

NOTA KESEPAHAMAN (*MEMORANDUM OF UNDERSTANDING*) RI-GAM DALAM PERSPEKTIF HUKUM

Oleh :

L. Tri Setyawanta. R*

ABSTRAK

Dalam perspektif hukum perjanjian internasional, MoU RI-GAM merupakan suatu "gentlemen's agreement" dan bukan merupakan suatu perjanjian internasional karena GAM memang bukan berstatus sebagai subyek hukum internasional. Sebagai suatu "gentlemen's agreement" implementasi MoU tersebut sangat tergantung pada etika baik kedua belah pihak sebagai suatu kewajiban politis atau moral untuk mewujudkan harapan mengenai apa yang akan diciptakan oleh kesepakatan tersebut. Langkah selanjutnya ke depan, khususnya di bidang hukum adalah perlu dilakukan pengkajian secara lebih mendalam, karena adanya beberapa ketentuan hukum nasional yang perlu untuk direvisi atau diamandemen dalam rangka implementasi MoU, diantaranya adalah tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, Partai Politik, dan Pemerintahan Daerah

Kata Kunci : Nota Kesepahaman, Gentleman's Agreement, Perjanjian Internasional.

A. KONFLIK DAN UPAYA DAMAI DI ACEH.

Wilayah Aceh yang terletak di ujung barat Indonesia seakan memang tidak pernah lepas dari kondisi konflik, yang mulai manifes ketika Gerakan Aceh Merdeka menyatakan berdirinya pada tahun 1976. Konflik antara RI dan GAM dapat dianalisis berdasarkan Teori *Conflictreductionisme*, yaitu teori

yang mendefinisikan konflik sedemikian rupa, sehingga frekuensinya dapat mengurangi kesungguhan dari pertikaian yang telah terjadi, agar dapat ditangani dengan sesama dan dapat dikuasai melalui suatu manipulasi dari inti sistem yang menentukan⁷² Konflik dalam teori ini dapat didefinisikan secara obyektivistik, yang dapat diartikan

Dr. L.Tri Setyawanta, R, SH.MH. Dosen Hukum Internasional Fakultas Hukum UNDIP, Alumnus Program Doktor Ilmu Hukum UNPAD Bandung.

⁷² L.Tri Setyawanta. R, *Polemologi*. Diktat Kuliah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1992. hal. 36

sebagai sesuatu yang tidak tergantung pada penjabaran-penjabaran subyektif dari para pelaku konflik.

Konflik antara RI-GAM menurut teori ini merupakan pertikaian kepentingan-kepentingan yang tidak dipandang sebagai tergantung pada suatu pendapat subyektif, tetapi sebagai suatu hal yang obyektif, yang ditentukan oleh struktur sosial tertentu, sehingga pada konflik tersebut disertakan pula penjabaran yang obyektif. Dapat dikatakan terjadi suatu konflik apabila terdapat kepentingan-kepentingan yang tidak dapat dipersatukan dan sebaliknya, yang disandarkan pada suatu struktur sosial dari tempat terjadinya konflik.

Setelah konflik berlangsung selama hampir 25 tahun, untuk pertama kali proses perundingan damai untuk mengakhiri konflik ini dilakukan dengan difasilitasi oleh sebuah LSM dari Swiss yaitu HDC (*Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue*). Perundingan tersebut menghasilkan "Gencatan Senjata Demi Kemanusiaan" pada tahun 2000 dan Kesepakatan Penghentian Permusuhan di bulan Desember 2002, tetapi proses ini tidak berjalan lagi pada bulan Mei 2003,

Pada tanggal 27 sampai dengan 29 Januari 2005 di Helsinki, dimulai kembali pembicaraan antara RI dan GAM yang merupakan pertemuan langsung

pertama antara kedua belah pihak setelah bulan Mei 2003. Pertemuan tersebut difasilitasi oleh CMI (*Crisis Management Initiative*) yang diketuai oleh *Chairman* President Ahtisaari. Dalam waktu 7 bulan telah diadakan 5 kali pertemuan antara RI dan GAM yaitu yang kedua dilangsungkan pada tanggal 21 sampai dengan 23 Februari 2005, yang ketiga pada tanggal 12 sampai dengan 16 April 2005, sedangkan yang keempat pada tanggal 26 sampai dengan 31 Mei 2005. Setelah pertemuan yang keempat ini, CMI mempersiapkan sebuah rancangan Nota Kesepahaman (MoU), yang akan dibahas dalam pertemuan kelima yang dilangsungkan dari 12 sampai dengan 17 Juli 2005.

