan resmi dari negara-negara yang bersangkutan (Pratomo, 2011, hal. 67).

Dasar hukum dari Konvensi Wina 1969, menegaskan bahwa tahapan-tahapan dalam pembuatan perjanjian internasional, menjadi parameter, perjanjian tersebut dikategorikan sebagai perjanjian internasional dan negosiasi adalah tahapan pertama, di mana masing-masing pihak mengutus utusan guna menegosiasikan objek dalam perjanjian. Proses negosiasi dalam

perjanjian Helsinki, terjadi sebanyak lima putaran antara wakil dari Pemerintah RI dan wakil dari GAM, negosiasi di mulai dari bulan Januari hingga Juli 2005.

Adapun tahapan akhir dalam menentukan sebuah perjanjian internasional dijelaskan menurut penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, penandatanganan merupakan tahap akhir dalam perundingan bilateral untuk melegalisasi suatu naskah perjanjian internasional yang telah disepakati oleh kedua belah pihak (Agusman, 2010, hal. 44). Merujuk pada pasal tersebut di atas, pihak Pemerintah RI menyampaikan beberapa poin akhir dari perundingan damai tersebut, yang kemudian pada akhirnya tepat tanggal 15 Agustus 2005, pihak GAM dan Pemerintah RI, kembali ke Helsinki untuk menandatangani perjanjian, yang kemudian disebut dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki.

MoU ini dinilai sebagai langkah awal pembangunan otonomi di Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, di mana dikembangkan berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme keseimbangan antara otonomi pada satu sisi dan kesatuan bangsa dalam sisi yang lain. Di dalam 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 oleh pemerintahan lokal sendiri. Hal ini pada dasarnya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan. Menurut Angkat

yang mengutip pendapat Mahfud MD dalam karya ilmiahnya bahwa:

Negara Kesatuan adalah negara yang kekuasaannya di pencar 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 (Angkat, 2010, hal. 72).

Adapun pengertian “otonom” secara bahasa adalah “berdiri sendiri” atau “dengan pemerintahan sendiri.” Sedangkan “daerah” adalah suatu “wilayah” atau “lingkungan pemerintah.” Dengan demikian pengertian secara istilah “otonomi daerah” adalah “wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri.” Pengertian yang lebih luas lagi adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya (Marzuki, 2006, hal. 37).

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 Angkat menyatakan (2010):

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 di dalamnya adalah lembaga-lembaga yang berupa institusi pemerintahan yang bercorak khusus di setiap daerah. Oleh karena itu UUD NRI 1945 sebagai konstitusi NKRI mengakui keberadaan dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (hal. 72-73).

Pembagian kekuasaan secara vertikal yang dibangun pemerintah pusat pada setiap daerah, bertujuan untuk menyederhanakan administrasi pemerintahan dalam rangka melayani kepentingan warga masyarakat di daerah. Dalam hal ini para petugas atau pejabat administrasi menjalankan tugas dekonsentrasi, tidak memiliki kewenangan mandiri seperti aparat pemerintah daerah yang memiliki otonomi, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai bagian dari administrasi pemerintah pusat.

Pandangan ini dapat dibenarkan bila diingat dalam sejarah kekuasaan, di mana kekuasaan yang berada pada satu orang atau satu pihak saja telah menimbulkan kecenderungan sikap otoriter dan semena-mena yang menyebabkan penderitaan rakyat. Untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu pusat kekuasaan, kiranya kekuasaan ini dapat dibagi secara horizontal (antara lembaga-lembaga negara tingkat pusat) dan vertikal yakni di antara tingkatan pemerintahan yang ada dari pemerintahan pusat kepada bagian dari pemerintahan yang menjadi bagian dari negara (pemerintahan lokal) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Nasution, 2009, hal. 49-50).

Kelsen menjelaskan desentralisasi terdiri dari norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial (wilayah keabsahan) yang

berbeda, sejumlah normanya berlaku untuk seluruh teritorial, kalau tidak teritorial ini bukan merupakan teritorial dari satu tatanan hukum, sedangkan sejumlah norma lain berlaku hanya untuk bagian-bagian teritorial yang berbeda. Norma yang berlaku bagi seluruh teritorial diusulkan disebut norma pusat, sedangkan norma yang berlaku bagi sebagian teritorial disebut norma daerah (Kelsen, 2010, hal. 431).

