

**KEDUDUKAN MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ANTARA  
PALANG MERAH INDONESIA DENGAN THE INTERNATIONAL  
COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC) TERKAIT DENGAN PEMBERIAN  
BANTUAN KEMANUSIAAN DITINJAU DARI  
PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL**

**POSITION OF MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN  
INDONESIA WITH THE RED CROSS INTERNATIONAL COMMITTEE OF  
THE RED CROSS (ICRC) LINKED TO HUMANITARIAN RELIEF BASED ON  
INTERNATIONAL LAW PERSPECTIVE**

Novianti

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi  
Setjen DPR RI, Email: *novi\_dpr@yahoo.com*

Naskah diterima: 22 Juli 2014

Naskah direvisi: 29 September 2014

Naskah diterbitkan: 24 November 2014

**Abstract**

*Memorandum of Understanding (MoU) between the PMI and ICRC assistance related to humanitarian aid viewed from the perspective of international law is a collaboration created by the subject of international law that the ICRC and PMI. MoU between the ICRC and PMI in the provision of humanitarian aid in addition to providing benefits to the communities affected by various situations of violence and disaster, but also the problems related to the position of the MoU and the scope of cooperation between the Red Cross and the ICRC are so vast. This paper is the result of a research study using the normative and qualitative approach. Data were collected through library research and field research through in-depth interviews with relevant parties. The results of this study reveal the position MoU made by subjects of international law that the ICRC and PMI are included in the category resulting in the implementation of international agreements applicable rules of public international law. Therefore, the ICRC can do a limited form of international cooperation with countries including Indonesia and specifically with PMI. The implementation and the scope of the MoU in international treaty law is a legal instrument that has a binding force that is subject to the Vienna Convention of 1969 and Act 24 of 2000 on International Treaties.*

*Key words: position of the MoU, ICRC, PMI, humanitarian assistance, international law perspective*

**Abstrak**

*Memorandum of Understanding (MoU) antara PMI dan ICRC terkait dengan pemberian bantuan kemanusiaan ditinjau dari perspektif hukum internasional merupakan suatu kerjasama yang dibuat oleh subjek hukum internasional yakni ICRC dan PMI. MoU antara ICRC dengan PMI dalam pemberian bantuan kemanusiaan selain memberikan manfaat terhadap masyarakat yang terkena dampak dari berbagai situasi kekerasan dan bencana, namun juga menjadi permasalahan terkait dengan kedudukan MoU dan ruang lingkup kerjasama antara PMI dan ICRC yang begitu luas. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang merupakan penelitian yuridis normatif dan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelitian lapangan melalui wawancara secara mendalam dengan pihak-pihak terkait. Hasil penelitian ini mengungkapkan kedudukan MoU yang dibuat oleh subjek hukum internasional yakni ICRC dan PMI termasuk dalam kategori perjanjian internasional sehingga dalam implementasinya berlaku kaidah-kaidah hukum internasional publik. Oleh karena itu, ICRC dapat melakukan kerjasama internasional secara terbatas dengan negara-negara termasuk dengan Indonesia dan secara khusus dengan PMI. Pelaksanaan dan ruang lingkup MoU dalam hukum perjanjian internasional merupakan instrumen hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang tunduk pada Konvensi Wina 1969 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.*

