

MASALAH ACEH DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL DAN HUKUM NASIONAL

Sumaryo Suryokusumo*)

Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam masa-masa pemerintahan-pemerintahan sebelumnya dirasakan kecuali kurang dapat melindungi keberadaan identitas agama Islam yang begitu kuat di propinsi Aceh juga tidak mendorong kemajuan identitas tersebut. Pemerintah Pusat pada waktu itu juga tidak berusaha mengambil kebijakan untuk menetapkan Undang-Undang yang layak atau cara-cara lainnya agar dicapai usaha-usaha ke arah itu. Pemerintah pada waktu itu juga dirasakan kurang sekali memahami harga diri dan martabat yang tinggi dari masyarakat Aceh atas dasar adatnya yang kuat dan kepercayaannya yang mendalam pada agama Islam.¹ Hal itu sejalan dengan pandangan Snouck Hurgronje bahwa rakyat Aceh memang mempunyai rasa fanatisme yang tinggi di dalam keagamaan dan adat istiadatnya serta menekankan pada harkat dan kehormatannya yang mendalam.²

Kebijakan lain pada waktu itu juga telah diambil untuk menjadikan propinsi Aceh menjadi bagian dari Propinsi Sumatera Utara yang sejarah dan adatnya

berbeda dengan masyarakat di Aceh. Tidaklah mustahil bahwa kebijakan itu dianggap sangat melukai kepribadian masyarakat Aceh walaupun kemudian Pe-

¹ Kebijakan itu dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 3 dan 5 Deklarasi Universal PBB 1948. Lihat pula Pasal 2 dan 4 Konvensi yang melarang penyiksaan dan kekejaman lainnya. 1984 dan Pasal 1 Deklarasi mengenai Hak Orang-orang yang Mempunyai Suku, Agama atau Bahasa yang Berbeda. 1992.

² Snouck Hurgronje, *The Achenese*, 1906, *Introductin*. Padahal status daerah istimewa tersebut mengandung otonomi luas baik di bidang agama, adat maupun pendidikan. Dengan demikian dalam kenyataannya Aceh yang mempunyai status daerah istimewa diperlakukan sama dengan propinsi-propinsi lainnya di Indonesia yang diatur dengan U. U. No. 18 Tahun 1965 dan kemudian dengan U.U. No. 5 Tahun 1974 mengenai Otonomi Daerah³

³ Sumaryo Suryokusumo, *Guru Besar Hukum Internasional UGM*.

merintah Pusat telah memper-timbangkan kembali untuk mengembalikannya menjadi propinsi tersendiri. Dalam perkembangan-perkembangan selanjutnya Pemerintah Pusat ternyata juga tidak pernah mewujudkan secara konsekwen status daerah istimewa Aceh yang telah ditetapkan dalam tahun 1959 atas dasar U.U. No. 1 Tahun 1957. Padahal status daerah istimewa tersebut mengandung otonomi luas baik di bidang agama, adat maupun pendidikan. Dengan demikian dalam kenyataannya Aceh yang mempunyai status daerah istimewa diperlakukan sama dengan propinsi-propinsi lainnya di Indonesia yang diatur dengan U.U. No. 18 Tahun 1965 dan kemudian dengan U.U. No. 5 Tahun 1974 mengenai Otonomi Daerah.³

Kebijakan-kebijakan semacam itu telah mengakibatkan tidak stabilnya propinsi tersebut sehingga Pemerintah Pusat kemudian menempuh kebijakan baru dengan menjadikan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) dalam tahun 1989. Kebijakan tersebut telah mengakibatkan akses-akses negatif seperti tindakan-tindakan opresi dan

kekerasan lainnya yang merupakan pelanggaran terhadap hak azasi manusia. Tidak satu negara pun dapat dibenarkan untuk membiarkan tindakan-tindakan kekerasan dan tidak manusiawi. Adanya gejolak sosial dan politik yang timbul sama sekali tidak dapat dijadikan alasan apa pun untuk melakukan tindakan-tindakan kekerasan semacam itu. Pemerintah Pusat pada waktu itu seharusnya segera mengambil tindakan hukum secara efektif untuk mencegah terjadinya tindakan kekerasan atau tidak manusiawi yang dilakukan oleh aparat keamanan.⁴

Di samping faktor-faktor tersebut, rakyat Aceh juga menganggap telah terjadi adanya diskriminasi di bidang ekonomi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat atas ketidakseimbangan sosial yang dikaitkan dengan pembagian keuntungan pembangunan yang tidak merata, sehingga dapat menciptakan gejolak-gejolak politik dan sosial (*the outgrows of local perceptins of economic discrimination of social inequalities associated with uneven distribution of the benefits of development has been simulating the unrests*). Rakyat Aceh juga mera-

3 Lihat Syamsumar Dam, Erni Budiwati, *Indonesia Di Ambang Perpecahan*, Erlangga, 1999 Bab 2: *Aceh, Otonomi atau Merdeka?*

