

# STATUS HUKUM MoU ANTARA RI DENGAN GAM DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN NASIONAL

**Muhammad Ihsan**

Institut Agama Islam Negeri Lhokseumawe

Email: [Ihsanibnarmia@gmail.com](mailto:Ihsanibnarmia@gmail.com)

## ***Abstract***

The agreement between the government of Indonesia and GAM so called MoU Helsinki last one decade, but when it was signed in Helsinki at August fifteenth, 2005, that was questioned by people about the statute, in Vienna Convention on the law of treaties 1969, the treaty making by the states parties, but the statute of GAM are not distinct on international law. The statute of MoU, could be answer of GAM statute. Beside, many points in MoU that indicate about self-government, in the system of government of Indonesia, practices special autonomy or regional autonomy. MoU becomes a problem in constitutional law of Indonesia. because of MoU is like a constitution and the source of law for Aceh. Based on the explanation, this research will analyze of statute of MoU Helsinki between the government of Indonesia and the Free Aceh Movement on internasional and national law. This research use the normatif law research by conceptual approach and statute approach. MoU Helsinki as inspired source's of Aceh's government because of Aceh is the special region.

**Keywords:** Status Hukum, *Memorandum of Understanding*, GAM, Hukum Internasional, Hukum Nasional

## **A. PENDAHULUAN**

**G**erakan perlawanan di Aceh, memiliki sejarah panjang, mulai dari perlawanan terhadap kolonial Belanda hingga perlawanan kepada pemerintah pusat. Munculnya gerakan perlawanan, tentunya karena ada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Lahirnya

DI/TII di Aceh disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat untuk meleburkan provinsi Aceh ke dalam provinsi Sumatera Utara pada tanggal 8 Agustus 1950<sup>1</sup>. Kebijakan ini menimbulkan ketidakpuasan masyarakat Aceh, karena Aceh akan dikontrol oleh orang-orang Batak yang beragama Kristen di Medan sebagai Ibu kota dari Sumatera Utara, yang akan membuat berbagai implikasi politik dan ekonomi<sup>2</sup>.

Perlawanan DI/TII di Aceh berakhir dengan ditetapkannya Aceh sebagai daerah istimewa pada tahun 1959. Penetapan tersebut melalui keputusan Wakil perdana menteri RI yaitu J.Leimena tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, namun berakhirnya konflik antara Aceh dan Pemerintah Pusat, tidak mengakhiri pelabelan pemerintah pusat terhadap perlawanan Daud Beureueh sebagai gerakan separatis<sup>3</sup>. Tujuh belas tahun setelah penetapan status Aceh sebagai daerah Istimewa, tepatnya pada tanggal 4 Desember 1976, Hasan Tiro memproklamkan kemerdekaan Aceh sekaligus mendirikan organisasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Pemicu diproklamirkannya kemerdekaan Aceh adalah eksploitasi atas kekayaan alam Aceh pada era pemerintahan Soeharto, dimana minyak bumi dan gas alam di kelola oleh *Exxon Mobil Oil* Indonesia yang menimbulkan sentimen daerah, bahwa semua hasil kekayaan Aceh di kirim ke Jakarta<sup>4</sup>, bahkan Hasan Tiro pernah mengatakan Aceh seharusnya memiliki keuntungan dari sumber daya alamnya seperti Brunei Darussalam<sup>5</sup>. Lahirnya GAM, mendapat dukungan dari tokoh-tokoh DI/TII yang kecewa dengan upaya integrasi

---

<sup>1</sup> Irine Hiraswari Gayatri, Tarik Ulur ke Indonesiaan dan keAcehan, dalam Firman Noor (ed), *Nasionalisme, Demokrasi dan Sentimen Premodial di Indonesia*, LIPI Press, Jakarta, 2008, hlm.43-46.

<sup>2</sup> Aspinall Edward, "Violence and Identity Formation in Aceh under Indonesia Rule," in *Verandah of Violence*. ed by Antony Reid. (Singapore: Singapore University Press, 2006) hlm 152

<sup>3</sup> Ibid, hlm 46

<sup>4</sup> Robert W. Hefner, *Civil Islam: Muslim and Democratization in Indonesia* (Princeton: Princeton University Press, 2000), hlm 58

<sup>5</sup> Anthony Bebbington, *Institutional Pathway to Equity: addressing inequality traps*, World Bank, Washington D.C, 2008, hlm 204

yang dilakukan oleh Soekarno, bahkan mereka menyebut Mohammad Hasan Tiro sebagai Wali Negara terakhir<sup>6</sup>.

Pemberontakan oleh GAM, berhasil membawa pemerintah Republik Indonesia (RI) untuk melakukan perundingan damai, meskipun pernah terjadi operasi militer secara besar-besaran di Aceh atau dikenal dengan darurat militer. Pada tahun 1999<sup>7</sup>, untuk pertama kalinya GAM dan pemerintah RI melakukan perundingan damai yang di mediasi oleh *Henry Dunan Center* (HDC) dan hasil dari perundingan ini adalah *Joint Understanding on Humanitarian Pause* yang dikenal dengan Jeda Kemanusiaan. Akan tetapi perjanjian ini berakhir dengan kegagalan.

