

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian Internasional

Perjanjian Internasional adalah sebuah perjanjian yang dibuat di bawah hukum internasional oleh beberapa pihak yang berupa negara atau organisasi internasional. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antarbangsa yang bertujuan untuk menciptakan akibat-akibat hukum tertentu.<sup>23</sup> Menurut Oppenheimer-Lauterpacht, Perjanjian internasional adalah suatu persetujuan antarnegara yang menimbulkan hak dan kewajiban di antara pihak-pihak yang mengadakannya.

Menurut G. Schwarzenberger, menyatakan bahwa:

*International agreement is an agreement between subjects of international law that give rise to binding obligations under international law.*

Perjanjian internasional adalah suatu persetujuan antara subjek-subjek hukum internasional yang menimbulkan kewajiban-kewajiban yang mengikat dalam hukum internasional.<sup>24</sup>

Kemudian didalam Konferensi Wina ((1969)), Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih yang bertujuan untuk mengadakan akibat-akibat hukum tertentu. Sedangkan Pasal 38 ayat 1 Piagam Mahkamah Internasional, juga menyatakan Perjanjian internasional baik yang

---

<sup>23</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, PT. Alumni, Bandung, 2003, hlm. 84

<sup>24</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian\\_internasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian_internasional), diakses pada tanggal 21 Juli 2016.

bersifat umum maupun khusus, yang mengandung ketentuan-ketentuan hukum yang diakui secara tegas oleh negara-negara yang bersangkutan.

Jadi, perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan oleh masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan mengakibatkan hukum tertentu. Perjanjian internasional sekaligus menjadi subjek hukum internasional. Perjanjian internasional juga lebih menjamin kepastian hukum serta mengatur masalah-masalah bersama yang penting. Disebut perjanjian internasional jika perjanjian diadakan oleh subjek hukum internasional yang menjadi anggota masyarakat internasional.

Perjanjian internasional merupakan satu bagian yang sangatlah penting dalam hukum internasional. Hal ini timbul sebagai konsekuensi dari adanya hubungan antar negara-negara di dunia, yang berkembang pada era globalisasi ini sehingga mencakup hubungan antar negara dengan organisasi internasional, maupun antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya. Sekarang ini terdapat dua konvensi yang mengatur tentang perjanjian internasional, yaitu Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional yang dibuat antar negara (*Vienna Convention on The Law of Treaties*) dan Konvensi Wina Tahun 1986 tentang Perjanjian Internasional antara Negara dan Organisasi Internasional atau antar Organisasi Internasional (*Vienna Convention on The Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*).

Terminologi *treaty* yang digunakan dalam Konvensi Wina 1969 menunjuk pada perjanjian internasional secara umum dan bukan hanya menunjuk pada definisi sempit dari *treaty* atau traktat sebagai jenis dari suatu perjanjian internasional. Merujuk pada Konvensi Wina 1969, pengertian perjanjian internasional sebagaimana yang dikemukakan oleh Ian Brownlie“adalah:

*Treaty as an international agreement concluded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and what ever its particular designation”.*

Yang berarti perjanjian sebagai suatu persetujuan yang dibuat antar negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, apakah dalam instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang berkaitan apapun nama yang diberikan padanya.

Berdasarkan pengertian di atas, terdapat beberapa kriteria dasar yang digunakan sebagai tolak ukur definisi dan ruang lingkup yang harus dipenuhi untuk dapat ditetapkan sebagai suatu perjanjian internasional, yaitu

- a. *an international agreement;*
- b. *by subject of international law* (termasuk entitas di luar negara);
- c. *In written form;*
- d. *Governed by international law* (diatur dalam hukum internasional serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik);
- e. *whatever form*

Berikut adalah penjelasan mengenai unsur atau kriteria dasar yang digunakan sebagai tolak ukur definisi dan ruang lingkup perjanjian internasional, yaitu :

a. *An International Agreement*

Bahwa suatu perjanjian internasional haruslah memiliki karakteristik internasional yang berarti perjanjian itu mengatur aspek-aspek hukum internasional atau permasalahan lintas negara.

Selain itu, unsur ini juga dipakai untuk menunjukkan bahwa definisi perjanjian internasional mencakup semua dan segala jenis perjanjian yang memiliki karakter internasional, terlepas dari apakah perjanjian itu disusun secara bilateral, multilateral, regional ataupun universal.

b. *Subject of International Law*

Bahwa perjanjian tersebut harus dibuat oleh negara dan/atau organisasi internasional sehingga tidak mencakup perjanjian yang sekalipun bersifat internasional namun dibuat oleh non-subjek hukum internasional.

Yang dimaksud dengan unsur ini adalah perjanjian internasional hanya dapat dibuat di antara subjek-subjek hukum tertentu, yaitu subjek hukum internasional. Subjek hukum internasional adalah :

1. Negara;
2. Organisasi Internasional;
3. Palang Merah Internasional;
4. Tahta Suci/Vatican;
5. Pemberontak/Belligerent

c. *In Written Form*

Seperti yang tertuang secara tegas dalam Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986, ruang lingkup perjanjian internasional dibatasi hanya pada perjanjian yang tertulis. Pembatasan tersebut dimaksudkan agar tidak ada akibat hukum yang tidak diinginkan oleh negara-negara peserta yang disebabkan oleh *oral agreement* seperti yang tertuang pada Pasal 3 Konvensi Wina 1969

d. *Governed by International Law*

Parameter tentang *Governed by International Law* merupakan elemen yang sering menimbulkan kerancuan dalam memahami perjanjian internasional. Dalam pembahasan tentang Konvensi Wina 1969, Komisi Hukum Internasional (*International Law Committee*) yang merancang konvensi tersebut merasakan rumitnya pengertian “*governed by international law*”. Komisi ini mengatakan suatu dokumen disebut sebagai *governed by international law* jika sudah memenuhi dua elemen, yaitu :

1. Adanya maksud untuk menciptakan kewajiban dan hubungan hukum (*Intended to create obligations and legal relations*). *There may be agreements whilst concluded between states but create no obligations and legal relations. They could be in the form of a Joint Statement, or MoU, depends on the subject-matter and the intention of the parties.*
2. Tunduk pada rezim hukum internasional (*Under international law*). *There may be agreements between States but subject to the local law of the one of the parties or by a private law system/conflict of law such*

*as agreements for the acquisition of premises for a diplomatic mission or for some purely commercial transactions.*

e. *Whatever Forms*

Definisi perjanjian internasional lebih mengutamakan prosedur perjanjian daripada sekedar judul perjanjian internasional itu sendiri. Dengan kata lain, penamaan atau judul dari suatu perjanjian internasional bisa berbeda, tetapi pengaturannya tetap bersumber pada hukum perjanjian internasional sebagaimana yang dituangkan di dalam Konvensi Wina 1969.