Nota Kesepahaman (*Memo-randum of Understanding*) antara RI dan GAM pada akhirnya ditan-datangani pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia setelah Delegasi Indonesia dan GAM sebelumnya telah menyetujui draf final nota kesepahaman tentang Aceh damai. Peristiwa bersejarah di Vantaa, Helsinki, Finlandia, pada hari Minggu tanggal 17 Juli 2005 tersebut diharapkan mengakhiri konflik berdarah 30 tahun di bumi Nanggroe Aceh Darussalam⁷³. Dalam pernyataan bersama setelah lima

⁷³ (MoU) Nota Kesepahaman Aceh-RI di dalam <http://www.w3.org/TR/html4/loose.dtd>, 12 September 2005

kali bernegosiasi, yang kemudian di-
muat dalam pembukaan MoU di-
tegaskan bahwa :⁷⁴

*"The Government of Indonesia
(Gol) and the Free Aceh Move-
ment (GAM) confirm their
commitment to a peaceful, com-
prehensive and sustainable
solution to the conflict in Aceh
with dignity for all.*

*The parties commit themselves
to creating conditions within
which the government of the
Acehnese people can be
manifested through a fair and
democratic process within the
unitary state and constitution of
the Republic of Indonesia.*

*The parties are deeply con-
vinced that only the peaceful
settlement of the conflict will
enable the rebuilding of Aceh
after the tsunami disaster on 26
December 2004 to progress and
succeed.*

*The parties to the conflict com-
mit themselves to building mu-
tual confidence and trust "*

(Pemerintah Republik Indonesia
dan Gerakan Aceh Merdeka
(GAM) menegaskan komitmen
mereka untuk penyelesaian kon-
flik Aceh secara damai,

menyeluruh, berkelanjutan dan
bermartabat bagi semua. Para
pihak bertekad untuk menciptakan
kondisi sehingga pemerintahan
rakyat Aceh dapat diwujudkan
melalui suatu proses yang de-
mokratis dan adil dalam negara
kesatuan dan konstitusi Republik
Indonesia. Para pihak sangat
yakin bahwa hanya dengan
penyelesaian damai atas konflik
tersebut yang akan memung-
kinkan pembangunan kembali
Aceh pasca Tsunami tanggal 26
Desember 2005 dapat mencapai
kemajuan dan keberhasilan. Para
pihak yang terlibat dalam konflik
bertekad untuk membangun rasa
saling percaya).

Penandatanganan MoU tersebut
masih menyisakan pro dan kontra
mengenai bentuk formal dan
substansi materi serta implemen-
tasinya ke depan. Kalangan yang
mempertanyakan MoU tersebut
mengkhawatirkan adanya indikasi pe-
rubahan strategi perjuangan GAM
dengan cara-cara politik untuk
mencapai kemerdekaan. MoU ter-
sebut dianggap sebagai jalan masuk
melalui cara politik secara formal
dengan memerintah di Aceh dan
untuk membenahi kekuatan dengan
mengorganisir massa serta untuk
mempersiapkan logistik. Bahkan juru
bicara GAM Bakhtiar Abdullah
mengatakan, konsep *self governing*
yang mempertemukan kesepakatan

⁷⁴ Pembukaan /Preambul dari *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia And the Free Aceh Movement*, Signed in triplicate in Helsinki, Finland on the 15 of August in the year 2005.

