

**KESEPAKATAN DAMAI MOU HELSINKI DAN PROBLEMATIKA
IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006
TENTANG PEMERINTAHAN ACEH
*THE HELSINKI MOU PEACE AGREEMENT AND THE
PROBLEMS OF IMPLEMENTING LAW NUMBER 11 OF 2006
CONCERNING THE GOVERNANCE OF ACEH***

Safria Purnama dan Aisar Riski

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Korespondensi Penulis: safriapurnama@gmail.com, aisarriski580@gmail.com

Citation Structure Recommendation:

Purnama, Safria Dan Aisar Riski. *Kesepakatan Damai Mou Helsinki dan Problematika Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.1 (2026).

ABSTRAK

Konflik Aceh merupakan konflik vertikal berkepanjangan yang berakar dari masa kolonial, hingga perlawanan bersenjata Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sejak 1976. Konflik ini berakhir secara formal melalui penandatanganan Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki pada 15 Agustus 2005 yang kemudian dilembagakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan MoU Helsinki dalam Implementasi Undang-Undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan problematika implementasi UUPA belum sepenuhnya mencapai substansi kesepakatan damai. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi pustaka, memanfaatkan teori konflik Dahrendorf dan Coser Hasil kajian menunjukkan bahwa pendekatan militeristik terbukti gagal meredam konflik, sementara dialog yang difasilitasi pihak ketiga internasional berhasil melahirkan kesepakatan damai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa MoU Helsinki bukan sebagai perjanjian internasional antarnegara sebagaimana arti Konvensi Wina 1969, melainkan hanya kesepakatan damai politik kemudian ditransformasikan sebagai hukum nasional melalui UUPA. Meskipun berhasil mengalihkan konflik bersenjata ke jalur hukum-politik, tetapi implementasi UUPA masih menghadapi penyempitan kewenangan Aceh, belum optimalnya pemenuhan hak korban, polemik simbol daerah dan tertundanya keadilan tradisional.

Kata Kunci: GAM, Konflik Aceh, MoU Helsinki, Upaya perdamaian, Undang-Undang Pemerintahan Aceh

ABSTRACT

The Aceh conflict was a protracted vertical conflict rooted in the colonial era and extending to the armed resistance of the Free Aceh Movement (GAM) starting in 1976. The conflict formally ended with the signing of the Helsinki Memorandum of Understanding (MoU) on August 15, 2005, which was subsequently

institutionalized through Law Number 11 of 2006 concerning the Government of Aceh (UUPA). This study aims to analyze the status of the Helsinki MoU within the implementation of Law Number 11 of 2006 and the challenges faced in implementing the law, particularly regarding the failure to fully realize the substance of the peace agreement. Employing a qualitative method with a literature review approach and drawing on the conflict theories of Dahrendorf and Coser, the study reveals that a militaristic approach failed to quell the conflict, whereas dialogue facilitated by an international third party succeeded in producing a peace agreement. The findings indicate that the Helsinki MoU does not constitute an international treaty between states as defined by the 1969 Vienna Convention; rather, it is a political peace agreement that was transformed into national law through the UUPA. Although the agreement successfully shifted the conflict from armed struggle to the legal-political arena, the implementation of the UUPA continues to face issues such as the curtailment of Aceh's authority, the suboptimal fulfillment of victims' rights, controversies surrounding regional symbols and delays in transitional justice.

Keywords: Aceh Conflict, Aceh Government Law, GAM, Helsinki MoU, Peace Efforts

A. PENDAHULUAN

Konflik vertikal antara pemerintah pusat dan GAM berhasil menelan puluhan ribu jiwa, menyisakan trauma kolektif, kekerasan struktural, serta luka sosiologis yang menurun kelintas generasi berikutnya. Kesepakatan MoU merupakan titik paling penting dalam sejarah Indonesia pascareformasi karena berhasil menyelesaikan konflik yang sudah berangsur selama puluhan tahun dengan mengubah upaya damai dari pendekatan keamanan menuju perundingan melalui pendekatan hukum dan politik. Pada masa Orde Baru Aceh ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) semakin memperdalam ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah pusat, sementara pendekatan represif terbukti gagal meredakan konflik secara permanen. Peristiwa penting terjadi pada 15 Agustus 2005 dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki oleh Pemerintah Republik Indonesia dan GAM, yang kemudian dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Transformasi MoU Helsinki ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menunjukkan bahwa kesepakatan damai antara Pemerintah RI dan GAM berhasil mencapai bentuk yuridis dalam sistem perundang-undangan. UUPA secara umum mengatur kewenangan Pemerintah Aceh,

relasi Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh, lembaga politik lokal, pembagian hasil sumber daya manusia dana otonomi khusus Aceh, perbelakuan syariat Islam dan mekanisme konsultasi serta pertimbangan kebijakan pusat terkait dengan Aceh. Namun, setelah kesepakatan tersebut dituangkan dalam UUPA, sebagian poin yang telah disepakati pada MoU Helsinki terdapat ketidaksesuaian dengan yang diatur dalam UUPA dan sebagian kewenangan daerah khusus Aceh tetap harus berhadapan dengan lembaga pusat. Dengan demikian, implementasi UUPA tidak dapat artikan sebagai lambatnya administratif, tetapi sebagai bentuk belum selesainya penataan desentralisasi asimetris dalam sistem negara kesatuan.¹

Persoalan dasar yang melatar belakangi penelitian ini adalah bahwa kesepakatan damai melalui MoU Helsinki, meskipun secara formal berhasil mengakhiri konflik bersenjata, tetapi belum sepenuhnya implementasinya sesuai semangat MoU Helsinki. Terdapat kesenjangan antara substansi MoU dan rumusan dalam UU No. 11/2006, khususnya pada aspek kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), pengelolaan sumber daya alam, pengakuan simbol identitas Aceh, serta pendirian Pengadilan HAM untuk penyelesaian hak korban konflik dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Persoalan ini diperumit oleh status MoU Helsinki yang butir-butir kesepakatannya berubah setelah berhasil ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh, yang merupakan kesepakatan politik, bukan perjanjian internasional yang terikat dengan hukum, sehingga implementasi tergantung pada komitmen politik aktor-aktor yang terlibat. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana proses transformasi konflik Aceh dari perlawanan bersenjata menuju kesepakatan damai dapat dijelaskan secara teoretis dan bagaimana implementasi MoU Helsinki melalui UU No. 11/2006 dapat dinilai dari perspektif sosiologi konflik dan resolusi konflik.