*Kata kunci: kedudukan MoU, ICRC, PMI, pemberian bantuan kemanusiaan, perspektif hukum internasional*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Berdirinya Palang Merah di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak masa sebelum Perang Dunia Ke -II. Saat itu, pada tanggal 21 Oktober 1973 Pemerintah kolonial Belanda mendirikan Palang Merah di Indonesia dengan nama *Nederlands Rode Kruis Indie Afdeling* (Nerkai), yang kemudian dibubarkan pada saat pendudukan Jepang. Perjuangan untuk mendirikan Palang Merah Indonesia sendiri diawali sekitar tahun 1932. Kegiatan tersebut dipelopori oleh Dr. RCL Senduk dan Dr Bahder Djohan. Rencana tersebut mendapat dukungan luas terutama dari kalangan terpelajar Indonesia. Mereka berusaha keras membawa rancangan tersebut ke dalam sidang Konferensi Nerkai pada tahun 1940 walaupun akhirnya ditolak. Selanjutnya pada saat pendudukan Jepang, mereka kembali mencoba untuk membentuk Badan Palang Merah Nasional, namun sekali lagi upaya tersebut mendapat halangan dari Pemerintah Tentara Jepang, sehingga untuk kedua kalinya rancangan tersebut harus kembali disimpan. Akhirnya Perhimpunan Palang Merah Indonesia berhasil dibentuk pada 17 September 1945 dan merintis kegiatannya melalui bantuan korban perang revolusi kemerdekaan Republik Indonesia dan pengembalian tawanan perang sekutu. Oleh karena kinerja tersebut, PMI mendapat pengakuan secara internasional pada tahun 1950 dengan menjadi anggota Palang Merah Internasional dan disahkan keberadaannya secara nasional melalui Keppres No. 25 Tahun 1959 dan kemudian diperkuat dengan Keppres No. 246 Tahun 1963. Peran PMI adalah membantu pemerintah di bidang sosial kemanusiaan, terutama tugas kepalangmerahan sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan Konvensi Jenewa 1949 yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1958 melalui Undang-Undang No. 59 Tahun 1958.<sup>1</sup>

Komitmen PMI terhadap kemanusiaan diwujudkan antara lain dalam bentuk strategi 2010 yang kegiatannya meliputi: memperbaiki hajat hidup masyarakat rentan melalui promosi

prinsip nilai kemanusiaan, penanggulangan bencana, kesiapsiagaan penanggulangan bencana, kesehatan dan perawatan di masyarakat. Hal tersebut didasarkan pada Deklarasi Hanoi (*United for Action*) yang berisi penanganan program pada isu-isu penanggulangan bencana, penanggulangan wabah penyakit, remaja dan manula, kemitraan dengan pemerintah, organisasi dan manajemen kapasitas sumber daya serta humas dan promosi. Dalam Konvensi Jenewa tersebut Pemerintah Indonesia dan PMI menyatakan ikrar di bidang kemanusiaan. Hal ini sejalan dengan tugas pokok PMI adalah membantu pemerintah Indonesia di bidang sosial kemanusiaan terutama tugas-tugas kepalangmerahan.

Terkait dengan peran PMI dalam perjanjian kerjasama internasional khususnya dengan ICRC, PMI dan ICRC telah menjalin kerjasama internasional yang dilakukan dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU). Perjanjian kerjasama ini telah disetujui oleh Pengurus Pusat Palang Merah Indonesia dan ICRC. Perjanjian kerjasama ini meliputi bantuan untuk pengembangan Kapasitas PMI di bidang Kelembagaan, Diseminasi Penanggulangan Bencana, Pemulihan Hubungan Keluarga (RFL), Humas, Pelayanan Sosial dan Kesehatan, PMR/Relawan dan Hubungan Internasional. MoU tersebut dilakukan sesuai dengan Prinsip-prinsip Dasar Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional, dengan Statuta Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional dan ketentuan – ketentuan dalam Perjanjian tentang Organisasi Kegiatan Internasional dari Komponen Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional (*Seville Agreement*), Prinsip – prinsip dan aturan untuk Bantuan Bencana Palang Merah/Bulan Sabit Merah yang berlaku sebagai rujukan.<sup>2</sup>

MoU merupakan suatu nota kesepahaman yang dibuat antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lainnya, baik dalam suatu negara atau antar negara untuk melakukan kerjasama dalam berbagai aspek

<sup>1</sup> Umar Mu'in, *Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional & Perhimpunan Palang Merah Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999, hal. 81.

<sup>2</sup> Dalam Pengantar MoU antara ICRC dengan PMI tentang PMI Capacity Building Programme Tahun 2012.

kehidupan dan jangka waktunya tertentu. ICRC merupakan subjek hukum internasional terbatas yang mempunyai kapasitas melakukan kerjasama internasional. MoU antara PMI dan ICRC dilakukan berdasarkan kapasitas dan sumber daya yang tersedia dan sesuai dengan skala dan intensitas permasalahan yang dihadapi. MoU antara ICRC dengan PMI dalam memberikan bantuan dukungan telah dilakukan di beberapa daerah diantaranya di Yogyakarta dan di Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat. Melalui koordinasi dengan PMI Provinsi Sumatera Barat dan PMI Pusat menjalankan Program PERTAMA (Pengurangan Risiko Terpadu Berbasis Masyarakat) ICBRR (*Integrated Community Based Risk Reduction*) yang akan dilakukan sampai Maret 2014. Tujuan dari program tersebut adalah untuk menyiapkan masyarakat siaga bencana yang berfungsi dan efektif disaat terjadi bencana<sup>3</sup>.