Pada tanggal 9 Desember tahun 2002 di Jenewa, pemerintah RI dan GAM, menandatangani *Cessation of Hostilities Framework Agreement* (CoHA). Perjanjian ini berakhir dengan status darurat militer di Aceh dan pemerintah Indonesia ingin menghancurkan GAM untuk sekali dan selamanya<sup>8</sup>. Perjanjian yang terakhir yaitu MoU yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005. Banyak pihak yang mengkritisi terkait dengan substansi MoU, kritikan tersebut dikarenakan dua alasan: pertama; ada beberapa ketentuan MoU yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku di Indonesia, termasuk bertentangan dengan UUD NRI 1945. Kedua; ada sebagian ketentuan MoU yang terlalu sederhana dan kabur perumusannya, sehingga penafsirannya cenderung dikaburkan oleh pihak-pihak yang bertujuan untuk membuat Negara dalam Negara<sup>9</sup>.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penelitian ini akan menganalisis status hukum MoU antara Pemerintah RI dengan GAM dalam perspektif hukum internasional dan nasional

---

<sup>6</sup> M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*, Pustaka Al-Kausar, Jakarta, 2000, hlm. 16-17

<sup>7</sup> Kira Kay, *The New Humanitarianisme, the Henri Dunan Center and The Aceh Peace Negotiation*, wws Case Study, 2003

<sup>8</sup> Aspinall Edward, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, East West Center, Washington, 2005

<sup>9</sup> Aulia Asep Ralla, *MoU Helsinki di Mata UUD 1945*, [www.kabarindonesia.com](http://www.kabarindonesia.com), 13 Mei 2009. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

## B. METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud<sup>10</sup>, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Sesuai permasalahan yang diambil oleh peneliti, maka metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Merujuk dari Peter Mahmud, penelitian ini akan menjelaskan atau menganalisis terkait dengan kedudukan hukum MoU antara pemerintah RI dengan GAM berkenaan dengan otonomi khusus Aceh

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, maka ada beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*). Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, Analisis menggunakan penafsiran hukum secara sistematis dengan metode deskriptif analitis.

## C. PEMBAHASAN

Untuk menentukan status hukum MoU dalam hukum internasional dan nasional, maka perlu dikaji terlebih dahulu terkait dengan status GAM dalam hukum internasional, karena kejelasan status GAM akan menentukan status MoU.

### **GAM sebagai *Insurgent***

Pemberontak dalam perang sipil telah lama diakui dalam hukum internasional sebagai subyek yang memiliki hak dan kewajiban karena mereka menguasai wilayah tertentu dan mungkin menjadi pemerintah baru yang efektif dari sebuah Negara. Hal ini di refleksikan dalam Pasal

---

<sup>10</sup> Merujuk dari pendapat Jan Gijssels dan Mark van Hoecke dalam Peter Muhamad Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-7, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hal. 35

14 dan 15 dari Komisi hukum Internasional PBB dalam Pasal tentang pertanggung jawaban Negara. Berdasarkan Pasal tersebut, selama pemerintah lama masih berkuasa, tindakan kesalahan dari sebuah gerakan pemberontakan yang didirikan di wilayah Negara tersebut tidak akan dianggap sebagai tindakan Negara yang berdasarkan hukum internasional (melibatkan tanggung jawab Negara lain untuk itu). Namun akan dianggap sebagai tindakan Negara itu dalam arti retroaktif jika gerakan pemberontakan menjadi pemerintah baru<sup>11</sup>.

Hukum internasional mengatur tentang pengakuan terhadap kaum pemberontak, berbagai istilah terhadap kaum pemberontak dalam konsep hukum internasional, yaitu: *rebellion*, *insurgent*, dan *belligerent*. Ketiga kelompok tersebut, menurut Andrew Clapham diposisikan sesuai dengan tingkat kontrol atas wilayah dan pengakuan oleh pemerintah<sup>12</sup>.

Pietro Verri menyatakan bahwa apa yang dinamakan dengan kelompok *insurrection* adalah suatu terminologi, sebagaimana ulasannya sebagai berikut:

*The term usually applied to a violent collective movement by a high proportion of the inhabitants of a territory, who take up arms in rebellion against the government. The rebellion may develop into a non international armed conflict, but if it does not reach that is more commonly called a riot. The term is also commonly applied to open, intense operation against an invader or an alien occupying power, carried on in all parts of a territory by its inhabitants (whether or not they are organized)*<sup>13</sup>.

Berdasarkan pengertian yang di katakan oleh Pietro Verri, maka istilah *insurgent* menunjukkan kepada adanya perlawanan kolektif oleh sekelompok orang bersenjata dalam suatu Negara yang dilakukan oleh sebagian besar penduduk wilayah tersebut, namun tingkat

---

<sup>11</sup>Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, Seventh : revised edition London, 1997, hlm 104

<sup>12</sup> Andrew Clapham, *Kewajiban HAM aktor-aktor non-negara dalam Situasi Konflik*, international review of the red cross, volume 88 number 863 September 2006, hlm 2

<sup>13</sup> Pietro Verri, *the dictionary of international law of armed conflict*, ICRC, Geneva, 1992, hlm 60

perlawanannya tidak terlalu signifikan, hingga dapat berkembang menjadi sengketa bersenjata non-internasional. Dalam artian bahwa *insurgent* pada hakekatnya masih lebih rendah di bandingkan gerakan pemberontak dan akan lebih mudah di atasi oleh pemerintah dari Negara yang berwenang.

