



**KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN
HUBUNGAN LUAR NEGERI MENURUT HUKUM INTERNASIONAL
(STUDI KASUS TINDAKAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA
ACEH MENGAMBIL ALIH BAITUL ASYI DI ARAB SAUDI TANPA
MELALUI HUBUNGAN KONSULER RI)**

Khalida Mutia*, Kholis Roisah, Kabul Supriadhie,
Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : tiakhalida@hotmail.com

ABSTRAK

Pemerintah Daerah Istimewa Aceh tahun 2006 melakukan pengambil alihan asset wakaf yang diberikan Habib Bugak Asyi, asset tersebut dikenal sebagai Baitul Asyi berada di Arab Saudi. Namun pada upaya sebelumnya Indonesia melalui hubungan diplomatik tahun 1980 tidak membuahkan hasil, karena upaya tersebut menurut Mahkamah Syariah Arab, tidak sesuai dengan ikrar wakaf yang diucapkan Habib Bugak Asyi pada tahun 1800 serta Indonesia dirasa tidak berwenang dalam hal ini. Penelitian ini mengambil permasalahan bagaimana kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum yang melampaui batas wilayah negara menurut hukum internasional dan bagaimana implikasi hukum pengambilan asset Baitul Asyi di Arab Saudi oleh Pemerintah Daerah Aceh. Metode pendekatan di gunakan yuridis normatif. Spesifikasi penelitian digunakan deskriptif. Analisis data dilakukan secara kualitatif. Kesimpulan penelitian ini menunjukan pemerintah daerah memiliki kapasitas dalam melakukan hubungan luar negeri namun terbatas pada kewenangan yang diberikan Undang-undang. Tindakan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh dalam mengambil alih Baitul Asyi dilakukan dengan kordinasi dengan Kemenlu dan Kemenag.

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Hubungan Luar Negeri, Baitul Asyi.

ABSTRACT

The Special Administrative Government of Aceh in 2006 conducted a taking of a (charitable) asset given by Habib Bugak Asyi, then recognized as the Baitul Asyi in Saudi Arabia. However, the measure taken by Indonesian Diplomatic Relations in 1980 was fruitless, since such measure according to the Arabian Requisite Court is not in line with the pledge endowment spoken by Habib Bugak Asyi in 1800, and Indonesia is considered not authorized in this matter. This research aimed to recognize what about the legal capacity of Regional Government to conduct an extraterritorial legal action according to international law and what the legal implication would be in claiming Baitul Asyi by the Special Administrative Government of Aceh. The method used is Juridical Normative approach. Research specifications used is descriptive, data analysis conducted by qualitatively. The conclusion of this research is the Regional Government could have the legal capacity in conducting foreign relations, though limited to the authority given by national legislations. The act of the Special Administrative Government of Aceh in claiming Baitul Asyi shall coordinate with Foreign Ministry and Religion Ministry.

Key Words: Regional Government, International Relation, Baitul Asyi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan diplomatik Indonesia dengan Arab Saudi sebenarnya telah lama dilakukan dan telah menghasilkan banyak bentuk kerjasama baik dilakukan oleh negara maupun para individu, sejak masa diplomasi kuno yang dilakukan kerajaan-kerajaan yang ada di Indonesia, hingga masa diplomasi modern melalui lembaga tetap dibawah pemerintahan Republik Indonesia.

Hubungan Indonesia, sebelum merdeka, dengan Arab Saudi pertama terjalin karena perdagangan serta penyebaran agama Islam pada masa kekuasaan kerajaan-kerajaan di Nusantara. Daerah Istimewa Aceh dari sisi geografis dekat dengan Selat Malaka yang dahulunya digunakan untuk jalur pelayaran dagang dan pelayaran internasional, sehingga Daerah Istimewa Aceh mudah menjalin hubungan dengan pelayar dan pedagang asing salah satunya Arab Saudi.

Daerah Istimewa Aceh pada masa pemerintahan Sultan Ala'addin Mahmud Syah (1767-1786 M), menjalin hubungan baik dengan seorang dari Makkah bernama Habib Abdurrahman bin Syekh Al-Habsyi. Habib Abdurrahman bin Syekh Al-Habsyi ditugaskan Sultan untuk menjadi **T.Chik** (Sultan Lokal) di daerah utara yang kekuasaannya dari Kuala Peusangan, Pante Sidom, Bugak, Monklayu, Labu, Mane' sampai ke Cunda dan Nisam. Surat Sultan Aceh dengan *CapSikurueng* bertahun

1224H/1800M dan 1270H/1825M, mengukuhkan kedudukan beliau sebagai T.Chik, Laksamana-Bentara dan Qadhi-Khatib, Wakil Sultan di sebelah Utara Kerajaan Aceh yang berpusat di Monklayu dengan Kota Syahbandar di Kuala Ceurapee, beliau mendapat kepercayaan dari sultan untuk memperkuat kesultanan melalui cara dakwah. Pada sekitar tahun 1220 H atau 1800 M, Habib Abdurrahman kembali ke Mekkah menemui keluarga besarnya. Tercatat pada bulan Rabi'ul Akhir 1224 H, beliau mewakafkan¹ sebidang tanah beserta rumah bersebelahan dengan Masjidil Haram untuk masyarakat Aceh, baik yang muqim atau jama'ah haji dengan menggunakan nama **Habib Bugak Asyi**, didepan Mahkamah Syari'ah di Arab Saudi pada saat itu.²

Sejak meninggal Habib Bugak hingga akhir abad 20 (1999) atau sekitar dua ratus tahun menjadi sangat misterius. Mayoritas orang Aceh tidak pernah tahu bagaimana pengelolaan warisannya, jumlah

¹ Wakaf (di Kalangan Umat Islam) adalah tindakan seseorang memberikan sebagian atau seluruh hartanya untuk tujuan kebaikan dan kemaslahatan orang lain, yang dikelola oleh wakif (pemberi wakaf) sendiri atau diserahkan kepada pihak tertentu, sekaligus mengontrol proses penyalurannya kepada mereka yang berhak menerimanya.