Adanya kerjasama yang telah lama terjalin antar ICRC, PMI dan Pemerintah Indonesia, masyarakat yang terkena dampak dari berbagai situasi kekerasan dan bencana mendapat manfaat dari kegiatan kemanusiaan tersebut. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Kepalangmerahan, kerjasama ICRC dengan PMI dalam pemberian bantuan kemanusiaan salah satu substansi yang dimasukkan dalam RUU tentang Kepalangmerahan yakni dalam Pasal 27 ayat (1) huruf a yang berbunyi:

- 1) PMI dapat bekerja sama dengan:
  - a. Komite Internasional Palang Merah (ICRC);
  - b. Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah;
  - c. Perhimpunan nasional negara lain;
  - d. Organisasi non Pemerintah.
- 2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh PMI pusat dan PMI daerah.
- 3) Dalam hal kerjasama dilakukan oleh PMI daerah harus dilakukan dengan persetujuan PMI pusat.

<sup>3</sup> *Kegiatan Distribusi Bantuan*, [http://pmikabupatentanahtandatar.blogspot.com/2011\\_10\\_01\\_archive.html](http://pmikabupatentanahtandatar.blogspot.com/2011_10_01_archive.html), diakses tanggal 10 Mei 2013.

Dengan demikian, ICRC dapat bekerjasama dengan PMI di tingkat daerah namun terlebih dahulu harus dilakukan melalui Persetujuan PMI Pusat. Dalam pembahasan RUU tentang Kepalangmerahan di Badan Legislasi, substansi terkait dengan kedudukan kerjasama (MoU) antara PMI dengan ICRC menjadi perdebatan disamping masalah penggunaan lambang. Ada beberapa fraksi yang menilai bahwa ICRC sebagai subjek hukum internasional terbatas dalam melakukan kerjasama internasional (MoU) materi atau kegiatan yang dilakukan begitu luas yakni meliputi bantuan untuk pengembangan Kapasitas PMI di bidang Kelembagaan, Diseminasi Penanggulangan Bencana, Pemulihan Hubungan Keluarga (RFL), Humas, Pelayanan Sosial dan Kesehatan, PMR/Relawan dan Hubungan Internasional. Namun, laporan dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh ICRC banyak yang bersifat tertutup dan hanya diberikan kepada Kementerian Luar Negeri.<sup>4</sup>

Terkait dengan pemberian bantuan kemanusiaan, sistem koordinasi banyak menimbulkan permasalahan dalam pemberian bantuan kemanusiaan. Salah satu permasalahan utama adalah terkait dengan masalah koordinasi terhadap aktivitas donor-donor internasional (lembaga bantuan kemanusiaan internasional) di satu pihak, dan begitu banyaknya donor-donor nasional (lembaga bantuan kemanusiaan nasional) di lain pihak. Selain itu belum adanya koordinasi satu pintu dalam penanganan bantuan kemanusiaan.<sup>5</sup>

## B. Permasalahan

MoU antara ICRC dengan PMI dalam pemberian bantuan kemanusiaan selain memberikan manfaat terhadap masyarakat yang terkena dampak dari berbagai situasi kekerasan dan bencana, namun juga menjadi permasalahan terkait dengan kedudukan MoU dan ruang lingkup kerjasama antara PMI dan ICRC yang begitu luas. Permasalahan lainnya terkait dengan sistem koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan

<sup>4</sup> Hasil Rapat Badan Legislasi dalam Rapat Internal Baleg, Tanggal 17 Oktober 2012.