Dalam Pasal 13 ayat (2) Konvensi Jenewa I tentang Perlakuan bagi keadaan terluka dan sakit untuk angkatan bersenjata di darat dan Konvensi Jenewa II 1949 tentang Perlakuan bagi keadaan terluka dan sakit serta kapal karam bagi anggota angkatan bersenjata di Laut dan Pasal 4A ayat (2) Konvensi Jenewa III 1949, menggunakan istilah *organized resistance movement* atau gerakan perlawanan yang terorganisir, perbedaannya dengan *levee en masse* adalah tempat di mana mereka berasal dan strukturnya. Pietro Vierri juga menyebutkan istilah lain yaitu *rebellion*. Vierri mengatakan bahwa: *The preambul to United Nations 1948/2, uses word in affirming that it is essential, if a man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected be the rule of law*<sup>14</sup>.

Pernyataa Vierri menunjukkan bahwa lahirnya *rebellion* dikarenakan adanya sistem pemerintahan Negara yang otoriter dan adanya pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, namun tidak disebutkan apakah pelanggaran hak asasi manusia ini akan menimbulkan hasrat untuk memisahkan diri dari pemerintah yang sah. Pada hakekatnya terdapat kesamaan antara istilah *insurgent* dan *rebellion*, yaitu adanya suatu keinginan untuk melakukan perlawanan terhadap pemerintah yang sah di mana penduduk yang melakukan perlawanan tersebut berdomisili.

Istilah yang terakhir adalah *belligerent*, secara harfiah dari istilah ini yang berarti pihak yang bersengketa yang mengacu pada pengertian senjata internasional akan tetapi istilah ini juga digunakan untuk menyatakan suatu gerakan pemberontakan atau *insurgency*, Vierri mengatakan :

---

<sup>14</sup> Ibid, hlm 95

*To obtain the quality of belligerent it is necessary to process at the very last international personality and to the subject also to a special branch of international law, namely the law of armed conflict. The quality of belligerent may also be attributed to the insurgent who in a civil war exercise de facto control of a part of the territory of the state, because third states are in touch with them to protect their own interest or because it is in the interest of the legitimate government to recognize the insurgents as belligerent, so as to require other states to respect neutrality<sup>15</sup>.*

Penjelasan dari Vierra sangat jelas bahwa suatu gerakan pemberontakan bisa juga disebut *belligerent*, hanya saja di khususkan bagi kelompok *insurgency* yang telah memiliki personalitas internasional. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat intensitas dan ketaatan kelompok *insurgency* yang ingin mendapatkan status *belligerency*, harus diberikan oleh Negara yang diberontaknya. Untuk mendapatkan status sebagai *belligerent*, kelompok pemberontak harus memenuhi beberapa persyaratan, sebagaimana dalam Pasal 1 Hague Regulation tentang hukum dan kebiasaan perang di darat menyebutkan bahwa: *the laws, rights and duties of war apply not only armies, but also to militia and volunteer corps fulfilling the following conditions:*

1. *To be commanded by a person responsible for his subordinates;*
2. *To have a fixed distinctive emblem recognizable at a distance;*
3. *To carry arms openly and;*
4. *To conduct their operations in accordance with the laws and customs of war*

Persyaratan-persyaratan di atas dianggap sebagai syarat klasik dan persyaratan yang tercantum dalam Hague Regulations tersebut adalah merupakan persyaratan yang sudah dianggap sebagai suatu kebiasaan internasional. Syarat ini menjadi ciri utama para aktor atau pelaku dalam suatu sengketa bersenjata, terlepas dari apakah sengketa tersebut bersifat internasional atau non internasional, oleh karena itu berikut akan dikemukakan mengenai apakah GAM telah memiliki kapabilitas sebagai suatu pihak dalam bersengketa atau pengakuan sebagai *belligerent*:

---

<sup>15</sup> Ibid, hlm 25

1. Pemimpin yang bertanggung jawab terhadap bawahan

Struktur organisasi GAM dibagi menjadi pucuk pimpinan di pengasingan dan kepemimpinan tingkat menengah, tentara, anggota, dan dukungan basis di Aceh. GAM menganggap bahwa mereka sebagai wakil sah satu-satunya rakyat Aceh untuk mendirikan lembaga pemerintah. Kabinet pertama, didirikan oleh Hasan di Tiro selama di Aceh 1976-1979, terdiri sebagai berikut<sup>16</sup>:

<b>Teungku Hasan Tiro</b>	:Wali negara, menteri pertahanan, dan komandan tertinggi
<b>Dr Muchtar Hasbi</b>	:Wakil presiden, menteri urusan Internal
<b>Tengku Muhamad Usman Lampoih Awe</b>	:Menteri Keuangan
<b>Tengku Haji Iljas Leube</b>	:Menteri Kehakiman
<b>Dr Husaini M. Hasan</b>	:Menteri Pendidikan dan informasi
<b>Dr Zaini Abdullah</b>	:Menteri Kesehatan
<b>Dr Zubir Mahmud</b>	:Menteri Sosial
<b>Dr Asnawi Ali</b>	:Menteri pekerjaan umum dan Industri
<b>Amir Ishak</b>	:Menteri komunikasi
<b>Amir Mahmud Rasyid</b>	:Menteri Perdagangan
<b>Malik Mahmud</b>	:Menteri Negara

Struktur tersebut menjelaskan bahwa Teungku Hasan Tiro merupakan pimpinan dari GAM dan bertanggung jawab terhadap apa yang dilakukan oleh bawahannya. Oleh karena itu syarat adanya pimpinan yang bertanggung jawab terhadap bawahannya terpenuhi bagi GAM.