RI-GAM tidak dimaksudkan sebagai upaya menggugurkan cita-cita kemerdekaan Aceh. Konsep itu lebih merupakan kreativitas GAM untuk mempertemukan RI-GAM di meja perundingan dalam kerangka rekonstruksi dan rehabilitasi Aceh pasca tsunami.⁷⁵ Di sisi lain Pemerintah Indonesia juga mempunyai keyakinan bahwa dengan MoU tersebut, Aceh masih akan tetap dalam naungan NKRI

Berbagai forum yang diadakan untuk membicarakan masalah perdamaian di Aceh pasca penandatanganan MoU diharapkan dapat mensosialisasikan MoU dan memberikan sumbangan yang konstruktif bagi implementasi MoU. Meskipun demikian tidak tertutup kemungkinan pula yang terjadi adalah dapat sebaliknya bahwa implementasi MoU tersebut tidak sejalan dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia.

Isi substansi dari MOU tersebut memang banyak mengundang kontroversial, yang dianggap bertentangan dengan peraturan hukum yang telah ada sebelumnya. Mungkin masih sulit dipahami oleh berbagai pihak bagaimana nantinya mengimplementasikan MOU tersebut dalam suatu peraturan perundangan yang sesuai dengan sistem hukum

yang saat ini berlaku di Indonesia. Beberapa inti MoU itu adalah:⁷⁶

- a. Pemerintah Indonesia menarik pasukan TNI dan Polri non organik dari Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat akhir tahun 2005.
- b. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menyerahkan dan memusnahkan senjatanya
- c. Pemerintah Indonesia memfasilitasi pembentukan partai politik lokal di Aceh setahun setelah penandatanganan nota kesepahaman
- d. Amnesti akan diberikan kepada anggota Gerakan Aceh Merdeka dan tahanan politik lainnya dua minggu setelah penandatanganan MoU.
- e. Pembentukan Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh.
- f. Tim pemantau MoU berasal dari Uni Eropa dan ASEAN.
- g. Pembentukan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh.

Implementasi dari MoU di bidang legislasi yang harus segera diselesaikan adalah pembentukan Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh yang harus segera diundangkan dan

⁷⁵ Syamsuddin Haris (Pusat Penelitian Politik LIPI), di Harian Kompas 24 Agustus 2005.

⁷⁶ Isi MoU tentang Aceh Damai di dalam www.Indo.net.id tanggal 27 September 2005

akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.

B. MOU DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERJANJIAN INTERNASIONAL

Pertanyaan yang mendasar di sini adalah apakah MOU tersebut merupakan suatu perjanjian Internasional yang diadakan antara dua subyek hukum internasional? Dalam hal ini Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.⁷⁷ Demikian pula merupakan perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.⁷⁸ Oleh karena itu untuk dapat disebut sebagai perjanjian internasional harus diadakan oleh subyek hukum internasional yang menjadi anggota masyarakat internasional.

Apabila MoU tersebut bukan merupakan perjanjian Internasional, maka masalah konflik di Aceh merupakan masalah dalam negeri

Indonesia. Sedangkan apabila sebaliknya bahwa MoU tersebut merupakan perjanjian internasional, maka sebenarnya masalah konflik di Aceh bukan hanya sekedar permasalahan dalam negeri Indonesia. Hal itu disebabkan Pemerintah Indonesia ataupun pihak ketiga dalam perundingan tersebut secara langsung atau tidak langsung dianggap telah mengakui GAM sebagai pihak dalam sengketa (*belligerent*), sehingga GAM dipandang sebagai subyek hukum internasional yang dapat membuat suatu perjanjian internasional

Dari pro dan kontra yang berkembang selama ini, Pemerintah dan beberapa pakar hukum menyatakan bahwa MOU tersebut bukan merupakan perjanjian internasional dengan beberapa alasan bahwa:⁷⁹

- Perundingan antara RI dan GAM adalah masalah dalam negeri Indonesia dan Pemerintah menganggap bahwa GAM adalah bukan sebagai subyek hukum internasional dan tidak mempunyai status sebagai *belligerent* (pihak yang bersengketa)
- Wakil Pemerintah RI bukan Presiden atau Menlu, tetapi hanya diwakili pejabat setingkat menteri yang tidak dilengkapi

⁷⁷ Pasal 1 butir a Undang-Undang No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