Penelitian ini penting untuk menilai perdamaian Aceh yang telah memasuki dua dekade, sementara masih banyak isu secara substantif masih diperdebatkan. Beberapa isu yang sering dipersoalkan adalah wacana revisi UU Pemerintah Aceh pada 26 Mei 2026 yang menguat setelah Baleg DPR RI akhirnya menyetujui RUU perubahan terhadap UU No. 11 Tahun 2006 sebagai inisiatif DPR dana otsus Aceh,

¹ Suharno, *Aceh's Special Autonomy in the Perspective of Asymmetric Decentralization Policies*, Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan, Vol.18, No.2 (2021).

problematika kewenangan pusat dan daerah yang belum terselesaikan dan beberapa janji perdamaian yang belum ditunaikan. Sebelumnya, DPR RI pada 2025 sudah menegaskan bahwa revisi UUPA harus sesuai dengan semangat perdamaian MoU Helsinki, sehingga dapat menentukan kiblat konsolidasi perdamaian Aceh ke depan.² Salah satu problematika implementasi UUPA berada pada ketentangan antara sifat khusus UUPA dan unifikasi undang-undang dasar negara. Hal ini membuat kelemahan perlindungan terhadap UUPA. Apabila undang-undang sektoral mampu menggeser substansi kekhususan Aceh tanpa mekanisme konsultasi yang efektif, maka kekhususan yang muncul dari hasil kesepakatan damai dapat berisiko berubah menjadi kekhususan simbolik. Dengan demikian, unifikasi undang-undang bukan sekedar masalah teknis perundang-undangan, tetapi menyangkut konsistensi pemerintah pusat terhadap perjanjian politik sebagai dasar stabilitas pascakonflik.³

Penelitian terdahulu telah melakukan penelitian dengan menunjukkan beberapa kajian terkait konflik Aceh dan MoU Helsinki. Misalnya, kajian yang dilakukan oleh M. Rizwan dan Taringan yang menjelaskan bahwa dinamika politik hukum pada pembentukan UUPA. Hasil kajian menyatakan bahwa kehadiran UU tidak terlepas dari konfigurasi politik pascakonflik dan akomodasi negara terhadap kekhususan Aceh. Kelebihan dari penelitian ini terletak pada kemampuannya untuk melihat UUPA sebagai produk politik hukum hasil dari perundingan antara tuntutan lokal dan kepentingan nasional. Bagian kelemahan terletak pada fokus kajian yang lebih banyak menyinggung pada proses pembentukan dan basis historis-politik UUPA dibanding dengan menguji poin-poin kesepakatan itu direalisasikan, atau diperebutkan dalam praktik implementasi setelah dua dekade perdamaian.⁴

Sementara itu, Suharno menyoroti otonomi khusus Aceh dalam bingkai desentralisasi asimetris sebagai instrumen meredam separatisme, kendati mampu memotret latar belakang historis dan teoretis relasi pusat daerah, adapun kedua pendekatan ini cenderung berfokus kepada model kebijakan dan proses formulasi.⁵

² Nanda Herijal Putra dan Amran, *The Dynamics of Special Autonomy Funds Governance in Aceh*, Jurnal Administrasi Negara, Vol.29, No.2 (2023).

³ Muhammad Rusjana dan Muhammad Ridwansyah, *Revocation of Norm Law No. 11 of 2006 about Aceh Government*, DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.7, No.1 (2022).

⁴ M. Rizwan dan Azhari Akmal Tarigan, *Dinamika Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, Istimbath: Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam, Vol.21, No.1 (2022).

⁵ Suharno, *Aceh's Special Autonomy in the Perspective of Asymmetric Decentralization Policies.*; Gabriel Lele, *Asymmetric Decentralization, Accommodation and Separatist Conflict: Lessons from Aceh and Papua, Indonesia*, Territory, Politics, Governance, Vol.11, No.5 (2023).

Dari fenomena tersebut, Lele menanggapi bahwa Pemerintah Indonesia belum dapat menjelaskan bagaimana norma-norma tersebut bekerja di lapangan serta kerap luput memetakan friksi regulasi antara UUPA dan undang-undang sektoral yang memicu masalah implementasi sehari-hari.

Dalam aspek kesejahteraan, Putra, N. H., & Amran mengkaji dinamika pengelolaan dana otonomi khusus Aceh dan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa besarnya dana yang diterima oleh Aceh belum sepenuhnya terpenuhi sesuai standar kesejahteraan.⁶ Hal yang sama dilakukan oleh Safaruddin dkk, mengkaji bahwa dana otonomi khusus Aceh belum mampu menangani kemiskinan di Aceh dikarenakan lemahnya pengentasan kemiskinan dan penyalahgunaan dana otonomi khusus. Kelemahan pada dana otonomi khusus tersebut sering dibaca sebagai isu kebijakan pembangunan, padahal dalam konteksnya, ia adalah bagian dari *peace dividend* hasil dari MoU Helsinki dan UUPA. Oleh karena itu kegagalannya bukan hanya berdampak pada ekonomi, tetap juga berdampak pada lemahnya legitimasi hukum perdamaian.

Disisi studi kontemporer oleh Prang secara lebih spesifik menguji interaksi kelembagaan antara pemerintah pusat dan pemerintah Aceh. Mereka memetakan hambatan komunikasi dan efektifitas peran gubernur dalam mekanisme konsultasi kebijakan, khususnya terkait urusan sensitif seperti, pertahanan, migas hingga isu bendera dan lambing daerah. Kedua riset ini berhasil membuktikan bahwa mandat konsultasi dalam UUPA belum otomatis menjamin pengakuan kewenangan yang efektif. Namun, kelemahannya terletak pada fokus yang terlalu eksekutif dan sentris, sehingga belum mengintegrasikan MoU, politik legislasi dana otonomi khusus, keadilan transisional dan kepatuhan sistemik pusat dan daerah. Pada aspek hak asasi manusia dan rekonsiliasi. Sedangkan, Syuib dan Hansawati menjelaskan bahwa terdapat ketimpangan antara janji normative MoU dan realitas penegakan HAM berat di Aceh.⁷ Penelitian yang dilakukan oleh Prayogo & Heriyanto,

⁶ Nanda Herijal Putra dan Amran, *The Dynamics of Special Autonomy Funds Governance in Aceh.*; Amrizal J. Prang, dkk., *The Impact of the Governor's Consultation and Consideration on Central Government Administrative Policy in Aceh*, Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam, Vol.9, No.2 (2025).

⁷ Muhammad Syuib dan Desi Hasnawati, *Implementasi Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh Pasca 15 Tahun MoU Helsinki*, Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum, Vol.11, No.1 (2022).

kembali mengingatkan tentang pelaksanaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh belum optimal karena terdapat hambatan dan kurangnya dukungan anggaran dan sumber daya masih lemah. Disisi lain, ikut menyoroti keterbatasan KKR Aceh dalam mengungkapkan kebenaran yang terjadi pada masa konflik. Penelitian-penelitian ini adalah menolak reduksi perdamaian menjadi sekadar stabilitas keamanan. Namun, kelemahannya adalah dimensi HAM belum selalu dihubungkan dengan konstruksi UUPA sebagai instrumen hukum tata negara yang seharusnya mengikat penyelenggaraan kewenangan pusat dan daerah secara konsisten.⁸

Untuk menjembatani keterbatasan studi terdahulu, artikel ini menggunakan teori konflik Ralf Dahrendorf dan Lewis A. Coser. Teori Dahrendorf digunakan untuk membedah konflik Aceh sebagai dampak langsung dari ketimpangan distribusi otoritas antara pusat dan daerah. Dalam pandangan ini konflik lahir dari struktur sosial dan politik didominasi oleh kelompok pemegang otoritas terhadap kelompok subordinat, yang dalam konteks Aceh tercermin dari dominasi pusat atas kebijakan politik, keamanan, sumber daya alam dan regulasi lokal. Melalui kacamata teoritis ini, pergolakan di Aceh tidak di reduksi sekadar sebagai Gerakan separatis, melainkan di pahami sebagai bentuk resistensi terhadap struktur kekuasaan yang di nilai tidak memberi ruang memadai bagi hak kekhususan Aceh.