² Habib Bugak Asyi (Aceh): Pewakaf Baitul Asyi – Wakaf Habib Bugak, di akses dari <http://www.raudhatulmaarif.com/2010/04/habib-bugak-asyi-aceh-pewakaf-baitul.html>, pada tanggal 15 Maret 2016, pukul 12:13.

Baitul Asyi, dan pengurusnya. Namun, dibalik ketidak jelasannya, asset wakaf tersebut juga menjadi mutiara indah di tengah kota Mekkah, setelah dikelola oleh Nadzir yang ditunjuk Mahkamah Syari'ah, kondisinya saat ini telah menjadi 3 hotel dan sebuah bangunan kantor.³ Pada tahun 1980 pemerintah Indonesia melalui kedutaannya di Jeddah memohon untuk mengelola Baitul Asyi bagi jamaah Indonesia, akan tetapi ditolak oleh Mahkamah Syari'ah Arab Saudi. Alasannya sederhana, wakaf tersebut jelas diperuntukkan kepada jamaah haji Aceh. Alasan kedua, pada tahun 1809 negara RI belum terbentuk wujudnya, dimana Aceh sudah mengingkrarkan kedaulatan kesultannya.⁴

Pada sekitar tahun 2006, Pemerintah Daerah Istimewa Aceh berhasil melakukan upaya pengambilan asset wakaf tersebut, melalui upaya lobi yang dilakukan dua tokoh besar Aceh yaitu Tgk Azman Ismail, MA selaku Imam Besar Masjid Raya Baiturrahman dan Tgk Prof Dr H Alyasa' Abubakar selaku Kepala Dinas Syariat Islam saat itu.⁵ Karena adanya sistem pemerintahan, bentuk kerjasama hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah dibatasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri.⁶

Disamping itu Indonesia telah memiliki Lembaga Konsuler berada di Jeddah yang di dalamnya terdapat Atase Teknis Haji, memiliki fungsi untuk mengurus peningkatan pelayanan pelaksanaan haji⁷ dimana sebelumnya dilakukan panitia khusus bernama Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) Arab Saudi. Haji merupakan urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat dibawah Kementerian Agama, karena sifatnya yang bersekala nasional sebagaimana di sebutkan secara implisit dalam Penjelasan Pasal 10 Ayat (3) huruf f Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁸ Maka,

³ Kondisi Terkini Baitul Asyi, di akses dari <http://aceh.tribunnews.com/2015/10/13/kondisi-terkini-baitul-asyi?page=2> , tanggal 15 Maret 2016, pukul 12:00.

⁴ Patgulipat Wakaf Baitul Asyi, di akses dari, pada tanggal 12 Maret 2016, pukul 13:00.

⁵ Rusdiono Mukri dan Mujiyanto, *Berani Tidak Populer Mustafa Abubakar Memimpin Aceh Masa Transisi*, (Banda Aceh : PT Sinar Harapan Persada, 2009), Halaman 93.

⁶ Pasal 3

Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Luar Negeri berbentuk :nj

- Kerjasama provinsi dan kabupaten/kota "kembar";
- Kerjasama teknis termasuk bantuan kemanusiaan;
- Kerjasama penyertaan modal; dan
- Kerjasama lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁷ Menag : Perlu Atase Haji di Arab Saudi, di akses dari <http://kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=303251>, pada tanggal 15 Maret 2016, pukul 12:00.

⁸ Penjelasan Pasal 10 Ayat (3) huruf f

Yang dimaksud urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Khusus dibidang keagamaan sebagian tugasnya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan

kemudian menarik untuk diteliti dalam penelitian hukum (penulisan hukum) dengan judul : *Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Melakukan Hubungan Luar Negeri Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Tindakan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh Mengambil Alih Baitul Asyi di Arab Saudi Tanpa Melalui Hubungan Konsuler RI).*

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kapasitas pemerintah daerah untuk melakukan tindakan hukum yang melampaui batas wilayah negara menurut hukum internasional?
2. Bagaimana implikasi pengambilan aset Baitul Asyi yang berada di Arab Saudi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Aceh?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum di luar batas Negara atau otonominya menurut hukum internasional.
2. Untuk mengetahui bagaimana implikasi dari tindakan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh dalam mengambil haknya pada asset Baitul Asyi yang berada di Arab Saudi tanpa melalui Hubungan Konsuler maupun Hubungan Diplomatik Republik Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Istilah 'pendekatan' adalah sesuatu hal (perbuatan, usaha) mendekati atau mendekatkan. Pendekatan secara yuridis dalam penelitian ini adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Sedangkan pendekatan normatif dalam hal ini dimaksudkan sebagai usaha mendekatkan masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang normatif. Pendekatan normatif itu meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi (penyesuaian) hukum, perbandingan hukum atau sejarah hukum.¹⁰

