

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Aceh adalah salah satu provinsi yang diberikan otonomi khusus oleh pemerintah pusat Republik Indonesia, pemberian hak atas otonomi khusus kepada provinsi Aceh tersebut tidak terlepas dari konflik internal diwilayah Aceh yang di aktori atau dimainkan oleh Gerakan Aceh Merdeka atau yang dapat disebut dengan GAM. GAM merupakan sebuah gerakan separatis yang ingin mendirikan negara Aceh terlepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. GAM dideklarasikan di Gunung Halimon-Pidie pada 4 Desember 1976 oleh Hasan Tiro dan diikuti oleh beberapa tokoh masyarakat Aceh. GAM berjuang bukan hanya mengandalkan kekuatan bersenjata melainkan juga secara politik (diplomasi) baik dilevel nasional maupun internasional (M. Yusuf, 2014: 36).

Konflik horizontal adalah konflik antar sesama masyarakat (seperti garis horizontal yang sejajar), sedangkan konflik vertikal adalah konflik antara penguasa dan masyarakat. Kedua akar konflik tersebut bersumber dari masalah-masalah sosial yang melatarbelakanginya seperti ketidakadilan, kemiskinan, kesenjangan sosial, konflik agama dan etnis, perbedaan pandangan politik, serta konflik horizontal dan konflik vertikal yang saling bertentangan. Keadaan dan kondisi dimana saat konflik horizontal terjadi, maka konflik vertikal seolah-olah memantik bara api menjadi kobaran dahsyat. Sebaliknya pada saat konflik vertikal terjadi, elit-elit memanfaatkannya sebagai wahana untuk menggoreng isu yang lebih tajam yang membiak menjadi rivalitas permanen. Konflik horizontal di Indonesia disebabkan oleh hal-hal yang bernuansa Suku, Agama, Ras dan Antar

golongan (SARA), seperti konflik yang terjadi di beberapa wilayah, salah satunya yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam.

Munculnya gerakan separatisme di Aceh sejak tahun 1976 karena adanya beberapa faktor diantaranya; pertama, orientasi Aceh untuk membentuk negara sebagaimana Aceh pada masa lalu, yaitu pada zaman Kerajaan Iskandar Muda yang terkenal dengan kejayaan dan kemakmurannya. Kedua, adanya kaitan dengan persoalan Darul Islam/TII (Darul Islam/ Tentara Islam Indonesia) Daud Beureueh di Aceh yang belum tuntas untuk diselesaikan. Ketiga, secara historis GAM sering menganggap Bangsa Aceh dengan Bangsa Indonesia Jawa tidak memiliki hubungan sama sekali. Jika sekarang Aceh berada di bawah pemerintah Republik Indonesia, hal tersebut diyakini terjadi karena adanya kesalahan Belanda, sebab sejak 1873 Bangsa Aceh diberikan kemerdekaan oleh Inggris. Sehingga pihak GAM memahami bahwa Aceh adalah wilayah yang lepas dari Indonesia dan memiliki pemerintahan sendiri. Selain itu pula, munculnya kemarahan orang Aceh atas penyelenggaraan pemerintahan di bawah orang-orang Jawa.

GAM menuduh bahwa telah terjadi kolonialisasi Jawa atas masyarakat dan kekayaan Aceh. Bahkan, Hasan di Tiro memunculkan gagasan anti-kolonialisasi Jawa untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat Aceh, para pemuda dan tokoh-tokoh agama dengan semangat primordialisme. Keempat, gagasan Hasan di Tiro tentang ditemukannya gas alam dan minyak bumi di sekitar pemukiman masyarakat Arun akhir 1960-an, kemudian di eksplorasi oleh Pemerintah Orde Baru pada tahun 1970-an dan dilanjutkan dengan pembangunan pusat-pusat investasi besar berupa PT Arun pada tahun 1974 dan tercatat dalam sejarah bahwa Aceh dalam pembangunan daerahnya ditemukan sumber gas alam

terbesar di dunia yang bersamaan dengan krisis energi yang sedang melanda dunia, sehingga eksplorasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat dipercepat. Kurang lebih dalam kurun waktu empat (4) tahun berdirilah pabrik pencairan minyak terbesar di dunia.