2. Menggunakan identitas yang jelas

Sebagai sebuah gerakan, identitas merupakan hal yang sangat penting sebagai bentuk dari ciri dan pembeda dengan gerakan-gerakan yang lain. GAM sebagai sebuah gerakan mempunyai ciri khas dan identitas, hal ini ditunjukkan melalui penggunaan seragam dan bendera. Dalam beberapa publikasi foto menunjukkan bahwa anggota GAM tidak

---

<sup>16</sup>Kristen E Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM), anatomy of the separatist organizations*, East-West Center, Washington DC, 2004, hlm 10

hanya berasal dari kaum laki-laki saja akan tetapi kaum perempuan juga menjadi bagian dari GAM yang dikenal dengan istilah *inoeng Bale* (Janda). GAM juga menggunakan seragam doreng hijau, topi baret, namun terkadang GAM tidak menggunakan seragam pada waktu operasi militernya<sup>17</sup>.

Penggunaan seragam terhadap suatu pihak yang terlibat dalam persengketaan diatur dalam Hague regulations tahun 1907 dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut : *“to have a fixed a distinctive emblem recognizable at distance”*. Lambang pembeda sebagai sinyal yang membedakan kelompok tersebut dengan kelompok yang lainnya dalam suatu sengketa bersenjata, dalam komentar konvensi, dijelaskan bahwa tidak ada persyaratan penggunaan lambang pembeda harus di umumkan kepada pihak musuh, sesuai dengan mandate konvensi: *there is no requirement that the distinctive sign must be notified, as several delegation on the 1949 diplomatic conference would have wished*. Mengacu kepada ketentuan-ketentuan yang ada dan data-data yang diperoleh mengenai seragam dan lambang pembeda, maka dapat dikatakan GAM termasuk ke dalam gerakan yang mempunyai identitas, karena GAM menggunakan seragam dan lambang pembeda dalam bentuk bendera GAM.

### 3. Menggunakan senjata secara terbuka

Berkaitan dengan menggunakan senjata secara terbuka, pada awal pembentukannya GAM melakukan pembelian senjata dan menggunakannya secara terbuka, dalam melakukan operasi-operasi misalnya GAM sering sekali membawa senjata dengan jenis AK-47 atau M-16<sup>18</sup>. Senjata yang dimiliki oleh GAM di dapatkan dari hasil jaringan yang dibangun dengan tentara. Senjata diselundupkan oleh pendukung yang melepaskan kewarganegaraannya di Malaysia dan Singapura atau di order secara langsung dari para pedagang di wilayah tersebut.

---

<sup>17</sup>[www.militaryphotos.net/forums/showthread.php?89453-GAM-Free-Aceh-Movement-\(RIP\)](http://www.militaryphotos.net/forums/showthread.php?89453-GAM-Free-Aceh-Movement-(RIP)), diakses pada 14 Oktober 2013

<sup>18</sup>Arlina Permanasari, *Analisis Yuridis Status Hukum Gerakan Aceh Merdeka Menurut Hukum Humaniter*. Jurnal hukum humaniter: Vol.3 No.4, hlm 819

#### 4. Patuh kepada hukum dan kebiasaan perang

Dalam komentar Konvensi Jenewa 1949 disebutkan bahwa: “*they may not attack civilians or disarmed person and must, in all their operation, respect the principle of honour and loyalty as they expect their enemies to do*”. dalam konvensi ini memberikan indikasi bahwa para pihak, termasuk gerakan pemberontakan harus melindungi rakyat dalam setiap operasinya, sebagai bentuk kepatuhan terhadap hukum dan kebiasaan berperang. Menurut Arlina permasasari konvensi ini juga sudah diterima sebagai hukum kebiasaan Internasional yang harus di hormati oleh para pihak, termasuk kelompok-kelompok gerilyawan<sup>19</sup>.

Pemberontakan yang dilakukan oleh GAM menurut data yang di peroleh oleh Kirsten Schulze melalui wawancara tertutup dengan salah satu kontraktor, bahwa GAM pernah melakukan beberapa penculikan, sebagai contoh pada tahun 2001 GAM menculik seorang eksekutif senior PT Arun dan meminta tebusan \$500,000, pada akhir agustus 2001, enam orang anggota *ocean silver* diculik oleh GAM dengan tebusan \$ 33,000, jika permintaan tebusan tidak diberikan, maka akan ditembak, selain itu GAM memberikan tekanan kepada para pegawai pemerintah berupa pemaksaan untuk menyerahkan sejumlah uang<sup>20</sup>.

Berdasarkan ketentuan hukum humaniter, maka untuk persyaratan ini, GAM tidak bisa ditetapkan sebagai *belligerent*, karena pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan terhadap masyarakat sipil. Penyerangan GAM tergolong tidak efektif, karena strategi yang di bangun dalam operasi mereka adalah strategi defensif, jika GAM memperoleh informasi bahwa markas akan diserang, maka GAM akan menyerang dan menyergap, menembak dan lari. Penyerangan secara frontal tidak bisa dilakukan, karena GAM hanya dilengkapi dengan persenjataan Kalashnikovs dan M-16<sup>21</sup>.

