

**KEDUDUKAN MEMORANDUM OF
UNDERSTANDING(MOU) HELSINKI DALAM
PEMBENTUKANUNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN
2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

QONITA ROYANI SALPINA
Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara
NIM: 140105067

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
DARUSSALAM - BANDA ACEH
2018 M/1439 H

**KEDUDUKAN MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU) HELSINKI
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006
TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
Darussalam Banda Aceh Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S1) Dalam Ilmu Hukum Islam

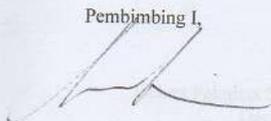
Oleh:

OONITA ROYANI SALPINA

Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara
NIM: 140105067

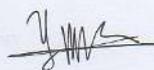
Disetujui untuk Diuji/Di Munaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,



Prof. Dr. Rusdi Ali Muhammad, SH
NIP : 195207091977031001

Pembimbing II,



Yenny Sri Wahyuni, SH., MH
NIP : 198101222014032001

**KEDUDUKAN MEMORANDUM OF UNDERSTANDING HELSINKI
(MOU) DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11
TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

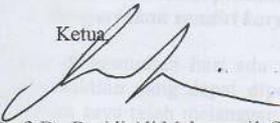
SKRIPSI

Telah Diuji oleh Panitia *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program
Sarjana (S-I) Dalam Ilmu Hukum Islam

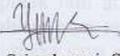
Pada Hari/Tanggal: Rabu, 1 Agustus 2018
18 Dzulkaidah 1439 H

di Darussalam-Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Sripsi

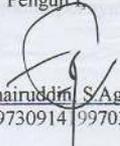
Ketua


Prof. Dr. Rusjdi Ali Muhammad, SH
NIP: 195207091977031001

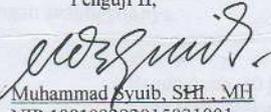
Sekretaris,


Yenny Sriwahyuni, SH., MH
NIP: 198101222014032001

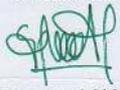
Penguji I,


Dr. Khairuddin S.Ag., M.Ag
NIP:197309141997031001

Penguji II,


Muhammad Syuib, SH., MH
NIP:198109292015031001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
Darussalam - Banda Aceh


Muhammad Siddiq, MH., Ph.D
NIP: 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Qonita Royani Salpina
NIM : 140105067
Prodi : HTN
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.
2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.
3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.
4. Tidak melakukan pemampulasian dan pemalsuan data.
5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 30 Juli 2018
Yang Menyatakan



(Qonita Royani Salpina)

ABSTRAK

Nama : Qonita Royani Salpina
NIM : 140105067
Fakultas/Prodi : Syariahdan Hukum / Hukum Tata Negara (HTN)
Judul : Kedudukan Memorandum Of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
Tanggal Sidang : 1 Agustus 2018/ 19 Dzulkaidah 1439 H
Tebal Skripsi : 68 Halaman
Pembimbing I : Prof. Dr. Rusjdi Ali Muhammad, SH
Pembimbing II : Yenny Sriwahyuni, SH, MH
Kata kunci: *MoU Helsinki, UUPA, dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

MoU Helsinki antara Pemerintah RI dan GAM bertujuan untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai. Pada poin perjanjian MoU Helsinki diamanatkan untuk membentuk Undang-Undang Pemerintahan Aceh, dan diharapkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dapat mengakomodir perjanjian tersebut. Pertanyaan penelitian dalam skripsi ini adalah bagaimana kedudukan MoU Helsinki dalam pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh serta apakah pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh sudah sesuai dengan teknik pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan memahami hierarki peraturan perundang-undangan, serta asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Sumber data yang digunakan adalah melalui kepustakaan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan menghasilkan data yang bersifat perspektif analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan MoU Helsinki pada pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan cikal bakal dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagaimana telah diamanatkan pada poin perjanjian MoU Helsinki. Sebagian ketentuan perjanjian telah diakomodir dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh, namun ada beberapa ketentuan MoU Helsinki yang tidak diakomodir atau tidak tegas diatur dalam UUPA. Secara teoritis harusnya dalam konsideran memuat latar belakang dibentuknya sebuah peraturan perundang-undangan, dan konsideran haruslah memuat landasan sosiologis sebagai salah satu landasan yang mutlak dan harusnya ada dalam setiap undang-undang. Mengenai teknik pembentukan undang-undang, maka pembentukan Undang-

UndangPemerintahan
sudahsesuaidenganteknispembentukanperaturanperundang-
undanganebagaimanadimuatpadaUndang-UndangNomor
2004TentangPembentukanPeraturanPerundang-Undangan.

10

Aceh
Tahun

KATA PENGANTAR

الرَّحِيمَ الرَّحْمَانِ الرَّحِيمِ

Segalapujidansyukurpenulisucapkankehadirat Allah SWT, yang telahmemberirahmatsertakarunia-
Nyakepadakitase-mua.ShalawatberiringsalamkepadaNabi Muhammad SAW, keluargadansahabatnyasekalian yang telahmembawaumatmanusiadarialamjahiliyahkealam yang penuhdenganilmupengetahuan.

Alhamdulillahberkatrahmat Allah danhidayah-
Nyapenulistelahdapatmenyelesaikanskripsiinidenganjudul “Kedudukan Memorandum Of Understanding (Mou) Helsinki DalamPembentukanUndang-UndangNomor 11 Tahun 2006 TentangPemerintahan Aceh”. Skripsiinidisusununtukmelengkapidanmemenuhisyaratmemperolehgelarsarjana di FakultasSyari’ahdanHukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

Proses penyelesaiankaryailmiahinitidakterlepasdaridoronganperhatianbanyakpihak yang tidakdapatdisebutpersatu, kendatidemikian rasa hormatdanpujisyukurpenulisutarakankehadiran-
Nyadansemuaindividubaiksecaralangsungmaupuntidaklangsung, makapenulisucapkanbanyakterimakasih.

UcapanterimakasihpenulissampaikankepadabapakProf. Dr. Rusjdi Ali Muhammad, SHselakupembimbing I, dankepadaibuYenniSriwahyuni, SH,

MH sebagai pembimbing II, yang telah bersedia meluangkan waktu dan mencurahkan pikirannya memberikan bantuan, untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam menyelesaikan skripsi ini.

Rasa hormat dan ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Rektor UIN Ar-Raniry, Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum, Wakil Dekan, Ketua Jurusan Hukum Tata Negara, Penasehat Akademik serta seluruh staf pengajar/Dosen yang telah membekali ilmu yang bermanfaat kepada penulis sejak semester pertama sampai semester terakhir.

Ucapan terima kasih yang sangat istimewa kepada Ayah, Mamak dan juga Bunda sebagai orang tua penulis, berkat do'a dan dukungan baik moral maupun materi penulis dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Ucapan terima kasih kepada kakak dan adik-adik penulis yang selalunya memberikan dorongan dan motivasi selama ini demi kesuksesan penulis untuk masa yang akan datang. Ucapan senada penulis sampaikan kepada sahabat-sahabat seperjuangan Jurusan HTN angkatan 2014, khususnya HTN Unit 02 terima kasih atas segala dukungan dan semangat yang telah diberikan, sehingga skripsi ini selesai.

Tidak ada satupun yang sempurna di dunia ini, sama halnya dengan skripsi ini yang masih jauh dari kesempurnaan, dari segi isi maupun tata penulisannya. Kebenaran datangnyadari Allah dan kesalahan itu datang dari penulis sendiri, untuk itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritikan yang bersifat membangun

demi penulis karyailmiah ini. Harapan penulis semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Amin Yaa Rabbal 'Alamin.

Banda Aceh, 19 Juli 2018

Penulis

TRANSLITERASI

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/1987

1. Konsonan

No	Arab	Latin	Ket	No	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		16	ط	ṭ	t dengan titik di bawahnya
2	ب	B		17	ظ	ẓ	z dengan titik di bawahnya
3	ت	T		18	ع	‘	
4	ث	ṡ	s dengan titik di atasnya	19	غ	g	
5	ج	J		20	ف	f	
6	ح	ḥ	h dengan titik di bawahnya	21	ق	q	
7	خ	Kh		22	ك	k	
8	د	D		23	ل	l	
9	ذ	Ẓ	z dengan titik di atasnya	24	م	m	
10	ر	R		25	ن	n	
11	ز	Z		26	و	w	
12	س	S		27	ه	h	
13	ش	Sy		28	ء	’	
14	ص	ṣ	s dengan titik di bawahnya	29	ي	y	
15	ض	ḍ	d dengan titik di bawahnya				

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َـِ	<i>Fathah</i> dan ya	Ai
◌َـِو	<i>Fathah</i> dan wau	Au

Contoh:

كيف : *kaifa*

هول : *haula*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
◌َـِ/ا	<i>Fathah</i> dan alif atau ya	\bar{A}
◌ِـِ	<i>Kasrah</i> dan ya	\bar{I}
◌ُـِ	<i>Dammah</i> dan waw	\bar{U}

Contoh:

قال : *qāla*

رمى : *ramā*

قيل : *qīla*

يقول : *yaqūlu*

4. Ta *Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua:

a. Ta *marbutah* (ة) hidup

Ta marbutah (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta marbutah (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

روضة الاطفال : *raudah al-atfāl/ raudatul atfāl*

المدينة المنورة : *al-Madīnah al-Munawwarah/
al-Madīnatul Munawwarah*

طلحة : *ṭalḥah*

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Hamad Ibn Sulaiman.

2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr; Beirut, bukan Bayrut; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus bahasa Indonesia tidak ditransliterasikan. Contoh: Tasauf, bukan Tasawuf.

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	
ABSTRAK	iv
TRANSLITERASI.....	v
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR ISI.....	xii

BAB SATU: PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Penjelasan Istilah.....	6
1.5 Kajian Pustaka.....	8
1.6 Metode Penelitian.....	10
1.7 Sistematika Pembahasan	12

BAB DUA : TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2.1 Tata Cara Pembentukan Undang-Undang.....	14
2.1.1. Teori Pembentukan Undang-Undang.....	21
2.1.2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	26
2.2 Urgensi Landasan Yuridis, Filosofis, dan Sosiologis dalam Sebuah Peraturan Perundang-Undangan	31
2.3 Kedudukan Sebuah MoU atau Perjanjian dalam Sebuah Undang-Undang	35

BAB TIGA : KEDUDUKAN MOU HELSINKI DALAM PEMBENTUKAN

UUPA

3.1 Sejarah Pembentukan MoU Helsinki	43
3.2 Kedudukan MoU dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh	49

3.3	Teknis Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Menurut Tata Cara Pembentukan Undang-Undang.....	52
3.4	Kekhasan Aceh dalam Konstelasi Politik Indonesia.....	60
BAB EMPAT : PENUTUP		
4.1	Kesimpulan	63
4.2	Saran.....	64
DAFTAR PUSTAKA.....		65
LAMPIRAN-LAMPIRAN		
DAFTAR RIWAYAT HIDUP		

DAFTAR TABEL

Tabel Proses pembuatan Undang-undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Surat Keputusan Pembimbing Skripsi
- Lampiran 2 : Nota Kesepahaman MoU Helsinki
- Lampiran 3 : Daftar Riwayat Hidup

BAB SATU

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Memorandum of Understanding atau yang disingkat dengan MoU adalah nota perjanjian yang ditandatangani masing-masing pihak sebagai suatu pedoman awal tanda adanya suatu kesepakatan diantara mereka. Menurut Munir Fuady, MoU adalah perjanjian pendahuluan, dalam arti nantinya diikuti dan dijabarkan dalam perjanjian lain yang mengaturnya secara detail, karena itu MoU berisikan hal-hal yang pokok saja.¹Pada dasarnya kontrak berawal dari perbedaan kepentingan diantara para pihak. Perumusan hubungan kontraktual tersebut pada umumnya senantiasa diawali dengan proses negosiasi di antara para pihak. Melalui negosiasi para pihak berupaya menciptakan bentuk-bentuk kesepakatan untuk saling mempertemukan lagi sesuatu yang diinginkan.²

Memorandum of Understanding (MoU) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki pada 15 Agustus tahun 2005 merupakan sebuah dokumen legal yang menjelaskan persetujuan antara dua belah pihak, dan harus diakui pula bahwa konflik yang telah berlangsung lama ditambah bencana gempa tektonik yang disusul gelombang tsunami yang menerjang pantai Aceh tanggal 26 Desember 2004 yang mengakibatkan 200.000 orang tewas, membuat pemerintah sepakat untuk

¹Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Keempat*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti , 2002), hlm. 92.

² Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 1.

menyelesaikan konflik Aceh di meja perundingan. Dari perundingan tersebut lahirlah kesepakatan yang dituangkan dalam MoU Helsinki.

Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki terdiri dari 6 (enam) poin yang sudah disepakati antara dua belah pihak. Salah satu isi dari *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka atau disingkat (GAM) adalah tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh dengan membentuk Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-undang yang mengatur pemerintahan Aceh, ini disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 1 Agustus 2006. Ada beberapa point penting dalam undang-undang tersebut, diantaranya: Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Kewenangan Pemerintah meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.³

Terbentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menunjukkan bahwa amanat yang dituangkan dalam MoU Helsinki tersebut telah diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Aceh. Namun, yang menjadi permasalahan di sini ialah pada teknik penyusunan peraturan perundang-undangannya, sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang Nomor

³ Bayu Dardias dkk, *Naskah Diseminasi Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua*, (Yogyakarta: Sekretariat Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM), hlm. 75.

10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Pasal 44 dan tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Namun, untuk saat ini Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sesuai dengan yang tercantum pada pasal 102 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Meskipun demikian, penelitian ini tetap merujuk kembali kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, karena disesuaikan kembali dengan rujukan pada saat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dibentuk.

Dalam lampiran tersebut diatur bahwa pembukaan sebuah peraturan perundang-undangan terdiri atas konsideran, yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran pada konsideran undang-undang atau peraturan daerah memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Landasan filosofis adalah bahwa rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat, yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan dan cita-cita kesusilaan. Landasan sosiologis adalah bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum

yang hidup di masyarakat”. Sedangkan landasan yuridis adalah bahwa peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atas dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembentukan sebuah aturan yang baik harus dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan filosofis.⁵ Dimana landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan politis yaitu bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “Mengingat”.

Jika mengacu pada ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun teknik penyusunan dari teori Jimly Asshiddiqie, tampak ada ketimpangan dalam

⁴ Ida Zuraida, *Teknik penyusunan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 14.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 243.

pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini merupakan amanat dari MoU Helsinki, artinya MoU Helsinki merupakan latar belakang dan alasan pembuatan Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Seharusnya hal ini disebutkan dalam konsideran, sesuai dengan pengertian konsideran yaitu suatu peraturan perundang-undangan memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Karena itu peneliti menjadi tertarik untuk meneliti bagaimana kedudukan *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki dalam pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana kedudukan MoU Helsinki dalam pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh?
- b. Apakah pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh sudah sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan peneliti dalam meneliti masalah Kedudukan MoU Helsinki dalam Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan MoU Helsinki dalam pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.
- b. Untuk mengetahui apakah pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh sudah sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

1.4. Penjelasan Istilah

Disini perlu terlebih dahulu diberikan penjelasan terhadap istilah yang terdapat dalam judul skripsi ini, sehingga tidak menimbulkan salah penafsiran dari para pembacanya. Istilah-istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1.4.1. MoU Helsinki

MoU adalah singkatan dari *Memorandum of Understanding*. Istilah ini berasal dari dua kata, yaitu *memorandum* dan *understanding*. Dalam kamus *Black's Law Dictionary* seperti dikutip salim, *Memorandum* adalah “*is to serve as the basis of future formal contract*” (dasar untuk memulai penyusunan kontrak secara formal pada masa datang). Sedangkan *understanding* adalah “*An implied agreement resulting from the express term of another agreement, whether written or oral*” (pernyataan persetujuan secara tidak langsung terhadap hubungannya dengan persetujuan lain, baik secara lisan maupun tertulis). Jadi, MoU adalah dasar penyusunan kontrak pada masa datang yang didasarkan pada hasil pemufakatan para pihak, baik secara tertulis maupun lisan.⁶

⁶ Salim, Abdullah, Wiwiek Wahyuningsih, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 46.

Menurut Erman Rajagukguk, *Memorandum of Understanding* adalah dokumen yang memuat saling pengertian di antara para pihak sebelum perjanjian dibuat. Isi MoU harus dimasukkan dalam kontrak, sehingga ia memiliki kekuatan mengikat. Salim, dkk memberikan pengertian MoU “Nota kesepahaman yang dibuat antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lain, baik dalam satu negara maupun antar negara untuk melakukan kerjasama dalam berbagai aspek kehidupan dan jangka waktu tertentu”.

MoU Helsinki adalah sebuah perjanjian perdamaian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang dilakukan di Helsinki pada 15 Agustus 2005 yang menghasilkan beberapa kesepakatan penting yang terkait langsung dengan Aceh.

1.4.2. Undang-Undang Pemerintahan Aceh

Undang-undang adalah suatu peraturan/keputusan negara yang tertulis dibuat oleh alat perlengkapan negara yang berwenang (bersama-sama oleh DPR dan Presiden) dan mengikat masyarakat. Undang-undang dalam arti materiil yaitu semua peraturan/ keputusan tertulis yang menurut isinya mengikat setiap orang secara umum dan dibuat oleh penguasa (pusat ataupun daerah) yang sah. Sedangkan Undang-undang dalam arti formal yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh alat perlengkapan negara yang berwenang (bersama-sama oleh DPR dan Presiden).⁷

⁷ Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal. 35.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 1 Agustus 2006. Sesuai dengan yang tertera pada konsideran Undang-Undang Pemerintahan Aceh bahwasannya ada beberapa hal yang di pertimbangkan untuk akhirnya membentuk undang-undang ini, yang pertama yaitu perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

1.5. Kajian Pustaka

Berdasarkan penelusuran pada perpustakaan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh, belum ada yang membahas masalah kedudukan MoU Helsinki dalam pembentukan undang-undang pemerintahan aceh. Namun ada beberapa karya ilmiah lain yang agak mirip dengan rencana skripsi ini.

Pertama skripsi Sumardi Effendi, yang membahas masalah *MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka ditinjau menurut Konsep al-Sulh dalam Islam*. Skripsi ini mengkaji mengenai perjanjian MoU Helsinki apakah sudah sesuai dengan teori perjanjian dalam Islam *al-sulh* atau terdapat perbedaan konsep antara keduanya.

Kedua buku Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Kajian Tentang Konsesus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*. Buku ini menganalisis keberhasilan RI-GAM dalam mencapai konsesus (kesepakatan) normatif yang tertuang dalam MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 sebagai pijakan untuk mengakhiri separatisme di Aceh dalam perspektif resolusi konflik dan integrasi politik. Sebuah proses awal dari proses yang panjang untuk menciptakan integrasi politik yang diidam-idamkan sehingga tercipta keamanan bagi masyarakat Aceh secara langgeng.

Ketiga buku Yusuf Al-Qardhawiy Al-Asyi, *Status Aceh Dalam NKRI Pasca MoU Helsinki Menurut Hukum Internasional*. Buku ini menjelaskan mengenai legal standing GAM dan Pemerintah RI selaku pihak (parties) dalam MoU Helsinki yang cukup fenomenal bagi Bangsa Indonesia dan Aceh secara khusus.

Dari ketiga bahan tersebut, dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang akan diteliti berbeda dengan penelitian dan tulisan-tulisan ilmiah yang ada. Yaitu, dari ketiga kajian pustaka yang digunakan pembahasannya adalah mengenai MoU Helsinki secara umum, yaitu mengenai perbandingan antara perjanjian MoU Helsinki dengan konsep *al-sulh*, analisis keberhasilan RI-GAM dalam mencapai kesepakatan yang tertuang dalam MoU Helsinki, dan mengenai legal standing GAM dan Pemerintah RI selaku pihak (parties) dalam MoU Helsinki. Belum ada yang membahas masalah poin-poin perjanjian yang terdapat didalamnya. Jadi, pada skripsi ini membahas bagaimana sebenarnya pengaplikasian poin perjanjian tersebut dalam kehidupan rakyat Aceh, apakah sudah semua dijalankan. Sehingga

yang ingin dikaji adalah pada poin pertama MoU Helsinki yaitu mengenai kedudukan MoU Helsinki dalam Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

1.6. Metode Penelitian

Dalam penelitian karya ilmiah, metode sangatlah menentukan untuk efektif dan sistematisnya sebuah penelitian.⁸ Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metode merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Metode adalah suatu cara atau jalan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan alat-alat tertentu.⁹ Metode penelitian yang digunakan dalam pembahasan penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).¹⁰

1.6.1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah kualitatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dimana peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini juga dilakukan dengan menelaah semua

⁸ Husaini Usman, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hlm. 41.

⁹ Sutrisno Hadi, *Metode Penelitian Hukum*, (Surakarta: UNS Press, 1989), hlm. 4.

¹⁰ Muhammad Nazir, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghailia Indonesia, 1999), hlm.

undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.

1.6.2. Metode pengambilan data

Dalam penelitian ini, peneliti perlu mengkaji dan menelaah undang-undang dan berbagai dokumen baik berupa buku atau tulisan yang berkaitan dengan bahasan kedudukan MoU Helsinki dalam Undang-Undang Pemerintah Aceh. Dalam penulisan ini, penulis menggunakan bahan hukum yang terbagi menjadi tiga bahan hukum, yaitu:

1.6.2.1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum dalam hal ini memuat beberapa rujukan utama yaitu isi perjanjian MoU Helsinki, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.6.2.2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar. Untuk itu perlu dipelajari Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian atau pendapat pakar hukum serta sumber data pendukung yang diperoleh dari buku-buku yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

1.6.2.3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah Kamus Hukum, Ensiklopedi serta bahan lainnya yang berkaitan dengan objek masalah yang diteliti.

1.6.3. Teknik penulisan

Mengenai teknik penulisan yang digunakan dalam penulisan ini penulis berpedoman pada buku *Panduan Penulisan Skripsi* Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh Tahun 2014.

1.7. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemecahan masalah dan memahami tulisan ini, penulis menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab satu merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian pustaka, penjelasan istilah, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab dua membahas teori-teori yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, urgensi landasan yuridis, filosofis, dan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta kedudukan MoU dalam sebuah undang-undang.