Angkat (2010, hal. 68) menyatakan bahwa hukum internasional secara khusus membatasi hak untuk menentukan nasib sendiri dalam suatu negara pada tiga kategori, yaitu:

1. Masyarakat yang berada di bawah penguasaan (penjajahan) dari negara lain.
2. Masyarakat yang berada di bawah pendudukan pemerintahan asing.
3. Masyarakat yang masih tertindas oleh suatu pemerintahan yang otoriter.

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, di mana adanya bentuk pengawasan (*controlling*) dan keselarasan pembangunan yang diletakkan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 sebagai satu kesatuan organisasi (badan hukum publik) yang tunggal (Fatwa, 2009, hal. 31).

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 Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri (Hendratno, 2009, hal. 238).

Apabila dilihat dengan cermat, secara umum Undang-Undang Otonomi Daerah telah memberikan banyak celah dalam mengembangkan kekhususan suatu daerah, hal tersebut disebabkan karena setiap daerah mempunyai kekhususan masing-masing. Jika hampir semua provinsi menuntut untuk diberikan otonomi khusus maka merupakan tanda tanya besar dalam membangun persatuan Indonesia. Jika hal ini harus menjadi pilihan bagi tegaknya persatuan Indonesia, reposisi bentuk negara merupakan suatu keharusan (Prasojo, 2009, hal. 44).

Konsekuensi 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, fiskal nasional, dan agama. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar (Astawa, 2009, hal. 55). Termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus maupun status istimewa. Penyerahan atau membiarkan mengatur, mengurus asas, dan cara menjalankan kewenangan pemerintahan di

daerah merupakan suatu otonomi (Hadjon, 2008, hal. 112). Salah satu hasil perubahan UUD NRI 1945 yaitu dengan dijabarkannya secara lebih rinci mengenai sistem pemerintahan daerah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18. Bagir Manan menyatakan bahwa perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945, baik secara struktur maupun substansi sangatlah mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (2003, hal. 102-103) dalam terbitan resminya mengenai panduan dalam memasyarakatkan UUD NRI 1945 menyatakan bahwa ada tujuh prinsip yang menjadi paradigma dan arah politik yang mendasari Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945, yaitu:

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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di mana sebelumnya juga tetap berlaku Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh. Undang-Undang

Nomor 11 Tahun 2006 tidak bisa dipungkiri dibuat sebagai tindak lanjut dari nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah RI dengan GAM pada 15 Agustus 2005. Satu tahun kemudian, yaitu pada tanggal 1 Agustus 2006, akhirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tersebut diundangkan. Sehingga dapat ditegaskan bahwa MoU Helsinki adalah uraian butir kesepahaman antara pemerintah pusat dengan Aceh sebagai wujud nyata untuk menegakkan perdamaian di Aceh.

## 2. Konsep Penafsiran Hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Dalam melakukan penafsiran hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dianggap tidak lengkap atau tidak jelas, seorang ahli hukum tidak dapat bertindak sewenang-wenang (Aldyan, 2014). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “penafsiran” diartikan sebagai pemberian kesan, pendapat atau pandangan teoritis terhadap sesuatu; tafsir. Padanan kata dari penafsiran adalah interpretasi (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, hal. 336).

Sementara Loth (2007, hal. 81) menyebutkan bahwa:

Interpretasi dapat atau sama halnya dengan argumentasi yang menimbulkan suatu ambiguitas proses/produk. Proses menginterpretasi harus dibedakan dari proses atau produk. Interpretasi sebagai proses adalah pemberian suatu makna kepada suatu pernyataan lain atau alternatif rumusan yang mempunyai makna termaksud. Kegiatan menginterpretasikan akan menghasilkan suatu interpretasi sebagai produk.

Ketika hakim dihadapkan pada masalah hukum konkret yang tidak dapat disesuaikan dengan maksud pembentuk undang-undang sebagaimana yang telah ditetapkan undang-undang, maka hakim dari sudut pandang semantik adalah bebas untuk menyimpang. Apakah interpretasi yang menyimpang tersebut dapat dibenarkan juga dari sudut pandang yuridis, politik hukum atau moral, hal tersebut merupakan masalah yang sama sekali tidak berhubungan (Mahkamah Konstitusi RI (MK RI), 2010, hal. 55).