<sup>5</sup> *Tsunami di Asia Bantuan dan Pembangunan Kembali Setelah Bencana*, <https://docs.google.com/BSMF20> :www.adbi.org/, diakses tanggal 19 Februari 2013.

pemberian bantuan kemanusiaan. Oleh karena itu yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan MoU antara Palang Merah Indonesia dengan ICRC terkait dengan pemberian bantuan kemanusiaan ditinjau dari perspektif hukum internasional? Dengan permasalahan tersebut, penelitian diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan MoU antara PMI dengan ICRC dalam hukum internasional?
2. Bagaimana ruang lingkup perjanjian kerja sama yang dilakukan antara ICRC dengan PMI dalam pemberian bantuan kemanusiaan?
3. Bagaimana sistem koordinasi yang dilakukan oleh ICRC dengan PMI dalam pelaksanaan pemberian bantuan kemanusiaan?

### C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji:

1. Pengaturan MoU antara ICRC dengan PMI dalam hukum perjanjian internasional.
2. Ruang lingkup perjanjian kerjasama yang dilakukan antara ICRC dengan PMI dalam pemberian bantuan kemanusiaan.
3. Sistem koordinasi yang dilakukan oleh ICRC dengan PMI dalam pelaksanaan pemberian bantuan kemanusiaan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkuat khazanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum humaniter internasional khususnya terkait dengan Kepalangmerahan. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi DPR RI yang saat ini akan membahas RUU tentang Kepalangmerahan.

### D. Metode Penelitian

#### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian tentang “Kedudukan MoU antara Palang Merah Indonesia dengan ICRC terkait dengan Pemberian Bantuan Kemanusiaan Ditinjau dari Perspektif Hukum Internasional” merupakan

penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap sistematika hukum.<sup>6</sup> Penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis<sup>7</sup>. Adapun hukum tertulis yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah mengenai norma-norma hukum internasional seperti pengaturan dalam Konvensi Jenewa 1949. Penelitian ini dikenal juga dengan istilah penelitian doktrinal.<sup>8</sup> Sedangkan penelitian yuridis empiris yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap pelaksanaan perjanjian kerjasama internasional antara ICRC dengan PMI terkait dengan pemberian bantuan kemanusiaan, yaitu penelitian yang membahas bagaimana pelaksanaan MoU dan manfaatnya pada masyarakat khususnya masyarakat yang terkena bencana.

Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan, maka penelitian ini termasuk penelitian kualitatif, dalam hal ini melakukan penelitian dengan pedoman wawancara (*interview guide*).

#### 2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini memerlukan data sekunder dan data primer. Data sekunder yang dimaksudkan terdiri dari bahan hukum primer (*primary sources*), dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). *Primary sources* yang dimaksudkan adalah undang-undang mengenai bidang-bidang yang diteliti, dan peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan perjanjian kerjasama internasional, Sedangkan *secondary sources* yang dimaksudkan adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet.

Penelitian ini dilengkapi dengan data primer dan data sekunder terutama berkaitan dengan

<sup>6</sup> H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 24.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 25.

<sup>8</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosebroto* Diedit oleh Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL), ELSAM dan HUMA, Jakarta, Cet. Ke-1, 2002, hal. 147-160.

data mengenai kerangka regulasi terkait dengan pelaksanaan perjanjian kerjasama internasional. Dalam rangka itu, maka wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara akan dilakukan dengan pihak-pihak yang berkompeten di instansi terkait, baik di tingkat pusat maupun di daerah yaitu pejabat dari Kementerian Luar Negeri, PMI di tingkat Pusat dan Daerah, Delegasi ICRC di Pusat dan di Daerah, Pemerintah Provinsi/Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), LSM di bidang kemanusiaan. Di samping itu, akademisi yang memiliki kompetensi dalam masalah Hukum Internasional terkait dengan pelaksanaan perjanjian kerjasama internasional akan dijadikan narasumber. Selain wawancara, pengumpulan data secara langsung, dilakukan dengan melaksanakan *Focus Group Discussion (FGD)*.

### 3. Lokasi dan waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Daerah Sumatera Barat. Pemilihan daerah Yogyakarta dan Sumatera Barat karena kedua daerah tersebut merupakan daerah yang terkena bencana gempa. Selain itu kerjasama ICRC dan PMI dalam pemberian Bantuan Kemanusiaan sesuai dengan MoU yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak dalam pelaksanaannya telah melakukan kegiatan terkait dengan pemberian bantuan kemanusiaan di kedua daerah tersebut.