⁷⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional I* - Bagian Umum, Penerbit Bina Cipta Bandung, cetakan ke 4, 1982. hal. 109

⁷⁹ M. Luthfi At-Tahriri, *Nota Kesepahaman RI dan GAM dalam Tinjauan Hukum Internasional*, www.mail.archive.com/aroen99society@yahoo.com/msg00066.html, 27 Agustus 2005

“surat kuasa penuh” untuk menandatangani suatu perjanjian internasional. Berdasarkan Pasal 7 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, yang kemudian diadopsi pasal 7 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur bahwa untuk mewakili Indonesia dalam suatu perjanjian internasional diperlukan surat kuasa. Tentunya, pengecualian dari ketentuan ini adalah Presiden dan Menteri Luar Negeri yang tidak memerlukan surat kuasa.

Secara teoritis, GAM dapat dikatakan telah memenuhi kriteria sebagai *belligerent* dalam hukum internasional yaitu telah memiliki organisasi yang memenuhi syarat terpimpin dan teratur, memiliki simbol atau tanda pengenal tertentu untuk menunjukkan identitasnya dan menguasai wilayah tertentu⁸⁰. Tetapi penguasaan wilayah di Aceh oleh GAM tidak dapat dikatakan dilakukan secara efektif, dengan melihat bahwa anggota GAM kebanyakan bergerilya di hutan dan pemerintahan yang efektif masih dikendalikan oleh Indonesia di seluruh wilayah Aceh.

Kriteria-kriteria tersebut meskipun telah terpenuhi, tetapi

sebenarnya belum cukup untuk memberikan status GAM sebagai *belligerent* yang merupakan subyek hukum internasional, karena masih memerlukan pengakuan (*recognition*) dari subyek hukum internasional lainnya secara diam-diam atau secara tegas. Secara faktual GAM telah dianggap mendapatkan pengakuan secara diam-diam dari subyek hukum internasional yang lain karena adanya keterlibatan pihak ketiga, baik dalam proses perundingan maupun dalam proses pelaksanaan MoU.

Pemberian pengakuan oleh subyek hukum internasional lain kepada GAM dalam kenyataannya tidak akan menimbulkan akibat hukum internasional bagi pemerintah Indonesia yaitu tidak menimbulkan kewajiban hukum bagi Indonesia untuk memberikan perlakuan kepada GAM dengan status sebagai *belligerent*. Demikian pula Indonesia sebagai Pemerintah *de jure* tidak mempunyai kewajiban untuk mengakui konflik bersenjata dengan GAM yang berstatus *insurgensi* sebagai konflik bersenjata internasional, sehingga tidak menerapkan hukum humaniter internasional dalam konflik bersenjata antara Indonesia dan GAM. Hal itu disebabkan Pemerintah *de jure* yang dalam hal ini Indonesia telah menganggap pihak

⁸⁰ I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 375.

insurgensi yaitu GAM bukan sebagai subyek hukum internasional⁸¹

Satu hal lagi yang masih bisa digunakan untuk memastikan bahwa MoU tersebut bukan merupakan perjanjian internasional adalah jawaban dari pertanyaan apakah Indonesia nantinya akan meratifikasi atau tidak meratifikasi MoU tersebut. Apabila tidak diratifikasi, maka MoU tersebut bukan perjanjian internasional. Sedangkan apabila diratifikasi, apalagi dalam bentuk Undang-Undang sudah dapat dipastikan bahwa MOU tersebut merupakan suatu perjanjian internasional dan kedua alasan di atas menjadi gugur. Hal itu didasarkan Pada Pasal 10 Undang-Undang NO 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berisi bahwa pengesahan (ratifikasi) perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan :

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;

- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Apabila MOU tersebut bukan merupakan suatu perjanjian internasional, maka MOU tersebut dapat masuk pada kategori suatu "*gentlemen's agreement*" dimana masing-masing pihak mengasumsikan bahwa kesepakatan yang telah berhasil dicapai dimaksudkan untuk melaksanakan tindakan-tindakan tertentu atau menahan diri untuk tidak melakukan tindakan-tindakan tertentu. Persetujuan semacam ini sebenarnya tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (*Non legally binding*) dan memang tidak diatur dalam hukum perjanjian internasional dan hukum kebiasaan internasional⁸²