Secara garis besar, ditinjau dari segi jumlah pesertanya, Perjanjian Internasional dibagi lagi ke dalam:

a. Perjanjian Internasional Bilateral,

Yaitu Perjanjian Internasional yang jumlah peserta atau pihak-pihak yang terikat di dalamnya terdiri atas dua subjek hukum internasional saja (negara dan / atau organisasi internasional, dsb). Kaidah hukum yang lahir dari perjanjian bilateral bersifat khusus dan bercorak perjanjian tertutup (closed treaty), artinya kedua pihak harus tunduk secara penuh atau secara keseluruhan terhadap semua isi atau pasal dari perjanjian tersebut atau sama sekali tidak mau tunduk sehingga perjanjian tersebut tidak akan pernah mengikat dan berlaku sebagai hukum positif, serta melahirkan kaidah-kaidah hukum yang berlaku hanyalah bagi kedua pihak yang bersangkutan. Pihak ketiga, walaupun mempunyai kepentingan yang sama baik terhadap kedua pihak atau terhadap salah satu pihak, tidak bisa masuk atau ikut menjadi pihak ke dalam perjanjian tersebut.

b. Perjanjian Internasional Multilateral,

Yaitu Perjanjian Internasional yang peserta atau pihak- pihak yang terikat di dalam perjanjian itu lebih dari dua subjek hukum internasional. Sifat kaidah hukum yang dilahirkan perjanjian multilateral bisa bersifat khusus dan ada pula yang bersifat umum, bergantung pada corak perjanjian multilateral itu sendiri. Corak perjanjian multilateral yang bersifat khusus adalah tertutup, mengatur hal-hal yang berkenaan dengan masalah yang khusus menyangkut kepentingan pihak-pihak yang mengadakan atau yang terikat dalam perjanjian tersebut. Maka dari segi sifatnya yang khusus tersebut, perjanjian multilateral sesungguhnya sama dengan perjanjian bilateral, yang membedakan hanya dari segi jumlah pesertanya semata. Sedangkan perjanjian multilateral yang bersifat umum, memiliki corak terbuka.<sup>25</sup>

Penggolongan Perjanjian Internasional dari segi kaidah terbagi dalam 2 (dua) kelompok:

a. *Treaty Contract*.

Sebagai perjanjian khusus atau perjanjian tertutup, merupakan perjanjian yang hanya melahirkan kaidah hukum atau hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang hanya berlaku antara pihak-pihak yang bersangkutan saja. Perjanjian ini bisa saja berbentuk perjanjian bilateral maupun perjanjian multilateral.

b. *Law Making Treaty*.

---

<sup>25</sup> <http://mgarif.blogspot.co.id/> diakses pada tanggal 21 Juli 2016

Sebagai perjanjian umum atau perjanjian terbuka, merupakan perjanjian-perjanjian yang ditinjau dari isi atau kaidah hukum yang dilahirkannya dapat diikuti oleh subjek hukum internasional lain yang semula tidak ikut serta dalam proses pembuatan perjanjian tersebut. Dengan demikian perjanjian itu, ditinjau dari segi isi atau materinya maupun kaidah hukum yang dilahirkannya tidak saja berkenaan dengan kepentingan subjek-subjek hukum yang dari awal terlibat secara aktif dalam proses pembuatan perjanjian tersebut, melainkan juga dapat merupakan kepentingan pihak-pihak lainnya.<sup>26</sup>

Dari segi prosedur atau tahap pembentukannya Perjanjian Internasional dibagi ke dalam dua kelompok yaitu:

a. Perjanjian Internasional yang melalui dua tahap.

Perjanjian melalui dua tahap ini hanyalah sesuai untuk masalah-masalah yang menuntut pelaksanaannya sesegera mungkin diselesaikan. Kedua tahap tersebut meliputi tahap perundingan (*negotiation*) dan tahap penandatanganan (*signature*).

b. Perjanjian Internasional yang melalui tiga tahap.

Pada Perjanjian Internasional yang melalui tiga tahap, sama dengan proses Perjanjian Internasional yang melalui dua tahap, namun pada tahap ketiga ada proses pengesahan (*ratification*). Pada perjanjian ini penandatanganan itu bukanlah merupakan pengikatan diri negara penandatanganan pada perjanjian, melainkan hanya berarti bahwa wakil-wakil para pihak yang

---

<sup>26</sup> *Ibid.*,

bersangkutan telah berhasil mencapai kata sepakat mengenai masalah yang dibahas dalam perundingan yang telah dituangkan dalam bentuk naskah perjanjian.<sup>27</sup>

Dalam konvensi wina 1969 tentang perjanjian internasional, ada tiga tahap dalam pembuatan perjanjian internasional, yaitu:

1. Perundingan (*Negotiation*)

Tahap ini merupakan langkah awal bagi negara-negara untuk menentukan objek perjanjian. Pada tahap perundingan ini akan dibicarakan mengenai hak dan kewajiban yang harus dilakukan setelah disepakati dalam perjanjian, termasuk keuntungan dan kerugian serta mekanisme pelaksanaan perjanjian. Perundingan yang dilakukan dalam perjanjian bilateral disebut dengan “*talk*”. Sedangkan dalam perjanjian multilateral disebut dengan “*diplomatic conference*”.

2. Penandatanganan (*Signature*)

Tahap ini merupakan tahapan yang penting karena menjadi bukti nyata suatu Negara mengikat atau tidak dalam perjanjian. Penandatanganan dapat dilakukan oleh kepala pemerintahan ataupun oleh menteri luar negeri.

3. Pengesahan (*Ratification*)

Pengesahan atau *ratification* merupakan cara yang sudah melembaga dalam pembuatan perjanjian internasional. Ratifikasi bertujuan memberikan kesempatan kepada Negara-negara guna mengadakan

---

<sup>27</sup> *Ibid.*,

peninjauan serta pengamatan apakah negaranya dapat diikat oleh perjanjian itu atau tidak. Selain itu, dengan adanya ratifikasi akan menumbuhkan keyakinan pada lembaga perwakilan rakyat bahwa yang menandatangani isi perjanjian tidak melakukan hal-hal yang bertentangan dengan kepentingan rakyat.<sup>28</sup>

Perjanjian internasional berakhir jika:

- a. Telah tercapai tujuannya
- b. Habis masa berlakunya
- c. Salah satu Negara punah
- d. Persetujuan peserta untuk mengakhiri perjanjian
- e. Adanya perjanjian baru yang isinya meniadakan perjanjian terdahulu
- f. Pembatalan sepihak/ pengunduran diri (*denunciation*)
- g. Perubahan yang mendasar terhadap keadaan saat pembuatan perjanjian (*Rebus Sic Stantibus*)

Perjanjian internasional dapat batal jika:

- a. Negara peserta/ wakil kuasa usaha melanggar ketentuan hukum negaranya
- b. Unsur kesalahan yang berhubungan dengan fakta/ kenyataan saat pembuatan perjanjian
- c. Adanya unsur penipuan, kecurangan, dan penipuan
- d. Adanya unsur paksaan
- e. Bertentangan dengan kaidah dasar hukum internasional (asas *Just cogens*)

---

<sup>28</sup> *Ibid.*,

## **B. Sejarah Pergerakan Aceh Sebelum Perjanjian Helsinki Dalam Usaha Perdamaian**

Secara garis besar konflik yang terjadi di Aceh antara Pemerintah RI dan GAM di mana telah terjadi kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia secara kejam dapat digolongkan dalam dua bagian. *Pertama*, kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia di era DOM (1989-1998); *Kedua*, kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia pasca DOM.<sup>29</sup>

### **1. Kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia di era DOM (1989-1998)**

Inilah era panjang, era yang tak mudah dilupakan, era di mana kekerasan dan pelanggaran besar-besaran terhadap hak asasi manusia terjadi di Aceh. Semua ini bermula ketika Teungku Hasan di Tiro dan para pendukungnya mendirikan GAM pada tanggal 04 Desember 1976 dan kemudian mendeklarasikan kemerdekaan Aceh. GAM terus berkembang dan semakin kuat karena isu yang diusung oleh GAM adalah soal ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat Aceh, rakyat hidup dalam keadaan yang memprihatinkan dan melihat bagaimana kekayaan alam mereka dieksploitasi demi kepentingan pusat, desakan untuk memisahkan diri dari Indonesia semakin kuat.