4 Pasal 3 dan 4 Deklarasi Mengenai Perlindungan terhadap Orang-orang yang memperoleh Penyiksaan atau Kekejaman lainnya, Tidak Manusiawi yang menurunkan Martabat Manusia 1975.

sa dianggap bukan sebagai pewaris utama dari sumber alamnya yang melimpah seperti minyak bumi dan LNG (*the local people were not primary beneficiaries of massive petro chemical and gas project*).⁵ Propinsi Aceh yang mempunyai penghasilan dari sumber alamnya yang mencapai 11% dari pendapatan nasional ternyata hanya memperoleh kembali tidak lebih dari 0,58% saja.⁶

Gejolak-gejolak tersebut telah mendorong pemberontakan di Aceh yang dipimpin oleh Daud Beureueh (1950-1959). Dalam usaha untuk memisahkan diri dari NKRI telah bekerjasama dengan Kartosuwiryo melalui DI/TII. Namun karena tidak puas melalui perjuangan tersebut maka Daud Beureueh telah memutuskan untuk berjuang sendiri dan pada tanggal 15 Agustus 1961 ia telah memproklamakan secara sepihak "Republik Islam Aceh". Perjuangan Daud Beureueh kemudian dilanjutkan oleh Hasan Tiro pada tahun 1962 dan melahirkan apa yang dise-

but Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 1976.

Status Hukum GAM

Dari perspektif hukum, dengan munculnya GAM tersebut dapat diasosiasikan sebagai suatu perbuatan makar dari suatu kelompok yang melakukan perlawanan terhadap pemerintahan yang sah (*fighting against the legitimate government*) yang sudah tentu hal itu bertentangan dengan aturan-aturan hukum secara umum (*general rule of law*).⁷ Jika terjadi kasus semacam itu, negara mana pun dan dengan risiko apa pun tidak pernah akan dapat membiarkannya, karena hal itu menyangkut atribut sesuatu negara yang sangat esensial (*essential attribute of State*) yang menyangkut kemerdekaan, kedaulatan serta keutuhan wilayah sesuatu negara. Filipina juga tidak akan mentolerir adanya usaha dari golongan muslim Moro di Filipina Selatan untuk memisahkan diri dari pemerintahnya yang sah, demikian juga Inggris terhadap Irlandia Utara,

5 Sumaryo Suryokusumo, *Seminar mengenai Pelanggaran HAM di Aceh*, diselenggarakan oleh ITB Bandung, 29 Juli 1999.

6 Kelompok Kerja UNPAD, *Upacara Rekonsiliasi Dalam Memelihara Integrasi Indonesia*, Bandung, 14-15 Pebruari 2000.

7 Kejahatan terhadap Keamanan Negara, Pasal 106 KUHP. Makar dengan maksud supaya seluruh atau sebagian wilayah negara jatuh ke tangan musuh atau memisahkan sebagian dari wilayah negara, diancam dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara sementara paling lama 20 tahun, lihat pula pasal 108: (1). Barangsia-pa bersalah karena pemberontakan. Diancam dengan pidana penjara paling lama 15 tahun, (2) Para pemimpin dan pengatur pemberontakan diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau penjara 20 tahun.

Rusia terhadap Chechnya, Spanyol terhadap Bask, Sri Lanka terhadap Tamil dan sebagainya.

Gerakan Aceh Merdeka (GAM) bukanlah suatu "gerakan pembebasan nasional" dari suatu wilayah jajahan yang belum berpemerintahan sendiri (*non-self governing territories*)⁸, karena wilayah Aceh merupakan bagian integral NKRI yang telah ikut berjuang dalam mencapai kemerdekaan Indonesia. Rakyat Aceh juga telah memberikan komitmen politiknya yang telah dimanifestasikan di dalam Sumpah Pemuda 1928. Dengan demikian rakyat Aceh bersama-sama dengan rakyat di wilayah-wilayah lainnya di Indonesia telah menentukan nasibnya sendiri tatkala diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dalam sistem konstitusi, UUD 1945.

Apakah status GAM itu hanya merupakan pemberontak (*rebel*), atau sudah dapat dikategorikan sebagai *insurgency* atau mungkin sebagai *belligerency*?

a. Pemberontak merupakan kelompok yang melakukan perlawanan tetapi dengan mudah dapat diatasi oleh aparat keamanan dari pemerintah yang sah.

b. Jika perlawanan yang dilakukan itu meluas secara intensif dan berkepanjangan maka kelompok tersebut dapat diklasifikasikan sebagai *insurgency* atau mungkin *belligerency*.⁹ Namun untuk dapat diakui sebagai *insurgency* kelompok itu seharusnya telah: (i) menguasai bagian wilayah yang cukup banyak; (ii) memperoleh dukungan yang luas dari mayoritas rakyat di wilayah itu dan yang paling penting; (iii) mempunyai kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kewajiban internasional.¹⁰ GAM bisa dikatakan sebagai *insurgency*, karena merupakan kelompok orang-orang yang melakukan perlawanan senjata untuk tujuan-tujuan politik (memisahkan diri) terhadap pemerintah yang sah. Indonesia menganggap bahwa GAM merupakan gang-

8 Pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri bagi wilayah-wilayah jajahan yang belum berpemerintahan sendiri itu diatur melalui "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples", Resolusi MU-PBB 1514 (XXV), 14 Desember 1960, lihat juga Bab XI Piagam PBB mengenai "Declaration Regarding Non-Self Governing Territories".