Perjuangan GAM yang ingin memisahkan diri dengan NKRI muncul beberapa pendapat yang diungkapkan dari pakar Hukum Internasional mengenai status hukum GAM termasuk dalam subyek Hukum Internasional atau tidak. Jika memang termasuk dalam subyek Hukum Internasional, GAM termasuk gerakan *insurgency, belligerency*, atau sebagai gerakan *peoples* atau *National Liberation Front* (Gerakan Pembebasan Nasional). Dalam praktiknya ada yang menganggap bahwa gerakan separatisme yang ada di Aceh termasuk ke dalam kaum pemberontak atau *belligerent*. Namun, dalam Hukum Internasional tidak mudah dalam menentukan suatu kelompok dapat dikatakan sebagai kaum pemberontak atau *belligerent*. Pemberian pengakuan *belligerent* sangat potensial merusak hubungan baik negara yang memberi pengakuan dengan pemerintah yang sah, karena dapat dianggap mencampuri urusan dalam negeri negara tersebut (Sefriani, 2010:179). Gerakan separatisme yang terjadi di Aceh menimbulkan konflik bersenjata yang melibatkan pemerintah Republik Indonesia dengan GAM sehingga mengancam keamanan masyarakat Aceh.

Perlawanan bersenjata yang dilakukan GAM memunculkan beragam interpretasi dan konklusi dikalangan ahli Hukum Internasional terkait inkludisasi kategori konflik bersenjata internasional atau konflik bersenjata non Internasional. Berdasarkan Hukum Internasional, konflik bersenjata dibagi menjadi dua, yakni *IAC (International Armed Conflict)* dan *NIAC (Non-International Armed Conflict)*.

Perbedaan utama antara konflik bersenjata internasional dengan konflik bersenjata non internasional dapat dilihat dari status hukum para pihak yang bersengketa. Konflik bersenjata internasional memiliki status hukum yang sama karena keduanya adalah negara atau entitas yang dianggap setara dengan negara sesuai dengan persyaratan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (4) juncto Pasal 96 ayat (3) Protokol Tambahan I 1977. Sedangkan, konflik bersenjata non internasional status kedua pihak tidak sama, yaitu antara negara sebagai subjek Hukum Internasional dengan pihak lain yang bukan negara (*non-state entity*).

Situasi konflik bersenjata yang dialami adalah pertempuran antara angkatan bersenjata resmi melawan kelompok-kelompok bersenjata yang terorganisir (*organized armed groups*) di wilayah negara yang bersangkutan. Kelompok bersenjata tersebut biasa disebut dengan istilah pemberontak (*insurgent*). Kelompok tersebut sebenarnya berasal dari negara yang sudah merdeka, tetapi karena beberapa faktor ingin berdiri sendiri, melepas dari negara induk sebagai sebuah negara merdeka yang baru. Berbeda halnya dengan pihak bukan negara atau *peoples* yang dimaksud dalam Protokol Tambahan yang merupakan bangsa terjajah dan ingin meraih kemerdekaan untuk menentukan nasibnya sendiri, lepas dari penjajahan atau pendudukan bangsa lain (Sefriani, 2010:365-368).

Upaya integrasi politik yang dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia dengan GAM dari masa ke masa telah dilakukan dengan berbagai macam pendekatan. Namun, upaya yang dilakukan sebelum adanya Perundingan Helsinki cenderung menggunakan pendekatan militeristik. Dimulai pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto yang mencoba menyelesaikan masalah separatisme

di Aceh dengan tindakan represif. Pemerintah Orba mengirimkan tentara sebagai alat menumpas pemberontakan GAM. Terjadi penyerangan terhadap objek-objek non-militer sebagai gangguan atas proses pembangunan yang sedang berjalan. Oleh karena itu, pemerintah Orba menggelar operasi militer dan operasi bakti untuk menumpas GAM.