Menanggapi ini maka sejak 1989-1998 pemerintah Indonesia memberlakukan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Dalam rentang waktu sepuluh tahun ini, telah terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia yang didefinisikan oleh rakyat Aceh sebagai era pembersihan etnik Aceh (genosida). Dalam buku *Dari Maaf ke Panik Aceh (sebuah sketsa sosiologi-politik) 2*, Otto

---

<sup>29</sup> <http://raimondusarwalembun.blogspot.co.id/2009/09/negotiating-peace-in-indonesia.html>, diakses pada tanggal 10 Maret 2017

Syamsuddin Ishak membagi operasi militer ini dalam tiga tahap. *Pertama*, melakukan operasi militer ke kampung-kampung yang diduga terdapat tokoh GAM. Pada tahap ini, masyarakat dipaksa untuk menyaksikan penyiksaan korban di mana korban ditelanjangi, disiksa, dan akhirnya dieksekusi di depan publik, masyarakat dipaksa untuk menyaksikannya.

*Kedua, shock therapy*, di mana segerombolan militer memasuki kampung lalu menyemburkan peluru ke udara di senja hari agar masyarakat terjaga. Pada tahap ini, sejumlah perempuan sudah mulai diperkosa dan mengalami pelecehan seksual serta mulai ditemukannya mayat-mayat laki-laki yang diletakkan di tempat-tempat publik *Ketiga*, muncul sejumlah pos Sattis dan sekaligus merangkap sebagai kamp-kamp penyiksaan. Pada tahap ini, banyak orang hilang, korban pembunuhan, pemerkosaan dan pemerasan. Di sini tentara dibantu oleh TPO (tenaga pembantu operasi) atau *cuak* dari masyarakat sipil.<sup>30</sup>

Dengan kata lain, selama diberlakukannya Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) atau Operasi Jaringan Merah (OJM), telah terjadi pelanggaran berat hak asasi manusia yang menghasilkan trauma yang sangat dalam bagi masyarakat Aceh, trauma yang tak mudah untuk dilupakan baik oleh mereka yang secara langsung atau secara tidak langsung menjadi korban kekerasan dan kekejaman yang dilakukan oleh aparat negara. Dalam rentang 10 tahun ini, telah terjadi pembantaian dan pelanggaran hak asasi manusia yang sangat kejam seperti, pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan, pelecehan seksual. Akibat

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

semua ini, banyak perempuan yang menjadi janda, banyak korban yang cacat jiwa, banyak anak yang menjadi yatim, dan masih banyak lagi.

## 2. Kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia pasca DOM

Muncul setitik harapan ketika tanggal 07 Agustus 1998 Aceh dibebaskan dari DOM oleh Jenderal Wiranto yang sekaligus menyampaikan permintaan maaf atas kesalahan prajurit TNI di Aceh. Namun sangat disayangkan karena setitik harapan itu akhirnya hilang karena tidak lama kemudian Aceh kembali menangis, pelanggaran HAM berat kembali terjadi di Aceh, Aceh kembali dijadikan lahan pembantian oleh TNI dan Polri, tuntutan masyarakat Aceh pasca dicabutnya DOM seperti: tarik pasukan DOM (non-organik); adili para pelanggar HAM; dan beri ganti rugi pada korban, tidak pernah dipenuhi pemerintah. Sungguh sangat disesalkan karena *kesempatan emas* (pasca dicabutnya DOM) ini tidak mampu dimanfaatkan oleh pemerintah untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat Aceh terhadap negara. Luka lama yang hampir saja terobati kembali menganga bahkan semakin menyakitkan, tangis, jeritan kesakitan, ketakutan kembali menyelimuti Aceh.<sup>31</sup>

Berdasarkan catatan Koalisi NGO HAM Aceh, sejak Agustus 1998 sampai penutup tahun 1999, telah terjadi pelanggaran HAM dalam klasifikasi Pelanggaran HAM Berat dan masuk dalam kategori *Crime Againsts Humanity* (Kejahatan Terhadap Kemanusiaan). Tercatat 1.523 kasus pelanggaran HAM yang terjadi dalam periode ini, jumlah ini secara kuantitas dan kualitas

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

menunjukkan bahwa kekerasan di Aceh meningkat luar biasa dibandingkan dengan kekerasan di era DOM. Dalam periode ini bentuk kekerasan yang menonjol adalah *tragedi pembantaian* warga sipil di depan publik yang dilakukan oleh Negara dan aksi bumi hangus yang disertai dengan penjarahan harta benda warga sipil. Aksi bumi hangus ini mulai terjadi sejak adanya pengiriman serdadu PRRM (Pasukan Penindak Rusuh Massa) ke Aceh atas kebijakan Jenderal TNI-AD Wiranto.

Dengan kata lain, Aceh pasca DOM ditandai dengan berbagai bentuk kekerasan lewat berbagai macam operasi-operasi yang beragam seperti Operasi Wibawa '99 (02 Januari 1999), Operasi Sadar Rencong I, II, III (awal Mei 1999-18 Februari 2000), kembali mengulangi tindakan-tindakan kekerasan yang pernah dilakukan di era DOM. Akhirnya kekerasan pasca DOM ini diakhiri dengan kesepakatan antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 12 Mei 2000 tentang penerapan Jeda Kemanusiaan yang mulai berlaku 02 Juni 2000. Upaya ini kemudian dilanjutkan dengan ditandatanganinya Perjanjian Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement / CoHA*) pada tanggal 09 Desember 2002, namun kesepakatan bersama atau *CoHA* yang diharapkan mampu menciptakan perdamaian ini pun gagal. Gagalnya *CoHA* menyebabkan Pemerintah RI kembali memberlakukan Aceh sebagai Daerah Militer (DM) sejak 19 Mei-19 November 2003 dengan Keppres No. 23 tahun 2003 dan kemudian diperpanjang lagi sampai 19 November 2004 dengan Keppres No. 97 tahun 2003. Selama Aceh menyanggah DM (Daerah Militer), kemudian dicabut pada tanggal 19 Mei 2005 dan diganti statusnya menjadi Darurat Sipil (DS),

kekerasan dan bentuk-bentuk pelanggaran hak asasi manusia terus berlanjut. Artinya, selama kurang lebih 16 tahun (era DOM dan pasca DOM), Aceh terus dihantui oleh pembantaian dan pelanggaran hak asasi manusia yang sangat kejam seperti, pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan, dan pelecehan seksual.