9 Richard A. Falk. *The International Law of Civil War*, John Hopkins press, London, 1971, hlm.313.

10 Nagendra Singh, *International Law*, Central Law Agency, Allahabad, 1982, hlm. 143-144.

guan internal yang dianggap sebagai masalah dalam negeri Indonesia yang harus diselesaikan tanpa campur tangan dari negara dan organisasi mana pun.

Apabila *insurgency* itu benar-benar sudah terorganisir dengan baik dan dalam melakukan perlawanannya itu sesuai dengan hukum perang dan telah mempunyai suatu wilayah tertentu yang dikuasainya maka kelompok itu bisa dianggap sebagai *belligerents* tidak peduli apakah negara induknya mengakui atau tidak status tersebut.¹¹

Di dalam hukum internasional tidak ada aturan yang melarang negara lain untuk membantu sesuatu negara dalam memberantas pemberontakan terhadap pemerintahnya. Namun jika bantuan itu diberikan terhadap pemberontak, maka tindakan itu dianggap sebagai suatu intervensi yang tidak sah (*illegitimate intervention*).¹²

Jika melihat ketentuan-ketentuan di atas maka GAM bukan sekadar pemberontak tetapi juga belum bisa diklasifikasikan sebagai *insurgency* apalagi sebagai *belligerency*. Baik istilah *rebel*, *insurgency* maupun *benigerency* memang tidak diatur di

dalam Konvensi Jenewa 1949 dalam kaitannya dengan konflik senjata yang bukan bersifat internasional (*noninternational armed conflict*), kecuali disebutkan sebagai "pihak dalam sengketa" (*party to the conflict*).¹³ Namun Protokol Tambahan II mengenai konflik bersenjata yang bukan bersifat internasional telah mengembangkan dan melengkapi Konvensi Jenewa 1949 walaupun dengan menggunakan istilah lain seperti "pasukan pembangkang" (*dissident armed forces*) atau "kelompok bersenjata lainnya yang terorganisir" (*other organized armed group*) dengan ketentuan bahwa kelompok bersenjata itu harus mempunyai suatu sistem komando yang bertanggung jawab yang telah menguasai sebagian wilayah dari negara induk sehingga dapat melakukan perlawanan-perlawanan senjata secara bersama-sama dan kontinu serta dalam posisi dapat melaksanakan ketentuan-ketentuan di dalam protokol tersebut.¹⁴

Penyelesaian Masalah Aceh

Dalam rangka mengoreksi dan merehabilitasi kebijakan-kebijakan pemerintahan-pemerin-

11 Philip Jessup, *A Modern Law of Nations*, hlm. 53.

12.H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1948, hlm. 232-233.

13.Lihat Pasal 3 Konvensi Jenewa 1949

14 Lihat Pasal I (I) Protokol Tambahan 11

tahan sebelumnya yang dianggap tidak adil, Pemerintah Indonesia sejak Presiden Habibie telah menempuh kebijakan-kebijakan baru Perpu No. 2/1998 telah dikeluarkan untuk mencabut DOM dengan permintaan maaf dari Presiden Habibie dan Panglima TNI Jenderal Wiranto terhadap situasi Aceh di masa lalu MPR juga telah mengeluarkan Ketetapan No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pembagian serta Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan termasuk Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI yang manifestasinya telah tercermin dalam U.U. No. 22 Tahun 1999 (yang sekarang sudah direvisi menjadi U.U. No. 32 Tahun 2004) mengenai Pemerintah Daerah yang memandang perlu untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

U.U. No. 25 Tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah juga telah dikeluarkan dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan. Pemerintah ke-

mudian juga telah mengeluarkan U.U. No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh yang didasarkan atas nilai kehidupan rakyat Aceh yang religius dan adat yang kuat yang dijiwai dan sesuai syariat Islam. Beberapa usaha di bidang legislatif tetap diteruskan dengan ditetapkannya U.U. No. 18 Tahun 2001 mengenai status otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka mencari penyelesaian dengan cara damai untuk mengakhiri permusuhan dan konflik senjata di propinsi itu. Namun upaya-upaya Pemerintah tersebut tidak mencapai suatu kemajuan yang berarti. Ada kesan yang kuat bahwa dari pihak GAM tidak ada lagi "*political will*" untuk menerima perubahan-perubahan yang mendasar melalui kebijakan baru Pemerintah Indonesia tersebut kecuali untuk memisahkan diri dari NKRI.