Penelitian ini mencoba menawarkan kebaruan dalam mengintegrasikan lima dimensi pada problematika implementasi UUPA secara bersamaan, dimulai dari peyempitan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Pengelolaan sumber daya alam, pemenuhan hak korban pelanggaran HAM berat dan reintegrasi kombatan HAM, polemik simbol identitas daerah, hingga tertundanya keadilan tradisional yang menjadi kesejangan antara substansi yang disepakati dalam MoU Helsinki dan rumusan UUPA. Selain itu, penelitian ini mencoba mengkombinasikan antara teori konflik Ralf Dahrendorf dan Lewis A. Coser dengan membaca transformasi konflik Aceh. Terakhir, penelitian ini memposisikan wacana revisi UUPA yang menekankan kembali terhadap MoU Helsinki, sehingga penelitian ini diharapkan dapat membuka pemahaman terhadap tugas negara dalam menjalankan desentralisasi asimetris berbasis perdamaian.

⁸ Andri Rafi Prayogo dan Dodik Setiawan Nur Heriyanto, *Mengukur Nafas Panjang Perdamaian: Analisis Normatif MoU Helsinki dalam Menjamin Hak Asasi dan Rekonsiliasi di Aceh*, Lex Renaissance, Vol.10, No.1 (2025).

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif melalui metode studi kepustakaan (library research). Pemilihan pendekatan kualitatif berdasarkan tujuan penelitian melihat fenomena sosial secara mendalam.⁹ Khususnya melihat proses transformasi konflik Aceh dari perlawanan bersenjata menuju kesepakatan damai, serta mengevaluasi implementasi MoU Helsinki dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melalui studi dokumentasi, yakni dengan mengidentifikasi, mengumpulkan dan menganalisis berbagai sumber tertulis yang relevan.¹⁰ Terdapat dua jenis sumber data yang digunakan dalam penelitian ini. Pertama, sumber primer, meliputi teks MoU Helsinki (15 Agustus 2005), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, serta dokumen resmi pemerintah dan GAM yang berkaitan dengan proses perdamaian. Kedua, sumber sekunder, meliputi buku, artikel jurnal ilmiah, laporan penelitian dan karya ilmiah lainnya yang membahas konflik Aceh, teori konflik, manajemen konflik, serta resolusi konflik.

Penelitian ini diharapkan menghasilkan kontribusi yang signifikan, dalam tataran teoretis dan juga praktis. Secara teoretis, kajian ini memperdalam khazanah sosiologi konflik dan studi resolusi konflik di Indonesia dengan menempatkan kasus Aceh sebagai model transformasi konflik dari perlawanan bersenjata menuju penyelesaian politikhukum yang damai. Secara praktis, hasil kajian bisa menjadi pedoman bagi pemerintah pusat, Pemerintah Aceh, lembaga legislatif, akademisi dan organisasi masyarakat sipil dalam memperbaiki implementasi MoU Helsinki, menjaga keberlanjutan perdamaian dan mencegah munculnya residu konflik di masa depan.

Makna penting penelitian ini terletak pada kesadaran bahwa perdamaian Aceh yang telah dirintis sejak 2005 bukanlah sebuah pencapaian final, melainkan proses berkelanjutan yang menuntut konsistensi komitmen politik, integritas penegakan hukum, serta inklusivitas sosial.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

⁹ Sugiono, *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Penelitian yang Bersifat Eksploratif, Interpretif, Interaktif dan Konstruktif*, Alfabeta, Bandung, 2018.

¹⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2019.

1. Bagaimana kedudukan MoU Helsinki dalam Implementasi Undang-Undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh,
2. Problem apa yang menyebabkan implementasi UUPA belum sepenuhnya mencapai substansi kesepakatan damai tersebut
3. Bagaimana problematika tersebut dapat dipahami sebagai persoalan konsistensi negara dalam menjalankan desentralisasi asimetris berbasis perdamaian

B. PEMBAHASAN

1. Dinamika Konflik Aceh sebagai Latar Lahirnya MoU Helsinki

Konflik vertikal antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan Pemerintah Indonesia tidak semata-mata lahir dari permasalahan politik, melainkan akumulasi dari ketegangan panjang antara pusat dan daerah. Konflik tersebut lahir dari kekecewaan masyarakat Aceh terhadap penghapusan otonomi Aceh, ketimpangan pembagian hasil sumber daya alam, serta memori kekerasan yang masyarakat Aceh membentuk ketidakpercayaan masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat. Pada masa Orde Baru, bentuk kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia semakin menguat semenjak pemerintah pusat melakukan pendekatan keamanan dengan menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Upaya penyelesaian konflik melalui pendekatan militer ini berhasil memperdalam luka sosial masyarakat Aceh dan memperkuat tekad GAM untuk memisahkan diri dari Indonesia.¹¹

Sebelum munculnya MoU Helsinki, pemerintah pusat sudah menempuh beberapa upaya perdamaian untuk menyelesaikan konflik antara RI dan GAM, namun berbagai upaya tersebut belum bisa menghentikan konflik secara permanen. Beberapa upaya damai yang pernah dilakukan antara lain perundingan antara Pemerintah Indonesia dan GAM yang difasilitasi oleh Henry Dunant Centre (HDC) di Jenewa dan menghasilkan kesepakatan Jeda Kemanusiaan (12 Mei 2000).

¹¹ Otto Syamsuddin Ishak, *Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, Jakarta, 2008.

Namun, kesepakatan tersebut berakhir gagal karena adanya pelanggaran timbal balik antara RI dan GAM.¹² Upaya perdamaian kembali dilanjutkan melalui *Cessation of Hostilities Agreement* (COHA) tetapi berakhir juga tidak berhasil menempuh perdamaian. Kedua kesepakatan tersebut menunjukkan adanya kemajuan dalam penyelesaian konflik RI-GAM melalui jalur perundingan, setelah sebelumnya hanya mengandalkan pendekatan militeristik.¹³

Momentum penting hadir setelah Aceh diterpa bencana tsunami pada 26 Desember 2004. Bencana alam inilah yang mendorong Pemerintah Indonesia dan GAM kembali melakukan perundingan difasilitasi oleh Crisis Management Initiative dan di mediasi oleh Martti Ahtisaari. Bencana alam inilah yang dipercayai sebagai faktor yang mendorong GAM kembali melanjutkan perundingan. GAM khawatir kondisi tersebut akan berdampak kepada rekonstruksi Aceh pascatsunami.¹⁴ Dalam perundingan awal, tuntutan GAM berubah dari *self-determination* menjadi *self-government* dan GAM menerima keberlakuan konstitusi Republik Indonesia, isu tersebut dibahas bukan lagi sebatas otonomi khusus. Sementara itu, Pemerintah Indonesia juga mengubah pendekatannya dari otonomi khusus menuju *self-government*, meskipun gagal membubarkan GAM. Pergeseran tersebut menjadi dasar terbentuknya MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 sebagai kesepakatan politik antara RI-GAM. Kesepakatan tersebut membuka jalan bagi perdamaian jangka panjang di Aceh serta mekanisme otonomi khusus yang kemudian diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006.¹⁵

¹² Muhammad Ihsan, *Status Hukum MoU Antara RI dengan GAM dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Syarah: Jurnal Hukum Islam & Ekonomi, Vol.2, No.2 (2019).