Waktu penelitian dilakukan pada tanggal 24 - 30 Juni 2013 untuk daerah Sumatera Barat, dan tanggal 23 - 29 September 2013 untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

### 4. Penyajian Data dan Analisis

Data yang terkumpul disajikan secara kualitatif (uraian teks/penelitian kualitatif) dan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif. Analisis yuridis deskriptif menggambarkan mengenai kerangka regulasi (pengaturan atau norma-norma) mengenai beberapa masalah yang diteliti. Sedangkan bersifat preskriptif adalah penelitian yang juga mengemukakan rumusan-rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

## II. KERANGKA PEMIKIRAN

### A. Hukum Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional dalam arti umum dan luas meliputi: persetujuan, traktat atau konvensi. Perjanjian yang dimaksud yakni:

“Kata sepakat antara dua atau lebih subjek hukum internasional mengenai suatu objek atau masalah tertentu dengan maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional”.<sup>9</sup>

Definisi perjanjian internasional menurut Konvensi Wina 1969, dalam Pasal 2 ayat (1) butir a dijelaskan sebagai berikut:

“*Treaty means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instruments or in two or more related instruments and whatever its particular description*”.

Adapun yang dimaksud dengan perjanjian internasional adalah suatu persetujuan/kesepakatan yang diadakan antara Negara-negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrumen tunggal atau berupa dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apapun juga namanya. Sedangkan berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyatakan bahwa:

“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”.<sup>10</sup>

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, dalam Bab I Pasal 1 angka 3 menyatakan:

“Perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh hukum internasional dan diatur secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional

<sup>9</sup> Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional* Bagian I, Bandung: CV Mandar Maju, 2002, hal 1.

<sup>10</sup> Pasal 1 Angka, UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik”.

Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa perjanjian internasional merupakan suatu persetujuan yang dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, dilakukan oleh negara atau subjek hukum internasional lain, yang diatur dengan menggunakan instrumen tunggal maupun lebih, serta tunduk pada hukum internasional.

Dengan demikian dalam pelaksanaan perjanjian internasional khususnya dalam pembuatan perjanjian kerjasama internasional yang berupa MoU yang dibuat oleh ICRC dengan PMI tunduk pada hukum internasional publik yakni Konvensi Wina Tahun 1986 tentang Hukum Perjanjian Internasional antara Organisasi Internasional dan Negara dan antara Organisasi Internasional dan Organisasi Internasional serta Konvensi Jenewa Tahun 1949 yang telah ditransformasikan kedalam hukum nasional dalam bentuk Undang-Undang No. 59 Tahun 1958 tentang ratifikasi Konvensi Jenewa Tahun 1949.

Dalam hal pelaksanaan perjanjian kerjasama antara ICRC dan PMI selain tunduk pada hukum perjanjian internasional publik juga tunduk pada hukum nasional yakni Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang No. 39 Tahun 2009 tentang Hubungan Luar Negeri.

## B. Memorandum of Understanding (MoU)

MoU berasal dari kata *memorandum* dan *understanding*. Dalam *Blacks Law dictionary memorandum* didefinisikan sebagai *a brief written statement outlining the terms of agreement or transaction* (sebuah ringkasan pernyataan tertulis yang menguraikan persyaratan sebuah perjanjian atau transaksi). Sedangkan *understanding* adalah *an implied agreement resulting from the express terms of another agreement, whether written or oral; atau a valid contract engagement of a somewhat informal character; atau a loose and ambiguous terms, unless it is accompanied by some expression that it is constituted*

*a meeting of the minds of parties upon something respecting which they intended to be bound* (sebuah perjanjian yang berisi pernyataan persetujuan tidak langsung atas perjanjian lainnya; atau pengikatan kontrak yang sah atas suatu materi yang bersifat informal atau persyaratan yang longgar, kecuali pernyataan tersebut disertai atau merupakan hasil persetujuan atau kesepakatan pemikiran dari para pihak yang dikehendaki oleh keduanya untuk mengikat).<sup>11</sup>

Menurut Erman Radjagukguk menyatakan, MoU sebagai dokumen yang memuat saling pengertian dan pemahaman para pihak sebelum dituangkan dalam perjanjian yang formal yang mengikat kedua belah pihak. Oleh sebab itu, muatan MoU harus dituangkan kembali dalam perjanjian sehingga menjadi kekuatan yang mengikat.<sup>12</sup> Sedangkan menurut Hikmahanto Juwana, penggunaan istilah MoU harus dibedakan dari segi teoritis dan praktis. Secara teoritis, dokumen MoU tidak mengikat secara hukum dan agar mengikat secara hukum harus dilanjutkan dengan perjanjian.<sup>13</sup>