Pada masa pemerintahan BJ. Habibie hingga Megawati telah diupayakan beberapa kebijakan seperti sembilan (9) janji Habibie, program pemulihan keamanan, dialog damai dan CoHA (*Cessation of Hostilities Agreement*) oleh Abdurrahman Wahid, Undang-Undang (UU) Otonomi Aceh hingga pendekatan militer tahun 2003 oleh Presiden Megawati. Meskipun adanya perubahan sistem pemerintahan Aceh dari sentralisasi menjadi desentralisasi melalui otsus, namun konflik bersenjata antara pemerintah Republik Indonesia dengan GAM tak kunjung usai.

Undang-Undang Otonomi Khusus Aceh gagal karena perbedaan antara idealita pada Undang-Undang tidak diterapkan di lapangan. Pengiriman pasukan ke Aceh semakin bertambah, tidak ada gencatan senjata. Sehingga kebijakan otonomi khusus pun berujung pada pendekatan militeristik. Kegagalan CoHA terjadi akibat adanya beberapa faktor seperti teknis desain perundingan yang kurang tepat, tempat yang dipilih dalam pelaksanaan perundingan, ketidaktepatan pemilihan jadwal perundingan, ketidaksesuaian agenda. Kegagalan CoHA tersebut digantikan dengan pendekatan militeristik melalui Keputusan Presiden (Keppres) Megawati tentang darurat militer di Aceh sejak 19 Mei 2003 dengan ditingkatkannya status wilayah Aceh dari tertib sipil menjadi Keadaan Bahaya (Darurat Militer), kemudian dilanjutkan dengan pemberlakuan darurat sipil pada



Mei 2004-Mei 2005. Adanya pendekatan militeristik tersebut semakin membuat hubungan antara Pemerintah Indonesia dengan pihak GAM semakin renggang (Basyar, 2008:96).

Pada tahun 2005 presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan wakil presiden Jusuf Kalla (JK) melakukan pembicaraan dengan GAM untuk melakukan perundingan damai. Perundingan tersebut difasilitasi oleh *Crisis Management Initiative (CMI)*, lembaga yang dipimpin oleh mantan presiden Finlandia, Martti Ahtisaari. Pendekatan baru yang dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia berjalan efektif hingga penandatanganan MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 (Yusvitasari, 2019: 47).

Faktor alami gempa bumi dan tsunami aceh inilah yang dipercayai beberapa ahli menyebabkan pihak GAM ingin kembali ke meja perundingan. Karena apabila tidak segera dilakukan perundingan maka akan berdampak kepada rekonstruksi Aceh pasca tsunami. Tidak hanya itu SBY dan JK memiliki keinginan kuat dalam menyelesaikan konflik Aceh ini. Komitmen Pemerintahan SBY-JK tercermin pula dalam penurunan tuntutan *self-determination* menjadi *self-government* karena terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi dan menjustifikasi komitmen pemerintah Indonesia pada saat itu dalam menyelesaikan konflik Aceh, yaitu adanya pemberian kompensasi politik seperti amnesti dan kompensasi ekonomi serta peluang dalam proses politik di tingkat lokal dengan adanya partai politik yang didirikan serta dalam proses pemilihan pemimpin di Aceh (Hanifa, 2018:93).

Beberapa faktor yang melatar belakangi Pemerintah Indonesia menerima risiko atas penawaran yang diberikan oleh pihak GAM atas tuntutan *self-government* adalah sebagai berikut.

1. Konflik GAM telah begitu lama dan berlarut-larut.
2. Pembangunan kembali Aceh membutuhkan banyak dana sehingga tidak mungkin diselesaikan dengan jalan perang dan tanpa keamanan.
3. Cara kekerasan tidak mampu menyelesaikan konflik Aceh.
4. Dukungan dari masyarakat Aceh agar upaya damai ditempuh.
5. Kendala Pemerintah Indonesia dalam rekonstruksi Aceh pasca-tsunami apabila GAM dengan TNI angkat senjata.
6. Pasca tsunami adalah momentum yang tepat dalam menyelesaikan konflik untuk mengubah strategi pendekatan dari militer menjadi pendekatan dialog dan politik (Hanifa, 2018:93).