Bab tiga membahas sejarah pembentukan MoU Helsinki, kedudukan MoU Helsinki dalam pembentukan Undang-Undang Pemerintah Aceh dan apakah pembentukan Undang-Undang Pemerintah Aceh sudah sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab empat merupakan bab penutup, didalamnya penulis akan mengambil beberapa kesimpulan dari bab-bab terdahulu dan akan mengajukan beberapa saran yang berhubungan dengan pembahasan penelitian ini

BAB DUA

TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2.1. Tata Cara Pembentukan Undang-Undang

Istilah perundang-undangan (*legislation, gesetzgebung, atau wetgeving*;) mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah *legislation* diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, sedangkan istilah *gesetzgebung* diartikan dengan pengertian perundang-undangan, istilah *wetgeving* diartikan dengan membentuk undang-undang, dan keseluruhan daripada undang-undang negara.¹¹ Dalam *juridisch woordenboek* istilah *wetgeving* diartikan sebagai:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pemebentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai :

- a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu Undang-Undang

¹¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundangundangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 10.

Dasar 1945 sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.

- b. kedua berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.¹²

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ada tiga hal yang perlu diperhatikan. Pertama adalah masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa. Kedua adalah masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang. Ketiga adalah masa depan yang dicita-citakan, serta perlu mempertimbangkan heterogenitas hukum yang terdiri atas hukum adat, hukum Islam, hukum agama lainnya, hukum positif, serta Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang tertinggi, serta merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-

¹² Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), Cet. Ke 1 hlm. 5.

undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.¹³

Selain memperhatikan asas hukum, pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pertama, yaitu harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila yaitu merealisasikan prinsip-prinsip keadilan yang terkandung di dalam Pancasila ke dalam norma hukum, sehingga menghasilkan kepastian, keadilan, dan manfaat.¹⁴ Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁵

Selain itu, konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia. Konsep mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia yang paling utama adalah perlindungan hak dalam memperoleh keadilan. Di dalam nilai-nilai Pancasila, Hak Asasi Manusia tercermin dari sila ketiga yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Memanusiakan manusia sebagai makhluk yang beradab serta memberikan keadilan seluas-luasnya bagi manusia dalam perlindungan hak dan kewajibannya yang dilakukan oleh negara.

¹³ Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm. 140.

¹⁴ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: FH Unika Parahyangan, 2010), hlm. 88.

¹⁵ Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, (Semarang: Badan Penerbit Undip) hlm. 119.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga harus mengedepankan asas *equality before the law*. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak bagi manusia dalam memperoleh keadilan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum karena hukum dibentuk untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan, sehingga dalam proses perlindungannya hukum tidak memandang kondisi strata sosial seseorang dalam memperoleh perlindungan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan jika mengedepankan asas *equality before the law* akan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang mampu melindungi seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh perlindungan hukum termasuk perlindungan dalam memperoleh keadilan.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Asas-asas peraturan perundang-undangan merupakan landasan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik, jika suatu peraturan perundang-undangan tidak mengindahkan asas-asas peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan perundang-undangan tidak akan memberikan tujuan hukum yang baik, tidak memberikan keadilan dan manfaat bagi orang banyak. Oleh karena itu, asas-asas peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Untuk selanjutnya, konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat secara demokrasi. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat Indonesia. Lembaga kredibel ini meliputi pemegang kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasar modal demokrasi, maka konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat, dan dengan mandat yang sah dari rakyat memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki kekuatan hukum yang sah yang diakui oleh seluruh masyarakat dalam memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat.¹⁶

Pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan dilaksanakan secara berkesinambungan. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu idea tau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun oleh Pemerintah, kemudian pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan.

¹⁶Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Perspektif*, VOL.XXI, No. 3, September (2016).

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu:

- a. Proses persiapan pembentukan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Pemerintah, di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat, atau di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah,
- b. Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat,
- c. Proses pengesahan oleh Presiden, dan
- d. Proses pengundangan (oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan).

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang materil. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*, asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste organ*, asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids*

beginsel, asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*, serta asas konsensus atau *het beginsel van consensus*.¹⁷

Sesuai dengan asas negara hukum di Indonesia, maka asas-asas formal pembentukan peraturan yang baik meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan.¹⁸ Sedangkan yang termasuk ke dalam asas-asas materiil yaitu, asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, sesuai dengan hukum dasar negara, sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.¹⁹

Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.²⁰ Pembentukan peraturan perundang-undangan belum sesuai dengan Pancasila dikarenakan masih banyak perbedaan paradigma tentang Pancasila dan perdebatan-perdebatan tentang kebenaran Pancasila sehingga jelas, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan sesuai dengan substansi Pancasila yang mencerminkan keadilan. Terbukti banyaknya judicial review terhadap produk

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 228.

¹⁸ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 228.

²⁰ Basuki Rekso Wibowo, *Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum*, (Pro Justitia: Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1997), hlm. 62.

undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Diperlukannya persamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

2.1.1. Teori Pembentukan Undang-Undang

Pada saat ini, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan para sarjana Indonesia masih menggunakan cara berfikir yang didasarkan pada dua ajaran yang dianggap sebagai kebenaran mutlak, yaitu ajaran mazhab sejarah dari Von Savigny dan teori keputusan Ter Haar. Menurut Von Savigny, hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh bersama-sama dengan masyarakat yang bersangkutan. Sementara itu, Ter Haar dengan teori keputusan mengemukakan bahwa kebiasaan yang diakui penguasa dalam keputusan inilah yang dinamakan hukum.²¹

Sunaryati Hartono berpendapat bahwa saat ini, kedua pendapat atau teori tersebut tidak lagi dapat diandalkan dalam suasana pembangunan nasional yang berencana menuju pembentukan sistem hukum nasional. Landasan teori yang digunakan adalah:

- a. Teori kredo atau syahadat, yang merupakan kelanjutan dalam prinsip tauhid dalam filsafat hukum Islam. Prinsip tauhid menghendaki setiap orang yang menyatakan dirinya beriman kepada Allah SWT untuk tunduk kepada perintah Allah sekaligus tunduk kepada Rasul dan sunnahnya. Teori Kredo ini sama dengan teori otoritas hukum yang dijelaskan HAR

²¹ Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm. 29.

Elbb yang menyatakan bahwa orang Islam yang telah menerima Islam sebagaimana harus menerima otoritas hukum Islam atas dirinya.

- b. Teori *receptive exit* yang diciptakan Hazarin. Ia berpendapat bahwa setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dan penetapan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai Undang-Undang Negara Republik Indonesia, semua peraturan Hindia Belanda yang berdasarkan teori *receptie* tidak berlaku lagi. Sebab teori ini juga bertentangan dengan Al-Qur'an dan As-Sunnah, serta bertentangan dengan Pasal 29 ayat (1) "Negara berdasar atas ketuhanan yang Maha Esa" dan ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu." Teori *receptive exit* ini dikembangkan Sayuti Thalib dengan nama teori *receptio a contrasio*.
- c. Teori *receptio a contrasio* yang menyatakan bahwa hukum adat berlaku bagi orang Islam apabila tidak bertentangan dengan agama Islam. Teori ini juga berlaku bagi selain agama Islam.²²

Untuk merumuskan dan menyusun rencana-rencana pembangunan di segala bidang kehidupan, khususnya bidang hukum, baik rencana jangka pendek, rencana jangka menengah, maupun rencana jangka panjang yang akan dilaksanakan oleh unsur pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Umat Islam pada khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya wajib mengikuti petunjuk Tuhan Yang Maha Esa, karena kita wajib mengikuti Allah SWT dan

²²*Ibid.*

Rasul-Nya serta pemerintah (peraturan perundang-undangan). Perintah ini disebutkan dalam surat An-Nisa' ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan ulil amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (Sunnah-Nya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama bagimu dan lebih baik akibatnya.”

Ayat ini memerintahkan kita untuk taat kepada Allah, taat kepada Rasulullah, dan taat kepada penguasa. Oleh karena itu, kita wajib mengamalkan peraturan Allah, peraturan Rasul-Nya dan peraturan yang dibuat oleh pemimpin atau penguasa, dalam hal ini pemerintah berupa peraturan perundang-undangan atau qanun, baik yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, hendaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang

baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.²³ Hukum yang hidup dalam masyarakat digali dan dirumuskan menjadi sebuah dasar Negara yaitu Pancasila. Oleh karena itu, hukum yang baik harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang merupakan adaptasi nilai yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat. Pancasila merupakan satu-satunya pedoman dasar bagi bangsa Indonesia dalam membentuk hukum yang baik yang memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan kata lain, keadilan diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang mengadopsi nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang berupa prinsip-prinsip keadilan.

Dalam membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundang-undangan di pegang beberapa prinsip: *Pertama*, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. *Kedua*, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *lex posteriori derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau *posterior* mengesampingkan hukum yang lama atau *prior*. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. *Ketiga*, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *lex specialis derogat legi*

²³ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 74.

generali adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*.²⁴

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, selain berlaku tiga prinsip diatas, juga ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar yakni :

- a. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara),
- b. *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara),
- c. *Formell gesetz* (undang-undang formal),
- d. *Verordnung en autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom).²⁵

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: PT Liberty, 2007), hlm. 33.

Sebagai negara hukum yang mempunyai jenjang hukum, harus mementingkan hierarki perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berpedoman pada beberapa hal. *Pertama* adalah ideologi bangsa yaitu cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila. *Kedua* adalah norma fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila. *Ketiga* adalah asas-asas negara berdasar atas hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar konstitusi.²⁶

2.1.2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berisi XIII Bab dan 58 pasal, ditetapkan tanggal 22 Juni 2004 dan diundangkan pada 22 Juni 2004 di Jakarta. Produk hukum ini tercatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No 53.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan, jenis, hierarki, dan, perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang, pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan

²⁵ Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 170.

²⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, hlm. 223

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, pengundangan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain mengenai pembentukan Peraturan Presiden, dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Selain materi tersebut, juga terdapat teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang ditempatkan pada Lampiran Undang-Undang ini. teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah.

Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsepsi negara hukum mengandung pengertian bahwa negara memberikan perlindungan hukum bagi warga negara melalui pelebagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak dan menjamin hak asasi manusia. Menurut Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.²⁷ Kemudian Dwi Winarno menjelaskan bahwa negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya berdasarkan atas hukum²⁸. Selanjutnya Abu Daud Busroh, Abu Bakar Busroh mengemukakan bahwa negara hukum adalah negara

²⁷Moh, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinarbakti, 1981), hlm. 153

²⁸Dwi Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 104.

yang berdasarkan hukum, dimana segala kewenangan dan tindakan-tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum²⁹.

Proses pembentukan undang-undang, selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, proses pembuatan undang-undang diatur dalam Pasal 15 s.d. Pasal 23, Pasal 32 s.d. Pasal 39, dan Pasal 40 s.d. Pasal 52. Sedangkan, dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, pembentukan Undang-Undang diatur dalam Pasal 142 s.d. 163. Proses selengkapnya, juga dapat dilihat pada Tata Tertib DPR mengenai Tata Cara Pembentukan Undang-undang. Berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 27 Tahun 2009 dan Tata Tertib DPR. Dari ketiga aturan tersebut dapat disimpulkan proses pembentukan undang-undang adalah sebagai berikut:

- a. Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- b. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁹Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asaz-Asaz Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hlm. 110.