Pendapat Schuman yang menyatakan bahwa: *insurrection usually refers to movements smaller in scope and purpose than those describe by the other*

---

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Kirsten E Schulze, *The free Aceh Movement (GAM): anatomy of a separatist organization*. Op.cit hlm 27

<sup>21</sup> Ibid, hlm 40

*terms*, memberikan penjelasan bahwa GAM digolongkan dalam kelompok *insurgent*<sup>22</sup>, karena GAM hanya bergerak di ruang lingkup daerah dan wilayah yang kecil. Selain itu tidak ada pengakuan dari Indonesia terhadap GAM, apalagi pengakuan Negara ketiga, bahkan Indonesia hanya menyebutkan GAM sebagai Gerakan Pengacau Keamanan.

### **Status Hukum MoU antara Pemerintah RI dengan GAM dalam Hukum Internasional.**

Tahapan dalam membuat suatu perjanjian internasional diatur dalam Bab II konvensi wina 1969 yang mengatur tentang pembuatan dan berlakunya suatu perjanjian internasional. Pasal 6 menegaskan bahwa setiap negara memiliki kapasitas untuk membuat perjanjian internasional. Kapasitas yang dimaksud dalam konteks ini adalah melalui proses negosiasi untuk membuat perjanjian internasional. Proses negosiasi adalah tahap pertama yang dilakukan oleh utusan resmi dari negara-negara yang bersangkutan<sup>23</sup>.

Dasar hukum dari konvensi Wina 1969, menegaskan bahwa tahapan-tahapan dalam pembuatan perjanjian internasional, menjadi parameter, perjanjian tersebut dikategorikan sebagai perjanjian internasional dan negosiasi adalah tahapan pertama, dimana masing-masing pihak mengutus utusan guna menegosiasikan objek dalam perjanjian. Proses negosiasi dalam perjanjian Helsinki (MoU), terjadi sebanyak lima putaran antara wakil dari pemerintah RI dan wakil dari GAM, negosiasi di mulai dari bulan Januari hingga bulan Juli 2005<sup>24</sup>.

Negosiasi dimulai dengan penajakan untuk membicarakan status masa depan Aceh, pemerintah tidak siap dengan penawaran melebihi

---

<sup>22</sup> S. Tasrif, *Pengakuan Internasional dalam Teori dan Praktek*, PT. Media Karya, Jakarta, Cet-1,1966, hlm 87

<sup>23</sup> Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional (pengertian, status hukum dan ratifikasi)*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm 67

<sup>24</sup> Putaran pertama pada bulan Januari, putaran kedua pada bulan Februari, putaran ketiga pada bulan April, putaran keempat pada bulan Juni, putaran kelima pada bulan Juli, dalam Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A more promising Basis for Peace in Aceh*, East West Center, Washington, 2005

dari otonomi khusus, sedangkan GAM menekankan pada gencatan senjata<sup>25</sup>. Pada putaran kedua GAM bersedia mengkompromikan tentang kemerdekaan, dengan mengisyaratkan bentuk pemerintahan *self-governance* dengan komitmen dari pemerintah untuk mengatur keamanan dan monitoring dari dunia internasional<sup>26</sup>. Pada putaran ketiga, Ahtisaari membuka pertemuan dengan agenda ekonomi (*facilitation of integration*). Juga mengangkat isu mengenai menjaga keamanan agar rakyat Aceh bebas dari tekanan. Mengevaluasi bagaimana perilaku polisi dan TNI. Juga untuk dibahas bagaimana fungsi anggota polisi dan TNI yang organik dalam menjaga keamanan. Ahtisaari mengajukan agenda selanjutnya untuk membahas masalah dekomisi<sup>27</sup>.

Dalam putaran keempat dibahas mengenai pembentukan misi pengawasan oleh Uni Eropa. Putaran kelima sempat mengalami jalan buntu dan perundingan hampir terancam bubar tetapi akhirnya bisa diatasi oleh Martti Ahtisaari. Ahtisaari pertama, putaran kelima, diawali dengan pertemuan antara Ahtisaari dengan delegasi Indonesia, MA meminta agar perundingan bisa dimulai dengan draft MOU. Kemudian dilanjutkan dengan pertemuan dengan kedua delegasi, MA memberikan kesempatan kedua belah pihak untuk mengungkapkan beberapa pernyataan sikap dari para ketua delegasi. Kemudian dilanjutkan dengan membahas draft MOU, mulai dengan istilah Pemerintahan Aceh dan juga partisipasi GAM dalam politik. Hari kedua, kembali membahas draft akhir MoU, dan mengangkat agenda mengenai kewenangan pemerintah pusat. Kemudian dilanjutkan dengan agenda partisipasi politik.