Apa yang dapat dipelajari dari konflik berkepanjangan di Aceh (era DOM dan pasca DOM)? Operasi Militer, apapun namanya, yang pasti tidak pernah menyelesaikan konflik yang terjadi. Sebaliknya, Operasi Militer malah semakin memperbesar jurang pemisah antara pemerintah RI dengan masyarakat Aceh (khususnya GAM), rasa benci dan dendam atas kekerasan yang dialami semasa DOM semakin kuat dengan praktik kekerasan yang kembali dilakukan oleh aparat negara (TNI dan Polri) pasca DOM. Dengan kata lain, kalau ingin menciptakan perdamaian di Aceh, maka jangan menggunakan pendekatan militeristik yang penuh dengan kekerasan. Pendekatan militeristik yang identik dengan kekerasan akan semakin memperbesar jurang kebencian yang telah ada.<sup>32</sup>

Inilah yang menjadi bahan pembelajaran bagi Jusuf Kalla. Gagalnya perundingan damai (*Humanitarian Pause* dan *CoHA*) antara pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh Henry Dunant Center (HDC) mendorong Jusuf Kalla (waktu itu masih menjabat sebagai Menkokesra) untuk memikirkan cara lain dalam mengusahakan proses perdamaian di Aceh seperti yang pernah dilakukannya di Poso dan Ambon. Hal ini semakin terang ketika JK terpilih

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

sebagai Wakil Preseiden mendamping SBY di tahun 2004 dan hasilnya adalah lahirnya MoU Helsinki yang ditandatangani oleh Pemerintah RI dan GAM

Penandatanganan MoU Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) merupakan tanda dimulainya proses perdamaian di Aceh. Harapan bahwa akan tercipta Aceh baru, Aceh yang penuh dengan perdamaian dan bebas dari kekerasan dan bentuk-bentuk pelanggaran hak asasi manusia sepertinya akan terwujud, harapan ini ditandai dengan kesepakatan tertulis yang tertuang dalam MoU Helsinki. Secara garis besar ada tiga poin penting yang termuat dalam MoU Helsinki: *Pertama*, tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh; *Kedua*, tentang (penyelesaian pelanggaran) hak asasi manusia; *Ketiga*, amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat. Inilah cerminan dari Aceh baru, amanat dari MoU Helsinki yang ditandatangani oleh kedua pihak di Finlandia (Helsinki) 15 Agustus 2005.<sup>33</sup>

### **C. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian Helsinki 15 Agustus 2005.**

Aceh dikenal merupakan wilayah yang memiliki resistensi terhadap segala upaya yang ingin mendominasi. Catatan Kahin mengenai revolusi sosial di aceh mengilunstrasikan bahwa sejak dulu revolusi sosial di aceh senantiasa dipadukan dalam pandangan Islam. Revolusi sosial ini misalnya dikenal ketika Aceh menentang Hindia belanda yang dikenal dengan hikayat perang Sabil. Perang yang di kobarkan dengan nilai- nilai Islam, karena bagi setiap kaum laki-laki

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

diwajibkan untuk mengangkat senjata, demi mengusir penjajah yang imbalannya adalah surga.

Orang-orang Aceh termasuk orang-orang yang sensitif terhadap orang-orang luar yang berkeinginan untuk menguasai Aceh. Re-orientasi ke-Aceh-an ini terkait dengan identitas Aceh, komitmen kepada Islam yang cukup kuat, bahasa, adat serta harga diri orang Aceh yang merupakan unsure- unsure yang melandasi identitas ke-Aceh-an. Dalam konteks seperti itulah, penjelasan atas sejumlah perang rakyat Aceh melawan Hindia Belanda, terjadi perang dengan kaum Ulelebalang dengan ulama, meletusnya pemberontakan Darul Islam Tentara Islam Indonesia (DI/TII) Daud Beureueh 1953 hingga proklamasi kemerdekaan gerakan Aceh Merdeka (GAM) 4 Desember 1976 dapat diletakkan. Dampak dari semua itu, Aceh yang dulu dikenal sebagai Serambi Mekkah, oleh Anthony Reid kemudian diberi istilah sebagai “Serambi kekerasan”.<sup>34</sup>

Istilah ini mencakup sejarah perang Aceh hingga kekerasan yang dilakukan oleh Negara pada masa orde baru dengan sejumlah politik kekerasan pada masa orba terhadap orang-orang Aceh yang dianggap pemberontak. Seperti diketahui kekerasan di Aceh dapat dilihat sejak orba menerapkan sejumlah operasi militer yang menumpas lahirnya GAM sejak tahun 1976 Operasi militer yang paling terkenal adalah Operasi Jaring Merah (OJM) yang diberlakukan sejak tahun 1989 untuk menumpas GAM operasi ini menelan korban yang begitu besar di Aceh, dengan tipe- tipe kekerasan yang bermacam- macam.

---

<sup>34</sup> <http://luqmankareem.blogspot.co.id/2011/06/perundingan-helsinki-suatu-upaya-menuju.html>, diakses pada tanggal 21 Juli 2016

Terwujudnya penandatanganan kesepakatan damai antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia memberikan harapan baru bagi seluruh masyarakat Aceh akan kehidupan yang lebih baik, damai dan indah. Konflik yang telah berlangsung hampir 30 tahun telah menelan puluhan ribu jiwa dan harta benda yang tidak sedikit. Yang lebih parah adalah dampak psikologis yang ditimbulkan oleh konflik dari anak-anak dan generasi muda Aceh yang tidak mudah untuk dipulihkan.<sup>35</sup>

Banyak sudah lembaga-lembaga kajian dan perguruan tinggi melakukan studi tentang latar belakang dan dampak konflik di Aceh. Seluruhnya sepakat bahwa akar masalah konflik di Aceh adalah ketidakadilan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah dan Rakyat Aceh. Sementara hasil kajian Balitbang Dephan yang tentang Disintegrasi Bangsa (Kasus Aceh) tahun 2003 dan 2004 menyimpulkan terdapat 4 (empat) akar masalah penyebab konflik Aceh berkepanjangan dan multidimensi yaitu :

- a. Rasa ketidakadilan dan ketidak-puasan terhadap Pemerintah Pusat
- b. Kekecewaan masa lalu masyarakat Aceh
- c. Penghancuran kultur Aceh
- d. Pengaruh eksternal yang memicu timbulnya konflik Aceh.

Selama hampir 30 tahun berlangsungnya konflik Aceh telah berakibat ribuan jiwa menjadi korban khususnya masyarakat sipil, maraknya kejadian kriminal dan pelanggaran HAM, penculikan, pembunuhan, pemerkosaan,