- c. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
- d. Rancangan Undang-Undang tersebut kemudian disusun dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun serta dibuat pula dalam jangka waktu tahunan yang berisi Rancangan Undang-Undang yang telah diurutkan prioritas pembahasannya.
- e. Setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Rancangan Undang-Undang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi UU, serta Rancangan Undang-Undang pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Perpu.
- f. Pimpinan DPR memberitahukan adanya Rancangan Undang-Undang dan membagikan Rancangan Undang-Undang kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna.
- g. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan Rancangan Undang-Undang tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.
- h. Selanjutnya Rancangan Undang-Undang ditindak lanjuti dengan dua tingkat pembicaraan.

- i. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus.
- j. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi.
- k. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna berisi:
 - 1) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I,
 - 2) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna dan,
 - 3) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
- l. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak.
- m. Rancangan Undang-Undang yang membahas tentang Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan, Pemekaran, dan Penggabungan Wilayah, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dilakukan dengan melibatkan DPD tetapi hanya pada pembicaraan tingkat I saja.

- n. Dalam penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, termasuk pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau Rancangan Undang-Undang kepada DPR melalui pimpinan DPR dan/atau alat kelengkapan DPR lainnya.
- o. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia.³⁰

2.2. Urgensi Landasan Yuridis, Filosofis dan Sosiologis Dalam Sebuah Peraturan Perundang-undangan

Dalam sebuah peraturan perundang-undangan bagian pendahuluan pada dasarnya memuat pembahasan mengenai konsideran, dimana konsideran memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.³¹ Konsideran yang terdapat dalam setiap undang-undang, pada pokoknya, berkaitan dengan lima landasan pokok, yaitu:³²

³⁰ Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 159.

³¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010) hlm. 108.

³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), hlm. 170.

a. Landasan filosofis

Undang-Undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu, Undang-Undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan. Karena itu, dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung didalam setiap undang-undang. Artinya, pancasila itulah yang menjadi landasan filosofis semua produk undang-undang Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

b. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam Undang-Undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian,

norma hukum yang tertuang dalam Undang-Undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Syaukani dan Thohari, menyebutkan bahwa bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat.³³ Hart mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan sebuah fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek yang harus kita perhatikan, Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekedar kepatuhan atau penerimaan, karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gillisen dan Gorle sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.³⁴

c. Landasan yuridis

Landasan yuridis dalam perumusan setiap Undang-Undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “Mengingat”. Dalam konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat ketentuan UUD 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat, serta Undang-Undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan, harus jelas disebutkan

³³Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25.

³⁴H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 311.

nomornya, judulnya, dan demikian pula dengan nomor dan tahun Lembaran Negara dan tambahan Lembaran Negara.

d. Landasan politis

Landasan politis dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan Undang-Undang yang bersangkutan. Undang-Undang adalah media untuk menuangkan kebijakan operasional, tetapi kebijakan itu harus bersumber dari ide-ide, cita-cita, dan kebijakan-kebijakan politik yang terkandung dalam konstitusi, baik yang tertulis dalam UUD 1945 ataupun yang hidup dalam konvensi ketatanegaraan dan kenyataan hidup bernegara dari waktu ke waktu.

e. Landasan administratif

Dalam konsideran “Menimbang”, yang perlu dimuat adalah landasan filosofis, sosiologis, dan politis. Konsideran “Mengingat” berisi landasan yuridis-normatif, sedangkan konsideran “Memperhatikan” memuat landasan yang bersifat administratif. Terkadang ada Undang-Undang yang tidak mencantumkan konsideran memperhatikan ini sama sekali. Dalam hal demikian berarti, pembentuk undang-undang tidak menganggap perlu mencantumkan landasan yang bersifat administratif tersebut dalam konsideran secara formal, karena dianggap sudah dengan sendirinya mendapat perhatian sebagaimana mestinya.

Kelima landasan yang bersifat filosofis, sosiologis, politis, yuridis, serta landasan yang bersifat administratif merupakan landasan pokok bagi berlakunya norma-norma yang terkandung di dalam Undang-Undang tersebut. Empat landasan pertama yaitu landasan filosofis, sosiologis, politis, yuridis bersifat mutlak, sedangkan satu landasan terakhir, yaitu landasan administratif bersifat fakultatif. Mutlak, artinya harus selalu ada dalam setiap Undang-Undang, Sedangkan landasan administratif tidak mutlak harus selalu ada. Dicantum tidaknya landasan administratif itu tergantung kepada kebutuhan. Bahkan, terkadang landasan filosofis juga tidak dibutuhkan secara mutlak.³⁵

2.3. Kedudukan Sebuah MoU Atau Perjanjian Dalam Sebuah Undang-Undang

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setiap lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang harus mengikuti mekanisme-mekanisme yang telah diatur pada aturan-aturan yang telah ditetapkan. Seperti mengenai konsep pembentukan peraturan perundang-undangan, yang paling utama adalah harus sesuai Konsep negara hukum pancasila yaitu dengan merealisasikan prinsip-prinsip keadilan berupa nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila ke dalam norma hukum, sehingga nilai-nilai Pancasila yang mengandung kebenaran tentang keadilan harus direalisasikan ke dalam norma hukum yang menghasilkan kepastian, keadilan, dan manfaat. Selain itu peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu juga harus sesuai dengan *sociological jurisprudence* atau sesuai dengan hukum yang hidup di dalam

³⁵ *Ibid.*

masyarakat, seperti pendapat Rasidji, hukum yang baik harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang merupakan adaptasi nilai yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa dalam pembentukan peraturan-perundangan yang baik sangat diperlukan memperhatikan *sociological jurisprudence* atau hukum yang hidup dalam suatu masyarakat. Bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat, karena pada dasarnya menurut Gillisen dan Gorle sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Walaupun dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan pada dasarnya memperhatikan hukum yang hidup dalam suatu masyarakat, namun sebagai negara hukum yang mempunyai jenjang hukum, harus mementingkan hierarki perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi serta memperhatikan sumber hukumnya. Pada hakekatnya, yang dimaksud dengan sumber hukum adalah tempat kita dapat menemukan atau menggali hukumnya.³⁶

Utrecht membedakan dua macam pengertian sumber hukum, yaitu sumber hukum dalam arti formal (*formele zin* atau *sources of law in its formal sense*) dan sumber hukum dalam arti materil (*in materiele zin* atau *sources of law in its material sense*). Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam

³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, hlm. 82.

bentuk tertulis tempat suatu kaidah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti materil adalah tempat asal norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis maupun yang tidak tertulis.³⁷

Sumber hukum materil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Sumber hukum yang termasuk dalam sumber hukum materil diantaranya: Dasar dan pandangan hidup bernegara dan ketentuan-ketentuan politik yang mempengaruhi pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara.³⁸ Sedangkan, sumber hukum dalam artian formal dalam ketatanegaraan terdiri:

- a. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan
- b. Hukum adat ketatanegaraan
- c. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan
- d. Yurisprudensi ketatanegaraan
- e. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan
- f. Doktrin ketatanegaraan.³⁹

Sumber hukum dalam ketatanegaraan Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan B.Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 54.

³⁸ Bagir manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Jakarta: FH UI Press, 2006), hlm. 14

³⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 32.

- b. UU atau PERPU
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah.⁴⁰

Dengan mengutamakan bentuk formalnya itu, sumber norma hukum harus mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum. Oleh karena itu, sumber hukum formal itu harus mempunyai salah satu bentuk sebagai berikut:

- a. Produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu (*regels*)
- b. Perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antara pihak (*contract, treaty*)
- c. Bentuk putusan hakim tertentu (*vonnis*)
- d. Bentuk-bentuk keputusan administratif (*beschikking*) tertentu dari pemegang kewenangan administratif.

Hukum perjanjian merupakan bagian dari hukum di Negara Indonesia yang berkaitan dengan kesepakatan antara pihak satu dengan pihak lainnya. Perjanjian dapat dilakukan oleh berbagai pihak, baik para pihak di dalam negara maupun antar Negara. Hal yang penting dalam perjanjian adalah bahwa sebuah perjanjian terkait dengan tindakan-tindakan hukum. Karena melalui tindakan-tindakan hukum, manusia dapat menyelenggarakan kepentingan dan kewajiban-kewajibannya. Pada dasarnya kepentingan yang dituliskan dalam perjanjian

⁴⁰ Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

adalah kepentingan para pihak sendiri, yang telah dengan suka-rela dan persetujuannya sengaja dibuat.⁴¹

Memorandum of Understanding (MoU) merupakan salah satu bentuk perdamaian dalam hukum internasional sebagaimana dipertegas oleh Salim dan Wiwiek Wahyuningsih bahwa *MoU, Treaty, Agreement, Protocol, Convention, Charter*, dan lain-lain sama dalam aplikasinya.⁴² Hal ini juga didukung oleh Bapak Hukum Internasional Indonesia Mochtar Kusumadja. Bentuk dan istilah-istilah perjanjian secara juridis tidak jauh berbeda satu sama lain karena substansi, mekanisme, dan tujuannya tidak jauh berbeda dan itu sangat tergantung *context* dan kesepakatan para pihak. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional juga dijelaskan bentuk dan nama perjanjian internasional dalam praktiknya cukup beragam, antara lain: *treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary records, process verbal, modus Vivendi, dan letter of intent*".⁴³

Dalam hal ini, suatu kontrak atau perjanjian bermula dari perbedaan kepentingan antara pihak satu dengan pihak lain, sehingga perumusan hubungan kontraktual dimulai dengan proses negosiasi para pihak. Setelah terbentuknya kesepakatan atas kehendak para pihak masing-masing, para pihak akan membentuk suatu proses prakontraktual sebagai nota kesepakatan. Setelah

⁴¹J. Satrio, *Hukum Perjanjian*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 14.

⁴² Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional Cet.ke-2*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 3-5.

⁴³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

terbentuknya nota kesepahaman yang telah disepakati oleh para pihak, maka terwujudnya sebuah kesepakatan untuk adanya kontrak yang pasti. Kontrak tersebut dinamakan sebagai perjanjian yang mengacu kepada Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang syarat umum sahnyanya suatu perjanjian di Indonesia. Namun Pasal 1320 KUH Perdata tersebut tidak mengatur mengenai hal MoU (*Memorandum of Understanding*). Karenanya diperlukan penafsiran untuk membahas tentang kekuatan MoU menurut hukum yang berlaku.

Nota kesepahaman MoU pada konsepnya, merupakan perjanjian yang mengatur pelaksanaan secara teknis operasional tertentu suatu perjanjian induk. Hal ini menggambarkan bahwa MoU tersebut merupakan suatu kesepahaman tentang kedua belah pihak yang bersifat teknis untuk menjalankan perjanjian inti yang disepakati. Namun nota kesepahaman dapat berdiri sendiri dan tidak memerlukan adanya perjanjian induk dan perjanjian ini umumnya dapat segera berlaku setelah penandatanganan tanpa memerlukan pengesahan.

Mengingat bahwa negara Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental, yang menggunakan pola-pola dogmatis, di mana dalam sebuah transaksi dapat segera dibuat perumusan kehendak para pihak dalam sebuah perjanjian. Dalam sistem *civil law*, suatu hal yang tidak diatur dalam perjanjian, akan mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berbeda halnya dengan sistem *common law*, di mana dalam sebuah perjanjian harus telah diatur secara terperinci segala sesuatu termasuk segala kemungkinan yang akan terjadi akibat dari ditandatanganinya sebuah perjanjian.