Dalam mengembangkan usaha-usaha selanjutnya Pemerintah telah menandatangani suatu "*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*" (Jeda Kemanusiaan) dengan Pimpinan GAM pada tanggal 12 Mei 2000 di Bavoire, Swiss yang difasilitasi oleh *Henry Dunant Centre (HDC)* yang tujuan utamanya adalah untuk menciptakan rasa saling percaya ke arah terciptanya su-

atu penyelesaian damai konflik di Aceh (*promotion of confidence building measures towards a peaceful solution to the conflict situation in Aceh*).¹⁵ Namun hal itu sama sekali tidak menghasilkan kemajuan apa pun, sebaliknya situasi keamanan di propinsi Aceh makin tidak stabil.

Upaya-upaya Pemerintah RI kemudian dilanjutkan dengan penandatanganan dari kedua pihak dalam konflik suatu "Per-setujuan Penghentian Permusuhan" (*Cease of Hostilities Agreement- COHA*) pada tanggal 9 Desember 2002 yang juga difasilitasi HDC. Apa yang terjadi? GAM tetap melakukan pelanggaran dan meremehkan kesepakatan tersebut, sedangkan keamanan di wilayah itu tetap terganggu. Setelah upaya-upaya penyelesaian damai masalah Aceh dianggap cukup *exhausted* dan tidak mencapai kemajuan apa pun, maka dalam rapatnya tanggal 6 Mei 2003, kabinet telah memutuskan untuk melakukan "operasi terpadu" dan menjadikan Aceh dalam "status daerah militer". Operasi tersebut meliputi operasi pemulihan keamanan, penegakan hukum, pemberdayaan pemerintah dae-

rah dan operasi kemanusiaan yang berlaku sejak 19 Mei 2003.¹⁶

Tindakan Terhadap Serakan Separatis

Negara di samping mempunyai hak kedaulatan dan kemerdekaan, juga mempunyai yurisdiksi sepenuhnya terhadap wilayah atau wilayah-wilayahnya sebagai satu kesatuan yang menyeluruh. Dengan demikian maka negara tersebut mempunyai hak sepenuhnya di dalam mempertahankan keutuhan wilayahnya (*territorial integrity*) dari segala ancaman baik dari dalam maupun dari luar. Karena itu dikatakan bahwa apa yang dilakukan oleh kekuasaan negara atau yurisdiksinya terhadap berbagai wilayahnya tersebut merupakan kelengkapan dan bersifat eksklusif. Bersifat sebagai kelengkapan karena negara tersebut bisa mempunyai akses terhadap semua wilayahnya termasuk semua penduduk yang ada di wilayah itu tanpa memandang nasionalitasnya. Sedangkan dikatakan sebagai eksklusif karena tidak ada pihak mana pun termasuk negara lain yang mempunyai hak untuk memaksakan yurisdiksinya ter-

15 Lihat Pasa 1 Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh Objective of the Humanitarian Pause".

16 Kep Pres 28 Tahim 2003 tanggal 19 Mei 2003

hadap wilayah tersebut.¹⁷

Dalam hukum kebiasaan internasional, negara sebagai subyek hukum internasional memiliki tiga atribut pokok (*essential attributes*) yaitu kemerdekaan nasional (*national independence*), kedaulatan (*sovereignty*) dan keutuhan wilayahnya (*territorial integrity*) yang harus dipertahankan sebagai haknya yang sangat mendasar. Oleh karena itu Indonesia sebagai negara berdaulat mempunyai hak sepenuhnya untuk mempertahankan keutuhan wilayahnya dari segala ancaman baik secara internal maupun eksternal. Penggunaan hak-hak semacam itu bukan saja dibenarkan oleh Piagam PBB tetapi juga oleh prinsip-prinsip hukum internasional:

(i) Tanpa mengurangi prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku, wilayah suatu negara tidak bisa diganggu gugat (*the inviolability of territories of States*).¹⁸ Kewajiban untuk menghormati keutuhan wilayah sesuatu negara juga telah dicantumkan dalam Deklarasi Me-

ngenai Prinsip-Prinsip Hukum Internasional yang disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 24 Oktober 1970.¹⁹ Istilah keutuhan wilayah ini juga telah dimasukkan sebagai "prinsip mengenai tidak diganggu gugatnya perbatasan antarnegara (*principle of inviolability of frontiers*).²⁰

(ii) Negara mana pun yang berdaulat juga mempunyai hak untuk mempertahankan keberadaannya (*right of national existence*) yang memang dijamin oleh hukum internasional. Dengan demikian Indonesia juga mempunyai hak untuk menggunakan hak ini untuk mengatasi situasi apa pun yang mengancam keutuhan wilayahnya (*fonte juris gentium*) termasuk adanya ancaman gerakan separatisme seperti GAM, manakala cara-cara melalui perundingan maupun cara-cara damai lainnya memang tidak dapat dilakukan.²¹

(iii) Negara dalam mempertahankan keutuhan wilayahnya dari segala ancaman termasuk ancaman gerakan separatisme juga dibenarkan untuk mengam-

17 Sumaryo Suryokusumo, Hak Negara Untuk Mempertahankan Keutuhan Wilayahnya Menurut Hukum Internasional, Seminar yang diadakan oleh Pusat Studi Hukum Humaniter & HAM, FH-USAKTI, Jakarta, 15 Juli 2002.