Dengan tidak adanya kekuatan mengikat secara hukum, maka untuk mengindikasikan terjadinya perubahan seperti apa yang dimaksudkan oleh MOU, dasar secara rasionalnya adalah bahwa suatu persetujuan memerlukan suatu kewajiban politis atau moral dan adanya harapan mengenai apa yang akan diciptakan oleh kesepakatan tersebut. Dalam hal ini terdapat dua aspek yang mendasar dalam MOU

⁸¹ Yair M. Lootsteen, *The Concept of Belligerency in International Law*, Military Law Review No 109, December 2000. hal. 166.

⁸² Henkin, Louis. *International Law, Cases and Materials*, American Casebook Series, ST, Paul Minn, West Publishing Co, USA, 1980, hal. 587.

sebagai "*gentlement's agreement*" yaitu aspek intern dan aspek ekstern. Aspek intern yang dimaksudkan adalah sebagai suatu instruksi kepada Pemerintah Indonesia untuk berbuat sesuai dengan persetujuan dalam MOU, meskipun tidak ada sanksi hukum yang bisa diterapkan dan aspek ekstern dalam pengertian bahwa itu mengacu pada reaksi suatu pihak untuk melakukan sesuatu kepada pihak yang lain. Terdapat fakta bahwa para pihak sudah masuk pada perjanjian timbal balik yang memberikan suatu hak pada masing-masing pihak untuk saling mewakili kepada pihak yang lainnya mengenai pelaksanaan perjanjian.⁸³

Dalam kata awal Nota Kesepahaman telah terdapat jaminan sebagai suatu "*gentlement's agreement*" bahwa para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara Kesatuan dan Konstitusi Republik Indonesia. Jaminan untuk menyelesaikan masalah Aceh dalam kerangka NKRI memang akan menjadikan Nota Kesepahaman tersebut mempunyai arti penting untuk tetap tegak dan utuhnya NKRI. Untuk mewujudkan tekad tersebut implementasi dari isi nota

kesepahaman tersebut harus benar-benar memperhatikan Konsep dasar dari NKRI yang tidak bisa ditawar lagi oleh siapapun, kecuali atas kesepakatan seluruh rakyat Indonesia.

C. IMPLEMENTASI MoU DALAM PERSPEKTIF HUKUM NASIONAL.

Nota kesepahaman yang mengakhiri konflik berkepanjangan di Aceh berlandaskan pada komitmen dasar yaitu diselesaikannya konflik bersenjata di Aceh secara damai dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Implementasi dari nota kesepahaman tersebut yang harus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia di bidang hukum adalah melakukan revisi atau amandemen terhadap peraturan perundang-undangan yang menyangkut kepentingan Aceh dan membuat peraturan perundang-undangan yang baru diantaranya yaitu :

- a. Revisi UU No 18/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi NAD atau UU Baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, yang harus sudah selesai pada tanggal 31 Maret 2006⁸⁴

⁸³ Ibid, hgl. 588.

⁸⁴ Butir 1.1.1. Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, Ditandatangani dalam rangkap tiga di Helsinki, Finlandia, pada hari Senin, tanggal 15 Agustus

- b. Revisi UU No 31 tahun 2002 tentang Partai Politik yang harus sudah dapat diselesaikan dalam waktu satu tahun atau paling lambat 18 bulan yaitu sampai tanggal 15 Februari 2007.⁸⁵
- c. Revisi UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- d. UU baru sebagai dasar hukum bagi pengakuan konsep pemisahan kekuasaan antara legislatif, yudikatif, dan legislatif di Aceh.⁸⁶
- e. UU baru sebagai dasar hukum pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh.⁸⁷

Mengenai implementasi untuk penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, dalam kenyataannya Pemerintah tidak melakukan revisi atau amandemen terhadap Undang-Undang NO 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi NAD, tetapi telah mengambil langkah untuk membentuk Undang-Undang yang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh. Undang-Undang yang baru ini nantinya akan menggantikan Undang-Undang

NO 18 tahun 2001 tersebut yang akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :⁸⁸

- a. Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, di mana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.
- b. Persetujuan - persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- c. Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- d. Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan perse-

⁸⁵ Butir 1.2.1 Ibid.
⁸⁶ Butir 1.4.1 Ibid.
⁸⁷ Butir 2.2 Ibid.