Oleh karena itu diperlukannya komitmen atau kesepakatan bersama dari para pihak yang terkait untuk mengatur kehendak atau kesepahaman pemikiran yang sejalan dengan tujuan perjanjian antara para pihak.

Negara Indonesia menganut sistem hukum dari *civil law*, di mana setiap anggota masyarakat akan mengacu terhadap ketentuan undang-undang yang lebih tinggi, maka kedudukan MoU (*Memorandum of Understanding*) harus mendapat perhatian karena tidak adanya pengaturan secara eksplisit.

Berbeda halnya dengan sistem *common law*, di mana dalam sebuah perjanjian harus telah diatur secara terperinci segala sesuatu termasuk segala kemungkinan yang akan terjadi akibat dari ditandatanganinya sebuah perjanjian. Dengan kata lain, perlunya komitmen atau kesepakatan bersama dari para pihak yang terkait untuk mengatur kehendak atau kesepahaman pemikiran yang sejalan dengan tujuan perjanjian antara para pihak.

Secara sederhana konsep dari *Memorandum of Understanding* (MoU) adalah suatu nota kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak yang ingin melakukan perjanjian. Akan tetapi, bila *Memorandum of Understanding* (Mou) tersebut juga mengacu kepada Pasal 1320 KUH Perdata, maka ia memiliki kekuatan hukum yang sama dengan kekuatan hukum bagi para pihak yang terlibat berdasarkan perjanjian yang terdapat di dalam sistem hukum Negara Indonesia, yakni sistem hukum *civil law*.

BAB TIGA

KEDUDUKAN MOU HELSINKI DALAM PEMBENTUKAN UUPA

3.1. Sejarah Pembentukan MoU Helsinki

MoU Helsinki adalah sebuah perjanjian perdamaian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dilakukan di Helsinki pada 15 Agustus 2005 yang menghasilkan beberapa kesepakatan penting terkait langsung dengan Aceh. Dalam kaitannya dengan Gerakan Aceh Merdeka, MoU lahir setelah mengalami proses yang sangat panjang.

Gerakan Aceh Merdeka (GAM) merupakan sebuah kelompok yang beranggotakan rakyat Aceh yang bangkit memperjuangkan hak-haknya dengan cara mengkampanyekan pemisahan antara Aceh dan Negara Kesatuan Republik Indonesia karena dianggap telah mengkhianti rakyat Aceh, dimana jasa dan kontribusi rakyat Aceh dalam memperjuangkan kemerdekaan Republik Indonesia dan mengusir penjajah dilupakan oleh Pemerintah Republik Indonesia.

Gerakan Aceh Merdeka mulai diumumkan pada tanggal 4 Desember 1976, oleh sekelompok intelektual Aceh. Ketika itu proklamasi negara Aceh oleh kelompok GAM ini dilakukan secara diam-diam. Meskipun ada teks proklamasi, akan tetapi tidak ada pembacaannya secara terbuka di depan publik. Daerah yang diproklamasi diberi nama baru yaitu Negara Aceh Sumatra. Presiden (wali) dari negara ini adalah

Muhammad Hasan Tiro, seorang cucu dari pahlawan perang Aceh yang sangat terkenal, Teungku Chik Di Tiro.⁴³

Berkenaan dengan konflik Aceh, Pemerintah RI tidak pernah mengakui secara tegas bahwa perlawanan GAM merupakan pembebasan Aceh untuk menuntut kembali kemerdekaannya yang telah diserahkan oleh Belanda kepada Indonesia. Alasan lain perlawanan yang dilakukan GAM terhadap RI yaitu karena Aceh tidak pernah dilibatkan dalam pembentukan Negara RIS pada 14 Desember 1949 dan perjanjian pemindahan kedaulatan secara resmi dari Belanda kepada RIS pada 27 Desember 1949. Pasal 2 Konstitusi RIS tidak menyebutkan Aceh sebagai bagian RIS atau Negara Bagian Indonesia. Menurut Pasal 65 Konstitusi RIS, suatu wilayah dianggap sebagai bagian dari Negara RIS melalui perjanjian sebelumnya, sedangkan Aceh tidak pernah ada perjanjian dengan Negara Bagian Indonesia.⁴⁴

Berdasarkan beberapa permasalahan itulah yang menyebabkan GAM melakukan pemberontakan terhadap pemerintah Indonesia. Bahkan sejak diproklamirkan pada 4 Desember 1976 perjuangan GAM terjadi pasang surut, karena operasi besar-besaran yang dilancarkan militer Indonesia terhadap pejuang Aceh Merdeka, kemudian dilanjutkan dengan penerapan Daerah Operasi Militer (DOM) sejak 1989-1998 yang menyebabkan tidak kurang 6000 warga Aceh meninggal dunia.

⁴³ Nazaruddin Syamsudin, *Integrasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 70.

⁴⁴Yusuf, Al-Qardhawy Al Asyi, *Status Aceh Dalam NKRI Pasca MOU Helsinki Menurut Hukum Internasional*, (Yogyakarta: Grafindo Litera Media, 2014), hlm. 77.

Bersamaan dengan lahirnya era reformasi di Indonesia dan setelah jatuhnya kekuasaan Presiden Soeharto, kejadian ini dimanfaatkan oleh Hasan Tiro yang menetap di Swedia dengan menginstruksikan pengikut-pengikutnya yang masih setia untuk kembali lagi ke Aceh dan mengkampanyekan kembali Aceh Merdeka. Sejak tahun 1998 hingga tahun 2000 kekuatan GAM semakin meningkat. Dengan banyaknya simpati dan dukungan yang diberikan oleh berbagai kalangan untuk GAM, termasuk dari aktivis mahasiswa, membuat GAM semakin besar dan kuat sehingga aparat keamanan banyak yang dibunuh dan ditembak oleh pasukan GAM.

Dari kenyataan itu akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid mengambil keputusan untuk melakukan pendekatan *soft power* untuk meredam gejolak GAM dengan melakukan upaya damai secara intensif sejak tahun 2000 yang difasilitasi oleh Henry Dunant Center (HDC) yang menghasilkan Jeda Kemanusiaan I dan II (Joint Understanding On Humanitarian Pause For Aceh) serta Moratorium Konflik yang ditandatangani pada 12 Mei 2000 di Jenewa, Swiss. Namun, Jeda Kemanusiaan ini berakhir pada 15 Januari 2001 karena tidak menghasilkan kemajuan apapun, bahkan keamanan Aceh semakin tidak stabil.

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan untuk menghentikan konflik Aceh, namun upaya tersebut masih gagal, bahkan pihak HDC mengundang kedua belah pihak untuk berunding di Tokyo yang digelar pada 17 Mei 2003, Pemerintah RI mengajukan tiga syarat perundingan, yaitu GAM mengakui NKRI, Menerima otonomi khusus sesuai UU Nomor 18 Tahun 2001, dan meletakkan senjata, namun

pihak GAM menolak, sehingga pada akhirnya Presiden Megawati Soekarno Putri membatalkan perundingan itu dan mengeluarkan kebijakan menerapkan Daerah Operasi Militer di Aceh pada tanggal 19 Mei 2003.

Kebijakan Pemerintah Megawati tersebut bukan membuat konflik Aceh berhenti, namun semakin parah dimana kekerasan dan pertempuran terjadi dimana-mana, sehingga mengakibatkan korban berjatuhan dari kedua belah pihak bahkan masyarakat yang tidak bersalahpun menjadi korban. Melihat kekuatan aparat keamanan semakin besar dan kuat, dan banyak jatuh korban dari masyarakat dan pasukan GAM, pimpinan GAM menginstruksikan pasukannya untuk menjauh dari perkampungan penduduk dan menyelamatkan diri ke pegunungan.⁴⁵

Selama satu tahun penerapan darurat militer di Aceh tidak mampu menghentikan perlawanan GAM, walaupun sudah 1.963 pasukan GAM telah tewas dan 1,276 pucuk senjata dari berbagai jenis disita.⁴⁶ Maka pemerintah memperpanjang status darurat sipil di Aceh selama enam bulan yang dimulai pada 19 Mei 2004. Konflik yang terjadi di Aceh selama kurun waktu 30 tahun merupakan salah satu konflik berdarah yang berlangsung dalam interval waktu yang relatif lama.⁴⁷ Namun, sebelum masa darurat sipil berakhir, bencana gempa tektonik yang disusul

⁴⁵Ibid., hlm. 87.

⁴⁶Kontras, *Aceh Damai dengan Keadilan: Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, (Jakarta: Kontra, 2006), hlm. 122.

⁴⁷Moh. Daud Yoesoef, *Sejarah Lahirnya UUPA*, (Banda Aceh: Kerjasama Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretaris Dewan Rakyat Aceh, 2009), hlm. 13.

gelombang tsunami menerjang pantai Aceh pada tanggal 26 Desember 2004 yang mengakibatkan 200.000 orang tewas.

Melihat kondisi yang seperti ini, membuat pemerintah sepakat untuk menghentikan pertikaian ini dan menyelesaikan konflik Aceh di meja perundingan. Atas desakan berbagai pihak, akhirnya Pemerintah Pusat dan GAM melakukan perundingan di Helsinki pada 15 Agustus 2005 yang dimediasi Crisis Management Initiative (CMI) pimpinan Martin Ahtisari. Dalam perundingan itu kedua belah pihak sepakat untuk menghentikan pertikaian permanen dan menyelesaikan permasalahan Aceh dengan damai dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Memorandum of Under-Standing (MoU) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki merupakan proses pembentukan perjanjian yang sangat menegangkan dan melelahkan kedua belah pihak. Pada prinsipnya, ini merupakan kabar baik bagi rakyat Aceh. Tidak sedikit rakyat Aceh bersyukur karena MoU ini. Rakyat Aceh bersyukur selain karena adanya damai, juga dianggap proses damai ini akan memudahkan upaya rekonstruksi Aceh setelah Tsunami berjalan dengan sebaik mungkin. Pada tanggal tersebut, ICG (International Crisis Group) membuat pernyataan dalam Update Briefing mengenai hal-hal yang urgen untuk diperhatikan setelah penandatanganan MoU tersebut.⁴⁸

⁴⁸ Kamaruzzaman Bustamam Ahmad, *Acehnologi*, (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2012), hlm. 284.

Setelah adanya perjanjian MoU Helsinki yang merupakan langkah awal perdamaian di Aceh, tentunya setiap elemen masyarakat menginginkan agar perjanjian tersebut dapat segera direalisasikan. Agar poin-poin yang telah disepakati dalam MoU dapat direalisasikan, maka dibutuhkan payung hukum sehingga dikeluarkanlah Intruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM. Dan pada akhirnya dibentuk Undang-Undang Pemerintahan Aceh untuk mengakomodir ketentuan dalam nota kesepahaman MoU.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh telah diakomodir beberapa ketentuan dalam nota kesepahaman MoU Helsinki seperti Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah seperti bendera, lambang dan himne (poin 1.1.5 MoU, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 246 UUPA sampai dengan Pasal 248 UUPA), mengenai kesepakatan Pemerintah RI yang akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional (poin 1.2.1 MoU, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 75 UUPA sampai dengan Pasal 79 UUPA), mengenai lembaga *wali naggroe* akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya (poin 1.1.7, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 96 UUPA sampai dengan Pasal 97 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 (poin 1.2.2 MoU, sebagaimana

diakomodir dalam Pasal 56 UUPA sampai dengan Pasal 64 UUPA), mengenai suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, di bentuk di Aceh di dalam sistem peradilan Republik Indonesia (Poin 1.4.3 MoU, sebagaimana diakomodir dalam Pasal 128 UUPA sampai dengan Pasal 137 UUPA), kemudian aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh (Poin 1.3.3 MoU, sebagaimana diakomodir dalam bagian kelima Pasal 162 UUPA).