18 E.J. Osmanczyk, hlm. 798-799, lihat juga Pasal 20 Piagam Organisasi Negara-Negara Amerika.

19 Lihat Resolusi MU-PBB 2625(XXV) mengenai Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations Among States in Accordance with the Charter of the United Nations

20 A.A.H Struyken, *La Societe' des Nations et la integrite Teritoire*, Paris, 1923.

21 Harian Suara Pembaharuan. Opini Sumaryo Suryokusumo, *Penyelesaian Aceh dalam Perspektif Hukum Internasional*, Desember 2002.

bil tindakan-tindakan termasuk tindakan represif seperti operasi terpadu dalam rangka hak bela diri (*right of self defence*) sesuai dengan ketentuan dalam Piagam PBB.²² Hal ini pada hakikatnya merupakan hak yang melekat (*droit naturel*) yang semata-mata bukan untuk menciptakan hak tetapi hanya secara eksplisit bahwa adanya hak semacam itu memang diakui menurut prinsip-prinsip hukum internasional. Bahkan jauh sebelum itu tatkala dibicarakan "*Pakta Kellog-Briand*" tahun 1928 hak bela diri tersebut memang sudah melekat karena itu tidak perlu dicantumkan secara jelas dalam Pakta tersebut.²³

Kasus Hassan Tiro (R.I. vs. Swedia)

Kasus ini menyangkut warga negara Swedia yang bernama Hassan Tiro keturunan Indonesia yang melakukan kegiatan-kegiatan politik dalam mendukung, memimpin dan menghasut Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di wilayah Indonesia untuk memisahkan diri dari NKRI, Hassan Tiro merupakan tokoh separatis yang melawan Pemerintah R.I. sejak 1962 dan membentuk GAM dalam tahun 1976. Pemerintah Indonesia dalam

usaha mengadakan penangkapan terhadap tokoh-tokoh GAM di Aceh, Hassan Tiro telah berhasil melarikan diri ke luar negeri dan atas bantuan UNHCR ia kemudian memperoleh suaka dalam tahun 80-an dan telah menjadi warga negara Swedia.

Pemerintah Indonesia telah mengajukan protes terhadap Pemerintah Swedia baik melalui Perwakilan Diplomatiknya di Stockhohn maupun Perwakilan Swedia di Jakarta atas tindakan warga negaranya Hassan Tiro dkk. yang telah mengadakan konspirasi untuk membantu GAM dalam mengadakan perlawanan senjata dan tindakan-tindakan teror seperti pemboman di mal Cijantung dan Gedung BEJ di Jakarta dan meminta agar Pemerintah Swedia melakukan langkah-langkah hukum terhadap mereka. Protes semacam itu bisa disampaikan oleh pemerintah sesuatu negara yang merasa tidak puas dengan sikap atau tindakan pemerintah dari negara lainnya dalam hubungannya satu sama lain. Hal itu merupakan suatu cara di mana sesuatu negara menyatakan penolakannya mengenai tindakan tertentu yang dilakukan oleh negara lain atau pihak-pihak di negara tersebut yang berkaitan

²² Pasal 51 Piagam PBB

²³ Sumaryo Suryokusumo Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional Edisi 11. Alumni Bandung 1997 hlm.113.

dengan kelompok pemberontak atau dukungan terhadap *insurgents* di sesuatu negara.²⁴

Jika demikian halnya maka Swedia jelas dapat dikatakan melanggar prinsip-prinsip hukum internasional karena warga negaranya terlibat di dalam perselisihan dalam negeri sesuatu negara (*civil strife*). Prinsip-prinsip tersebut tercermin dalam berbagai instrumen internasional sebagai berikut:

a. Dalam tahun 1954 atas permintaan Majelis Umum PBB Komisi Hukum Internasional telah menyelesaikan suatu rancangan "*Code of Offenses against the Peace and Security of Mankind*", yang di antaranya memuat ketentuan yang melarang "keikutsertaan ataupun bantuan senjata serta dukungan terhadap suatu perlawanan di wilayah negara lain".²⁵

b. Prinsip-prinsip tersebut kemudian ditetapkan oleh Majelis Umum PBB dalam "*Declaration on the inadmissibility of intervention in the domestic affairs of states and the protection of their independence and sovereignty*"²⁶ yang menyatakan bahwa "semua negara tidak diperbolehkan untuk

melakukan campur tangan termasuk campur tangan senjata ataupun membantu atau mengorganisasi adanya subversi, tindak teror, atau bentuk-bentuk intervensi lainnya yang dilakukan secara tidak langsung dengan tujuan untuk mengubah dengan kekerasan terhadap sistem negara lain yang ada atau mengadakan campur tangan dalam perselisihan dalam negeri negara lain".

c. Dalam tahun 1970 MU-PBB juga telah menyetujui satu "Prinsip mengenai Kewajiban Untuk Tidak Mencampuri Masalah-Masalah Yang Menjadi Yurisdiksi Sesuatu Negara Menurut Piagam" di mana di dalam prinsip tersebut dinyatakan bahwa "*No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatsoever, in the internal or external affairs of any other state. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic, and cultural elements, are in violation of international law*"²⁷

Dalam merespon permintaan

24 B.Sen. A Diplomat Handbook of International Law and Practice, Third Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, hlm. 59-60.