Spesifikasi yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif-analitis. Metode deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Metode analisis data yang digunakan sebagai dasar penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Bahan Hukum yang disusun secara sistematis dianalisis secara kualitatif supaya dapat ditarik kesimpulan akhir yang dapat dipertanggungjawabkan secara objektif¹¹ yang merupakan jawaban untuk permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

⁹ Ronny Hanitjo Soemitro., *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), halaman. 20.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada,2004), Halaman. 13

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), halaman 3.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kapasitas Pemerintah Daerah Untuk Melakukan Tindakan Hukum Yang Melampaui Batas Wilayah Negara Menurut Hukum Internasional

Sejalan dengan proses globalisasi tersebut, para pelaku hubungan internasional juga meluas, salah satunya berimbas pada subjek-subjek dalam hukum internasional yang mana pada saat ini tidak lagi hanya Negara dan subjek tradisional lainnya.¹² Tidak hanya melingkupi Negara (*state actors*) saja, namun telah meluas pada aktor-aktor selain negara (*non-actor state*) seperti organisasi internasional, LSM, perusahaan multinasional (MNCs), media, daerah, kelompok-kelompok minoritas, bahkan individu. Beragamnya aktor yang terlibat dalam hubungan dan kerjasama luar negeri disamping membuat proses pengambilan keputusan semakin kompleks juga membuka peluang bagi pematapan diplomasi Indonesia. Pemberdayaan seluruh aktor dalam hubungan dan kerjasama luar negeri diharapkan dapat mewujudkan suatu diplomasi yang memandang substansi permasalahan dalam suatu sinergi yang disebut *Total Diplomacy*.¹³

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan perlu dilakukannya penyesuaian

kewenangan pelaksanaan hubungan dan kerjasama luar negeri yang sebelumnya di atur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada dasarnya pelaksanaan politik luar negeri merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun seiring dengan berlakunya Undang-undang Otonomi Daerah kebijakan hubungan luar negeri dan diplomasi oleh pemerintah pusat menjadi diarahkan untuk memberdayakan dan mempromosikan potensi daerah, namun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹⁴

Perubahan paradigma kerjasama luar negeri melalui undang-undang otonomi daerah tersebut, maka pemerintah daerah akhir-akhir ini dapat lebih leluasa membuka akses kerjasama dengan pihak luar negeri, dengan bentuk-bentuk kerjasama yang dibatasi agar tidak bertabrakan dengan urusan pemerintah pusat. Pada mulanya kewenangan pemerintah daerah diatur secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.¹⁵ Namun

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Pasal 18 Ayat (1)

DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota MPR dari Utusan Daerah;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

¹² Malcolm N Shawn, *International Law*, (Cambridge : Cambridge University Press, 2008), Halaman 196.

¹³ Op. cit , Halaman 5.

seiring perkembangannya, pelaksanaan Pasal 28 Undang-undang tersebut cenderung mengarah kepada model pemerintahan bagian, sebagaimana praktek-prakteknegara federal, oleh karena itu dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pengaturan mengenai kewenangan daerah terkait hubungan dan kerjasama luar negeri tidak lagi disebutkan secara eksplisit.

Dalam hubungan internasional juga tidak menyebutkan secara tegas pemerintah daerah sebagai bagiandari subjek hukum internasional yang dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap perbuatan hukum lintas wilayahnya.

1. Dasar Pemerintah Daerah Merupakan Representasi Negara Sebagai Subjek Hukum Internasional

Subjek hukum internasional hanya dikenal Negara, Organisasi Internasional, Organisasi Non-pemerintah (NGO), Perusahaan-perusahaan Multinasional (MNC), dan Individu. Dimana Negara merupakan subjek hukum

internasional yang utama sebagaimana telah diuraikan dalam BAB sebelumnya, yang dapat dikatakan suatu Negara harus memenuhi unsur-unsur konstitutif salah satunya adalah Pemerintahan sebagai organ-organ yang berguna untuk mewakili dan menyalurkan kehendaknya¹⁶.

Organ-organ pemerintahan dalam bertindak harus memiliki dasar dapat dilihat dari **Teori Kewenangan**, Kewenangan (*authoritygezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah.¹⁷ Sedangkan wewenang (*competence bevoegdheid*) hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*).

Adapun sifat wewenang pemerintah berupa *express implied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya, terkait pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak).¹⁸ Misalnya, membuat suatu peraturan dan dapat pula

f. melaksanakan pengawasan terhadap :

- 1) pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan lain;
- 2) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 3) kebijakan Pemerintah Daerah; dan
- 4) pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.

g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan

h. menampung dan menindak lanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

¹⁶ Boer Mauna, Op.cit. Halaman 21.

¹⁷ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1997), Halaman 154.

¹⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1989) Halaman 70.

bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat suatu rencana tata ruang serta memberi nasehat.

Selain itu dikenal juga kewenangan yang bersifat fakultatif, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan.¹⁹ Untuk mengetahui kewenangan itu fakultatif atau tidak maka hal tersebut tergantung kepada peraturan dasarnya.

Sedangkan wewenang pemerintah yang bersifat terikat (*gebondenbestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya.²⁰

Dapat disimpulkan Pemerintah Daerah untuk dapat melakukan otonomi daerahnya didasarkan pada pemberian kewenangan terhadapnya, dimana kewenangan tersebut diberikan melalui peraturan-perundangan yaitu Undang-undang.