Bila dikaitkan dengan ilmu hukum, maka penafsiran hukum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh ahli hukum atau pengadilan dalam memberikan kesan atau makna dari suatu norma hukum. Menurut Mertokusumo, penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu (MK RI, 2006, hal. 196).

Sedangkan menurut Asshiddiqie, penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret. Penafsiran hukum ini hanyalah merupakan salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*). Selain itu masih ada beberapa metode penemuan hukum yang dapat digunakan oleh hakim. Manakala hukumnya tidak jelas, maka digunakan metode interpretasi (penafsiran), sedangkan apabila aturan hukumnya tidak lengkap atau tidak ada digunakan metode argumentasi (*argumentum per analogian*, *argumentum a contrario*, *rechtverwijning*, fiksi hukum) dan metode eksposisi (konstruksi hukum)



untuk membentuk pengertian-pengertian hukum baru (Asshiddiqie, 2006, hal. 15-16).

Teori penafsiran hukum juga diperkenalkan oleh Savigny. Menurut Savigny lebih lanjut dalam tulisan Isra menyatakan bahwa “penafsiran hukum bukanlah metode yang dapat digunakan semauanya melainkan harus terpusat kepada penafsiran undang-undang. Interpretasi atau menafsir undang-undang (*wetsuitleg*) menurut ajaran hukum sebenarnya adalah alat pembantu dalam memberi arti, maksud atau rasio terhadap suatu ketentuan undang-undang” (Isra, 2010, hal. 76).

Adapun kaitannya konsep penafsiran yang dilakukan oleh MK dalam memaknai otonomi khusus di Aceh dilakukan dengan menggunakan aspek historis dari Aceh dan mengkaji makna MoU Helsinki menurut sistem hukum Indonesia. Selain itu MK juga melakukan penafsiran terhadap undang-undang terkait dengan memberikan pengertian resmi dan konstitusional terkait otonomi khusus di Aceh.

### **3. Makna Otonomi Khusus dalam Penafsiran Hukum Mahkamah Konstitusi**

Dua abad sebelum masehi, Aceh dalam sejarahnya dikenal sebagai pusat perdagangan di Asia Tenggara, yang disinggahi pedagang Timur Tengah menuju ke negeri China. Ketika Islam lahir pada abad ke-6 Masehi, Aceh menjadi wilayah pertama di Nusantara yang menerima Islam. Setelah melalui proses yang panjang, Aceh menjadi sebuah kerajaan Islam pada abad 13 Masehi, yang kemudian berkembang menjadi sebuah kerajaan yang maju pada abad 14 Masehi. Dari sinilah Islam berkembang ke seluruh Asia Tenggara. Pada sekitar abad 15, ketika orang-

orang Barat memulai petualangannya di Timur, banyak wilayah di Nusantara yang dikuasainya, tetapi Aceh tetap bebas sebagai sebuah kerajaan yang berdaulat (Bahri TOB, 2010, hal. 1).

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yang langsung dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat dengan menerbitkan peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana adalah PP Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh, sebagai dasar hukum pendirian partai politik lokal di Aceh, serta keikutsertaan calon independen dalam pelaksanaan pilkada di Aceh.

Dalam pilkada Aceh, keikutsertaan calon independen dan partai politik lokal terjadi pada tahun 2007. 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 keistimewaannya, pelaksanaan demokrasi di Aceh menjadi cerminan nasional, sehingga provinsi lain pun menggelar pilkada dengan mengikutsertakan calon independen, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keikutsertaan calon independen dalam pilkada secara nasional diawali dengan adanya Putusan Nomor 05/PUU-V/2007. Analisis didasarkan pada pertimbangan Putusan Nomor 05/PUU-V/2007 yang menyatakan:

“Bahwa penentuan syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan sepenuhnya

menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, apakah akan menggunakan ketentuan sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 68 Undang-Undang Pemerintahan Aceh ataukah dengan syarat berbeda. Untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), sebelum pembentuk undang-undang mengatur syarat dukungan bagi calon perseorangan, Mahkamah berpendapat bahwa KPU berdasarkan Pasal 8 ayat (3) huruf a dan huruf f Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum berwenang mengadakan pengaturan atau regulasi tentang hal dimaksud dalam rangka menyusun dan menetapkan tata cara penyelenggaraan Pilkada. Dalam hal ini, KPU dapat menggunakan ketentuan Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagai acuan.”