⁸⁸ Butir 1.1.2 Ibid

tujuan Kepala Pemerintah Aceh.

Dalam rapat kerja antara Menteri Dalam Negeri dengan Komisi II DPR, (pada hari Senin 5 September 2005), sejumlah materi nota kesepahaman dipertanyakan anggota Komisi II DPR karena diperkirakan akan mengubah aturan ketatanegaraan. Materi tersebut khususnya adalah mengenai prinsip-prinsip yang menjadi dasar dalam penyusunan Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh.

Jadwal rencana penyelesaian undang-undang tentang penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh tercantum dalam materi tertulis yang disampaikan Menteri Dalam Negeri dalam rapat kerja tersebut. Demikian pula dinyatakan bahwa penyusunan undang-undang itu butuh saran dan pendapat Komisi II DPR, karena penyelesaian RUU akan memengaruhi langkah selanjutnya, seperti pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada bulan April 2006.

Dalam jadwal tersebut dinyatakan pula bahwa draf rancangan UU disusun mulai pertengahan September 2005 sampai kemudian diajukan kepada Presiden pada akhir Oktober. Selanjutnya Draft RUU diajukan ke DPR awal November 2005 dan diharapkan pada akhir November

draf itu bisa mulai dibahas serta pada akhir Desember sudah dapat diambil persetujuan dalam forum Rapat Paripurna DPR. Pada akhirnya, awal Januari 2006 Presiden diharapkan sudah menandatangani undang-undang tersebut. Meskipun dalam kenyataannya sampai saat ini Undang-Undang yang dimaksudkan belum disetujui oleh DPR.

Implementasi di bidang Politik adalah merevisi UU No 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang harus sudah dapat diselesaikan dalam waktu satu tahun atau paling lambat 18 bulan yaitu sampai tanggal 15 Februari 2007. Revisi terhadap Undang-Undang ini dilakukan karena adanya kesepakatan dalam MoU yaitu bahwa :⁸⁹

“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 politik 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 politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan

⁸⁹ Butir 1.2.1 Ibid.

Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut.

Revisi atau amandemen terhadap Undang-Undang N0 31 tahun 2002 tentang Partai Politik sebenarnya tidak diperlukan apabila dilihat dari persyaratan pendirian partai politik yang telah diatur dalam Undang-Undang tersebut. Meskipun dilakukan revisi atau amandemen terhadap persyaratan pendirian partai politik tersebut juga tidak menimbulkan implikasi yang luas mengenai pendirian partai politik termasuk yang akan didirikan di Aceh, karena adanya mekanisme seleksi terhadap eksistensi partai politik dan keikutsertaan partai politik dalam Pemilihan Umum.

Pada prinsipnya undang-undang tentang partai politik tersebut menganut sistem multi partai, yang memberikan kebebasan kepada setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan untuk membentuk partai politik, sehingga keberadaan partai politik tidak dibatasi di dalam ketentuan perundang-undangan. Persyaratan pembentukan partai diatur secara

sederhana di dalam Undang-Undang Partai Politik yaitu dengan syarat:⁹⁰

- a. dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris,
- b. didaftarkan ke Departemen Kehakiman Republik Indonesia,
- c. disahkan oleh Menteri Kehakiman, yang kemudian dimuat di dalam Berita Negara Republik Indonesia,
- d. partai politik bersifat nasional dan tidak mengenal partai politik lokal. Hal ini ditunjukkan pada sifat minimal kepengurusan yang harus tersebar di sekurang-kurangnya 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Propinsi yang bersangkutan, dan 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Sifat dari partai politik apakah berskala lokal atau nasional bukan pada basis atau tempat kedudukan Pengurus Pusat dari partai politik yang akan didirikan. Dengan demikian sebenarnya bukan menjadi masalah yang serius apabila partai politik yang akan didirikan berbasis dimanapun di wilayah Negara