Namun ada beberapa ketentuan MoU Helsinki yang tidak diakomodir atau tidak tegas diatur dalam UUPA berhubungan dengan Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara (Poin 1.3.7 MoU), mengenai Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Aceh berhak untuk meningkatkan suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Poin 1.3.1 MoU, hal ini tidak sesuai dengan pasal 186 UUPA), mengenai Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh (Poin 1.3.5, tidak tegas diatur dalam BAB Perekonomian).

3.2. Kedudukan MoU dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh

Lahirnya nota kesepahaman antara pemerintah RI dan GAM yang dikenal dengan MoU Helsinki melahirkan babak baru perdamaian di Aceh. Pada perjanjian MoU Helsinki tersebut Pemerintah RI dan GAM menegaskan komitmen untuk

menyelesaian konflik Aceh secara damai dan berkesinambungan bagi semua. Hal tersebutlah yang menjadi cikal bakal lahirnya suatu aturan baru bagi Aceh yang dibingkai dalam tatanan otonomi khusus yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berdasarkan keinginan menciptakan perdamaian di Aceh yang berkelanjutan, Pemerintah RI yang dipimpin oleh Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Instruksi Presiden (Ipres) Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah RI dan GAM, lebih lanjut Presiden memerintahkan kepada Kabinet Indonesia Bersatu, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, Kepala BIN, Kepala Badan Pertahanan Nasional, Kepala Badan Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Provinsi Sumatera Utara dan Gubernur Provinsi NAD untuk pelaksanaan Nota kesepahaman dan menyiapkan rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA), yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh merupakan tindak lanjut dari ketentuan MoU Helsinki, sehingga dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh telah diakomodir beberapa ketentuan dalam nota kesepahaman (MoU Helsinki). Meskipun Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan tindak lanjut dari MoU Helsinki namun MoU Helsinki tidak dijadikan landasan hukum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 karena di Indonesia

tidak menjadikan suatu perjanjian sebagai sumber hukum, dan yang menjadi sumber hukum adalah Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang/ perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah sebagaimana yang telah tertera dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh dibentuk melalui Inpres Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM. Meskipun demikian, MoU Helsinki merupakan cikal bakal terbentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagaimana telah diamanatkan dalam poin 1.1 MoU Helsinki, dan jika tidak ada MoU Helsinki maka tidak ada Inpres dan juga tidak akan ada Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Perjanjian MoU Helsinki memuat 6 poin, dimana setiap poin yang dimuat dalam MoU Helsinki merupakan keinginan dari rakyat Aceh, serta MoU Helsinki jugalah yang menjadi cikal bakal lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh sesuai amanat yang telah dituangkan dalam perjanjian MoU Helsinki.

Dari beberapa poin tersebut, maka seharusnya MoU Helsinki dimuat pada konsideran Undang-Undang Pemerintahan Aceh karena pada dasarnya konsideran memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan, dan Pokok-pokok pikiran

yang ada pada konsideran memuat tiga unsur, salah satunya yaitu unsur sosiologis, dimana unsur sosiologis ini harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Maka MoU Helsinki merupakan landasan sosiologis dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh, karena setiap poin yang dimuat dalam MoU Helsinki merupakan keinginan dari rakyat Aceh dan seharusnya dimuat dalam konsideran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Sesuai teori yang telah dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa konsideran yang memuat landasan sosiologis, merupakan salah satu landasan yang mutlak disebutkan artinya harus selalu ada dalam setiap undang-undang.

3.3. Teknis Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Menurut Tata Cara Pembentukan Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dibentuk atas inisiatif yang dimiliki oleh Presiden untuk menjaga kedaulatan negara dan bangsa. Hak inisiatif yang dimiliki oleh Presiden merupakan kewenangan atributif dimana kewenangan tersebut diberikan langsung oleh Konstitusi. Hak inisiatif tersebut oleh Pemerintah RI digunakan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di Aceh, melalui hak inisiatifnya Pemerintah Republik Indonesia mengajukan Rancangan Undang-Undang guna menciptakan dan menjaga perdamaian yang berkesinambungan di Aceh dan guna menjaga kedaulatan negara dan bangsa.

Dasar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang, pada penelitian ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini mengatur prinsip-prinsip pembentukan hukum dan asas-asas pembentukan hukum. Serta dalam pembentukan hukum, dilakukan secara berjenjang dimana aturan yang lahir memiliki dasar atau amanah dari aturan di atasnya, setiap jenjang aturan memiliki kedudukan dan fungsinya masing-masing. Hierarki dalam pembentukan memberikan fungsi keteraturan dalam pembentukan hukum sehingga hukum yang diamanahkan untuk dibentuk tidak bertentangan dengan hukum di atasnya.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui tahapan-tahapan dalam pembentukannya, tahapan tersebut telah diuraikan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yakni mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan atau penetapan, dan pengundangan.

Proses pembuatan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan
Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA)
Naskah Awal RUU
a. Judul: Draft RUU tentang Pemerintahan Aceh

- b. Jumlah Bab: 38
- c. Jumlah Pasal: 209.

2. Tahap Pembahasan

Pembicaraan Tingkat I:

- a. Daftar Inventaris Masalah (DIM) fraksi-fraksi terhadap RUU PA
- b. Komentar Akademis atas RUU PA
- c. Penjelasan Pemerintah pada rapat panitia khusus RUU PA
- d. Pendapat Nahdatul Ulama tentang RUU PA
- e. Pandangan lembaga ilmu pengetahuan Indonesia tentang RUU PA
- f. Pandangan dan pendapat DPD RI tentang RUU PA
- g. RDPU Pansus RUU PA dengan Ikrar Nusa Bakti
- h. Masukan Gubernur DIY untuk RUU PA
- i. Pendapat Fraksi Partai Bintang Reformasi terhadap RUU PA
- j. Pandangan umum Fraksi Partai Persatuan Pembangunan terhadap RUU PA
- k. Pendapat akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FDIP) terhadap RUU PA pada rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006
- l. Pendapat akhir Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) terhadap RUU PA pada rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006
- m. Pendapat akhir Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR) terhadap RUU PA pada rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006

<p>n. Pendapat akhir Fraksi Partai Golkar (FPG) terhadap RUU PA pada rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006</p> <p>o. Pendapat akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) terhadap RUU PA pada rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006</p> <p>p. Pendapat akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) terhadap RUU PA pada rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006.</p>
<p>Pembicaraan Tingkat II: Laporan Ketua Badan Legislasi (Baleg) Atas Hasil Koordinasi Baleg Dengan Menteri Hukum Dan HAM Tentang Persetujuan Bersama Atas RUU PA Menjadi RUU Prioritas Tahun 2006 Tanggal 21 Februari 2006.</p>
<p>3. Tahap Pengesahan</p> <p>Judul: Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh</p> <p>Jumlah BAB: 40</p> <p>Jumlah Pasal 273.</p>
<p>4. Tahap Pengundangan</p> <p>Naskah UU</p> <p>Nomor dan Tahun Pengundangan: Nomor 11 Tahun 2006</p> <p>Judul: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang</p>

Pemerintahan Aceh.

Dari tabel dapat disimpulkan bahwa dalam pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh telah mengikuti tata cara pembentukan Undang-Undang sebagaimana yang disebutkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan sesuai dengan teori yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik.

Selanjutnya Rancangan Undang-Undang ditindak lanjuti dengan dua tingkat pembicaraan, Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Pada pembicaraan tingkat I dihadiri oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FDIP), Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN), Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR), Fraksi Partai Golkar (FPG), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), dari kalangan akademisi diwakili oleh 2 Universitas di Aceh yaitu Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, dan Universitas Syiah Kuala, dan dibentuk pula panitia khusus yang berjumlah 50 orang dari berbagai fraksi. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi.

Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna, dengan agenda kegiatan penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi yang dihadiri oleh 10 fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selanjutnya, rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 1 Agustus 2006.

Sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka teknis pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh tidak ada yang bertentangan dengan tata cara pembentukan Undang-Undang. Hanya saja dalam hal konsideran, tidak menyebutkan MoU sebagai landasan sosiologis dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Pada dasarnya konsideran seharusnya memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan yang ditinjau dari beberapa aspek, yaitu aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Aspek filosofis dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh adalah Pancasila, sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa setiap aturan di Indonesia harus sesuai dengan cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara diarahkan.

Merealisasikan prinsip-prinsip keadilan seperti yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya dari aspek yuridis, Undang-Undang Pemerintahan Aceh merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan dan harus disusun secara rinci dan tepat ketentuan yang dijadikan rujukan, termasuk harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan juga dengan nomor dan tahun lembaran negara dan tambahan lembaran negara.

Selanjutnya aspek sosiologis, dimana dalam aspek sosiologis ini harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, dan yang menjadi aspek sosiologis dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh adalah MoU Helsinki. Seperti yang telah dijelaskan bahwa aspek sosiologis membicarakan masalah sosial masyarakat, dan mengenai hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut, MoU Helsinki merupakan perjanjian perdamaian masyarakat Aceh dan juga merupakan cikal bakal dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh, serta poin perjanjian yang dimuat pada MoU Helsinki merupakan keinginan rakyat Aceh dan seharusnya hal ini dimuat pada bagian aspek sosiologis.

Tidak disebutkannya MoU Helsinki pada konsideran Undang-Undang Pemerintahan Aceh bukan tanpa alasan, dimana pada tahap pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) yang dihadiri oleh beberapa fraksi dan setiap fraksi berhak menyampaikan usulannya terhadap RUU PA, tentunya setiap fraksi menyampaikan usulan yang berbeda-beda.

Pada RUU PA konsideran Poin d disebutkan “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 menumbuhkan kesadaran Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan serta bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pada saat pembahasan konsideran poin d tersebut, Fraksi PKS mengusulkan penambahan point “bahwa implementasi Nota Kesepahaman Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM tanggal 15 Agustus 2005 sebagai upaya penyelesaian konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat, memerlukan adanya pembaruan ketentuan hukum tentang penyelenggaraan Pemerintah Aceh”.

Setelah usulan yang diberikan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan diterima, kemudian usulan tersebut ditambahkan pada poin e RUU PA yaitu “bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d serta butir-butir nota kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki perlu menetapkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh”. Kemudian Fraksi Kebangkitan Bangsa (KB) mengusulkan kalimat “serta butir-butir nota kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki” sebaiknya dihapus, untuk kemudian dipindahkan ke dalam penjelasan umum”. Dan akhirnya diperbaiki menjadi “bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c dan

huruf d perlu ditetapkan undang-undang tentang Pemerintah Aceh”.⁴⁹ Dan usulan ini juga diterima, sehingga usulan tersebut yang dimuat dalam konsideran Undang-Undang Pemerintahan Aceh saat ini.