2. Dasar Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Melakukan Hubungan Luar Negeri

Kewenangan daerah untuk melakukan hubungan luar negeri tidak bias terlepas

dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 . Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit mengakui kewenangan daerah untuk melakukan hubungan dan kerjasama luar negeri.²¹ Namun dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 mengakuinya secara eksplisit²², hal tersebut dapat menjadi keterkaitan karena hubungan luar negeri yang dilakukan oleh lembaga nasional harus memperhatikan dasar hukum yang mengacunya, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menjadi pedoman terhadap suatu tindakan yang berhubungan dengan hubungan internasional.

²¹ Pasal 42 Undang-undang 32 Tahun 2004

- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

²² Pasal 1 ke 1 Undang-undang 37 Tahun 1999 Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.

¹⁹ Ibid.

²⁰ S.F Marbun, Op.cit. Halaman 155.

Agar tidak terjadi ketimpangan wewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah maka selama kerjasama dan hubungan luar negeri tersebut tidak bersentuhan dengan persoalan mengenai (i) politik luar negeri, (ii) pertahanan, (iii) keamanan, (iv) yustisi, (v) moneter dan fiskal nasional dan (vi) agama, sehingga semua bentuk kerjasama yang tidak masuk dalam persoalan tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah daerah.²³ Penjelasan lebih lanjut mengenai cakupan kewenangan provinsi untuk melakukan hubungan luar negeri dapat ditemukan dalam Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah.

Hubungan dan kerjasama luar negeri dapat dimengerti sebagai segala kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau Warga Negara Indonesia.

Lebih lanjut dalam buku Panduan Umum Tata Cara

Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah tersebut menegaskan posisi Departemen Luar Negeri (yang kemudian berubah menjadi Kementerian Luar Negeri) sebagai Koordinator yang memiliki kewenangan untuk memberikan saran dan pertimbangan politis maupun yuridis terhadap program kerjasama.²⁴ Dalam pelaksanaannya hubungan dan kerjasama luar negeri haruslah tidak bertentangan dengan politik dan kebijakan luar negeri Pemerintah Pusat; tidak mengancam keamanan domestik; secara legal tidak terdapat kemungkinan-kemungkinan yang dapat mengakibatkan kerugian-kerugian; dan tidak bertentangan dengan kebijakan departemen teknis terkait.²⁵

Pelaksanaan hubungan atau kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah pada umumnya menuangkan kerjasama yang dilakukannya dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MoU) atau *Letter of Intent* (LoI). MoU dalam hukum perjanjian internasional dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk instrumen hukum internasional yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum bagi para pihaknya. Ini sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomo 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang mana validitas kekuatan mengikat dari MoU ini tidak bisa

²³ Pasal 10 (3) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Urusan pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi :

- a. Politik Luar Negeri
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan Fiskal Nasional; dan
- f. Agama.

²⁴ Ibid, Halaman 17.

²⁵ Ibid. Halaman 21.

dilepaskan dari Pasal 12 Ayat (2) UU Perjanjian Internasional yang secara eksplisit menyatakan daerah sebagai salah satu lembaga pemrakarsa pembuat perjanjian internasional.²⁶

Terkait dengan instrumen hukum MoU sebagai bentuk perjanjian tertulis yang digunakan oleh Pemda, maka status hukum MoU dalam konteks kerjasama tersebut dapat di jelaskan dengan menggunakan teori hukum perjanjian. Secara prinsip, isu yang menjadi pokok pembahasan di bagian ini perlu dikemukakan dua hal sebagai berikut.

Pertama, daerah ketika melakukan transaksi di tingkat internasional tidak bisa dipandang sebagai representasi atas dirinya walau daerah bertindak untuk kepentingannya sendiri, bukan kepentingan nasional. Sebagai konsekuensinya, ini berimplikasi pada persoalan tanggungjawab. Singkatnya, pertanggung jawaban berada di pundak pemerintah nasional (Pusat) meskipun para pihak adalah pemerintah daerah. Ini dikarenakan dalam hukum internasional hanya dikenal negara bukan pemerintah daerah.

Kedua, persoalan yang terkait dengan kewenangan

daerah untuk mengadakan hubungan luar negeri bersifat lintas hukum. Hal mana melibatkan, setidaknya, hukum internasional publik, hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Dari ketersinggungan antar ketiganya telah mengakibatkan kesimpangsiuran pengaturan, dan tercermin jelas dalam praktek Indonesia.

Dapat disimpulkan bahwa sebuah perjanjian internasional tidaklah diwajibkan untuk menggunakan istilah tertentu. Dengan kata lain, tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan istilah *Memorandum of Understanding* (MoU) sebagaimana yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menamai instrument hukum yang dijadikan dasar bagi dilaksanakannya kerjasama luar negeri. Singkatnya, faktor yang paling menentukan untuk menjadikan sebuah dokumen sebagai sebuah perjanjian internasional adalah konteks yang menyertai proses pembentukannya.

Dasar kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan hubungan luar negeri sebagaimana yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah jo. Undang-undang Nomor 22

²⁶ Pasal 12 Ayat (2)

Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam Ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait.

Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah mengakui adanya kewenangan yang diberikan pada pemerintah daerah untuk melangsungkan hubungan atau kerjasama luar negeri, namun pelaksanaan kerjasama tersebut harus memenuhi syarat sebagaimana telah di uraikan di atas.

3. Kapasitas Hukum Pemerintah Daerah dalam Melakukan Hubungan Luar Negeri

Kewenangan daerah untuk mengadakan hubungan luar negeri tidak bisa dilepaskan dari tuntutan untuk “memberdayakan dan mempromosikan potensi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”²⁷. Dari pernyataan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa segala aktivitas yang dilakukan daerah dilaksanakan “dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Dengan kata lain, daerah dalam melaksanakan aktivitasnya tersebut tidak dipandang sebagai dirinya semata tetapi sebagai representasi dari NKRI secara keseluruhan.

Dalam kaitannya dengan kewenangan daerah untuk mengadakan hubungan luar negeri harus dipahami semata-mata sebagai kewenangan yang bersifat teknis. Dimana hal ini berbeda dengan kewenangan untuk bidang politik luar negeri yang pada dasarnya bersifat kebijakan. Oleh karenanya

kewenangan daerah ini hanya dapat dipahami sebagai pelaksanaan atas kebijakan yang sebelumnya telah ditetapkan oleh Pusat. Tidaklah heran apabila daerah hanya dapat mengadakan kerjasama dengan negara-negara yang telah memiliki hubungan diplomatik sebelumnya. Sedangkan untuk negara-negara yang belum memiliki hubungan diplomatik diberlakukan ketentuan-ketentuan khusus.²⁸

Selain itu, dalam melaksanakan kewenangannya daerah sangat terkekang oleh berbagai aturan dan prosedur yang disediakan oleh Pusat. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya intensitas keterlibatan pemerintah pusat mulai dari proses penjajakan sampai evaluasi dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan Departemen Luar Negeri (Deplu) yang mana keduanya berlaku sebagai representasi dari pusat.²⁹ Bahkan, ketika proses penandatanganan pun harus dilakukan dengan menyertakan surat kuasa *full power* yang diterbitkan oleh Deplu. Sehingga dengan demikian penerbitan surat kuasa oleh Deplu merupakan pencerminan atas salah satu bentuk kontrol oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam melakukan hubungan atau kerjasama luar negeri.

Pembatasan kapasitas pemerintah daerah dirasa perlu dilakukan karena selaras

²⁷ Ibid, Halaman 5.

²⁸ Deplu, Op.cit, Halaman 54

²⁹ Ibid.

dengan hukum internasional serta politik internasional, sesuai Konvensi Wina Tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina Tahun 1963 mengenai Hubungan Konsuler, yang hanya dikenal Perwakilan negara dalam hal ini Perwakilan Republik Indonesia yang melayani kepentingan negara Republik Indonesia termasuk Pemerintah Daerah dalam melakukan hubungan atau kerjasama dengan luar negeri pemerintah daerah tidak dibenarkan membuka perwakilan tersendiri.

B. Implikasi Pengambilan Aset Baitul Asyi yang Berada di Arab Saudi oleh Pemerintah Daerah Aceh

1. Kronologi Kasus

Pada sekitar tahun 1220 H atau 1800 M, Habib Abdurrahman kembali ke Mekkah menemui keluarga besarnya. Tercatat pada bulan Rabi'ul Akhir 1224 H, beliau mewakafkan³⁰ sebidang tanah beserta rumah bersebelahan dengan Masjidil Haram untuk masyarakat Aceh, baik yang muqim atau jama'ah haji dengan menggunakan nama Habib Bugak Asyi didepan Mahkamah Syari'ah di Arab

Saudi pada saat itu.³¹ Dalam ikrar wakafnya Habib Bugak Asyi menyebutkan secara tegas bahwa tanah wakafnya diperuntukan untuk orang-orang Aceh, yang berbunyi:

“Yang kita muliakan Haji Habib Bugak Aceh, dengan leluasa dan ikhlas telah mempersembahkan untuk dirinya akan bermanfaat bagi hartanya, dan semata-mata mengharap keridhaan Allah, serta menantikan fahala yang besar dari hari pembalasan Allah bagi orang-orang yang berbuat kebaikan, kita bersandar pada pengamalan sabda dari Rasulullah SAW (Apabila anak cucu Adam meninggal dunia, putuslah segala amal kebajikannya kecuali tiga perkara, sedekah jariah, ilmu yang bermanfaat, dan anak saleh)”.

Telah datang menghadap yang kita muliakan Haji Habib Bugak Aceh ke hadapan Maulana Hakim Syara' di majlis beliau dan dia telah mewakafkan dan menahan hartanya menjadi sedekah jariah terkhusus bagi orang-orang Aceh, serta membelanjakan hartanya di jalan Allah, dan itu adalah sebetang tanah dan padanya terdapat rumah di kawasan Qasyasyiah di Makkah Almukarramah”.

Mayoritas orang Aceh tidak pernah tahu bagaimana pengelolaan warisannya, jumlah Baitul Asyi, dan

³⁰ Wakaf (di kalangan Umat Islam) adalah tindakan seseorang memberikan sebagian atau seluruh hartanya untuk tujuan kebaikan dan kemaslahatan orang lain, yang dikelola oleh wakif (pemberi wakaf) sendiri atau diserahkan kepada pihak tertentu, sekaligus mengontrol proses penyalurannya kepada mereka yang berhak menerimanya.