¹³ Sahrul Nur Muslim, dkk., *Perjanjian Damai Helsinki: Akhir Konflik GAM dan Pemerintah Republik Indonesia 1976–2005*, Historiography: Journal of Indonesian History and Education, Vol.2, No.1 (2022).

¹⁴ Mudjiharto, *Perdamaian Aceh Pasca Bencana Tsunami Aceh 2004 dan MoU Helsinki: Telaah Kritis Disaster Diplomacy Pemerintah Indonesia dalam Penyelesaian Konflik Aceh*, Jurnal Politik Profetik, Vol.8, No.1 (2020).

¹⁵ Devi Yusvitasari, *Analisis Sah Tidaknya Suatu Perjanjian Internasional menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Perjanjian Helsinki Antara GAM dengan Indonesia)*, Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol.1, No.2 (2019).

Berdasarkan teori Dahrendorf, konflik yang terjadi antara Gerakan Aceh Merdeka dan Republik Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh perbedaan budaya atau identitas lokal, melainkan terutama berkaitan dengan ketimpangan otoritas antara pemerintah pusat dan masyarakat Aceh. Hal tersebut menimbulkan perbedaan posisi antara kelompok yang memegang kekuasaan (*power*) dan kelompok di bawah kendali kekuasaan. Perbedaan kedudukan dan kekuasaan yang tidak merata menyebabkan kesenjangan dalam perolehan materi, fasilitas dan kebijakan. Dalam setiap struktur sosial, terdapat hubungan otoritas yang bersifat tidak seimbang, sehingga secara sistematis melahirkan konflik. Konflik tersebut kemudian menjadi gerakan utama perubahan sosial, seperti reformasi hukum, perubahan kebijakan, hingga restrukturisasi kekuasaan dalam Masyarakat.¹⁶

Berbeda dengan Ralf Dahrendorf, Lewis A. Coser mengembangkan teori konflik dengan pendekatan yang lebih integratif. Ia tidak sepenuhnya menolak fungsionalisme, melainkan berupaya menggabungkannya dengan teori konflik. Menurut Coser, struktur sosial memang terbentuk melalui konsensus, tetapi konflik juga memiliki peran penting dalam mempertahankan dan memperkuat struktur tersebut. Coser memandang konflik sebagai bentuk interaksi sosial dengan melihat konflik bukan hanya membuat kehancuran struktur sosial namun juga sebagai bentuk dari elemen pembentukan serta pemeliharaan identitas kelompok. Ada tiga konsep utama yang dicetuskan pada pemikiran Coser. Pertama, konflik sebagai “*alarm*” pengingat akan ketidaksesuaian yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat. Kedua, mekanisme penyelesaian konflik yang ditempuh dapat mendorong terbentuknya sistem dan struktur sosial yang baru. Ketiga, konflik berfungsi sebagai sarana meredakan perseteruan sesama pihak yang bertentangan yang dikenal sebagai “katup penyelamat” atau *safety valve*.

2. Proses Pembentukan MoU Helsinki sebagai Kesepakatan Damai

Kesepakatan damai yang dilakukan antara Pemerintah Indonesia dan GAM setelah mengakhiri konflik yang berlangsung hampir tiga dekade,

¹⁶ Muhamad Zuldin, *Ketimpangan sebagai Penyebab Konflik: Kajian atas Teori Sosial Kontemporer*, TEMALI: Jurnal Pembangunan Sosial, Vol.2, No.1 (2019).

kemudian isi kesepakatannya dituangkan dalam bentuk “*Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement*” ditandatangani langsung oleh Pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki. Kasus separatisme Aceh muncul dari tuntutan GAM yang menuntut adanya hak menentukan nasib sendiri yang berorientasi dari kemerdekaan, Namun, selama perundingan terdapat perubahan terkait tuntutan kemerdekaan (*self determination*) GAM menjadi Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (*self-government*). Pergeseran tersebut tentunya disertai beberapa kompensasi yang harus dipenuhi oleh Aceh.¹⁷

Perubahan tuntutan dari *self-determination* ke *self-government* dapat ditelusuri melalui tahapan perundingan Helsinki berikut: Perundingan pertama (27–29 Januari 2005) fokus membangun kembali kepercayaan antara kedua belah pihak. membangun kepercayaan antara pihak Pemerintah Indonesia dan GAM. Perundingan difokuskan pada isu keamanan dan kemanusiaan, terkhusus dampak setelah tsunami pada keadaan sosial dan ekonomi masyarakat Aceh. Perundingan kedua (21–23 Februari 2005) mulai membawa perbedaan pandangan yang signifikan. Dalam perundingan tersebut Pemerintah Indonesia memberikan pernyataan tegas bahwa konflik Aceh merupakan urusan dalam negeri dan menawarkan otonomi khusus sebagai bentuk kebijakan desentralisasi, namun, GAM menolak tawaran tersebut dan tetap menuntut kemerdekaan. Dalam hal ini, Martti Ahtisaari sebagai mediator melakukan lobi intensif, yang pada akhirnya GAM mengubahuntutannya menjadi *self-government*, menandai titik perubahan penting dalam negosiasi.

Perundingan ketiga kembali berlangsung pada (12–16 April 2005) pada pertemuan ketiga ini diskusi berfokus pada isu partai lokal sebagai salah satu tuntutan dari GAM dalam implementasi *self-government* yang diusulkan. Namun, tuntutan ini ditolak oleh Pemerintah Indonesia karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Partai Politik, yang membatasi pembentukan partai di tingkat daerah.

¹⁷ Darmansjah Djumala, *Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013.; Reza Maulana, *Komunikasi Politik GAM-RI pada Perundingan Helsinki*, Jurnal Studi Komunikasi, Vol.2, No.3 (2018).