3.4. Kekhasan Aceh dalam Konstelasi Politik Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat⁵⁰. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.⁵¹ Selain itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan pula, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan sekaligus bersifat istimewa telah mempunyai pengaturan pemerintahan daerah sendiri berbentuk Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18

⁴⁹Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA).

⁵⁰Pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945.

⁵¹Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Otonomi yang diberikan Pemerintah Pusat kepada satuan Pemerintahan Daerah Aceh adalah otonomi yang seluas-luasnya dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan kekhususan atau keistimewaan yang dimiliki daerah Provinsi Aceh baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu di bidang agama. Konsep otonomi tersebut didasarkan pada Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara teoritik, konsep otonomi seperti itu lazim disebut sebagai model *asymmetric decentralization*.

Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik berarti tanggung jawab bagi pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis dan mengelola pemerintahan daerah sesuai prinsip *good governance* yaitu, transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang ekonomi berarti tanggung jawab bagi Pemerintahan Daerah Aceh dalam memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam daerah Aceh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Aceh. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang sosial budaya berarti tanggung jawab bagi Pemerintahan Daerah Aceh dalam memajukan kesejahteraan masyarakat Aceh.

Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan kebijakan, menetapkan kebijakan, melaksanakan kebijakan, dan mengevaluasi kebijakan Pemerintahan Daerah Aceh.

Pemerintah Pusat sendiri berperan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Aceh. Selain itu, sepanjang yang menyangkut urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah pusat dapat melimpahkannya sebagian kepada kepala pemerintah Aceh selaku wakil pemerintah dan menugaskan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dan/atau pemerintahan desa.

BAB EMPAT

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Setelah penulis mengkaji dan memaparkan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka pada sub bab ini penulis akan membuat beberapa kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang telah dibuat. Adapun kesimpulan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. MoU Helsinki merupakan sebuah perjanjian perdamaian antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan cikal bakal dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Sebagai implementasinya, sebahagian poin perjanjian MoU Helsinki telah diakomodir dalam UUPA. Namun ada beberapa ketentuan MoU Helsinki yang tidak tegas diatur dalam UUPA. Diantaranya adalah peluang bagi Aceh untuk menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing melalui laut dan udara, bahwa Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri, kemudian bahwa Aceh berhak untuk meningkatkan suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia, serta peluang bagi Aceh untuk melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan udara dalam wilayah Aceh.

- b. Secara teknis, pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 sudah sesuai dengan tahapan-tahapan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimuat pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Meskipun teknis pembentukannya sudah sesuai, namun secara teori terjadi kekurangan dengan tidak disebutkannya MoU Helsinki pada konsideran.

4.2. Saran

Disarankan kepada Pemerintah Aceh, apabila terjadi revisi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh agar dapat memuat MoU Helsinki pada bagian konsideran, karena untuk mengetahui latar belakang dibentuknya sebuah undang-undang setiap orang pertama kali akan melihat konsideran, bukan pada penjelasan umum, dan yang paling penting agar generasi yang akan datang mengetahui bahwa dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh bukan dengan cara yang instan namun melalui proses yang sangat panjang dan merupakan implementasi dari amanah MoU Helsinki.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asaz-Asaz Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.

Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Kencana, 2011.

Bagir manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Jakarta: FH UI Press, 2006.

Basuki Rekso Wibowo, *Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum*, Pro Justitia: Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1997.

Bayu Dardias dkk, *Naskah Diseminasi Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua*, Yogyakarta: Sekretariat Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Unika Parahyangan, 2010.

Dwi Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah Perguruan Tinggi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

Hasanuddin AF, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Pustaka Al Husna Baru, 2004.

H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Bandung: Nusamedia, 2009.

Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional Cet.ke-2*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Husaini Usman, *Metodelogi Penelitian Sosial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2009.

Ida Zuraida, *Teknik penyusunan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Ilham Basri, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip dan Implementasi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

- Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006a.
- _____. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006b.
- J. Satrio, *Hukum Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992.
- Kamaruzzaman Bustamam Ahmad, *Acehnologi*, Banda Aceh: Bandar Publishing, 2012.
- Kontras, *Aceh Damai dengan Keadilan: Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, Jakarta: Kontras, 2006.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundangundangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius: Yogyakarta, 2007a.
- _____. *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2010b.
- _____. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2010c.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B.Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2000.
- Moh. Daud Yoesoef, *Sejarah Lahirnya UUPA*, Banda Aceh: Kerjasama Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretaris Dewan Rakyat Aceh, 2009.
- Moh, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinarbakti, 1981.
- Muhammad Nazir, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghailia Indonesia, 1999.
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Keempat*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti , 2002.

- Nazaruddin Syamsudin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009).
- Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.
- Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.
- Salim, Abdullah, Wiwiek Wahyuningsih, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: PT Liberty, 2007.
- Sutrisno Hadi, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: UNS Press, 1989.
- Yusuf Al-Qardhawiy Al Asyiy, *MoU Helsinki GAM Menurut Tiga Perspektif Hukum (Islam, Internasional, dan Nasional)*, Banda Aceh: Bandar Publishing, 2015a.
- _____*Status Aceh Dalam NKRI Pasca MOU Helsinki Menurut Hukum Internasional*, Yogyakarta: Grafindo Litera Media, 2014b.

B. Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Intruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM.

Nota Kesepahaman MoU Helsinki.

Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

C. Jurnal

Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”. *Perspektif*, Vol. XXI, No. 3, September 2016.

Zaki ‘ulya, “Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus di Aceh”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 2, Juni 2014.

Ari Purwadi, “Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah”, *Perspektif*, Vol. XVII, No.2, Mei 2013.



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
Nomor : 57/Un.08/FSH/PP.00.9/01/2018

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

- Menimbang** :
- Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;
 - Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.

- Mengingat** :
- Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
 - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
 - Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan;
 - Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
 - Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri ;
 - Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dilingkungan Departemen Agama RI;
 - Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
 - Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry;
 - Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

M E M U T U S K A N

- Menetapkan** :
- Pertama** : Menunjuk Saudara (i) :
- | | |
|--------------------------------------|-----------------------|
| a. Prof. Dr. Rusjdi Ali Muhammad, SH | Sebagai Pembimbing I |
| b. Yenni Sriwahyuni, SH, MH | Sebagai Pembimbing II |
- untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :
- N a m a** : Qonita Royani Salpina
N I M : 140105067
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
J u d u l : Kedudukan MoU Helsinki dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- Kedua** : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Ketiga** : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2018;
- Keempat** : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.
- Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Banda Aceh
Pada tanggal : 03 Januari 2018

Dekan,

Tembusan :

- Rektor UIN Ar-Raniry;
- Ketua Prodi HTN;
- Mahasiswa yang bersangkutan;
- Arsip.

Nota Kesepahaman
antara
Pemerintah Republik Indonesia
dan
Gerakan Aceh Merdeka

Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menegaskan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua.

Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia.

Para pihak sangat yakin bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh pasca Tsunami tanggal 26 Desember 2005 dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan.

Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya.

Nota Kesepahaman ini memerinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi.

Untuk maksud ini Pemerintah RI dan GAM menyepakati hal-hal berikut:

1. Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

1.1. Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

1.1.1. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.

1.1.2. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan

kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.

- b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
 - c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
 - d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.
- 1.1.3. Nama Aceh dan gelar pejabat senior yang dipilih akan ditentukan oleh legislatif Aceh setelah pemilihan umum yang akan datang.
- 1.1.4. Perbatasan Aceh merujuk pada perbatasan 1 Juli 1956.
- 1.1.5. Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne.
- 1.1.6. *Kanun* Aceh akan disusun kembali untuk Aceh dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh serta mencerminkan kebutuhan hukum terkini Aceh.
- 1.1.7. Lembaga *Wali Nanggroe* akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.

1.2. Partisipasi Politik

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. Memahami aspirasi rakyat Aceh untuk partai-partai politik lokal, Pemerintah RI, dalam tempo satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut.

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.
- 1.2.3 Pemilihan lokal yang bebas dan adil akan diselenggarakan di bawah undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh untuk memilih Kepala Pemerintah Aceh dan pejabat terpilih lainnya pada bulan April 2006 serta untuk memilih anggota legislatif Aceh pada tahun 2009.
 - 1.2.4 Sampai tahun 2009 legislatif (DPRD) Aceh tidak berkewenangan untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan apapun tanpa persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.
 - 1.2.5 Semua penduduk Aceh akan diberikan kartu identitas baru yang biasa sebelum pemilihan pada bulan April 2006.
 - 1.2.6 Partisipasi penuh semua orang Aceh dalam pemilihan lokal dan nasional, akan dijamin sesuai dengan Konstitusi Republik Indonesia.
 - 1.2.7 Pemantau dari luar akan diundang untuk memantau pemilihan di Aceh. Pemilihan lokal bisa diselenggarakan dengan bantuan teknis dari luar.
 - 1.2.8 Akan adanya transparansi penuh dalam dana kampanye.

1.3. Ekonomi

- 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 (Bank Indonesia).
- 1.3.2. Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh.
- 1.3.3. Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh.
- 1.3.4. Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh.
- 1.3.5. Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh.

- 1.3.6. Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya.
- 1.3.7. Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara.
- 1.3.8. Pemerintah RI bertekad untuk menciptakan transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Aceh dengan menyetujui auditor luar melakukan verifikasi atas kegiatan tersebut dan menyampaikan hasil-hasilnya kepada Kepala Pemerintah Aceh.
- 1.3.9. GAM akan mencalonkan wakil-wakilnya untuk berpartisipasi secara penuh pada semua tingkatan dalam komisi yang dibentuk untuk melaksanakan rekonstruksi pasca-Tsunami (BRR).

1.4. Peraturan Perundang-undangan

- 1.4.1. Pemisahan kekuasaan antara badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif akan diakui.
- 1.4.2. Legislatif Aceh akan merumuskan kembali ketentuan hukum bagi Aceh berdasarkan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.
- 1.4.3. Suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, dibentuk di Aceh di dalam sistem peradilan Republik Indonesia.
- 1.4.4. Pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh dan Kepala Kejaksaan Tinggi harus mendapatkan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh. Penerimaan (rekrutmen) dan pelatihan anggota kepolisian organik dan penuntut umum akan dilakukan dengan berkonsultasi dan atas persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh, sesuai dengan standar nasional yang berlaku.
- 1.4.5. Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.

2. Hak Asasi Manusia

- 2.1. Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-

bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

2.2. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.

2.3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

3. Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat

3.1. Amnesti

3.1.1. Pemerintah RI, sesuai dengan prosedur konstitusional, akan memberikan amnesti kepada semua orang yang telah terlibat dalam kegiatan GAM sesegera mungkin dan tidak lewat dari 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

3.1.2. Narapidana dan tahanan politik yang ditahan akibat konflik akan dibebaskan tanpa syarat secepat mungkin dan selambat-lambatnya 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

3.1.3. Kepala Misi Monitoring akan memutuskan kasus-kasus yang dipersengketakan sesuai dengan nasihat dari penasihat hukum Misi Monitoring.

3.1.4. Penggunaan senjata oleh personil GAM setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini akan dianggap sebagai pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman dan hal itu akan membatalkan yang bersangkutan memperoleh amnesti.