Tahapan selanjutnya adalah penandatanganan, menurut penjelasan Pasal 6 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian Internasional, penandatanganan merupakan tahap akhir dalam perundingan bilateral untuk melegalisasi suatu naskah perjanjian

---

<sup>25</sup> Damien Kingsbury. "*Peace in Aceh: A personal Account of the Helsinki Peace Process.*" Equinox Publishing Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 27-30

<sup>26</sup> Ibid, hlm 33

<sup>27</sup> Hamid Awaluddin, *Damai di Aceh, Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*, CSIS, Jakarta, 2008

internasional yang telah disepakati oleh kedua belah pihak<sup>28</sup>. Penjelasan tersebut juga di lalui dalam proses perjanjian MoU, tiga setengah jam setelah pembicaraan perdamaian berakhir, Hamid Awaluddin mengirimkan fax berupa proposal ke Jakarta untuk mendapatkan persetujuan dari Presiden SBY. *Crisis Management Initiative* (CMI) pada akhirnya mengeluarkan naskah perjanjian dengan memasukkan poin partai politik lokal dan perjanjian tersebut dikonfirmasi setelah Presiden Yudhoyono menyetujui teks. Pada tanggal 15 Agustus 2005, pihak GAM dan Pemerintah RI, kembali ke Helsinki untuk menandatangani perjanjian, yang kemudian disebut dengan *Memorandum of Understanding* (MoU)<sup>29</sup>.

Tahap selanjutnya adalah ratifikasi, menurut Pasal 2 (1) Konvensi Wina 1969 tentang perjanjian internasional, ratifikasi adalah:

*“Ratification, acception, approval and accession mean in each case the international act so named whereby a state establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty”.*

Definisi hukum internasional terkait ratifikasi erat kaitannya dengan bagaimana suatu negara mengikatkan diri terhadap suatu perjanjian. Selain itu perkembangan ratifikasi telah beriteraksi dengan prosedur nasional ketatanegaraan, oleh karena itu ratifikasi dibagi dalam dua prosedur yaitu prosedur internal dan prosedur eksternal. Prosedur internal merupakan masalah ketatanegaraan, dalam kaitannya dengan hukum Indonesia yang mengatur kewenangan eksekutif dan legislatif dalam perjanjian internasional serta mengatur produk hukum apa yang harus dikeluarkan untuk menjadi dasar bagi hukum Indonesia.

Prosedur internal merupakan masalah ketatanegaraan, dalam kaitannya dengan hukum Indonesia yang mengatur kewenangan eksekutif dan legislatif dalam perjanjian internasional serta mengatur produk hukum apa yang harus dikeluarkan untuk menjadi dasar bagi hukum Indonesia. Dalam Bab III Pasal 9 ayat (1) UU No 24 Tahun 2000

---

<sup>28</sup> Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia)*, Op.cit, hlm 44

<sup>29</sup> Damien Kingsbury, *A Mechanism to End Conflict in Aceh*, (Journal of Security Challenges, 2005, Volume 1 Number 1), hlm 87

yang menyatakan: *pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah RI dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut dan dalam ayat (2) ditegaskan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang atau keppres*. Sedangkan ratifikasi perspektif prosedur eksternal maka ratifikasi perjanjian sebagaimana definisi menurut konvensi wina 1969 yang validitasnya di atur oleh hukum internasional.

Ketatanegaraan Indonesia mensyaratkan ratifikasi dilakukan melalui undang-undang atau keppres, akan tetapi terkait dengan MoU antara pemerintah RI dan GAM, pemerintah Indonesia tidak meratifikasi MoU tersebut dan pelaksanaan terhadap MoU hanya di nyatakan melalui INPRES Nomor 15 Tahun 2005 tentang pelaksanaan nota kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka. Instruksi Presiden menurut Jimly Asshiddiqie disebut sebagai *policy rules* atau *beleidregels* yang merupakan bentuk dari peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan seperti biasa<sup>30</sup>.

Konsep tentang INPRES tersebut menjelaskan bahwa INPRES bukanlah Undang-undang ataupun Keppres, sehingga syarat pengesahan terhadap perjanjian internasional untuk MoU antara RI dan GAM tidak terpenuhi, sehingga MoU dalam konteks ini bukanlah perjanjian internasional, karena INPRES hanyalah disebut sebagai “rules” bukan “regulation” atau “legislation” sehingga lebih tepat disebut aturan kebijakan<sup>31</sup>.

MoU merupakan salah satu dari *nomenclature* dalam perjanjian internasional, Berkenaan dengan MoU antara RI dan GAM merupakan bagian dari konsep hukum perjanjian internasional, law treaty dalam proses pembuatannya, harus mematuhi kaidah-kaidah yang bersumber dari konvensi wina tahun 1969. Adapun prinsip-prinsip utama yang harus diterapkan adalah kehadiran kedua belah pihak sebagai Subyek hukum internasional, dilakukan oleh kepala Negara, Menteri Luar

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 20

<sup>31</sup> Ibid, hlm 391

Negeri, Duta Besar atau Konsul Jenderal dan wakil-wakil diplomatik lainnya yang memiliki kewenangan penuh, kewenangannya antara lain, negosiasi, akses, adaptasi, penandatanganan dan ratifikasi. Konsekuensi penandatanganan yang dilakukan adalah mengikat para pihak (*so be bound*) dan menimbulkan tanggung jawab hukum<sup>32</sup>.