## C. Teori Bentuk Negara

Menurut C.F. Strong,<sup>14</sup> Negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislasi nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah. Hakikatnya kekuasaan tidak terbagi. Jadi hanya ada satu pemerintahan pusat. C.F. Strong mencoba memecahkan persoalan bentuk negara berdasarkan pada 5 (lima) kriteria.

*Pertama* dengan cara melihat bagaimana bangunan negaranya, hal ini bisa dilihat dari ciri-ciri (i) negara kesatuan yang tidak terdiri dari negara-negara bagian dan (ii) negara serikat yang terdiri dari negara-negara bagian. Perbedaan negara kesatuan dan negara serikat mempengaruhi

<sup>11</sup> Ricardo Simanjuntak, *Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Mingguan Ekonomi & Bisnis, Kontan, Jakarta, 2006, hal.37.

<sup>12</sup> Erman Rajagukguk, *Kontrak Dagang Internasional Dalam Praktik di Indonesia*, Universitas Indonesia, 1994, hal. 4.

<sup>13</sup> Hikmahanto Juwana, *Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Jakarta: Lentera Hati, 2002, hal.123.

<sup>14</sup> C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nuansa, 2004, hal.81.

organisasinya. Pada negara serikat, masih ada perbedaan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian. Namun, ada 2 (dua) cara penentuannya, yaitu (1) merumuskan dengan tegas wewenang negara bagian, selebihnya wewenang pemerintah pusat atau (2) merumuskan dengan tegas wewenang pemerintah pusat, selebihnya wewenang pemerintah negara bagian.

Pada cara yang pertama, menurut Strong, negara serikat masih mendekati negara kesatuan, negara federal yang kurang murni, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi di mana wewenang daerah swatantra sudah dirumuskan dengan tegas dan selebihnya termasuk wewenang pemerintah pusat.

*Kedua*, dengan cara melihat bagaimana konstitusinya, apakah konstitusi tersebut diletakkan dalam suatu naskah tertentu atau tidak (tertulis atau tidak). Ada beberapa keuntungan konstitusi tertulis, yaitu (i) organisasi negara dapat terjamin, dalam arti tidak berubah sewaktu-waktu jadi tidak tunduk pada kehendak orang tertentu dan (ii) adanya pedoman tertentu untuk perkembangan lebih lanjut. Misalnya pada suatu pasal atau bab, sehingga pekungannya bisa dikembalikan pada norma tertentu. Namun ada pula beberapa kelemahan tidak adanya naskah (konstitusi tidak tertulis). Misalnya dalam menentukan siapa yang berwenang menentukan bahwa kebiasaan yang baru dalam masyarakat yang merupakan hukum yang baru. Karena tidak adanya naskah tertentu, bagaimana kita dapat mengetahui adanya keadaan baru yang bertentangan dengan naskah itu. Di Inggris, hal ini dipecahkan dengan memberi wewenang kepada parlemen yang disebut *Omnipotence*, yaitu wewenang tertinggi di segala hal pada parlemen.

*Ketiga*, mengenai badan perwakilannya, bagaimana disusunnya, siapa yang berhak memegang kekuasaan itu. *Keempat*, mengenai badan eksekutif, apakah ia bertanggung jawab kepada parlemen atau tidak atau disebutkan badan eksekutif yang sudah pasti jangka waktu kekuasaannya. *Kelima*, bagaimana hukum yang berlaku.