Guna menghindari kekosongan hukum tersebut, maka disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Pemda, dengan mencantumkan keberadaan calon independen secara nasional. Selanjutnya Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, dengan menguji salah satu pasal di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu Pasal 256, menguatkannya kembali posisi calon independen di Aceh secara nasional dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 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 Nomor 108/PHPU.D-IX/2011. Dalam pertimbangan hukumnya, secara garis besar menyatakan bahwa pelaksanaan demokrasi lokal dalam wujud pilkada dengan keikutsertaan calon independen serta korelasi dengan aturan nasional yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tidaklah bertentangan dengan MoU Helsinki.

Mahkamah menyatakan bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Aceh tetap merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 saja, namun juga tetap merujuk pada peraturan perundang-undangan nasional.

## II. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau studi kepustakaan, dengan menelaah Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dengan dasar permohonan yaitu pengujian Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Calon Independen di Aceh. Data yang digunakan dalam menganalisis Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010 yaitu data sekunder dengan bahan hukum primer (buku-buku, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan), sekunder (jurnal, karya ilmiah yang dipublikasikan), dan tersier (internet).

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Penafsiran Hukum Mahkamah Konstitusi Atas Calon Independen Menurut MoU Helsinki dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Aceh

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mempunyai makna tersendiri dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Sebagaimana pendapat Jalil (2005, hal. 143) bahwa pemberian status otonomi bagi Provinsi Aceh diawali dengan adanya konsensus politik yang terjadi, diakibatkan ketegangan situasi keamanan di Aceh.

Hendratno (2009, hal. 238) 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 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 mencalonkan diri sebagai gubernur Papua dan sebagainya.

Konsideran menimbang huruf e Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan bahwa 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. Adapun penekanan otonomi khusus dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dapat dilihat dari

beberapa muatan pasal undang-undang tersebut yaitu:

- a. Pembagian urusan kewenangan pemerintah provinsi, kabupaten/kota;
- b. Hak khusus DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Aceh;
- c. Pengakuan terhadap keberadaan calon independen dalam pilkada;
- d. Penegakan syariat Islam;
- e. Menghidupkan lembaga adat serta menjaga kelestarian adat istiadat di Aceh;
- f. Adanya peradilan syariat Islam;
- g. Pengaturan dan lambang simbol daerah;
- h. Qanun sebagai aturan daerah yang berfungsi melaksanakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Atas dasar klasifikasi muatan otonomi khusus yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 sesuai empat prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD NRI 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).

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

Istilah berbeda lainnya yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 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 Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan istilah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Aceh juga berhak untuk memiliki bendera, lambang, dan himne daerah sebagaimana yang dimakud dalam ketentuan Pasal 246 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Ketentuan tersebut sama dengan yang terdapat di Papua seperti penjelasan sebelumnya.

Merujuk pada Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 yang merupakan cerminan dan menguatkan putusan sebelumnya yaitu Putusan Nomor 05/PUU-V/2007 dan Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, dapat ditekankan bahwa Aceh merupakan daerah otonomi khusus yang mempunyai hak politik yang berbeda dengan daerah provinsi lainnya. Selain itu, Aceh juga mempunyai beberapa keistimewaan tersendiri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh.

Faktor historis di Aceh yang mengukuhkan Aceh sebagai daerah otonomi khusus selain Papua, tidak menjadikan Aceh terpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dengan terikatnya Aceh dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Pada Putusan Nomor 108/PHPU.D-IX/2011 juga telah ditegaskan makna otonomi bagi Aceh di bidang politik, baik dengan penguatan lembaga politik seperti gubernur, DPRA, KIP Aceh, dan calon independen.

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang telah diakomodir ketentuan 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 sampai dengan Pasal 248 UU PA), mengenai Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya (Artikel 1.1.7 MoU, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 97 UU PA), 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 sampai dengan Pasal 79 UU PA), 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 sampai dengan Pasal 64 UU PA), 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 UU PA). 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 sampai dengan Pasal 137 UU PA).