Perjanjian internasional memiliki unsur-unsur, yaitu kata sepakat, subyek-subyek hukum, berbentuk tertulis, objek tertentu dan tunduk pada atau diatur oleh hukum internasional. Unsur-unsur tersebut, jika dikaitkan dengan MoU antara pemerintah RI dan GAM, hampir semua unsur yang ada terpenuhi. Misalnya unsur kata sepakat, dalam pembukaan MoU, baik pihak RI maupun GAM telah menyepakati MoU, sebagaimana pembukaannya yang menyebutkan: "*Untuk maksud ini Pemerintah RI dan GAM menyepakati hal-hal berikut*". Kalimat ini mengindikasikan bahwa kedua belah pihak telah menyatakan sepakat.

Bentuk dari MoU antara RI dan GAM adalah tertulis dan teks asli berbahasa Inggris, selain itu objek yang disepakati adalah penyelenggaraan pemerintah di Aceh, Hak Asasi Manusia, Amnesti dan Reintegrasi, pengaturan keamanan, pembentukan AMM dan penyelesaian perselisihan.

Pemerintah RI dan beberapa pakar hukum mengatakan bahwa MoU antara pemerintah RI dan GAM bukanlah perjanjian internasional, dengan beberapa alasan bahwa pemerintah RI hanya mengirim pejabat setingkat menteri yang tidak memiliki kapasitas untuk mewakili Negara untuk menandatangani perjanjian internasional, karena dalam Pasal 7 konvensi wina 1969 tentang perjanjian internasional yang kemudian di adopsi dalam Pasal 7 UU No 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional bahwa yang mewakili Indonesia dalam suatu perjanjian internasional diperlukan surat kuasa, kecuali presiden dan menteri luar negeri, selain itu pemerintah menganggap bahwa perundingan dengan GAM hanyalah masalah dalam negeri.

Indikasi lain yang menunjukkan bahwa MoU merupakan perjanjian internasional. Dalam Pasal 7 konvensi wina tentang perjanjian

---

<sup>32</sup> [Jawahirthanthowi.wordpress.com/2009/09/15.Kewajiban Moral Dalam MoU Helsinki](http://Jawahirthanthowi.wordpress.com/2009/09/15.Kewajiban_Moral_Dalam_MoU_Helsinki)

internasional, mengatur bahwa selain kepala Negara, kepala pemerintahan, menteri luar negeri dan kepala perwakilan diplomatik hanya dapat dianggap mewakili Negara dengan sah, apabila dapat menunjukkan surat kuasa, kecuali jika dari semula peserta konferensi sudah menentukan bahwa surat kuasa tidak diperlukan. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum internasional dewasa ini juga memungkinkan seseorang yang tidak memiliki surat kuasa penuh, mewakili suatu Negara, dengan syarat tindakan yang dilakukan orang tersebut disahkan oleh pihak yang berwenang dari Negara yang bersangkutan<sup>33</sup>. Ketentuan tersebut merupakan sebuah antisipasi untuk menjaga dan memastikan agar orang yang mengikuti perjanjian tersebut mengatasnamakan Negara yang diwakilinya.

Dalam praktek penandatanganan MoU antara RI dan GAM, pemerintah RI hanya mengutus menteri yaitu Hamid Awaluddin selaku Menteri Hukum dan HAM. Meskipun dalam kapasitasnya bukan sebagai menteri luar negeri, namun dalam isi MoU tertulis "*signed in triplicate in Helsinki, Finland on the 15 of August in the year 2005. On behalf of the government of the Republic of Indonesia, on behalf of the free Aceh movement.*" Dengan demikian MoU menjelaskan bahwa keberadaan Hamid Awaluddin jelas bukan atas nama pribadi akan tetapi atas nama pemerintahan Republik Indonesia.

Unsur-unsur perjanjian internasional dalam pembuatan MoU yang tidak terpenuhi adalah para pihak yang menandatangani bukanlah subyek-subyek hukum internasional, dalam hal ini GAM, karena status GAM bukanlah sebagai entitas internasional atau *belligerent*, maka MoU bukanlah perjanjian Internasional, akan tetapi merupakan *preagreement*.

### **Status hukum MoU antara RI dan GAM dalam hukum nasional**

Undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI 1945, bisa dilakukan *judicial review*, karena sesuai dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-undang tentang perubahan atas Undang-undang nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 1 ayat

---

<sup>33</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung : Bina Cipta, 1990, hlm 89-90

(3) a yang menyatakan: “*pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945*”. Namun terkait pengujian terhadap MoU yang pernah diwacanakan untuk di uji materil, Jimly Assidique berpendapat bahwa MoU tidak dapat di uji materil karena belum menjadi produk hukum, akan tetapi apabila butir-butir MoU telah dituangkan dalam undang-undang, apabila ada yang bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka menjadi kewenangan MK untuk menguji<sup>34</sup>. Butir-butir MoU telah di tuangkan dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh (untuk selanjutnya disebut UUPA), namun secara substansi tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, karena secara umum mengatur kewenangan pemerintah Aceh dalam melaksanakan otonomi khusus.

Berkenaan dengan otonomi khusus Aceh dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (1) yang menyatakan: *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang*. Menurut Jimly Assidique, MoU bukanlah sumber hukum dan tidak mengikat secara hukum, tetapi bisa dipahami sebagai bagian dari Pasal 18B ayat (1) tersebut tentang keistimewaan, sehingga penerapannya dalam UUPA di Aceh, hal itu bisa dijadikan sebagai sumber inspirasi yang tidak mengikat secara hukum tetapi membimbing secara moral dan politik<sup>35</sup>.