Perundingan ketiga ini mulai menunjukkan ketegangan antara kerangka hukum nasional dan aspirasi politik lokal GAM. Perundingan keempat (23–31 Mei 2005) diskusi fokus pada penyesuaian pandangan kedua pihak dan mulai penyusunan draft MoU. Perundingan pada tahap ini lebih teknis, membahawa rencana implementasi keamanan, melepaskan para kombatan GAM yang ditahan dan peran lembaga internasional sebagai pemantau gencatan senjata. Perundingan kelima (12–17 Juli 2005) menandai tahap akhir negosiasi, yang difokuskan pada penyelesaian isu tersisa dan finalisasi rumusan kesepakatan damai. Pada fase ini, kedua pihak mencapai titik temu dan rumusan akhir MoU Helsinki disepakati, membuka jalan bagi perdamaian jangka panjang di Aceh serta mekanisme otonomi khusus yang kemudian diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006.¹⁸

3. Implementasi MoU Helsinki dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Melalui MoU Helsinki yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005, GAM melepaskan segala tuntutan untuk menjalankan pemerintahan sendiri dan tetap berada dalam NKRI. Kesepakatan tersebut memberikan kompensasi kepada GAM dengan diberikan otonomi khusus yang jauh lebih luas seperti yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Salah satu poin penting dalam MoU Helsinki adalah kewajiban Pemerintah Indonesia untuk menyusun undang-undang baru tentang Pemerintahan Aceh. Pada Pasal 1 ayat 1.1.1 MoU Helsinki menyepakati untuk menyusun Undang-Undang tentang pemerintahan Aceh paling lambat 31 Maret 2006.¹⁹ Isi Undang-Undang tersebut hasil dari butir-butir perundingan MOU Helsinki yang akan dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

¹⁸ Devi Yusvitasari, *Analisis Sah Tidaknya Suatu Perjanjian Internasional menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Perjanjian Helsinki Antara GAM dengan Indonesia)*.

¹⁹ Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), *Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement)*, Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Helsinki, 2005.

Penyusunan UU No. 11/2006 sebagai bentuk komitmen Pemerintah kepada GAM yang disahkan pada 11 Juli 2006 DPD-RI pada Juli dan berhasil diundangkan pada 1 Agustus 2006. (Dr.Darmansyah Djumala 2013) Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 bukan hanya sekedar hasil perundingan yang dimuat menjadi aturan hukum, tetapi juga momentum sejarah panjang untuk menciptakan buah perdamaian dari hasil hubungan rumit antara Pemerintah Indonesia dan GAM. Terbentuknya UU No 11/ 2006 menggantikan UU No 18/2001 dan UU No 44/1999 yang desentralisasi asimetris memberikan otonomi khusus kepada Aceh. Kekhususan tersebut mencakup pengaturan pemerintahan daerah, pelaksanaan syariat Islam, pembentukan partai politik lokal, pengelolaan identitas daerah, serta pengakuan terhadap lembaga lembaga lokal Aceh. Proses pembentukan produk hukum yang responsif memerlukan partisipasi publik, begitu juga ketika UU No 11/2006 memiliki kekuatan politik dengan UU No 18/2001, UU disusun mengakomodir aspirasi politik Aceh, merupakan hasil rezim politik demokratis pemilu 1999 dan rezim politik hasil pemilu 2004.²⁰ Keduanya produk hukum yang responsif dalam proses penyusunannya berlangsung secara partisipatif, melibatkan DPRD Aceh, universitas-universitas di Aceh seperti Unsyiah, IAIN Ar-Raniry, GAM, para ulama, LSM, serta berbagai organisasi masyarakat, Dengan demikian, UUPA tidak hanya berfungsi sebagai peraturan administratif, tapi juga instrumen politik untuk menjaga perdamaian dan mengakomodasi identitas masyarakat Aceh.²¹

Namun demikian, perlu dipahami bahwa MoU Helsinki pada dasarnya merupakan kesepakatan politik, bukan perjanjian internasional yang mengikat secara hukum dalam arti formal. Oleh karena itu, pelaksanaannya sangat bergantung pada komitmen politik pemerintah pusat, Pemerintah Aceh, serta berbagai aktor yang terlibat dalam proses perdamaian. UU No. 11 Tahun 2006 kemudian menjadi instrumen utama untuk menerjemahkan komitmen politik tersebut ke dalam norma hukum yang dapat dijalankan secara konkret

²⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh*, UU No.11 Tahun 2006, LN Tahun 2006 No.62, TLN No.4633.

²¹ M. Rizwan dan Azhari Akmal Tarigan, *Dinamika Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh*.

Implementasi MoU Helsinki melalui UU No. 11 Tahun 2006 merupakan langkah penting dalam proses transformasi konflik Aceh. Melalui undang-undang ini, konflik bersenjata berhasil dialihkan ke dalam mekanisme politik dan hukum yang lebih damai. UUPA menjadi fondasi bagi penguatan otonomi Aceh, pengakuan terhadap kekhususan daerah, serta pembangunan perdamaian pascakonflik. Meskipun demikian, efektivitas implementasinya tetap bergantung pada konsistensi pemerintah dalam menjalankan butir-butir kesepakatan yang disepakati dalam MoU Helsinki.

4. Kedudukan Hukum MoU Helsinki: Kesepakatan Politik yang ditransformasikan ke dalam Hukum Nasional

Kedudukan hukum MoU Helsinki berbeda dari sebuah perjanjian internasional antarnegara. Dalam pedoman hukum perjanjian internasional, disebutkan dalam Konvensi Wina 1969 bahwa *treaty* sebagai perjanjian internasional yang memuat antarnegara dalam bentuk tertulis dan taat pada hukum internasional. MoU Helsinki tidak memenuhi doktrin hukum tersebut karena Republik Indonesia tidak berhadapan dengan negara berdaulat, tetapi dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Dengan demikian, MoU Helsinki dapat dipahami sebagai suatu kesepakatan damai politik yang memuat konsekuensi normatif yang kemudian diransformasikan ke dalam hukum nasional.²²

Transformasi tersebut diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. pemberlakuan MoU Helsinki bukan sebagai *treaty* yang bersifat mengikat dalam urusan peraturan perundang-undangan, melainkan bergerak melalui proses legislasi nasional.²³ Dalam transformasi tersebut menunjukkan adanya perubahan dari politik perdamaian menjadi hukum positif. Istilah dan rumusan yang digunakan dalam MoU Helsinki bersifat kompromistis, misalnya pengaturan menjalankan pemerintahan sendiri, mendirikan partai lokal, pembagian kewenangan,

²² M. Ya'kub Aiyub Kadir, *Peace Agreement between the Government of Indonesia and Free Aceh Movement: Its Natures and Challenges*, Indonesia Law Review, Vol.8, No.2 (2018).

²³ Phoenna Ath Thariq, *Kajian Yuridis tentang Kedudukan MoU Helsinki dan Kekhususan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan, Vol.3, No.2 (2019).

pembagian dan pengelolaan sumber daya alam, pembetukan pengadilan HAM, pembebasan mantan kombatan GAM, pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan pengakuan simbol-simbol daerah.

Proses penyelaran substansi kesepakatan tersebut dituangkan dalam UUPA, norma-norma didalamnya menyesuaikan dengan konstitusi, sistem negara kesatuan, legislasi nasional, serta politik hukum Indonesia. Terdapat tantangan dalam proses transformasi karena beberapa substansi yang diminta oleh GAM tidak sesuai dengan sistem negara kesatuan. Oleh karena itu, UUPA tidak berisi penyalinan seluruh klausul MoU, melainkan terdapat proses seleksi, pemusatan ulang, serta penyesuaian secara normatif.