25 UNGA, International Law Commission Report, Suppl. 9 (A/2693), 1954, hlm. 10.

26 Lihat Resolusi 2131 (XX) dan 2225 (XXI) masing-masing dalam tahun 1965 dan 1966.

27 UNGA Resolution 2625 (XXV), 24 October 1970, *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in accordance with the Charter of the United Nations*. Lihat juga 25 UN GAOR, Supp (no. 28) 121, UN Doc. A/8028 (1971).

Indonesia tersebut, Swedia menyatakan bahwa negaranya menjunjung tinggi kebebasan warga negaranya untuk menyampaikan pendapatnya (*freedom of expression*). Namun fihak Kementerian Luar Negeri Swedia telah memanggil Hassan Tiro dkk. dalam rangka mencari keterangan lebih lanjut guna penyelidikan. Andaikata hal itu memang terjadi pada warga negaranya maka Pemerintah Swedia sama sekali tidak dapat mencampuri masalahnya yang sepenuhnya menjadi yurisdiksi Kejaksaan Agung Swedia. Sementara itu fihak Swedia memerlukan pembuktian secara hukum dari Indonesia mengenai keterlibatan warga negaranya dengan tindakan-tindakan kejahatan yang dilakukan di Indonesia. Dalam kunjungan utusan khusus Presiden R.I. Ali Alatas ke Swedia baru-baru ini telah disampaikan bukti-bukti yang diminta oleh Swedia yang memungkinkan bagi badan pengadilan Swedia untuk penyidikan dan kemudian mengadakan penuntutan.

Modalitas Penyelesaian

Jika Pemerintah Swedia tidak dapat mengambil langkah-langkah hukum terhadap warga negaranya (Hassan Tiro dkk.) dengan alasan-alasan humaniter dan alasan politik lainnya atau

menganggap bekas warga negara Indonesia itu merupakan korban dari pelanggaran HAM yang berat yang dilakukan oleh rejim pemerintahan R.I. sebelumnya, maka berbagai modalitas penyelesaian yang dapat ditempuh oleh Pemerintah R.I. adalah sebagai berikut.

a. Atas dasar Pasal 96 Piagam PBB dan Bab IV Statuta Mahkamah Internasional, Indonesia bisa mengusulkan agar Majelis Umum maupun Dewan Keamanan PBB meminta saran pendapat (*advisory opinion*) dari Mahkamah Internasional di Den Haag mengenai sah/tidaknya Swedia membiarkan warga negaranya untuk melakukan konspirasi dalam memimpin, mendukung dan menghasut GAM untuk memisahkan diri dari NKRI dengan melakukan perlawanan terhadap Pemerintah Indonesia yang sah. Sebelum memajukan usul tersebut harus didahului oleh adanya suatu mata acara agenda yang sudah disetujui oleh badan yang bersangkutan yang berkaitan dengan masalah tersebut. Walaupun *advisory opinion* ini tidak mengikat bagi fihak-fihak yang berselisih, tetapi paling tidak dunia akan mengetahui legitimasi dari persoalannya. Di lain fihak Indonesia tentu saja tidak dapat mengajukan secara sepihak masalah itu sebagai pertikaian

hukum ke Mahkamah Internasional untuk memperoleh keputusan hukum (*legal judgement*) tanpa adanya kesepakatan dari Swedia.²⁸ Indonesia sementara ini juga tidak disarankan untuk mengajukan masalahnya baik melalui MU-PBB maupun DK-PBB apa pun jenis masalahnya baik yang menyangkut masalah "campur tangan urusan dalam negeri sesuatu negara" maupun masalah mengenai "pemasukan orang-orang tertentu dalam daftar teroris internasional" karena masalah ini harus dicermati lebih lanjut dari banyak aspek baik prosedural maupun substansial.

b. Indonesia bisa menganggap bahwa sikap Swedia semacam itu pada hakikatnya merupakan campur tangan urusan dalam negeri Indonesia, suatu prinsip hukum internasional yang dijunjung tinggi oleh anggota masyarakat internasional termasuk Swedia. Jika Indonesia menganggap sikap semacam itu sebagai tindakan yang tidak bersahabat (*unfriendly act*), Indonesia bisa saja mengambil tindakan-tindakan diplomatik seperti penurunan tingkatan kepala perwakilan diplomatik (*degrading level of chief of diplomatic*) dari Duta Besar ke Kuasa Usaha *ad interim* yang dijabat oleh ja-

batan diplomatik lebih rendah dari duta besar, yaitu tingkatan tertentu yang dikehendaki oleh Indonesia.