³¹ Habib Bugak Asyi (Aceh): Pewakaf Baitul Asyi – Wakaf Habib Bugak, di akses dari <http://www.raudhatulmaarif.com/2010/04/habib-bugak-asyi-aceh-pewakaf-baitul.html>, pada tanggal 15 Maret 2016, pukul 12:13.

pengurusnya. Namun dibalik ketidak jelasannya, asset wakaf tersebut juga menjadi mutiara indah di tengah kota Mekkah. Setelah dikelola oleh Nadzir yang ditunjuk Mahkamah Syari'ah, asset wakaf tersebut kondisinya saat ini telah menjadi 3 hotel dan sebuah bangunan kantor.³²

Tahun 1980 pemerintah Indonesia melalui kedutaannya di Jeddah memohon untuk mengelola Baitul Asyi bagi jamaah Indonesia, akan tetapi ditolak oleh Mahkamah Syari'ah Arab Saudi. Alasannya sederhana yaitu wakaf tersebut jelas diperuntukkan kepada jamaah haji Aceh. Kemudian alasan kedua yaitu pada tahun 1809 negara Republik Indonesia belum terbentuk wujudnya dimana Aceh sudah mengingkrankan kedaulatan kesultanannya.³³

Pada sekitar tahun 2006, Pemerintah Daerah Istimewa Aceh berhasil melakukan upaya pengambilan asset wakaf tersebut melalui upaya lobi yang dilakukan dua tokoh besar Aceh yaitu Tgk Azman Ismail, MA selaku Imam Besar Masjid Raya Baiturrahman dan Tgk Prof Dr H Alyasa' Abubakar selaku Kepala Dinas Syariat Islam saat itu.³⁴

Atas lobi tersebut maka tercapailah kesepakatan untuk memanfaatkan dana-dana dari asset Baitul Asyi yang sebelumnya tidak sampai pada masyarakat Aceh. Berdasarkan kesepakatan tersebut pihak Arab Saudi bersedia mencairkan dana untuk kepentingan jamaah haji asal Aceh. Sejak musim haji tahun 1427 H (2006), setiap jamaah haji asal Aceh memperoleh dispensasi biaya pemondokan sebesar 2.000 riyal (atau sekitar Rp 5 juta). Uang tersebut dapat diambil dengan menunjukkan kartu yang telah ditandatangani Gubernur NAD Mustafa Abubakar.³⁵

2. Dasar Kapasitas Pemerintah Daerah Istimewa Aceh Melakukan Tindakan Terhadap Baitul Asyi

Sebagaimana yang telah di uraikan pada permasalahan sebelumnya mengenai **Dasar Pemerintah Daerah Merupakan Representasi Negara Sebagai Subjek Hukum Internasional**, dapat diketahui Pemerintah Daerah dalam melakukan tindakan dalam otoritasnya harus berdasarkan kewenangan yang diformalkan atau dengan kata lain harus ada aturan dasarnya dalam hal ini adalah Undang-undang.

Secara Umum Pemerintah Daerah Istimewa Aceh sebagai salah satu pemerintahan daerah telah diberikan kewenangan secara

³² Kondisi Terkini Baitul Asyi, di akses dari <http://aceh.tribunnews.com/2015/10/13/kondisi-terkini-baitul-asyi?page=2> , tanggal 15 Maret 2016, pukul 12:00.

³³ Patgulipat Wakaf Baitul Asyi, di akses dari <http://bwi.or.id/index.php/ar/publikasi/artikel/866-patgulipat-wakaf-baitul-asyi.html>, pada tanggal 12 Maret 2016, pukul 13:00.

³⁴ Rusdiono Mukri dan Mujiyanto, *Berani Tidak Populer Mustafa Abubakar Memimpin Aceh*

Masa Transisi, (Banda Aceh : PT Sinar Harapan Persada, 2009), Halaman 93.

³⁵ Ibid. Halaman 92.

implisit untuk melakukan hubungan luar negeri melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar negeri, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional sebagaimana dalam pasal-pasal yang telah disebutkan sebelumnya.

Wewenang yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Istimewa Aceh secara khusus juga diberikan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Terkait dengan tindakan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh terhadap Baitul Asyi berdasarkan pada Pasal 16 Ayat (2) huruf e, yang memberikan wewenang pada Pemerintah Daerah Istimewa Aceh untuk dapat mengurus sendiri urusan terkait penyelenggaraan haji, karena memang wakaf yang diberikan berada di Arab Saudi dengan bentuk hotel di sekitar Masjidil Haram yang dapat digunakan sebagai pemondokan jamaah haji khususnya asal Aceh, sebagaimana ikrar wakaf yang diucapkan Habib Bugak di hadapan Mahkamah Syari'ah.

3. Implikasi Pengambilan Asset Baitul Asyi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Aceh.

Pengertian implikasi dalam bahasa Indonesia adalah efek yang ditimbulkan dimasa depan atau dampak yang dirasakan ketika melakukan

sesuatu. Terkait tindakan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh mengambil alih Baitul Asyi menimbulkan implikasi sebagai berikut:

Urusan penyelenggaraan haji merupakan urusan pusat karena yang sifatnya nasional sebagaimana ditentukan dalam Uraian Penjelasan dari Pasal 10 Ayat (3) Undang-undang 37 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dibentuknya hubungan diplomatik secara resmi antara Indonesia dengan Arab Saudi sejak tahun 1950, yang memiliki fungsi sebagai perwakilan negara pengirim (Indonesia) untuk mengurus segala kepentingannya di negara penerima (Arab Saudi) baik dengan lembaga kediplomatikan atau dengan lembaga kekonsuleran. Pemerintah Arab Saudi telah mengakreditasi tugas konsuler terkait penyelenggaraan haji dengan adanya Atase Teknis Haji dibawah Konsul Jendral RI di Arab Saudi.