Penandatanganan nota MoU perdamaian tersebut dari pihak GAM diwakili oleh Malik Mahmud selaku pimpinan GAM sedangkan dipihak pemerintahan RI diwakili oleh Hamid Awaluddin selaku Menteri Hukum dan HAM RI. Pertemuan kesepakatan perdamaian antara GAM dan pemerintah RI tersebut di bantu atau disponsori oleh pihak ketiga yaitu mantan presiden Finlandia Martti Ahtisaari yang juga menjabat sebagai presiden *Crisis Management Initiative (CMI)*. Penandatanganan nota perdamaian tersebut juga disaksikan oleh seluruh rakyat Indonesia, khususnya rakyat Aceh melalui saluran televisi.

Dalam konsideran nota kesepahaman perdamaian tersebut menegaskan bahwa dengan ditandatanganinya nota perdamaian tersebut maka seluruh konflik persenjatan yang terajadi di bumi Aceh antara GAM dengan TNI- RI telah

berakhir secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat bagi semua. Dari MoU tersebut juga lahir beberapa kesepakatan yang telah disetujui antara pihak GAM dan pemerintah RI, diantaranya adalah sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan pemerintahan Aceh, yang meliputi Undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, partisipasi politik, ekonomi, dan peraturan perundang-undangan.
2. Hak asasi manusia.
3. Amnesti dan Reintegrasi ke dalam masyarakat.
4. Pengaturan keamanan.
5. Pembentukan visi monitoring Aceh.
6. Penyelesaian perselisihan.

Perdamaian di Aceh telah menjadi suatu “*success story*”. Nota Kesepahaman yang ditandatangani di Helsinki pada tahun 2005 adalah hasil dari kemauan para pihak yang terlibat dalam perundingan untuk menyampingkan perselisihan mereka guna menciptakan perdamaian. Namun perjanjian perdamaian tidak bisa mengatasi semua permasalahan, melainkan dapat menciptakan kerangka kelembagaan dan politik yang demokratis yang memberikan kesempatan pada para pihak untuk berkerja sama guna menyelesaikan isu-isu yang telah disepakati bersama (Yusvitasari, 2019: 48).

Nota perdamaian antara GAM dan pemerintah republik Indonesia menggunakan nama *Memorandum of Understanding* atau yang dapat disebut menjadi MoU merupakan istilah lain dalam istilah perjanjian internasional atau dikenal juga sebagai MoU Helsinki karena pelaksanaannya dilakukan di Negara Helsinki, Finlandia. Mengenai hal tersebut timbul suatu pertanyaan besar, apakah



karena perjanjian tersebut menggunakan istilah MoU dan dilaksanakan penandatungannya di Helsinki dapat dikatakan sebagai sebuah Perjanjian Internasional.

Permasalahan lainnya berkaitan dengan status hukum MoU Helsinki itu sendiri mengingat pengertian dari Hukum Perjanjian Internasional itu sendiri sebagaimana yang telah di jelaskan dalam Aturan Hukum Internasional (Konvensi Wina 1969), dalam aturan Hukum Nasional Indonesia (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional), serta dalam beberapa referensi menyebutkan bahwa semua Perjanjian Internasional merupakan sebuah perjanjian yang dilakukan oleh dua negara atau lebih dan/atau yang dilakukan oleh subyek hukum internasional sesuai dengan aturan hukum internasional yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban serta akibat hukum bagi para pihak. Dari definisi tersebut telah jelas menyebutkan kriteria dari Hukum Perjanjian Internasional. Sedangkan MoU perdamaian antara GAM dengan Indonesia hanya dilakukan oleh sebuah organisasi nasional (GAM) dengan Indonesia yang keduanya masih dalam ruang lingkup nasional. Dimana status GAM sebagai organisasi juga belum diakui oleh dunia internasional. Kemudian, akibat hukum Perjanjian MoU Helsinki tersebut terhadap keberadaan GAM menurut Hukum Internasional adalah GAM tidak bisa dibubarkan karena tidak satupun klausul yang menyebutkan secara jelas dan tegas bahwa GAM dapat dibubarkan. Serta, MoU mengikat secara moral dan politik bukan secara hukum.