Dalam pelaksanaan perjanjian kerjasama internasional negara merupakan entitas abstrak. Negara terbagi dalam berbagai kekuasaan yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang kesemuanya diatur dalam konstitusi. Tidak bisa semua institusi negara melakukan hubungan dengan subjek hukum internasional lainnya. Dalam suatu negara ditentukan dalam konstitusi lembaga mana yang dapat melakukan hubungan luar negeri atas nama negara tersebut. Ini penting agar hanya ada satu pintu (*one door policy*) dan kebijakan bila pihak lain ingin berhubungan dengan negara tersebut. Berdasarkan konsep yang dikenal dalam hukum internasional, pemerintah pusat merupakan pemegang kedaulatan suatu negara. Subjek hukum internasional lainnya akan berhubungan dengan pemerintah pusat bila hendak melakukan hubungan luar negeri. Hukum internasional tidak mengatur lembaga mana yang dianggap sebagai pemerintah pusat. Ini diserahkan kepada masing-masing konstitusi dan peraturan perundang-undangan suatu negara.<sup>15</sup>

Dalam konstitusi Indonesia yakni Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain". Hal tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional pada Pasal 4 ayat (1) menyebutkan: "Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan; dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik". Lebih lanjut terkait dengan peran pemerintah daerah, pada Pasal 5 ayat (1) UU tentang Perjanjian Internasional menyebutkan: "Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk

<sup>15</sup> Hikmahanto Juwana, *UU Hubungan Luar Negeri; Konteks, Konsep pemikiran dan pelaksanaannya selama ini*, artikel Hukum pada *Institut for legal and constitutional government*, 1 Maret 2010.

membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.”

### III. HASIL PENELITIAN

#### A. Kedudukan MoU antara PMI dan ICRC dalam Hukum Internasional

Dalam hukum internasional, sebuah perjanjian internasional yang menjadi subjek hukum dalam perjanjian tersebut adalah antar negara, dan ketentuan dalam perjanjian internasional tersebut didasarkan pada Konvensi Wina 1969. *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 (Vienna Convention 1969)* mengatur mengenai Perjanjian Internasional Publik antar Negara sebagai subjek utama hukum internasional. Konvensi ini pertama kali *open for ratification* pada tahun 1969 dan baru *entry into force* pada tahun 1980. Sebelum adanya *Vienna Convention 1969* perjanjian antar negara, baik bilateral maupun multilateral diselenggarakan semata-mata berdasarkan pada azas-azas seperti *good faith*, *pacta sunt servanda*, dan perjanjian tersebut terbentuk atas *consent* dari negara-negara di dalamnya.

Dalam hukum nasional yang menjadi dasar hukum adanya MoU adalah Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyatakan: “Perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis dan menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik”. Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional disebutkan bahwa: “Perjanjian internasional yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh pemerintah dan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain”. Dari definisi perjanjian internasional dan penjelasan Undang-Undang tersebut, maka perjanjian internasional dalam praktiknya dapat disamakan dalam: *treaty* (traktat), *convention* (kebiasaan internasional), *agreement* (persetujuan), *memorandum of*

*Understanding* (nota kesepahaman), *final act* (keputusan final), dll. Dengan demikian apabila diperhatikan dari nama-nama tersebut, maka *Memorandum of Understanding* yang dibuat oleh subjek hukum internasional yakni ICRC dan PMI termasuk dalam kategori perjanjian internasional sehingga dalam implementasinya berlaku kaidah-kaidah hukum internasional publik.

Terkait dengan kedudukan para pihak (ICRC dan PMI) dalam pembuatan perjanjian kerjasama internasional, khususnya kedudukan ICRC sebagai subjek hukum internasional, menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam pembahasan mengenai subjek hukum internasional memberikan tempat yang terpisah dari organisasi internasional bagi ICRC. Beliau juga menyebutkan bahwa “sekarang Palang Merah Internasional (ICRC) secara umum diakui sebagai organisasi internasional yang memiliki kedudukan sebagai subjek hukum internasional walaupun dengan ruang lingkup yang terbatas”.<sup>16</sup>

Dalam Pasal 1 Statuta ICRC disebutkan bahwa ICRC adalah “*an independent humanitarian organization*”. walaupun memang harus diakui bahwa ICRC memenuhi sebagian besar kriteria sebagai suatu organisasi internasional yakni:

- a. Memiliki organisasi yang tetap untuk menjalankan fungsi fungsinya, berupa organ-organ khusus yang akan menjalankan fungsi ICRC sebagaimana tercantum dalam Statuta ICRC, Statuta Gerakan, dan Konvensi Jenewa.
- b. Memiliki instrumen dasar berupa Statuta ICRC yang diadopsi tanggal 21 Juni 1973, dimana di dalamnya dicantumkan struktur organisasi ICRC (Pasal 8 - 10), metode operasi berupa “*Rules of Procedure* (Pasal 13), baik untuk ICRC sendiri maupun dalam kapasitasnya sebagai bagian dari Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional.
- c. Memiliki lembaga konsultatif berupa Konferensi Internasional Palang Merah yang diadakan setiap 4 tahun sekali.