---

<sup>35</sup> *Ibid.*,

pembakaran rumah-rumah penduduk, sekolah dan fasilitas umum lainnya serta tidak berfungsinya pemerintahan. Berdasarkan catatan Kontras Aceh sepanjang tahun 2000 sedikitnya 1.632 orang menjadi korban kekerasan, pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan dan penculikan. Sedangkan pada tahun 2001 berdasarkan laporan Kantor Perwakilan Komnas HAM Aceh tercatat 1.542 orang tewas, 1.017 orang luka-luka dan 817 orang hilang secara paksa/ ditahan/ diculik. Sedangkan jumlah penduduk Aceh yang hidup dibawah garis kemiskinan mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir, yaitu dari 886.809 orang pada tahun 1999 menjadi 1,1 juta orang tahun 2000. Besarnya penduduk miskin di Aceh ini menempatkan NAD sebagai provinsi miskin peringkat ke-23 dari 26 provinsi di Indonesia (sesudah Papua, Maluku dan Nusa Tenggara Timur). Jumlah penduduk miskin di Aceh meningkat menjadi sebesar 33,84% pada tahun 2001, dan diperkirakan mencapai 40% atau 1,68 juta orang dari 4,1 juta orang penduduk Aceh pada tahun 2002. Dari sisi pendidikan, angka anak usia sekolah di SD/Madrasah Ibtidaiyah dibandingkan dengan jumlah penduduk usia sekolah dasar termasuk yang terendah di Sumatera. Pada tahun 2004, tercatat lebih dari 1,7 juta jiwa rakyat Tanah Rencong dinyatakan miskin. Angka kemiskinan itu setara dengan 40,39 persen dari 4,2 juta penduduk NAD. Dengan jumlah penduduk yang sama, tahun 2003 kemiskinan di NAD baru 29,76 persen atau 1.254.227 orang. Setelah NAD ditimpa bencana gempa dan tsunami, angka kemiskinan dipastikan naik drastis di beberapa kota.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*,

Berbagai upaya perundingan dan penyelesaian gagal mewujudkan perdamaian yang permanen di tanah rencong ini. Dari “Jeda Kemanusiaan I dan II tahun 2000-2001” di era Presiden Abdurrahman Wahid hingga “Perjanjian Penghentian Permusuhan (COHA) tahun 2002-2003” di masa Presiden Megawati Sukarnoputri. Gagalnya perjanjian kesepakatan damai dan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan Pemberontak GAM tanggal 9 Desember 2002 di Swedia mendasari diberlakukannya Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tanggal 18 Mei 2003 melalui pemberlakuan Keppres No. 28 Tahun 2003 yang menetapkan seluruh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dalam keadaan bahaya dengan status Darurat Militer dan digelarnya Operasi Terpadu tahap I dan II yang masing-masing enam bulan. Akhirnya pada akhir Desember 2005 bencana gempa dan tsunami menghancurkan sebagian besar bumi Aceh, dimana tercatat lebih dari seratus ribu orang meninggal dan puluhan ribu dinyatakan hilang. Rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah Aceh yang terkena tsunami ini diperkirakan butuh waktu 5-10 tahun untuk membangun kembali dengan biaya puluhan triliun rupiah. Bencana tersebut menyadarkan semua pihak untuk bersatu dan menghentikan permusuhan dan bersama-sama membangun negeri Serambi Mekkah ini kembali.<sup>37</sup>

Nasionalisme dan Integrasi Nasional Pemikiran tentang nasionalisme lebih menekankan pentingna lembaga-lembaga integratif dalam membangun dan

---

<sup>37</sup> *Ibid.*,

mempertahankan suatu negara bangsa. Dalam kerangka ini, beberapa pemikir seperti Clifford Geertz membahas tentang empat tahap nasionalisme yaitu :

- a. Terciptanya ide;
- b. Pembentukangerakan nasional;
- c. Pembentukan negara bangsa (*nation state*);
- d. Masa konsolidasi atau *state building*. Pemikir lainnya yakni Furnivall mengemukakan tentang masyarakat majemuk (*plural society*) di masa kolonial di Asia, dimana berbagai etnik bertemu tetapi tidak bercampur. Seorang sosiolog terkemuka, Anthony Giddens menulis tentang peranan means of violence (alat-alat kekerasan), khususnya kekuasaan militer dalam membangun dan mempertahankan negara bangsa.

Pemahaman yang berbeda tentang integrasi nasional dapat berpotensi memperlemah keutuhan dan kedaulatan suatu negara bangsa. Kondisi struktur dan sosial masyarakat, letak geografis dan potensi-potensi lain yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, termasuk di dalamnya ragam budaya, ras dan agama jika tidak dipahami secara benar akan mengancam keutuhan NKRI. Koentjaraningrat menggunakan istilah integrasi nasional untuk menunjukkan usaha membangun interdependensi yang lebih kuat antar bagian dari organisme hidup antar anggota-anggotanya yang dianggap sama harmonisnya. Sedangkan istilah integrasi nasional menurut Coleman dan Rosberg seperti yang dikutip oleh Sjamsuddin (1991) memiliki dua dimensi, yaitu vertikal (elite massa) dan horizontal (teritorial). Integrasi vertikal disebut juga integrasi politik, tujuannya

untuk menjembatani celah perbedaan yang mungkin ada antara elite dan massa dalam rangka pengembangan suatu proses politik terpadu dan masyarakat politik yang berpartisipasi. Yang dimaksudkan dengan integrasi teritorial adalah integrasi dalam bidang horizontal yang bertujuan mengurangi diskontinuitas dan ketegangan kultur kedarahan dalam rangka proses penciptaan suatu masyarakat politik yang homogen. Menurut Weiner, integrasi bangsa sebagai bagian dari integrasi politik berarti bahwa bagi masyarakat majemuk yang meliputi berbagai suku bangsa, ras dan agama, integrasi bangsa dirasakan sangat penting untuk mengarahkan rasa kesetiaan masyarakat kepada bangsanya yang menyatukan berbagai kelompok sosial budaya dalam satu kesatuan wilayah dan satu identitas nasional.<sup>38</sup>

Sebagaimana lazimnya butir-butir kesepakatan atau perjanjian selalu memberikan konsesi-konsesi bagi pihak-pihak yang berkonflik agar diperoleh kata sepakat. Maka sangat wajar apabila redaksi suatu kesepakatan merupakan rangkaian kata-kata yang “kabur” dan sering menimbulkan pro dan kontra dalam memahami maksud isi kesepakatan tersebut. Pemerintahan Presiden SBY belajar dari pengalaman masa lalu, perdamaian di tanah Aceh hanya akan terwujud jika menggunakan pendekatan-pendekatan yang persuasif dengan mengakomodir keinginan dan harapan masyarakat Aceh dan GAM, tetapi tetap dalam kerangka NKRI. Hal ini juga dapat diartikan bahwa Presiden SBY berkeinginan untuk merangkul tokoh-tokoh GAM untuk turut berpartisipasi membangun Aceh, meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh dan menata ulang kehidupan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*,

berbangsa, bernegara dan bermasyarakat di tanah Aceh yang sesuai dengan keinginan masyarakat Aceh diantaranya pemberlakuan syariat Islam. Dari sisi ketatanegaraan, MoU Helsinki cenderung bermasalah, karena MoU ini lebih didasari oleh hukum internasional khususnya konvensi PBB mengenai hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang baru saja diratifikasi Pemerintah RI. Dari aspek politis dipandang bahwa nota kesepahaman ini merupakan “kemenangan politis” GAM karena terlalu luasnya kewenangan yang diperoleh GAM dan Pemerintah Aceh yang dapat memicu percepatan disintegrasi bangsa dalam mengelola pemerintahan, sumber daya dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>39</sup>