Sumber inspirasi yang dimaksud adalah sebagai sumber pemikiran ataupun ide dalam rangka membuat kebijakan-kebijakan atau aturan-aturan yang di buat oleh para pejabat di Aceh dengan bimbingan moral dan politik. Moral yang dimaksud adalah moral secara relativistik-kontekstual, yang sifatnya tergantung kultur masyarakat Aceh. Salah satu contohnya adalah pelaksanaan syari’at Islam di Aceh.

#### **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan konsep syarat-syarat untuk di akui sebagai subyek hukum internasional atau entitas hukum internasional, maka GAM

---

<sup>34</sup> [www.suarakarya-online](http://www.suarakarya-online), *Kesepakatan RI-GAM, MK : Tak Bisa di Uji Materil*, Jum’at 19 Agustus 2005, diakses pada 22 Oktober 2013

<sup>35</sup> Wawancara melalui Tanya Jawab di Blog Prof. Jimly Assidique, 31 Oktober 2012

bukanlah setingkat *belligerent*, akan tetapi masih setingkat *insurgent*, karena dilihat dari penyerangan yang tidak efektif dan banyak pelanggaran-pelanggaran *humanitarian law in arm conflict* misalnya pelanggaran HAM. Status GAM yang tidak termasuk sebagai subyek hukum internasional, maka MoU bukanlah perjanjian internasional dan dalam ketatanegaraan Indonesia, MoU adalah sebagai bentuk keistimewaan Aceh, oleh karena itu sesuai dengan ketentuan sumber hukum sebagaimana diatur dalam Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, maka MoU bukanlah sebagai sumber hukum nasional serta tidak termasuk ke dalam tata hirarki urutan perundang-undangan. MoU hanya sebagai sumber inspirasi untuk membuat kebijakan-kebijakan di daerah Aceh.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

Agusman, Damos Dumoli, 2010, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktek Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung

Asshiddiqie , Jimly, 2006, *Perihal Undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta

Awaluddin, Hamid, 2008, *Damai di Aceh, Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*, CSIS, Jakarta

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

Hefner , Robert W, 2000, *Civil Islam: Muslim and Democratization in Indonesia*, Princeton University Press, Pinceton

Kay, Kira, 2003, *The New Humanitarianisme, the Henri Dunan Center and The Aceh Peace Negotiation*, wws Case Study

Kingsbury, Damien, 2006, *"Peace in Aceh: A personal Account of the Helsinki Peace Process."* ,Equinox Publishing Indonesia, Jakarta

- Kusumaatmadja ,Mochtar, 1990, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung
- Malanczuk ,Peter, 1997, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, Seventh : revised edition London
- Marzuki, Peter Muhamad, 2005, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-7, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Noor, Firman(ed), 2008, *Nasionalisme, Demokrasi dan Sentimen Premodial di Indonesia*, LIPI Press, Jakarta
- Pratomo, Eddy, 2011, *Hukum Perjanjian Internasional (pengertian, status hukum dan ratifikasi)*, PT Alumni, Bandung
- Reid, Antony, 2006, *Verandah of Violence*, Singapore University Press, Singapore
- Schulze, Kristen E, 2004, *The Free Aceh Movement (GAM), anatomy of the separatist organizations*, East-West Center, Washington DC
- Sulaiman , M. Isa, 2000, *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*, Pustaka Al-Kausar, Jakarta
- Tasrif ,S, 1966, *Pengakuan Internasional dalam Teori dan Praktek*, PT. Media Karya, Jakarta, Cet-1
- Verri ,Pietro, 1992, *the dictionary of international law of armed conflict*, ICRC, Geneva

### **Jurnal**

- Andrew Clapham, *Kewajiban HAM aktor-aktor non-negara dalam Situasi Konflik*, , international review of the red cross, volume 88 number 863,2006

Arlina Permanasari, *Analisis Yuridis Status Hukum Gerakan Aceh Merdeka Menurut Hukum Humaniter*. Jurnal hukum humaniter: Vol.3 No.4, 2007

Damien Kingsbury, *A Mechanism to End Conflict in Aceh*, Journal of Security Challenges, Volume 1 Number 1, 2005

### **Internet**

Aulia Asep Ralla, *MoU Helsinki di Mata UUD 1945*, [www.kabarindonesia.com](http://www.kabarindonesia.com), 13 Mei 2009. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

[www.militaryphoto.netforums/showthread.php?89453-GAM-Free-Aceh-Movement-\(RIP\)](http://www.militaryphoto.netforums/showthread.php?89453-GAM-Free-Aceh-Movement-(RIP)), diakses pada 14 Oktober 2013

[Jawahirthanthowi.wordpress.com/2009/09/15.Kewajiban Moral Dalam MoU Helsinki](http://Jawahirthanthowi.wordpress.com/2009/09/15.Kewajiban_Moral_Dalam_MoU_Helsinki), diakses pada 14 Oktober 2013

[www.suarakarya-online](http://www.suarakarya-online), *Kesepakatan RI-GAM, MK : Tak Bisa di Uji Materiil*, Jum'at 19 Agustus 2005, diakses pada 22 Oktober 2013

<http://www.jimly.com/tanyajawab>, diakses 31 Oktober 2012