Dengan adanya konsep *multi-track diplomacy* dalam hubungan internasional yang di kemukakan oleh Dr. Louise Diamond dan Ammbasador John Mcdonald. *Multi-track diplomacy* dipahami sebagai dalam diplomasi diperlukan kesatuan antara aktor-aktor elit negara denganaktor-aktor non-negara. Aktor-aktor negara adalah para diplomat yang dikirim khusus oleh pemerintahan sebuah negara, sedangkan aktor-aktor non-

negara adalah semua elemen masyarakat sebuah negara yang memiliki kemampuan untuk melakukan interaksi dan komunikasi dengan pihak pemerintah negara lain ataupun pihak non pemerintah. Proses interaksi inilah yang kemudian memberikan kontribusi positif terhadap hubungan kedua negara, baik dirasakan secara langsung ataupun tidak.³⁶ Aktor-aktor tersebut meliputi: kalangan profesional, pelaku bisnis, masyarakat umum, *research/education*, para aktifis, kelompok keagamaan, lembaga penyedia dana, dan media informasi.³⁷

Pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Istimewa Aceh melalui Gubernurnya, juga dapat berlaku sebagai aktor pelaku diplomatik yang menyelaraskan tujuan maupun kepentingan negara, sebagaimana telah diuraikan diatas mengenai kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum yang melampaui batas wilayah negara menurut hukum internasional. Pemerintah Daerah Istimewa Aceh secara umum diberi keleluasaan untuk melakukan hubungan luar negeri dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan secara khusus dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang

Pemerintah Aceh (“**Undang-undang Pemerintah Aceh**”).

Tindakan Pemerintah Daerah Aceh terhadap Baitul Asyi jika dilihat menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 10 Ayat (3) huruf f. Didalam penjelasannya urusan agama meliputi menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Sedangkan dapat diketahui dalam Undang-undang tersebut juga wewenang yang diberikan pada pemerintah daerah terkait urusan agama hanya dapat mengupayakan peningkatan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama yang selaras dengan Pancasila Sila ke 1.

Undang-undang Pemerintah Aceh pada tahun 2006 dibentuk untuk memfasilitasi pengambilalihan Baitul Asyi yang dilakukan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh berdasarkan pada Pasal 16 Ayat (2) huruf e Undang-undang Pemerintahan Aceh³⁸,

³⁶ Diamond, Louise dan John McDonald. *Multi-Track diplomacy: A System Approach to Peace*. (New York : Kumarian Press. 1996)

³⁷ Ibid. Halaman 4-5.

³⁸ Pasal 16 Ayat (2)

Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain:

menurut Mantan Gubernur Aceh, Bapak Mustafa Abubakar, ketentuan tersebut memberi makna bahwa pemerintah daerah dan rakyat Aceh dapat mengatur dan mengurus sendiri hal-hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan ibadah haji.³⁹

Disamping itu dalam tahap pengambilalihan Baitul Asyri sempat terjadi penolakan dari pihak Arab Saudi pada tahun 1980, dikarenakan permohonan pengambilan terhadap asset tersebut oleh pemerintah Indonesia melalui hubungan diplomatik maupun konsuler mengatasnamakan Pemerintah Indonesia. Sedangkan seharusnya permohonan atas asset tersebut hanya dapat dilakukan oleh masyarakat Aceh atau perwakilannya sesuai dengan ikrar wakaf yang dikemukakan Habib Bugak Asyri dihadapan Mahkamah Syariah pada tahun 1809.⁴⁰

Oleh karena itu pengambilalihan asset tersebut baru dapat diselesaikan pada tahun 2006 oleh Pemerintah

Daerah Istimewa Aceh yang diwakili oleh Imam Besar Masjid Raya Baiturrahman, Tgk Azman Ismail MA, dan Kepala Dinas Syariah Islam, Tgk Prof Dr H Alyassa' Abubakar. Pengiriman ini tidak memerlukan persetujuan dari DPR karena hanya berupa MoU dan tidak bersifat menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.⁴¹

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan hubungan luar negeri tidak terlepas dari pengawasan Pemerintah karena seperti yang telah di uraikan pada permasalahan sebelumnya mengenai kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan hubungan luar negeri tidak dianggap sebagai tindakannya sendiri maka dalam melakukan hubungan luar negeri memerlukan adanya penerbitan surat kuasa *full power* oleh Menteri Luar Negeri , sehingga Pemerintah

-
- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
 - b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
 - c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
 - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
 - e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³⁹ Rusdiono Mukri dan Mujiyanto, Op.cit.Halaman 94.

⁴⁰ Wawancara dengan Tgk Prof Dr H Alyasa' Abubakar melalui media telekomunikasi pada tanggal 16 Februari 2016.

⁴¹ Pasal 11 UUD RI 1945

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang meluas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terikat dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan dan pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian intrnasional diatur dengan undang-undang.