3.2. Reintegrasi kedalam masyarakat

3.2.1. Sebagai warga negara Republik Indonesia, semua orang yang telah diberikan amnesti atau dibebaskan dari Lembaga Perasyarakatan atau tempat penahanan lainnya akan memperoleh semua hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun pada tingkat nasional.

3.2.2. Orang-orang yang selama konflik telah menanggalkan kewarganegaraan Republik Indonesia berhak untuk mendapatkan kembali kewarganegaraan mereka.

3.2.3. Pemerintah RI dan Pemerintah Aceh akan melakukan upaya untuk membantu orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM guna

- memperlancar reintegrasi mereka ke dalam masyarakat. Langkah-langkah tersebut mencakup pemberian kemudahan ekonomi bagi mantan pasukan GAM, tahanan politik yang telah memperoleh amnesti dan masyarakat yang terkena dampak. Suatu Dana Reintegrasi di bawah kewenangan Pemerintah Aceh akan dibentuk.
- 3.2.4. Pemerintah RI akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh.
- 3.2.5. Pemerintah RI akan mengalokasikan tanah pertanian dan dana yang memadai kepada Pemerintah Aceh dengan tujuan untuk memperlancar reintegrasi mantan pasukan GAM ke dalam masyarakat dan kompensasi bagi tahanan politik dan kalangan sipil yang terkena dampak. Pemerintah Aceh akan memanfaatkan tanah dan dana sebagai berikut:
- a) Semua mantan pasukan GAM akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila mereka tidak mampu bekerja.
 - b) Semua tahanan politik yang memperoleh amnesti akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
 - c) Semua rakyat sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
- 3.2.6. Pemerintah Aceh dan Pemerintah RI akan membentuk Komisi Bersama Penyelesaian Klaim untuk menangani klaim-klaim yang tidak terselesaikan.
- 3.2.7. Pasukan GAM akan memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai polisi dan tentara organik di Aceh tanpa diskriminasi dan sesuai dengan standar nasional.

4. Pengaturan Keamanan

- 4.1 Semua aksi kekerasan antara pihak-pihak akan berakhir selambat-lambatnya pada saat penandatanganan Nota Kesepahaman ini.
- 4.2 GAM melakukan demobilisasi atas semua 3000 pasukan militernya. Anggota GAM tidak akan memakai seragam maupun menunjukkan emblem atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman

- ini.
- 4.3 GAM melakukan *decommissioning* semua senjata, amunisi dan alat peledak yang dimiliki oleh para anggota dalam kegiatan GAM dengan bantuan Misi Monitoring Aceh (AMM). GAM sepakat untuk menyerahkan 840 buah senjata.
 - 4.4 Penyerahan persenjataan GAM akan dimulai pada tanggal 15 September 2005, yang akan dilaksanakan dalam empat tahap, dan diselesaikan pada tanggal 31 Desember 2005.
 - 4.5 Pemerintah RI akan menarik semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh.
 - 4.6 Relokasi tentara dan polisi non-organik akan dimulai pada tanggal 15 September 2005, dan akan dilaksanakan dalam empat tahap sejalan dengan penyerahan senjata GAM, segera setelah setiap tahap diperiksa oleh AMM, dan selesai pada tanggal 31 Desember 2005.
 - 4.7 Jumlah tentara organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 14.700 orang. Jumlah kekuatan polisi organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 9.100 orang.
 - 4.8 Tidak akan ada pergerakan besar-besaran tentara setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Semua pergerakan lebih dari sejumlah satu peleton perlu diberitahukan sebelumnya kepada Kepala Misi Monitoring.
 - 4.9 Pemerintah RI melakukan pengumpulan semua senjata ilegal, amunisi dan alat peledak yang dimiliki oleh setiap kelompok dan pihak-pihak ilegal manapun.
 - 4.10 Polisi organik akan bertanggung jawab untuk menjaga hukum dan ketertiban di Aceh.
 - 4.11 Tentara akan bertanggung jawab menjaga pertahanan eksternal Aceh. Dalam keadaan waktu damai yang normal, hanya tentara organik yang akan berada di Aceh.
 - 4.12 Anggota polisi organik Aceh akan memperoleh pelatihan khusus di Aceh dan di luar negeri dengan penekanan pada penghormatan terhadap hak asasi manusia.

5. Pembentukan Misi Monitoring Aceh

- 5.1 Misi Monitoring Aceh (AMM) akan dibentuk oleh Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam Nota Kesepahaman ini.
- 5.2 Tugas AMM adalah untuk:
 - a) memantau *demobilisasi* GAM dan *decommissioning* persenjataannya.
 - b) memantau relokasi tentara dan polisi non-organik.
 - c) memantau reintegrasi anggota-anggota GAM yang aktif ke dalam masyarakat.
 - d) memantau situasi hak asasi manusia dan memberikan bantuan dalam bidang ini.
 - e) memantau proses perubahan peraturan perundang-undangan.
 - f) memutuskan kasus-kasus amnesti yang disengketakan.
 - g) menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman ini.
 - h) membentuk dan memelihara hubungan dan kerjasama yang baik dengan para pihak.
- 5.3 Status Persetujuan Misi (SoMA) antara Pemerintah RI dan Uni Eropa akan ditandatangani setelah Nota Kesepahaman ini ditandatangani. SoMA mendefinisikan status, hak-hak istimewa, dan kekebalan AMM dan anggota-anggotanya. Negara-negara ASEAN yang ikut serta yang telah diundang oleh Pemerintah RI akan menegaskan secara tertulis penerimaan dan kepatuhan mereka terhadap SoMA dimaksud.
- 5.4 Pemerintah RI akan memberikan semua dukungannya bagi pelaksanaan mandat AMM. Dalam kaitan ini, Pemerintah RI akan menulis surat kepada Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta dan menyatakan komitmen dan dukungannya kepada AMM.
- 5.5 GAM akan memberikan semua dukungannya bagi pelaksanaan mandat AMM. Dalam kaitan ini, GAM akan menulis surat kepada Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta menyatakan komitmen dan dukungannya kepada AMM.
- 5.6 Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi kerja yang aman, terjaga dan stabil bagi AMM dan menyatakan kerjasamanya secara penuh dengan AMM.
- 5.7 Tim monitoring memiliki kebebasan bergerak yang tidak terbatas di Aceh. Hanya tugas-tugas yang tercantum dalam rumusan Nota Kesepahaman ini yang akan diterima oleh AMM. Para pihak tidak memiliki veto atas tindakan atau kontrol terhadap kegiatan operasional AMM.

- 5.8 Pemerintah RI bertanggung jawab atas keamanan semua personil AMM di Indonesia. Personil AMM tidak membawa senjata. Bagaimanapun juga Kepala Misi Monitoring dapat memutuskan perkecualian bahwa patroli tidak akan didampingi oleh pasukan bersenjata Pemerintah RI. Dalam hal ini, Pemerintah RI akan diberitahukan dan Pemerintah RI tidak akan bertanggung jawab atas keamanan patroli tersebut.
- 5.9 Pemerintah RI akan menyediakan tempat-tempat pengumpulan senjata dan mendukung tim-tim pengumpul senjata bergerak (mobile team) bekerjasama dengan GAM.
- 5.10 Penghancuran segera akan dilaksanakan setelah pengumpulan senjata dan amunisi. Proses ini akan sepenuhnya didokumentasikan dan dipublikasikan sebagaimana mestinya.
- 5.11 AMM melapor kepada Kepala Misi Monitoring yang akan memberikan laporan rutin kepada para pihak dan kepada pihak lainnya sebagaimana diperlukan, maupun kepada orang atau kantor yang ditunjuk di Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta.
- 5.12 Setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini setiap pihak akan menunjuk seorang wakil senior untuk menangani semua hal ihwal yang terkait dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini dengan Kepala Misi Monitoring.
- 5.13 Para pihak bersepakat atas suatu pemberitahuan prosedur tanggungjawab kepada AMM, termasuk isu-isu militer dan rekonstruksi.
- 5.14 Pemerintah RI akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan berkaitan dengan pelayanan medis darurat dan perawatan di rumah sakit bagi personil AMM.
- 5.15 Untuk mendukung transparansi, Pemerintah RI akan mengizinkan akses penuh bagi perwakilan media nasional dan internasional ke Aceh.

6. Penyelesaian perselisihan

- 6.1 Jika terjadi perselisihan berkaitan dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini, maka akan segera diselesaikan dengan cara berikut:
 - a) Sebagai suatu aturan, perselisihan yang terjadi atas pelaksanaan Nota Kesepahaman ini akan diselesaikan oleh Kepala Misi Monitoring, melalui musyawarah dengan para pihak dan semua pihak memberikan informasi yang dibutuhkan secepatnya. Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.

- b) Jika Kepala Misi Monitoring menyimpulkan bahwa perselisihan tidak dapat diselesaikan dengan cara sebagaimana tersebut di atas, maka perselisihan akan dibahas bersama oleh Kepala Misi Monitoring dengan wakil senior dari setiap pihak. Selanjutnya, Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.
- c) Dalam kasus-kasus di mana perselisihan tidak dapat diselesaikan melalui salah satu cara sebagaimana disebutkan di atas, Kepala Misi Monitoring akan melaporkan secara langsung kepada Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, pimpinan politik GAM dan Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative*, serta memberitahu Komite Politik dan Keamanan Uni Eropa. Setelah berkonsultasi dengan para pihak, Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative* akan mengambil keputusan yang mengikat para pihak.

Pemerintah RI dan GAM tidak akan mengambil tindakan yang tidak konsisten dengan rumusan atau semangat Nota Kesepahaman ini.

Ditandatangani dalam rangkap tiga di Helsinki, Finlandia, pada hari Senin, tanggal 15 Agustus 2005.

A.n. Pemerintah Republik Indonesia,

A.n. Gerakan Aceh Merdeka,

Hamid Awaluddin
Menteri Hukum dan HAM

Malik Mahmud
Pimpinan

Disaksikan oleh,

Martti Ahtisaari
Mantan Presiden Finlandia
Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative*
Fasilitator proses negosiasi

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Identitas Diri

1. Nama Lengkap : Qonita Royani Salpina
2. Tempat/ Tgl. Lahir : Labuhan Haji/ 15 Juni 1996
3. Jenis Kelamin : Perempuan
4. Agama : Islam
5. NIM/ Jurusan : 140105067/ Hukum Tata Negara
6. Kebangsaan : Indonesia
7. Alamat : Jln. Geuleumpang Payong
 - a. Kecamatan : Blangpidie
 - b. Kabupaten : Aceh Barat Daya
 - c. Provinsi : Aceh
8. Email : Qonitaroyanisalpina@gmail.com

Riwayat Pendidikan

9. MI/SD/Sederajat : MIN 1 MANGGENG Tahun Lulus: 2008
10. MTs/SMP/Sederajat : MTsS PANTON PAWOH Tahun Lulus: 2011
11. MA/SMA/ Sederajat : SMAN 1 MANGGENG Tahun Lulus: 2014

Orang Tua/Wali

12. Nama Ayah : Salman S.H
13. Nama Ibu : Puslina Umar
14. Pekerjaan Ayah : PNS
15. Pekerjaan Ibu : IRT
16. Alamat Orang Tua : Geulumpang Payong
 - a. Kecamatan : Blangpidie
 - b. Kabupaten : Aceh Barat Daya
 - c. Provinsi : Aceh