Terkait materi-materi yang diatur dalam MoU Helsinki dan telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 merupakan hak daerah Aceh dalam menentukan rumah tangga daerah sendiri. Selain itu, cakupan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 juga memuat nilai-nilai keistimewaan yang telah diatur sebelumnya melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999, tanpa harus menghapuskan undang-undang tersebut (Piliang, 2010, hal. 13).

Perdebatan politik yang mencuat terjadi akibat kesalahan penafsiran terkait hak Aceh dalam bidang politik, yaitu keberadaan calon independen dan pelaksanaan pemilukada di Aceh. Di mana pengaturan calon independen dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 hanya dapat diselenggarakan satu kali pemilihan dan penetapan lembaga penyelesaian hasil pemilukada Aceh masih dititikberatkan pada Mahkamah Agung, berdasarkan Qanun Aceh tentang Pelaksanaan Pemilukada. Atas dasar dua hal yang diperdebatkan tersebut, menyebabkan salah satu partai politik lokal di Aceh tidak ikut serta sebagai peserta pemilukada. Sehingga hal tersebut dapat menyebabkan polemik politik di Aceh dan atas inisiatif para pihak yang berkepentingan dalam pemilukada melayangkan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

Adapun Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara Nomor 35/PUU-VIII/2010 yaitu menyatakan bahwa keikutsertaan calon independen pada pemilukada pasca tahun 2006 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan MoU Helsinki, dan menetapkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penyelesaian sengketa pemilukada di Aceh sebagaimana diatur dalam

peraturan perundang-undangan. Putusan tersebut juga mengakomodir beberapa putusan sebelumnya yang telah diputuskan dan dijadikan sebagai yurisprudensi oleh Mahkamah Konstitusi. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi terkait calon independen yang dipermasalahkan di Aceh, dapat diselesaikan dengan mengacu pada ketentuan umum yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan terkait lembaga penyelesaian hasil pemilukada di Aceh, ditetapkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemutusnya.

Mahkamah Konstitusi menentukan dalam Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, pada amar putusan, halaman 17-18 yaitu:

Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan amar putusan tersebut menguatkan putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, tanpa mengucilkan ketentuan yang termuat dalam MoU Helsinki. Di mana calon independen dapat diikutsertakan kembali dalam penyelenggaraan pemilukada untuk seterusnya.

Sebagaimana disebutkan oleh Suprantio terkait sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat berpengaruh sangat luas, oleh karena itu setiap putusannya haruslah didasari nilai-nilai filosofi dan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat, yang bertengger nilai-nilai keadilan (Suprantio, 2014, hal. 40). Selain

itu juga, menurut Mahfud MD menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi mengemban tugas mulia untuk menjaga agar semua produk hukum di negara ini tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, apalagi melanggar konstitusi (Mahfud MD, 2009, hal. 7).

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 Nomor 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.

## **B. Pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh Menurut Kehendak UUD NRI 1945**

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 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 kepada pemerintah daerah (Huda, 2009, hal. 54). Namun dengan adanya Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945 menekankan bahwa selain negara kesatuan, Indonesia juga memberikan keluasaan bagi daerah dengan menerapkan konsep otonomi.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, 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 undang-undang 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.

Guna melihat hubungan antara MoU Helsinki dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka dapat ditarik komparasi materi muatan dalam Undang-Undang PA terhadap MoU Helsinki, sebagaimana dituangkan dalam tabel berikut:

**Tabel 1. Komparasi Materi Muatan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006  
tentang Pemerintahan Aceh terhadap MoU Helsinki**

	Materi Muatan MoU	Materi Muatan UU PA	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 sampai dengan Pasal 248 UU PA.	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 sampai dengan Pasal 97 UU PA.	Diakomodir.
3.	1.2.1 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.	diatur dalam BAB XI tentang Partai Politik Lokal dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 79 UU PA.	Diakomodir.
4.	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 sampai dengan Pasal 64 UU PA.	Diakomodir.
5.	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 sampai dengan Pasal 201 UU PA.	Terdapat ketidaksesuaian dengan Pasal 186 UU PA.
6.	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 UU PA.	Diakomodir.
7.	1.3.5 Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh.	diatur dalam BAB XXII tentang Perekonomian dalam Pasal 167 sampai dengan Pasal 170 UU PA.	Pengaturan hal tersebut tidak secara tegas diatur dalam UU PA.
8.	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 UU PA.