Klausul MoU Helsinki	Transformasi dalam UUPA
Pembentukan Law on the Governing of Aceh paling lambat 31 Maret 2006 (klausul 1.1.1).	UUPA menjadi instrumen hukum nasional utama bagi penyelenggaraan Pemerintahan Aceh.
Aceh menjalankan kewenangan dalam semua sektor publik, kecuali urusan strategis nasional (klausul 1.1.2 huruf a).	Pasal 7 UUPA mengatur kewenangan Aceh dan kabupaten/kota dalam semua sektor publik, kecuali urusan Pemerintah pusat.
Kebijakan internasional, legislasi nasional dan tindakan administratif yang berkaitan dengan Aceh harus melalui konsultasi/persetujuan dengan otoritas Aceh (klausul 1.1.2 huruf b-d).	Pasal 8 UUPA mengatur konsultasi dan pertimbangan DPR/Gubernur atas rencana persetujuan internasional, pembentukan undang-undang dan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Aceh.
Pemerintah RI memfasilitasi pembentukan partai politik lokal berbasis Aceh (klausul 1.2.1).	Pasal 75-79 UUPA mengatur pembentukan, pendaftaran dan pengesahan partai politik lokal.
Aceh berhak atas 70% pendapatan dari hidrokarbon dan sumber daya alam di wilayah Aceh (klausul 1.3.4).	Pasal 156 mengatur pengelolaan SDA; Pasal 181-182 mengatur tambahan dana bagi hasil minyak dan gas; Pasal 183 mengatur Dana Otonomi Khusus.
Aceh berhak menggunakan simbol daerah berupa bendera, lambang dan himne (klausul 1.1.5).	Pasal 246-248 UUPA mengatur bendera, lambang dan himne Aceh sebagai simbol kekhususan, bukan simbol kedaulatan.
Pengadilan HAM didirikan untuk Aceh (klausul 2.2).	Pasal 228 UUPA mengatur pembentukan Pengadilan HAM di Aceh untuk perkara pelanggaran HAM setelah UUPA diundangkan.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi didirikan untuk Aceh (klausul 2.3).	Pasal 229-230 UUPA mengatur KKR Aceh dan pengaturannya melalui Qanun Aceh.
Reintegrasi mantan kombatan, tahanan politik dan warga terdampak konflik, termasuk alokasi tanah dan dana (klausul 3.2.3-3.2.6).	UUPA tidak menurunkan seluruh detail reintegrasi secara eksplisit; sebagian pelaksanaan dilakukan melalui kebijakan dan lembaga pascakonflik.

Berdasarkan tabel diatas, UU No. 11 Tahun 2006 merupakan dasar hukum positif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh. Namun, secara normatif Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UUPA tersebut ketentuannya tidak statis. Berdasarkan Putusan MK Nomor 35/PUU-VII/2010 terkait dengan Pasal 256 UUPA tentang calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah Aceh. selain itu, pada Putusan MK Nomor 51/PUU-XIV/2016 berkaitan dengan Pasal 67 ayat (2) huruf g terkait syarat calon kepala daerah. Fakta ini menunjukkan bahwa implementasi UUPA bergantung pada tafsir konstitusional atas norma Aceh bukan hanya pada kehendak politik pusat dan daerah saja. Fakta ini memperlihatkan bahwa implementasi UUPA tidak hanya bergantung pada kehendak politik pusat-daerah, tetapi juga pada tafsir konstitusional atas norma kekhususan Aceh.

5. Dinamika Pembentukan dan Problematika Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dinilai belum optimal dalam memberikan otonomi yang luas bagi Aceh. Kondisi tersebut mendorong ulama, masyarakat sipil Aceh dan berbagai aktor lokal untuk mendesak pembentukan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUUPA) yang lebih sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh. Setelah berhasil melakukan perundingan dengan GAM, Sofyan Djalil menggelar rapat kerja bersama DPR RI untuk membahas RUU Pemerintah Aceh sebagai bentuk desentralisasi pemerintah RI terhadap Aceh. Sofyan Djalil langsung merespons cepat tuntutan rakyat Aceh dengan segera membahas mengapa pentingnya pembentukan Undang-Undang Pemerintah Aceh bersama Pemerintah Pusat dan DPR RI. Pembahasan RUUPA dilangsungkan setelah Badan Musyawarah (Banmus) DPR RI menugaskan Panitia Khusus (Pansus).

Rapat kerja pertama dimulai pada 24 Februari 2006 dengan mengagendakan penjelasan terhadap RUU tentang Pemerintah Aceh yang menghadirkan seluruh fraksi, kecuali fraksi PDI Perjuangan yang hanya memberikan catatan kritis. Pemerintah berupaya membangun rasionalitas dengan DPR RI supaya menyetujui RUU tersebut.²⁴

Otto Syamsuddin Ishak di dalam bukunya menyebutkan bahwa pembahasan RUUPA berlangsung selama tiga tipe nasionalisme, yaitu keislaman mewakili ulama Aceh dan partai Islam, keacehan yang mewakili tokoh GAM dan masyarakat Aceh dan keindonesiaan mewakili pemerintah Indonesia. Dalam pembahasan RUUPA Pemerintah Aceh terus mendesak isu syariat Islam di Aceh yang sebelumnya sudah dimuat dalam UU No. 18/2001.²⁵ Perwakilan nonkeagamaan yang diwakili oleh PDI Perjuangan menolak penerapan syariat Islam di Aceh dengan dalih bahwa syariat Islam sebagai ancaman bagi Pancasila. Sedangkan, fraksi lainnya merespons baik terhadap pemberlakuan syariat Islam di Aceh, termasuk penyelenggaraan pemerintah Aceh, sehingga pembahasan isu keislaman tidak terlalu dibahas secara mendalam karena sudah dianggap sebagai hal yang melekat dengan Aceh.²⁶

Dinamika pembentukan UUPA memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan sekadar apakah MoU Helsinki dituangkan ke dalam undang-undang, melainkan bagaimana substansi MoU tersebut dipilih, disusun, dibatasi dan diberi makna dalam bahasa hukum nasional. Pada titik ini, sebagian substansi MoU mengalami transformasi dari bahasa politik perundingan menjadi bahasa hukum positif. Transformasi tersebut memang membuat MoU memiliki dasar pelaksanaan, tetapi sekaligus membuka kemungkinan penyempitan makna karena setiap klausul harus disesuaikan dengan teknik legislasi dan politik hukum nasional.

²⁴ Phoenna Ath Thariq, *Kajian Yuridis tentang Kedudukan MoU Helsinki dan Kekhususan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh*.

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam*, UU No.18 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No.114, TLN No.4134.

²⁶ Otto Syamsuddin Ishak, *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2013.