c. Namun jika Pemerintah Indonesia sudah akan menganggap bahwa sikap Swedia itu sudah berada di dalam posisi permusuhan (*hostile act*), maka Pemerintah Indonesia bisa saja untuk memutuskan hubungan diplomatik dengan Swedia, karena tidak lagi melihat perlunya mempertahankan hubungan bilateral yang sudah tidak didasarkan lagi atas prinsip saling menghormati (*mutual respect*), saling tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing (*non-interference in the internal affairs of State*). Indonesia dalam tahun 1965 pernah melakukan pembekuan/pemutusan hubungan diplomatik dengan RRC karena negara itu telah mencampuri urusan dalam negeri Indonesia dengan memberikan bantuan senjata dalam rangka kegiatan-kegiatan politik PKI di Indonesia. Dalam tahun 1960 Congo juga telah memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Belgia mengenai hal yang sama.

Perundingan Helsinki

Seperti diberitakan oleh *Associated Press* pada tanggal 24 Januari 2005, Pemerintah Indone-

28 Lihat Pasal No. (1) Statuta Mahkamah Internasional

sia dikabarkan telah mengadakan perundingan di Finlandia yang telah diadakan di Helsinki pada tanggal 27 Januari 2005. Perundingan ini diadakan atas jasa-jasa baik Mantan Presiden Finlandia Aartti Ahtisaari yang juga ketua dari (*Crisis Management Initiative* (CMI) - dalam rangka mengadakan gencatan senjata dari para pihak yang bertikai. Ternyata perundingan tersebut tidak memberikan kemajuan yang cukup positif karena masing-masing pihak mempunyai agenda sendiri-sendiri serta pendekatan yang maksimum. Di satu pihak Pemerintah Indonesia keinginannya bahwa penyelesaian masalah Aceh tetap di dalam kerangka otonomi khusus (NKRI), sedangkan GAM nampaknya bersikukuh untuk tetap ingin berpisah dengan NKRI. Pertemuan putaran kedua masih akan diteruskan lagi.

Setiap penyelesaian konflik secara damai melalui perundingan memang sudah merupakan satu kebiasaan bagi semua negara yang secara luas telah diakui bukan saja oleh Indonesia tetapi juga masyarakat internasional, karena itu memang patut dihargai. Presiden Susilo Bambang Yudoyono sendiri sebelum tragedi tsunami melanda Aceh dan Nias dikabarkan telah pula menyatakan keinginannya agar proses perundingan antara Pe-

merintah Indonesia-GAM dapat dirintis kembali.

Ada beberapa permasalahan yang perlu diamati. Apakah negara atau organisasi internasional dapat mencampuri urusan dalam negeri negara lain? Dalam hal apa campur tangan sesuatu pihak itu bisa dibenarkan dan diberikan? Menurut pengalaman selama ini, organisasi non-pemerintahan seperti *Henry Dunant Centre* pernah memfasilitasi suatu perundingan RI-GAM di Swiss yang menimbulkan banyak kritik di banyak pihak, karena ada kesan kita telah mendudukkan pemberontak sejajar dalam perundingan. Adajuga kesan bahwa dengan kesediaan untuk berunding secara implisit bisa memberikan pengakuan terhadap pihak pemberontak dan lain-lain. Apalagi kemudian perundingan itu sama sekali tidak membawa hasil yang diharapkan.

Aceh Merupakan Masalah dalam Negeri Indonesia

Aceh bagaimanapun merupakan bagian integral NKRI, oleh karena itu permasalahan Aceh merupakan masalah dalam negeri Indonesia. Pemerintah Indonesia harus mampu menyelesaikan persoalannya sendiri tanpa campur tangan dari pihak manapun baik negara maupun organisasi interna-

sional manapun, termasuk PBB. ASEAN sendiri termasuk negara-negara anggotanya tetap mempunyai komitmen politik yang kuat untuk mengekang diri tidak mencampuri urusan dalam negeri negara anggota lainnya.

Setiap campur tangan asing dengan dalih apa pun tidak dapat dibenarkan, karena hal itu bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional dan Piagam PBB. Baik negara atau kelompok negara termasuk organisasi internasional tidak mempunyai hak, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan dalih apa pun juga untuk mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Jika hal itu terjadi, sudah tentu bisa mengarah kepada suatu internasionalisasi masalahnya, sehingga menjadikan masalah tersebut menjadi lebih kompleks.

Kita juga harus belajar dari pengalaman Filipina semasa rezim Marcos, yang tanpa sadar akibat politiknya di kemudian hari, telah terbawa permasalahannya mengenai Filipina Selatan ke Organisasi Konferensi Internasional (OKI). Pada mulanya Filipina telah membuat suatu "Kesepakatan Tripoli" yang ditandatangani dengan Libia beberapa tahun yang lalu, sehingga tidak jarang permasalahan tersebut menjadi agenda OKI.