9.	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 sampai dengan Pasal 137 UU PA.	Diakomodir.
	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 sampai dengan Pasal 231 UU PA.	Sampai saat ini Pasal 229 ayat (1) tentang Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi belum diakomodir.

Sumber: Lusia (2010, hal. 46)

Penuangan butir MoU Helsinki dalam Undang-Undang Nomor 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 merupakan perwujudan keistimewaan Aceh sebagai provinsi yang dilandasi dengan penegakan syari'at Islam. Daerah Istimewa Aceh bertalian dengan pelaksanaan syari'at Islam. Hal ini bisa kita telaah dalam diktum beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Beberapa bunyi pasal semakin menguatkan akan pendapat dari ahli hukum pemerintahan daerah tersebut.

Berdasarkan 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 akhlak, meliputi ibadah, hukum keluarga, hukum perdata, hukum pidana, peradilan, pendidikan, dakwah, syiar serta pembelaan Islam. 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.

Selain aspek keislaman, keistimewaan yang dimiliki Aceh menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yaitu terkait lambang dan bendera Aceh yang 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 di atas kepentingan pribadi dan golongan, meningkatkan ketenteraman 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 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 partai politik lokal Aceh untuk berkompetisi di pemilu legislatif tingkat Aceh dan kabupaten/kota menjadi ciri lain.

Sebagaimana cita-cita dari Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 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 beridentitas keislaman. Adapun keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, pranata adat di Aceh dapat dipertahankan dengan adanya kelembagaan *wali nanggroë*. Selain itu,

nilai-nilai keistimewaan yang ada di Aceh tetap terakomodir sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.

#### IV. KESIMPULAN

Penafsiran hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, menitikberatkan pada aspek konstitusionalitas MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dengan konsep otonomi dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945. Penekanan Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010 yaitu otonomi khusus bagi Aceh bidang politik, dengan keikutsertaan calon independen dalam pemilu yang mengikuti perkembangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Pemberian otonomi khusus bagi Aceh merupakan manifestasi dari kesepakatan damai bagi Aceh melalui MoU Helsinki yang dipenuhi oleh pemerintah dengan wujud otonomi khusus, dan otonomi khusus lebih bercirikan pada kewenangan pemerintah Aceh dalam hal pembangunan dan politik daerah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Sementara nilai keistimewaan Aceh tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999.

Otonomi khusus di Aceh menurut MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 lebih mencerminkan pada aspek politik, HAM, urusan pemerintah Aceh, adanya nilai syari'at Islam serta adat istiadat. Adapun pelaksanaan otonomi khusus di Aceh yang diakomodir dalam MoU Helsinki merupakan cerminan kesepakatan damai antara dua belah pihak yang sedang bertikai. Sejatinya, MoU Helsinki, menurut Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, sudah mencerminkan otonomi khusus

dan hak-hak politik yang ada di Aceh dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Namun terdapat beberapa butir-butir yang tertuang dalam MoU Helsinki yang diejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 belum sepenuhnya dipenuhi oleh pemerintah, sehingga menghambat pelaksanaan otonomi khusus selain bidang politik.

## V. SARAN

Disarankan kepada Pemerintah Aceh agar dapat mematuhi Putusan Nomor 35/PUU-VIII/2010, dengan merevisi ketentuan Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilu di Aceh, dengan mengakomodir ketentuan calon independen agar selaras dengan ketentuan MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Disarankan kepada Pemerintah Aceh, dan pemerintah pusat khususnya agar dapat menghormati hak-hak politik warga Aceh yang hendak mengikuti pemilu pada lewat jalur independen tanpa terhalangi oleh kebijakan daerah maupun kebijakan nasional. Serta diharapkan seluruh komponen negara agar mensukseskan segala aturan hukum yang diamanahkan oleh MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 agar cepat terealisasi sebagaimana mestinya.