MoU bukanlah dokumen yuridis murni, tetapi harus dipahami sebagai dokumen hukum berbau politis. MoU adalah hasil tawar-menawar antara kedua kubu yang telah berperang selama hampir tiga puluh tahun, dengan 20.000 korban jiwa dan banyak yang cacat seumur hidup maupun terluka lahir batin. Karena itu sangat mungkin jika rumusan pasal-pasal dalam MoU bertabrakan atau paling tidak bergesekan dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Apakah status perjanjian damai RI-GAM merupakan perjanjian internasional? UUD 1945 tidak mendefinisikan perjanjian internasional, namun UU No. 24/2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur tentang hal itu. Pasal 1 menyebutkan: “Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan norma tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis.....”. Kemudian Pasal 4 (1) menjelaskan lebih rinci bahwa: “Pemerintah

---

<sup>39</sup> *Ibid.*,

Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional atau subyek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan.....". Dari definisi di atas jelas bahwa GAM bukanlah sebuah negara, bukan suatu pemerintahan di pengasingan, bukan pula organisasi internasional ataupun subyek hukum internasional.<sup>40</sup>

GAM hanya merupakan kelompok perlawanan (*insurgent*); untuk dapat memperoleh status subyek hukum internasional, kelompok perlawanan harus memperoleh pengakuan (*recognition*) dari negara yang ia lawan atau dari pihak ketiga. Indonesia tentu tidak akan pernah memberi pengakuan kepada GAM sebagai kelompok perlawanan yang memperoleh pengakuan (*belligerent*). Negara ketiga juga tidak mengakui GAM, walaupun beberapa realitas cukup dijadikan alasan menyatakan GAM disebut *belligerent*, setidaknya *de facto*; resistensi dan kontrol sebagian kawasan dan kemampuan GAM memaksa Pemerintah RI ke meja perundingan. Secara substantif memang GAM mampu memainkan fungsi sebagai subyek hukum internasional. Dalam praktik hukum internasional, perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah yang sah dengan kelompok perlawanan biasa disebut perjanjian internasional jika mendapat pengakuan. Misalnya, perjanjian antara Pemerintahan Sandinista Nikaragua dengan pemberontak Kontra tahun 1988; Lome Accord antara Pemerintah Sierra Leone dan Front Persatuan Revolusioner Sierra Leone (*Revolutionary United*

---

<sup>40</sup> *Ibid.*,

*Front of Sierra Leone*) tahun 1999. Hal ini dimungkinkan berdasarkan Common Article 3 Konvensi Geneva 1949.<sup>41</sup>

Butir-butir kesepakatan damai Pemerintah RI dengan GAM dikhawatirkan akan membahayakan keutuhan NKRI. Hal ini didasarkan pada isi nota kesepakatan tersebut yang memberikan kewenangan teramat luas bagi Pemerintahan Aceh atas jalannya roda pemerintahan, simbol, bendera dan himne daerah, pengelolaan sumber daya dan ekonomi serta politik. Sekalipun banyak kritik terhadap isi MoU, pemerintah tetap bersikukuh bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang ditabrak oleh perjanjian tersebut. Sosialisasi yang disampaikan pemerintah dan beberapa menteri yang terlibat dalam proses perundingan di Helsinki belum menjawab esensi substansi permasalahan pokok yaitu NKRI diambang perpecahan jika isi perjanjian menimbulkan interpretasi yang berbeda antara Pemerintah RI dengan GAM. Pengalaman kesepakatan jeda kemanusiaan era Gus Dur dan penghentian permusuhan era Megawati menunjukkan apa yang ditafsirkan dan disosialisasikan GAM di lapangan cenderung berbeda dengan yang dipahami oleh Pemerintah RI dan TNI/Polri yang berakhir gagalnya kedua perjanjian itu mewujudkan perdamaian di tanah Aceh.<sup>42</sup>

Kekeliruan terbesar MoU Helsinki adalah bahwa pemerintah mengakui GAM merupakan satu-satunya wakil sah rakyat Aceh. Konsekuensi logisnya pertama, pemerintah menganulir hak-hak politik dan kewenangan DPRD provinsi Aceh hasil Pemilu 2004, tercermin pada salah satu butir kesepakatan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*,

<sup>42</sup> *Ibid.*,

“Sampai 2009 legislatif Aceh tidak berwenang mengesahkan peraturan perundangan apapun tanpa persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh” (butir 1.2.4). Kedua, pemerintah mengabaikan aspirasi aneka kelompok masyarakat di luar GAM, seperti ulama, LSM, mahasiswa dan aspirasi resmi partai-partai nasional di pemerintahan lokal Aceh, padahal mereka juga berhak bersuara tentang masa depan Aceh. Ketiga, pemerintah menanamkan bibit kekecewaan baru masyarakat Aceh yang merasa tidak terwakili aspirasi dan kepentingannya dalam MoU.

Dari aspek politik dan ekonomi, meskipun tidak tertulis secara eksplisit dalam MoU tampak pemerintah memenuhi keinginan para perunding GAM untuk membentuk satu negara dengan dua sistem di Aceh, seperti yang diberikan China kepada Hongkong saat dikembalikan oleh Inggris tahun 1997. Makna yang terkandung dalam butir-butir mengenai pemerintahan dan ekonomi di Aceh menunjukkan asas federalisme bahkan self government benar-benar dipenuhi. Sebenarnya hal ini sudah terjadi pada provinsi Papua saat diberi otonomi khusus tahun 2001. Jika dicermati butir-butir terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh tampak mirip dengan isi UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua, misalnya soal partai lokal (butir 1.2.1); pemberian hak bagi orang Aceh menggunakan simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne (butir 1.1.5); hak legislatif Aceh mirip dengan hak yang dimiliki Majelis Rakyat Papua, MRP (butir 1.1.2 b, c dan 1.4.1 – 1.4.5); partisipasi politik (butir 1.2.1-1.2.8) dan hak kepala daerah untuk menyetujui Kepala Kepolisian Daerah dan Kejaksaan Tinggi (butir 1.4.4). Baik UU No. 21/2001 dan MoU tidak ada

aturan yang menyebutkan bahwa bendera daerah harus dikibarkan lebih rendah dari Merah-Putih. Juga terkait himne daerah apakah Aceh akan memiliki lagu kebangsaan selain Indonesia Raya? Hal ini sangat riskan dan berbahaya bagi keutuhan NKRI apabila sampai terjadi pemahaman yang keliru dari GAM ataupun rakyat Aceh, yang mengartikan bahwa simbol-simbol wilayah/daerah (bendera, lambang dan himne) merupakan simbol dan bendera kedaulatan Aceh. Jika hal ini sampai terjadi, sama halnya kita harus mengakui Aceh sebagai sebuah negara yang berdaulat.<sup>43</sup>

Terkait dengan pembentukan partai politik lokal dan partisipasi politik perlu klarifikasi bersama untuk menyatukan persepsi. Butir 1.2.1 MoU menyatakan bahwa “Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. Memahami aspirasi rakyat Aceh untuk partai-partai lokal, pemerintah RI dalam tempo satu tahun atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.” Untuk mewujudkan kesepakatan tersebut perlu disusun payung hukum. Apakah UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua akan dipakai sebagai rujukan? Sementara saat ini kita belum mengenal dan mengakui adanya partai lokal. Dalam Pasal 2 UU No. 31/2002 tentang Partai Politik dijelaskan syarat-syarat pembentukan partai politik yang harus memenuhi ketentuan mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah

---

<sup>43</sup> *Ibid.*,

jumlah provinsi, 50 persen Kabupaten/kota pada setiap provinsi bersangkutan dan 25 persen dari jumlah kecamatan untuk setiap Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Konsekuensi dari kesepakatan tersebut pemerintah harus segera mewujudkan terbentuknya partai politik lokal di Aceh paling lambat sampai dengan Maret 2006 dan menggelar Pilkada pada bulan berikutnya. Namun mengingat sempitnya waktu untuk membuat regulasi tentang partai politik lokal, perlu diupayakan dialog dengan pemerintah dan masyarakat Aceh dengan pemerintah pusat dan DPR RI. Keinginan GAM untuk memenangkan pilkada pada April 2006 diharapkan tidak berakibat timbulnya konflik baru. Solusi terbaik yang mungkin dapat diwujudkan adalah political power sharing dalam pemerintahan Aceh. Walaupun partai lokal dipaksakan ada pada Pilkada Aceh pada April ini, terlebih UU No. 31/2002 harus diamandemen sebab akan menimbulkan kecemburuan sosial daerah lain dan merusak aturan perpolitikan nasional serta dapat memicu disintegrasi bangsa.<sup>44</sup>

Mengingat tenggang waktu sesuai MoU agaknya kehadiran partai lokal di Aceh dapat dipastikan tidak memungkinkan. Kewenangan yang teramat luas yang dimiliki oleh Misi Monitoring Aceh (AMM) yang memiliki hak veto untuk mengontrol implementasi MoU. Sementara Indonesia sama sekali tidak memiliki kewenangan hak veto atas tindakan atau kontrol terhadap kegiatan operasional AMM. Siapa yang bisa menjamin bahwa AMM akan melaksanakan tugasnya dengan obyektif ? Dimanakah kedaulatan RI atas Aceh, sehingga pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi dari MoU harus dalam

---

<sup>44</sup> *Ibid.*,

kontrol AMM dan AMM bebas bergerak ke seluruh wilayah RI kemana mereka inginkan. Sangat berbeda dengan tugas dan kewenangan yang terbatas dari misi perdamaian Indonesia (pasukan penjaga perdamaian GARUDA) di sejumlah negara yang pernah dilakukan.<sup>45</sup>

Butir-butir kesepakatan di bidang ekonomi memberikan kewenangan yang sangat besar bagi pemerintahan Aceh, melebihi atau bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam UU Otonomi Khusus NAD. Diantaranya yang sangat krusial yaitu Pemerintah Aceh berhak menguasai 70 persen atas semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh (butir 1.3.4). Sejak berlakunya undang-undang Otonomi Khusus NAD dan Papua sebagai daerah khusus mendapat 70 persen dari dana hasil migas, sedangkan pusat memperoleh 30 persen. Yang menjadi persoalan adalah sumber daya lainnya termasuk hasil-hasil perkebunan terutama kelapa sawit apakah pembagiannya tetap harus 70 persen termasuk PPh. Kalau hal itu yang dimaksudkan berarti MoU tersebut telah menggadaikan negara.<sup>46</sup>

Butir-butir kesepakatan Helsinki yang berpotensi menimbulkan misinterpretasi harus diselesaikan dengan mengedepankan dialog antara pemerintah pusat, DPR RI, Pemda Aceh bersama-sama unsur masyarakat Aceh (termasuk GAM) untuk mengakomodir seluruh aspirasi dan cita-cita perdamaian dan kesejahteraan masyarakat Aceh dan lebih penting lagi bagi penguatan integrasi nasional. Seluruh aspirasi dan harapan tersebut hendaknya dapat

---

<sup>45</sup> *Ibid.*,

<sup>46</sup> *Ibid.*,

memuaskan semua pihak dan tertuang dalam Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) yang saat ini sedang dibahas di DPR RI. Undang-undang tersebut nantinya diharapkan mampu sebagai pedoman dan payung hukum bagi Pemerintah Pusat, Pemda dan masyarakat Aceh dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat di tanah Rencong.

Perbedaan pendapat dan pandangan tidak harus selalu diselesaikan dengan kekerasan fisik yang berujung perpecahan (disintegrasi), melainkan perbedaan merupakan potensi bagi persatuan dan kesatuan bangsa. NKRI yang memang majemuk dalam ras, suku, agama, asal usul harus tetap menghargai kemajemukan tersebut dengan mengutamakan terwujudnya satu cita-cita luhur dari *founding fathers* bangsa ini yaitu tercapainya manusia Indonesia yang makmur, sejahtera dan berkeadilan. Bhineka Tunggal Ika bukanlah sekedar retorika belaka, tetapi cita-cita bangsa yang harus diwujudkan. Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah hidup bangsa harus menjiwai isi UUPA ini dan dapat semakin bertumbuh dan berkembang dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat di tanah Serambi Mekkah.

Integrasi nasional yang merupakan kesepakatan bersama terhadap nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dari berbagai kelompok masyarakat untuk suatu tujuan bersama. Dalam konteks pembangunan Aceh pasca MoU Helsinki yang terkait dengan program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh setelah dilanda gempa dan tsunami sangat diperlukan kearifan semua pihak untuk bersama-sama mengakhiri konflik yang hanya mengakibatkan ribuan korban meninggal/hilang,

kemiskinan serta ketakutan. Terlepas dari berbagai pemahaman terhadap isi/materi kesepakatan damai Helsinki terdapat suatu keinginan yang luhur yaitu mengakhiri konflik demi tetap utuhnya NKRI dan keberlanjutan pembangunan nasional.<sup>47</sup>

Secara singkat proses tercapainya kesepakatan damai dan upaya-upaya yang harus dilakukan pemerintah dan seluruh masyarakat untuk mewujudkan perdamaian, mengobati psikis korban konflik dan bencana alam, mengentaskan kesenjangan sosial dan meminimalkan kemiskinan di Aceh dapat dipahami melalui skema pada Gambar 1 yang menjelaskan bahwa kunci dari penyelesaian konflik berdarah di Aceh dan kontroversi dalam memahami maksud dari setiap butir nota kesepakatan tersebut terletak bagaimana UU tentang Aceh yang saat ini sedang dibahas mampu mengakomodir keinginan dan harapan masyarakat Aceh dengan tetap kerangka tetap utuhnya NKRI. Kalau memuaskan sepenuhnya harapan atau keinginan masyarakat Aceh, khususnya GAM, Undang-undang tersebut juga tidak akan memberikan pengaruh signifikan bagi perubahan dimensi baru di tanah Serambi Mekkah. Sangat diperlukan kearifan dan kedewasaan setiap pihak untuk mengedepankan tujuan utama dari seluruh rangkaian perundingan damai yang pernah diupayakan.