Uraian diatas menunjukkan hal yang perlu dicermati dan sangat menarik untuk dibahas adalah apakah status hukum Mou Helsinki jika ditinjau dari Hukum Perjanjian Internasional dan bagaimanakah kekuatan hukum MoU

Helsinki menurut Hukum Internasional. Sehingga tertarik untuk membuat sebuah penulisan hukum yang berjudul "**Status Memorandum of Understanding (MoU) Perdamaian Antara Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menurut Hukum Perjanjian Internasional**".

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan dalam penulisan di atas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut.

1. Adanya rasa kekecewaan antara masyarakat Aceh terhadap pemerintah Indonesia sehingga memunculkan GAM dan terjadinya gerakan separatis yang dilakukan oleh GAM.
2. Penggunaan istilah MoU dalam nota perdamaian yang dilaksanakan penandatungannya di Helsinki dapat dikatakan sebagai sebuah perjanjian internasional.
3. MoU perdamaian antara GAM dengan Indonesia hanya dilakukan oleh sebuah organisasi nasional (GAM) dengan Indonesia yang keduanya masih dalam ruang lingkup nasional serta status GAM sebagai organisasi belum diakui oleh dunia internasional.
4. MoU Helsinki mengikat secara moral dan politik bukan secara hukum.

## **1.3 Pembatasan Masalah**

Penulisan Karya Ilmiah ini memberikan batasan-batasan mengenai ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas. Adapun fokus bahasan dalam karya ilmiah ini adalah status hukum MoU perdamaian antara pemerintah Indonesia dengan GAM ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional dan

kekuatan hukum *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki menurut Hukum Internasional.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulisan ini mengangkat dua permasalahan yang meliputi.

1. Bagaimana status hukum MoU perdamaian antara GAM dengan pemerintah RI ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional?
2. Bagaimanakah Kekuatan hukum MoU Helsinki menurut Hukum Internasional?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan berarti memperoleh pengetahuan yang baru mengembangkan maksudnya memperluas dan menggali lebih dalam realitas yang sudah ada (Ishaq, 2017:25). Adapun tujuan-tujuan yang ingin dicapai dari penulisan karya ilmiah ini diantaranya adalah sebagai berikut.

##### **1.5.1. Tujuan Umum**

Untuk menambah pemahaman dalam bidang penulisan hukum internasional khususnya Hukum Perjanjian Internasional mengenai status hukum MoU perdamaian antara GAM dengan pemerintah RI ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional.

##### **1.5.2. Tujuan Khusus**

- a. Untuk mengetahui status hukum MoU perdamaian antara GAM dengan Pemerintah Republik Indonesia ditinjau kacamata Hukum Perjanjian Internasional.

- b. Untuk mengetahui bagaimanakah kekuatan hukum MoU Helsinki menurut Hukum Internasional.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat secara.

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai Status Hukum Mou Perdamaian antara GAM dengan Pemerintah Republik Indonesia ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi tambahan untuk mengembangkan pengetahuan hukum internasional, khususnya mengenai status hukum Mou perdamaian antara GAM dengan pemerintah Republik Indonesia ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

#### **a) Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat internasional sebagai sarana pengembangan pemikiran tentang status hukum Mou perdamaian antara GAM dengan pemerintah Republik Indonesia ditinjau dari Hukum Perjanjian Internasional.

#### **b) Bagi Masyarakat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai suatu refrensi dan membantu mengembangkan pola pikir masyarakat terkait status hukum MoU perdamaian antara GAM dengan

pemerintah Republik Indonesia ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional.

c) Bagi Pemerintah

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan pengetahuan mengenai Hukum Internasional tentang Perjanjian Internasional khususnya mengenai status MoU perdamaian antara GAM dengan pemerintah Republik Indonesia ditinjau dari kacamata Hukum Perjanjian Internasional. Serta diharapkan dapat membantu Pemerintah Indonesia dalam melakukan perjanjian internasional dan menangani masalah yang sama dimasa depan.