Daerah dalam melakukan hubungan luar negeri adalah terbatas dan dianggap sebagai perpanjangan tangan (*alterego*) dari pada Pemerintah yang merepresentasikan negara.

Pemerintah Daerah tidak dipandang sebagai representasi dirinya tetapi dipandang sebagai layaknya negara yang merupakan subjek hukum internasional, hal ini sejalan dengan hukum internasional dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler yang hanya mengenal kepentingan perwakilan negara, bukan pemerintah daerah. Maka tindakannya mengambil hak Baitul Asyi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Aceh tidak terlepas dari pengawasan Pemerintah Pusat yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Agama sebagaimana fungsinya yang diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 63 Peraturan Presiden (perpres) RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini Kementerian Luar Negeri melalui Departemen Luar Negeri bertindak sebagai kordinator penyelenggaraan hubungan luar negeri memberi saran dan pertimbangan politis maupun yuridis terhadap program kerjasama yang dilaksanakan oleh Daerah dengan Lembaga/Badan di luar negeri. Sedangkan departemen teknis memberikan saran dan

pertimbangan mengenai materi/substansi program kerja.⁴² Sedangkan Kementerian Agama yang membawahi urusan haji melakukan kordinasi terhadap penyaluran dana dari Baitul Asyi.⁴³

Upaya yang dilakukan oleh Gubernur Aceh pada masa peralihan, Bapak Mustafa Abubakar, dalam mengambil Baitul Asyi melalui kesepakatan antara Pemerintah Daerah Istimewa Aceh dan *Nadzir* Baitul Asyi yang telah dikukuhkan oleh Kementerian Agama, yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam penyaluran hak dari Baitul Asyi kepada masyarakat Aceh sebagai pengganti belum dapat ditempatinya Baitul Asyi sebagai tempat pemondokan jamaah haji Indonesia pada umumnya dan Aceh pada khususnya serta lembaga yang mengurus Baitul Asyi diurus oleh warga Aceh yang masih memiliki garis keturunan dengan Habib Bugak, pemerintah Arab Saudi telah melegalkan lembaga tersebut. Melalui serangkaian upaya yang sempat di tolak oleh Mahkamah Syariah Arab memberikan kesadaran bagi Pemerintah Indonesia untuk menjaga asset tersebut diperuntukan untuk kesejahteraan masyarakat Aceh, dengan memanfaatkan *total diplomacy* yang sesuai

⁴² Deplu RI, Op.cit, Halaman 19.

⁴³ Kementerian Agama RI, *Nadzir Wakaf Habib Buja' Bagikan Uang Sewa Rumah Ke Jamaah BJT*, diakses dari <http://www.kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=79250>, tanggal 5 Mei 2016, pukul 12:28

dengan kerangka kesatuan Republik Indonesia .

IV. SIMPULAN

1. **Kapasitas Pemerintah Daerah Untuk Melakukan Tindakan Hukum Yang Melampaui Batas Wilayah Negara Menurut Hukum Internasional** dapat melaksanakan kerjasama dan hubungan internasional, tetapi tidak bisa dipandang sebagai layaknya subjek hukum internasional yang lain, seperti negara. Tetapi lebih merupakan perpanjangan tangan kekuasaan negara, dari pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam konteks hukum internasional, beban pertanggung jawaban perjanjian internasional tidak di daerah, tetapi berada di pemerintah pusat yang mewakili negara yang berdaulat.
2. **Implikasi Pengambilan Asset Baitul Asyi yang Berada di Arab Saudi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Aceh**, Pemerintah daerah sebagai untuk dapat melakukan hubungan atau kerjasama luar negeri harus memiliki dasar kewenangan melalui Undang-undang. Dasar dari tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Aceh untuk melakukan hubungan luar negeri secara umum diberikan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terkait dengan tindakan

pengambil alihan Baitul Asyi wewenang Pemerintah Daerah Istimewa Aceh juga didasarkan pada perikatan dasar yang terjadi dalam pemebrian wakaf oleh Habib Bugak Asyi melalui ikrar wakafnya. Suatu tindakan hukum dapat menimbulkan implikasi hukum terkait dalam hal ini tindakan pengambil alihan tersebut menimbulkan *Pertama*, haruslah dilakukan kordinasi dengan Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Luar Negeri selama proses pengambil alihan sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor : 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. *Kedua*, hak masyarakat Aceh dari pengelolaan Baitul Asyi yang selama kurang lebih 200 tahun tidak tersampai kembali tersampai karena tidak dapat ditempatinya Baitul Asyi sebagai pemondokan berdasarkan kesepakatan antara Nadzir Baitul Asyi dan Pemerintah Daerah Istimewa Aceh, melalui dana kompensasi yang pembagiannya dikordinasikan dengan Kementerian Agama.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Revisi Tahun 2006*. Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2006.
- Mauna, Boer. *Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi*



DIPONEGORO LAW JOURNAL

Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

dalam Era Dinamika Global.
Bandung: P.T. Alumni, 2011.

Mukri, Rusdiono, and Mujiyanto.
*Berani Tidak Populer Mustafa
Abubakar Memimpin Aceh Masa
Transisi.* Banda Aceh: PT Sinar
Harapan Persada, 2009.

Soemitro, Hanitjo Ronny. *Metodologi
Penelitian Hukum dan Jurimetri.*
Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Widodo. *Hukum Diplomatik dan
Konsuler.* Surabaya: Laks Bang
Justitia, 2009.