Dalam kasus bekas negara Yugoslavia pada akhir tahun sembilan puluhan, sewaktu mengalami gerakan-gerakan separatis dari Croatia, Slovenia, Macedonia dan Bosnia Herzegovina untuk memisahkan diri dari negara induknya, Yugoslavia telah menerima jasa-jasa baik dan bantuan dari organisasi internasional seperti "*Conference on Security and Cooperation in Europe*"

(CSCE) yang kemudian berakhir dengan pengakuan. Organisasi tersebut termasuk *European Community* (EC) dan PBB terhadap kelima negara baru tersebut dan menyisakan hanya Serbia dan Montenegro yang merupakan negara Yugoslavia yang baru.

Kita juga mempunyai pengalaman masa lalu yang cukup pahit, bukan saja telah menghabiskan energi, waktu tetapi juga dari segi finansial, tatkala kita menerima jasa-jasa baik *Henry Dunant Centre*, suatu organisasi nonpemerintahan yang bergerak di bidang kemanusiaan untuk memfasilitasi perundingan RI-GAM di Bavois, Swiss pada tanggal 12 Mei 2000. Perundingan itu kemudian telah menyetujui suatu "*Joint Understanding*" (yang kita kenal sebagai "Persetujuan Jeda Kemanusiaan") yang kemudian tanpa membuahkan hasil yang

kongkrit. Walaupun campur tangan *Henry Dunant Centre* itu dibenarkan oleh hukum internasional, akhirnya mengalami permasalahan karena organisasi kemanusiaan tersebut kemudian melibatkan pada permasalahan politik.

Jasa-jasa Baik CMI

Crisis Management Initiative (CMI) merupakan organisasi non-pemerintahan yang berpusat di Finlandia yang diketuai oleh seorang mantan presiden negara tersebut. Ada indikasi bahwa organisasi tersebut telah menawarkan jasa-jasa baiknya untuk mengadakan perundingan RI-GAM, dua pihak yang bersengketa, untuk membahas dan menciptakan sebuah kerangka kerjasama untuk memulai proses perdamaian yang telah terhenti selama duapuluh bulan.

Ketentuan dalam Konvensi Jenewa 1949 memang memungkinkan bagi Komite Palang Merah Internasional (ICRC) atau "organisasi kemanusiaan lainnya" yang tidak berpihak untuk mengadakan kegiatan-kegiatan kemanusiaan guna melindungi dan menolong yang luka dan sakit, anggota dinas kesehatan dari para rohaniawan selama kegiatan-kegiatan tersebut memperoleh persetujuan dari para pihak yang bersengketa. Jika jasa-jasa baik dan bantuan ke-

manusiaan itu diberikan oleh ICRC, hal itu tidak disangsikan lagi karena secara historis peranan organisasi ini yang sudah lama dalam bidang kemanusiaan telah diakui secara luas oleh masyarakat internasional. Bahkan organisasi ini walaupun bukan bersifat antarpemerintahan, telah diakui sebagai subyek hukum internasional.

Namun masih dipertanyakan mengenai organisasi-organisasi kemanusiaan lainnya, apakah jasa-jasa baik organisasi kemanusiaan seperti CMI dapat diterima? Hal tersebut harus dilihat baik dari sifat maupun kegiatan organisasi tersebut, di mana harus memenuhi kondisi-kondisi sebagai berikut:

a. Organisasi itu harus benar-benar bergerak di bidang kemanusiaan, yang bertugas untuk menolong setiap orang, terlepas dari persoalan-persoalan politik, militer, keahlian atau persoalan-persoalan serupa lainnya;

b. Organisasi kemanusiaan tersebut juga harus bersikap tidak memihak (*impartial*).

c. Organisasi itu harus mampu memberikan saran-saran serta tindakan-tindakan praktis dalam rangka melindungi korban perlawanan senjata yang diatur oleh Konvensi Jenewa 1949, mengirimkan alat-alat dan personil dinas kesehatan serta pengiriman dan membagikan

barang-barang yang diperlukan korban perlawanan senjata seperti makanan, pakaian dan obat-obatan.

Penutup

Pemerintah Indonesia sebaiknya harus melihat pengalaman-pengalaman sejarah dari berbagai kasus yang terjadi di masa lalu. Pemerintah juga akan sangat berhati-hati dalam mengambil keputusan apakah. Kita memang menginginkan jasa-jasa baik (*good offices*) dari "organisasi kemanusiaan" tertentu dalam rangka penyelesaian masalah

Aceh. Atau, kita akan menyelesaikan persoalan dalam negeri kita sendiri tanpa campur tangan dari pihak mana pun? Indonesia sebagai anggota masyarakat internasional harus menjunjung tinggi prinsip hukum internasional bahwa:

"Neither, State/group of States nor international organisation has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatsoever, in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter of the United Nations".