6. Ketidaksesuaian Substansi MoU Setelah Dituangkan dalam UUPA

Pemberian Otonomi khusus yang seluas-luasnya mengharapkan Aceh dapat membangun daerahnya sendiri secara substansi.²⁷ Namun dalam praktiknya, implementasi MoU Helsinki belum sepenuhnya berjalan optimal. Terdapat ketidaksesuaian antara substansi MoU dengan pengaturannya dalam undang-undang, serta belum terpenuhinya sejumlah hak yang dijanjikan kepada korban konflik, mantan kombatan dan tahanan politik. Beberapa poin dalam UUPA tidak bisa langsung diimplementasikan oleh Pemerintah Aceh karena memerlukan peraturan pelaksana (PP) dari Pemerintah Indonesia. Aspek-aspek seperti wewenang pengelolaan minyak dan gas, pengaturan pertanahan, serta pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menjadi sumber perhatian serius.²⁸ Kondisi ini menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah pusat, karena terdapat perbedaan signifikan antara ketentuan hukum yang berlaku dan praktik pelaksanaannya di lapangan. Ketimpangan ini berpotensi memicu ketegangan baru di masyarakat, terutama apabila ekspektasi terhadap otonomi dan keadilan tidak terpenuhi.

Tantangan lainnya muncul dari aspek sosial dan politik, seperti masih adanya residu konflik di masyarakat dan dinamika elite dalam perebutan kekuasaan pasca perdamaian. Fenomena romantisme konflik di kalangan generasi muda serta potensi provokasi oleh pihak tertentu, termasuk yang mengatasnamakan Gerakan Aceh Merdeka, menunjukkan bahwa perdamaian yang tercipta masih bersifat rentan. Oleh karena itu, keberlanjutan perdamaian di Aceh sangat bergantung pada konsistensi implementasi kebijakan, pemenuhan keadilan, serta pengelolaan sosial-politik yang inklusif. Salah satu indikator utama adanya ketidaksesuaian implementasi MoU Helsinki dapat dilihat dari aspek kewenangan politik dan legislasi di Aceh.

²⁷ Suadi Zainal, dkk., *Why Was "Self-Government" Not Achieved in Aceh? The Challenges of Implementing a Peace Agreement*, Jurnal Ilmiah Peuradeun: The Indonesian Journal of the Social Sciences, Vol.10, No.3 (2022).

²⁸ Alfian, *Impact of Helsinki MoU Implementation into the Aceh Government Law as Conflict Resolution*, International Journal of Educational Review, Law and Social Sciences, Vol.3, No.2 (2023).

Dalam kesepakatan tersebut, Aceh diberikan ruang yang cukup luas untuk mengatur urusan domestiknya, termasuk dalam pembentukan kebijakan dan regulasi daerah. Namun, ketika substansi MoU tersebut dilembagakan ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terjadi penyempitan terhadap beberapa kewenangan strategis. Sebagai contoh, posisi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) yang semula memiliki peran signifikan dalam proses persetujuan kebijakan, dalam praktiknya lebih banyak berfungsi sebagai pemberi pertimbangan. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran dari konsep *selfgovernment* menuju bentuk otonomi yang lebih terbatas, sehingga memunculkan kesenjangan antara norma yang disepakati dengan realitas implementasi di lapangan.

Permasalahan lain dalam implementasi MoU Helsinki berkaitan dengan pemenuhan hak korban konflik, mantan kombatan dan tahanan politik. Pemerintah Indonesia berkomitmen memberikan jaminan reintegrasi sosialekonomi, termasuk penyediaan lahan bagi pihak-pihak terdampak konflik. Namun, realisasinya belum sepenuhnya optimal karena masih banyak korban yang belum memperoleh kompensasi dan pemulihan sosial secara memadai. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif dan pelaksanaan di lapangan, yang dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.²⁹ Selain itu, polemik pengibaran bendera Aceh menjadi contoh adanya perbedaan tafsir dalam implementasi MoU Helsinki. MoU memberikan ruang bagi Aceh untuk mengekspresikan identitas lokal melalui simbol daerah, yang kemudian diwujudkan melalui Qanun Aceh tentang bendera dan lambang. Namun, desain bendera yang dianggap memiliki kemiripan dengan simbol GAM menimbulkan penolakan dari pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa pengakuan terhadap identitas lokal Aceh belum sepenuhnya diakomodasi secara konsisten.

²⁹ Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, East-West Center Washington, Washington, DC, 2005.

Implementasi keadilan transisional juga masih menghadapi hambatan. MoU Helsinki mengamanatkan pembentukan Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Akan tetapi, pelaksanaan kedua instrumen tersebut belum berjalan optimal. Keterlambatan ini menunjukkan lemahnya komitmen penyelesaian keadilan pascakonflik, padahal keadilan merupakan pondasi penting bagi perdamaian Aceh yang berkelanjutan. Salah satu ciri khas UUPA dibandingkan undang-undang otonomi daerah lain adalah pengaturan penerapan syariat Islam secara resmi dalam kerangka hukum nasional. Implementasi syariat di Aceh bukan hanya masalah hukum, tetapi juga menjadi bagian dari identitas politik daerah ini, yang lahir dari kesepakatan damai Helsinki. Pada praktiknya, ketentuan syariat dalam UUPA tidak sepenuhnya konsisten dengan teks MoU Helsinki, yang bersifat lebih politis dan mencerminkan kompromi strategis antara Pemerintah Indonesia dan GAM. Ketidaksesuaian ini menimbulkan tantangan dalam penafsiran hukum, karena pelaksanaan syariat harus mempertimbangkan konteks politik, sejarah dan aspirasi masyarakat Aceh. Oleh karena itu, memahami syariat dalam UUPA memerlukan pendekatan politik hukum yang mampu mengintegrasikan norma hukum formal, legitimasi politik dan identitas kultural.³⁰

Dengan demikian, meskipun MoU Helsinki telah berhasil menciptakan perdamaian di Aceh, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan serius. Ketidaksesuaian dalam pelaksanaan kewenangan daerah, pengelolaan sumber daya, pemenuhan hak korban, serta konflik terkait simbol daerah menunjukkan adanya kesenjangan antara kesepakatan dan realisasi. Apabila kondisi ini tidak segera diatasi, maka berpotensi menimbulkan kembali ketegangan yang dapat mengganggu stabilitas perdamaian yang telah dibangun sejak 2005.

³⁰ Aulia Putri Andini, *Politik Hukum Pengaturan Syariat Islam pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh: Analisis Perbandingan Memorandum of Understanding Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016.

C. PENUTUP

Berdasarkan hasil kajian yang telah dipaparkan, penelitian ini menyimpulkan tiga hal pokok.