## DAFTAR ACUAN

Aceh Institute. (2010). *Rangkeum 2009, (Olah-pikir Aceh Institute di media)*. Banda Aceh: Aceh Institute Press.

Agusman, D. D. (2010). *Hukum perjanjian internasional kajian teori & praktek Indonesia*. Bandung: PT. Refika Aditama.

Aguswandi & Large, L. (2008). *Rekonfigurasi politik: Proses perdamaian Aceh*. London: Conciliation Resource.

Aldyan, M. (2014). *Penafsiran & konstruksi hukum*. Diakses dari <<http://masyarakathukum.blogspot.com/2008/03/macam-macam-penemuan-hukum.html>>

Angkat, N. A. (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.

Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Astawa, I. G. P. (2009). *Problematika hukum otonomi daerah di Indonesia*. Bandung: Alumnus.

Bahri TOB, H. (2010, Juli 28). *Otonomi khusus Aceh*, Makalah Pembahas Khusus disampaikan pada FGD tentang “Kedudukan Daerah Istimewa/ Daerah Khusus Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia.” Jakarta: BPHN.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1990). *Kamus besar bahasa Indonesia*. Cetakan ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.

Fatwa, A. M. (2009). *Potret konstitusi pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

Hadjon, P. M. (2008). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Cet. 10. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hendratno, E. T. (2009). *Negara kesatuan, desentralisasi & federalisme*. Jakarta: Graha

- Ilmu dan Universitas Pancasila Press.
- Huda, N. (2009). *Otonomi daerah filosofi, sejarah perkembangan & problematika*. Cet. II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Isra, S. (2010). Purifikasi proses legislasi melalui pengujian undang-undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 7(1) Maret 2010.
- Jalil, H. (2005). *Eksistensi otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam negara kesatuan RI berdasarkan UUD 1945*. Bandung: CV Utomo.
- Kelsen, H. (2010). *General theory of law & state*. Muttaqien, R. (Ed.). Cet. V. Bandung: Nusa Media.
- Loth, M. A. (2007). *Bahasa & hukum, sebuah metodologi kecil*. Doludjawa, L. (Ed.) Jakarta: Direktorat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Lusia, H. (2010). *Mediasi yang efektif dalam konflik internal studi kasus: Mediasi crisis management initiative dalam proses perdamaian gerakan Aceh merdeka & pemerintah Republik Indonesia*. Tesis. Jakarta: Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Program Pasca sarjana Departemen Hubungan Internasional, Universitas Indonesia.
- Mahfud MD, Moh. (2009). *Konstitusi & hukum dalam kontroversi isu*. Jakarta, Rajawali Press.
- \_\_\_\_\_. (2009, September 8). *Konstitusi Negara*. Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014. Jakarta: Ball Room Hotel Harris Tebet.
- Mahkamah Konstitusi RI (MK RI). (2006). Menelusik tafsir konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 3(3). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Perkembangan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari berpikir hukum tekstual ke hukum progresif)*. Hasil Penelitian. Padang: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI). (2003). *Panduan dalam memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Marzuki, L. (2006). *Berjalan-jalan di ranah hukum, pikiran lepas Prof. DR. Laica Marzuki, S.H.* Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Nasution, F. A. (2009). *Pemerintahan daerah & sumber-sumber pendapatan daerah*. Jakarta: PT. Sofmedia.
- Piliang, I. J. (2010). *Pengaruh sistem lambang & separatisme GAM terhadap RI*. Yogyakarta: Ombak.
- Prasojo, E. (2009). *Reformasi kedua melanjutkan estafet reformasi*. Jakarta: Salemba.
- Pratomo, E. (2011). *Hukum perjanjian internasional (pengertian, status hukum & ratifikasi)*. Bandung: PT Alumni.
- Supranto, S. (2014). Daya ikat putusan Mahkamah Konstitusi tentang “testimonium de auditu” dalam peradilan pidana: Kajian putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-VIII/2010). *Jurnal Yudisial*, 7(1), 34-52.
- Syahuri, T. (2011). *Tafsir konstitusi berbagai aspek hukum*. Jakarta: Kencana.
- Yoesoef, M. D. et.al. (2009). *Sejarah lahirnya UU PA*. Banda Aceh: Kerjasama Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretaris Dewan Rakyat Aceh.