Tujuan utama tersebut tidak lain adalah perdamaian permanen dan menciptakan kondisi kehidupan berbangsa bernegara dan bermasyarakat yang kondusif dan harmonis di Aceh yang demokratis dan berkeadilan. Dengan kata lain, bahwa tugas pemerintah pusat dan elit nasional saat ini adalah memenangi

---

<sup>47</sup> *Ibid.*,

hati masyarakat Aceh, bagaimana kita memahami dan menghargai budaya dan keistimewaan Aceh dan membangun daerah dan masyarakat Aceh untuk lebih makmur dan sejahtera. Seluruh program pembangunan dan pelayanan publik harus dilaksanakan dengan transparan dan akuntabel. Hukum harus ditegakkan dengan konsisten, masyarakat harus diberikan ruang lebih untuk turut serta dalam pembangunan daerah dan menikmati hasil pembangunan itu sendiri, karena kedaulatan itu sesungguhnya di tangan rakyat.<sup>48</sup>

#### **D. Eksistensi Pemberontak Sebagai Subjek Hukum Internasional**

Subjek hukum, yaitu sesuatu yang menurut hukum berhak atau berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau siapa yang mempunyai hak dan cakap untuk bertindak dalam hukum (*Rechtsbevoegdheid*). Subjek hukum adalah setiap sistem hukum baik itu sistem hukum nasional maupun sistem hukum internasional. Menurut I Wayan Parthiana, subjek hukum pada umumnya diartikan sebagai pemegang hak dan kewajiban menurut hukum. Dengan kemampuan sebagai pemegang hak dan kewajiban tersebut, berarti adanya kemampuan untuk mengadakan hubungan hukum yang melahirkan hak-hak dan kewajiban.<sup>49</sup>

Secara umum yang dipandang sebagai subjek hukum adalah:

1. Manusia, individu atau orang perorangan atau disebut pribadi alam (*Natuurlijk Person*) yaitu hak yang dimiliki sejak dalam kandungan, dan yang dapat dikatakan sebagai subjek hukum manusia adalah mempunyai

---

<sup>48</sup> *Ibid.*,

<sup>49</sup> I Wayan Parthiana, *Op., Cit*, hlm.58

kewenangan dan kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum atau sudah dewasa (berumur 21 tahun atau sudah menikah).

2. Badan hukum, yaitu badan atau lembaga yang sengaja didirikan untuk suatu maksud dan tujuan tertentu yang karena sifat, ciri, dan coraknya yang sedemikian rupa dipandang mampu berkedudukan sebagai subjek hukum (*Rechtsperson*), seperti Bank Indonesia, perusahaan negara, PT, firma, koperasi, yayasan, dan sebagainya

Syarat sesuatu dapat dikatakan sebagai subjek hukum internasional adalah memiliki personalitas hukum internasional dengan kemampuan dan kecakapan tertentu, diantaranya adalah:

1. Mampu mendukung hak dan kewajiban internasional (*capable of possessing international rights and duties*);
2. Mampu melakukan tindakan tertentu yang bersifat internasional (*endowed with the capacity to take certain types of action on international plane*);
3. Mampu menjadi pihak dalam pembentukan perjanjian internasional (*they have related to capacity to treaties and agreements under international law*);
4. Memiliki kemampuan untuk melakukan penuntutan terhadap pihak yang melanggar kewajiban internasional (*the capacity to make claims for breaches of international law*);
5. Memiliki kekebalan dari pengaruh/penerapan yurisdiksi nasional suatu negara (*the enjoyment of privileges and immunities from national jurisdiction*);
6. Dapat menjadi anggota dan berpartisipasi dalam keanggotaan suatu organisasi internasional (*the question of international legal personality may also arise in regard to membership or participation in international bodies*)

Kaum pemberontak pada awalnya muncul sebagai akibat dari masalah dalam negeri suatu negara berdaulat, dan oleh karenanya penyelesaian sepenuhnya merupakan urusan negara yang bersangkutan. Apabila pemberontakan tersebut memiliki persenjataan dan berkembang sehingga

menimbulkan perang saudara dengan akibat-akibat di luar kemanusiaan atau bahkan meluas ke negara-negara lain, maka salah satu sikap yang dapat diambil adalah mengakui eksistensi atau menerima kaum pemberontak sebagai pribadi yang berdiri sendiri, walaupun hal ini tidak menutup kemungkinan akan dipandang sebagai tindakan kurang bersahabat oleh pemerintah negara tempat pemberontakan terjadi.

Pandangan dari segi hukum perang, kaum pemberontak dapat menjadi subjek hukum internasional karena memperoleh kedudukan dan hak sebagai pihak yang bersengketa dalam beberapa keadaan tertentu. Personalitas internasional terhadap para pihak dalam suatu sengketa sangat tergantung pada pengakuan. Dengan pengakuan tersebut, berarti bahwa dari sudut pandang negara yang mengakuinya, kaum pemberontak menempati status sebagai pribadi atau subyek hukum internasional.

Keberadaan pemberontak muncul sebagai akibat adanya suatu masalah atau pertentangan dalam negeri suatu negara berdaulat. Bentuk perlawanan, pertikaian, ketimpangan kesepahaman maupun hal-hal yang menjadi titik permasalahan yang ditimbulkan oleh kaum pemberontak adalah selanjutnya menjadi tanggung jawab sebuah negara. Pemberontakan dapat menimbulkan berbagai akibat maupun dampak bagi keselamatan dari negara yang bersangkutan sehingga menjadi kapasitas sebuah negara untuk menemukan titik tengah dan jalan keluar dari permasalahan tersebut.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> <https://younghendra.wordpress.com/2009/01/26/tugas-mt-kul-hukum-internasional/diakses-pada-tanggal-21-November-2016>

Ada kalanya pemberontakan yang muncul menyebabkan kekacauan (*chaos*), seperti memiliki perlengkapan persenjataan terlarang, jatuhnya korban jiwa dan pemberontakan tersebut terus-menerus mengalami perkembangan, seperti yang terjadi di beberapa belahan dunia yang berujung kepada perang saudara dengan akibat-akibat diluar perikemanusiaan serta melanggar hak-hak asasi manusia. Gerakan separatis yang terjadi diberbagai belahan dunia sesungguhnya telah merembet dan mengarah kepada peperangan menyangkut ranah internasional dan menimbulkan gencatan-gencatan senjata serta konflik yang berkepanjangan. Pihak-pihak pemberontak turut memperhatikan aturan-aturan hukum perang, mengingat kegiatan-kegiatan yang diluncurkan mencapai titik keberhasilan dengan menduduki secara efektif dan membentuk otoritasnya sendiri.

Kekacauan akibat gerakan pemberontakan tidak menutup kemungkinan akan meluas ke negara-negara lain dan menimbulkan kerugian baik secara materil maupun korban jiwa. Masalah kemanusiaan merupakan masalah universal dalam sistem internasional. Perlindungan dibalik hukum domestik semata untuk menghindari tekanan internasional tidak dapat dilakukan begitu saja mengingat dalam sistem internasional, sorotan dari masyarakat internasional tidak dapat dihindari, dan negara yang mengalami gerakan separatis di dalamnya tidak dapat menyelesaikan *chaos* yang berkepanjangan tanpa adanya turut campur dan bantuan dari dunia internasional.

Pemberontak atau gerakan separatis dapat dianggap sebagai suatu subjek hukum internasional karena memiliki hak yang sama dengan apa yang dimiliki

oleh subjek hukum internasional lainnya. Pemberontak dibebankan hak seperti dapat menentukan nasibnya sendiri, dapat memilih sistem ekonomi, politik dan sosial sendiri, dan dapat menguasai sumber kekayaan alam di wilayah yang didudukinya. Para pemberontak sebagai kelompok maupun gerakan yang dapat diberikan hak-hak tersebut sebagai pihak yang sedang dalam keadaan berperang dalam perselisihannya dengan pemerintah yang sah, meskipun tidak dalam artian organisasi kompleks seperti Negara.