1. Secara historis, konflik vertikal yang terjadi di Aceh berakar dari ketimpangan distribusi otoritas antara pemerintah pusat dan masyarakat Aceh. Penyelesaian konflik dengan pendekatan militeristik nyatanya tidak mampu menyelesaikan konflik yang berkepanjangan, bahkan memperdalam ketidakpercayaan masyarakat Aceh terhadap negara. MoU Helsinki kemudian hadir sebagai titik balik karena berhasil mengubah konflik bersenjata menjadi kesepakatan damai melalui meja perundingan dan negosiasi damai.
2. Secara normatif, MoU Helsinki dapat dipahami sebagai dasar politik hukum perdamaian antara RI dan GAM. Kemunculan MoU tidak dapat diartikan sebagai perjanjian internasional antarnegara sesuai arti Konvensi Wina 1969 karena berhadapan dengan pihak GAM dan bukanlah sebuah negara yang berdaulat. Namun, Kehadiran MoU Helsinki ini tidak hanya dipahami sebagai dokumen politik tanpa adanya akibat normatif. Transformasi substansi MoU ke dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memperoleh daya operasional terhadap sistem hukum nasional yang kemudian dijadikan rujukan politik hukum bagi penyelenggaraan desentralisasi asimetris Aceh
3. Meskipun MoU Helsinki berhasil dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, implementasinya masih menghadapi berbagai problematika serius. Kesenjangan antara substansi MoU dan rumusan dalam UUPA tercermin dalam penyempitan kewenangan DPRA, belum optimalnya pemenuhan hak korban konflik dan reintegrasi mantan kombatan, polemik simbol daerah terkait bendera Aceh, serta tertundanya pembentukan Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai instrumen keadilan transisional. Kondisi ini menunjukkan bahwa MoU Helsinki sebagai kesepakatan politik, bukan perjanjian internasional yang mengikat secara hukum, rentan terhadap inkonsistensi pelaksanaan yang bergantung pada komitmen politik aktor-aktor yang terlibat.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa perdamaian Aceh bukanlah pencapaian final, melainkan proses berkelanjutan yang menuntut konsistensi komitmen politik dari pemerintah pusat maupun Pemerintah Aceh, integritas penegakan hukum dalam pemenuhan butir-butir kesepakatan, serta inklusivitas sosial yang mengakomodasi seluruh lapisan masyarakat Aceh. Apabila berbagai problematika implementasi ini tidak segera diselesaikan secara serius dan terstruktur, terdapat risiko munculnya residu konflik baru yang dapat mengancam stabilitas perdamaian yang telah dirintis sejak 2005. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan perlunya revisi regulasi pelaksana UUPA yang lebih selaras dengan semangat MoU Helsinki, percepatan pembentukan mekanisme keadilan transisional, serta penguatan dialog antara pemerintah pusat, Pemerintah Aceh dan masyarakat sipil demi keberlanjutan perdamaian yang bermartabat dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aspinall, Edward. 2005. *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*. (Washington, DC: East-West Center Washington).
- Djumala, Darmansjah. 2013. *Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama).
- Moleong, Lexy J. 2019. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Remaja Rosdakarya).
- Ishak, Otto Syamsuddin. 2008. *Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik*. (Jakarta: Lembaga Studi Pers dan Pembangunan).
- _____. 2013. *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme*. (Banda Aceh: Bandar Publishing).
- Sugiono. 2018. *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Penelitian yang Bersifat Eksploratif, Interpretif, Interaktif dan Konstruktif*. (Bandung: Alfabeta).

Publikasi

- Alfian. *Impact of Helsinki MoU Implementation into the Aceh Government Law as Conflict Resolution*. International Journal of Educational Review, Law and Social Sciences. Vol.3. No.2 (2023).
- Ihsan, Muhammad. *Status Hukum MoU Antara RI dengan GAM dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Syarah: Jurnal Hukum Islam & Ekonomi. Vol.2. No.2 (2019).
- Kadir, M. Ya'kub Aiyub. *Peace Agreement between the Government of Indonesia and Free Aceh Movement: Its Natures and Challenges*. Indonesia Law Review. Vol.8. No.2 (2018).
- Lele, Gabriel. *Asymmetric Decentralization, Accommodation and Separatist Conflict: Lessons from Aceh and Papua, Indonesia*. Territory, Politics, Governance. Vol.11. No.5 (2023).
- Maulana, Reza. *Komunikasi Politik GAM-RI pada Perundingan Helsinki*. Jurnal Studi Komunikasi. Vol.2. No.3 (2018).
- Mudjiharto. *Perdamaian Aceh Pasca Bencana Tsunami Aceh 2004 dan MoU Helsinki: Telaah Kritis Disaster Diplomacy Pemerintah Indonesia dalam Penyelesaian Konflik Aceh*. Jurnal Politik Profetik. Vol.8. No.1 (2020).
- Muslim, Sahrul Nur, dkk.. *Perjanjian Damai Helsinki: Akhir Konflik GAM dan Pemerintah Republik Indonesia 1976–2005*. Historiography: Journal of Indonesian History and Education. Vol.2. No.1 (2022).
- Prang, Amrizal J., dkk.. *The Impact of the Governor's Consultation and Consideration on Central Government Administrative Policy in Aceh*. Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam. Vol.9. No.2 (2025).
- Prayogo, Andri Rafi dan Dodik Setiawan Nur Heriyanto. *Mengukur Nafas Panjang Perdamaian: Analisis Normatif MoU Helsinki dalam Menjamin Hak Asasi dan Rekonsiliasi di Aceh*. Lex Renaissance. Vol.10. No.1 (2025).
- Putra, Nanda Herijal dan Amran. *The Dynamics of Special Autonomy Funds Governance in Aceh*. Jurnal Administrasi Negara. Vol.29. No.2 (2023).
- Rizwan, M. dan Azhari Akmal Tarigan. *Dinamika Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Aceh*. Istinbath: Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam. Vol.21. No.1 (2022).

Safria Purnama dan Aisar Riski

Kesepakatan Damai MoU Helsinki dan Problematika Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

- Rusjana, Muhammad dan Muhammad Ridwansyah. *Revocation of Norm Law No. 11 of 2006 about Aceh Government*. DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.7. No.1 (2022).
- Suharno. *Aceh's Special Autonomy in the Perspective of Asymmetric Decentralization Policies*. Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan. Vol.18. No.2 (2021).
- Syuib, Muhammad dan Desi Hasnawati. *Implementasi Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh Pasca 15 Tahun MoU Helsinki*. Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum. Vol.11. No.1 (2022).
- Thariq, Phoenia Ath. *Kajian Yuridis tentang Kedudukan MoU Helsinki dan Kekhususan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh*. Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan. Vol.3. No.2 (2019).
- Yusvitasari, Devi. *Analisis Sah Tidaknya Suatu Perjanjian Internasional menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Perjanjian Helsinki Antara GAM dengan Indonesia)*. Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Vol.1. No.2 (2019).
- Zainal, Suadi, dkk.. *Why Was "Self-Government" Not Achieved in Aceh? The Challenges of Implementing a Peace Agreement*. Jurnal Ilmiah Peuradeun: The Indonesian Journal of the Social Sciences. Vol.10. No.3 (2022).
- Zuldin, Muhamad. *Ketimpangan sebagai Penyebab Konflik: Kajian atas Teori Sosial Kontemporer*. TEMALI: Jurnal Pembangunan Sosial. Vol.2. No.1 (2019).

Karya Ilmiah

- Andini, Aulia Putri. 2016. *Politik Hukum Pengaturan Syariat Islam pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh: Analisis Perbandingan Memorandum of Understanding Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*. Tesis. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 114. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4134.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.

Sumber lain

- Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). 2005. *Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement)*. Helsinki: Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).