⁹⁰ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

kesatuan RI termasuk di Aceh, asalkan memenuhi persyaratan sifat nasional yaitu sifat minimal kepengurusan yang harus tersebar di sekurang-kurangnya 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Propinsi yang bersangkutan, dan 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Mengenai persyaratan untuk keikutsertaan partai politik dalam pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pemilu disebutkan secara teknis-kuantitatif yaitu partai politik yang eksistensinya telah diakui menurut undang-undang partai politik dan harus pula memenuhi persyaratan :

- a. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua per tiga) dari seluruh jumlah Propinsi
- b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Kabupaten/Kota di Propinsi yang bersangkutan
- c. memiliki anggota (yang ditunjukkan secara resmi dengan kartu tanda anggota) sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1.000 (seper-seribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang bersangkutan.

Berdasarkan persyaratan tersebut sebenarnya tidak ditentukan secara normatif bahwa partai politik yang akan didirikan harus berbasis di Ibukota Negara, sehingga sebenarnya tidak memerlukan revisi terhadap Undang-Undang ini. Hanya secara teknis, kedudukan Pengurus Pusat Partai Politik di Ibukota Negara akan lebih memudahkan dalam hubungan organisasi dan sebenarnya akan lebih dekat dengan pusat kekuasaan.

V. KESIMPULAN.

Dalam perspektif hukum perjanjian internasional, MoU RI-GAM bukan merupakan suatu perjanjian internasional karena GAM memang bukan suatu subyek hukum internasional. Sampai saat ini proses implementasi MoU yang bukan merupakan perjanjian internasional, tetapi lebih merupakan "*gentlement's agreement*" memang sedang berjalan. Sebagai suatu "*gentlement's agreement*" implementasi MoU tersebut memang menjadi rawan terhadap "pemenuhan hak dan kewajiban secara benar dan adil" yang dapat diterima oleh masing-masing pihak. Meskipun demikian Terompet perdamaian telah ditiup di Aceh dan apapun bentuk perjanjian yang menjadi landasan perdamaian tersebut bukan masalah yang perlu terus diperdebatkan. Implementasi ke depan khususnya di

bidang hukum justru perlu terus lebih dikaji secara mendalam, sehingga Aceh tetap dalam naungan NKRI dengan tetap berdasarkan pada UUD 1945. Beberapa ketentuan hukum nasional yang perlu diperhatikan dalam rangka implementasi MoU adalah penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, Partai Politik, dan Pemerintahan Daerah

DAFTAR PUSTAKA

- Henkin, Louis. *International Law , Cases and Materials*, American Casebook Series, ST, PaulMinn, West Publishing Co, USA, 1980.
- I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional / - Bagian Umum*, Penerbit Bina Cipta Bandung, cetakan ke 4, 1982.
- M. Luthfi At-Tahriri, *Nota Kesepahaman RI dan GAM dalam Tinjauan Hukum Internasional*, [www.mail-archive.com/aroen99society@yahoo.com /msg00066.html](http://www.mail-archive.com/aroen99society@yahoo.com/msg00066.html), 27 Agustus 2005
- Lootsteen, Yair M. *The Concept of Belligerency in International Law*, Military Law Review No 109, December 2000.
- L. Tri Setyawanta. R, *Polemologi*. Diktat Kuliah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1992.
- Syamsuddin Haris (Pusat Penelitian Politik LIPI), di Harian Kompas 24 Agustus 2005
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
- Undang-Undang No 31 tahun 2003 tentang Pemilu
- Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia And the Free Aceh Movement, Signed in triplicate in Helsinki, Finland

on the 15 of August in the year 2005.

Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, Ditandatangani dalam rangkap tiga di Helsinki, Finlandia, pada hari Senin, tanggal 15 Agustus 2005. Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

**<http://www.w3.org/TR/html4/loose.dtd>,
12 September 2005**

**www. Indo.net.id. tanggal 27
September 2005**