<sup>16</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku-I Bagian Umum, Bandung: Binacipta, 1977, hal.94.

Pada konferensi ini dihasilkan berbagai resolusi yang akan menjadi pedoman kerja bagi seluruh unsur Gerakan. Konferensi ini dihadiri oleh ICRC, Federasi, Perhimpunan Nasional, serta negara-negara penandatanganan Konvensi Jenewa. Selain itu ada pula lembaga *Council of Delegates* yang terdiri dari wakil-wakil ICRC, perhimpunan nasional yang bertemu 2 (dua) tahun sekali untuk memberikan pendapat atas kebijakan dan masalah umum bagi semua unsur Gerakan.

- d. Memiliki sekretariat tetap yang berpusat di Jenewa yang menjalankan fungsi - fungsi administratif, riset dan informasi secara terus menerus.

Dalam perkembangan dewasa ini, terminologi “organisasi internasional” memang lebih ditekankan pada organisasi yang didirikan oleh negara-negara dan anggotanya adalah negara-negara, dan adanya suatu perjanjian internasional yang menjadi instrumen dasar organisasi tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ICRC memiliki kedudukan tersendiri dalam hal statusnya sebagai subyek hukum internasional. Oleh karena itu, ICRC dapat melakukan kerjasama internasional secara terbatas dengan negara-negara termasuk dengan Indonesia dan secara khusus dengan PMI.

Sedangkan terkait dengan kedudukan perjanjian kerjasama atau MoU yang dilakukan antara ICRC dengan PMI dalam hukum internasional, berdasarkan Konvensi Montevideo yang mengatur hak dan kewajiban negara, jika negara berbentuk negara kesatuan maka yang memiliki kewenangan/kemampuan untuk melakukan hubungan keluar adalah pemerintah pusat. Oleh karena itu, jika PMI hendak membuat Perjanjian Internasional dengan ICRC yang merupakan subjek internasional, maka harus melibatkan pemerintah. Dalam pembuatan perjanjian internasional, negara merupakan subjek hukum yang terpenting dibanding dengan subjek-subjek hukum internasional lainnya. Negara sebagai subjek hukum internasional, terdapat satu standar seperti yang tercantum pada Pasal 1 Konvensi Montevideo (*Pan American*) *The*

*Convention on Right and Duties of State of 1933*, yang menentukan:

“Negara sebagai subjek dalam hukum internasional harus memiliki (a) penduduk tetap, (b). Wilayah tertentu, (c). Pemerintahan dan (d). Kapasitas untuk berhubungan dengan negara lain”.

Dari aspek hukum internasional syarat (d) yakni kapasitas untuk berhubungan dengan negara lain merupakan syarat yang paling penting. Suatu negara harus memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan ekstern dengan negara-negara lain.<sup>17</sup> Suatu negara memiliki kewenangan atas wilayahnya. Kewenangan tersebut tidak lepas dari kedaulatan internal negara tersebut, karena hal tersebut menentukan dapat atau tidaknya suatu negara mempertahankan kedaulatannya. Terdapat beberapa cara yang harus dilakukan oleh negara untuk mempertahankan kedaulatannya, yaitu melalui pengembangan kewenangan-kewenangan dalam memanfaatkan potensi-potensi alamiah maupun non alamiah negaranya.<sup>18</sup>

Istilah apapun yang digunakan untuk perjanjian internasional yang dibuat, berdasarkan praktik-praktik negara-negara, negara Republik Indonesia membedakan perjanjian internasional dalam 2 (dua) golongan. Pada satu pihak terdapat perjanjian internasional yang diadakan menurut 3 (tiga) tahap pembentukan, yakni perundingan, penandatanganan, dan ratifikasi. Dan pada lain pihak perjanjian internasional dibuat dengan dua tahap yakni perundingan dan penandatanganan.<sup>19</sup> Praktik dua macam perjanjian ini belum jelas sampai diundangkannya suatu Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa yang menjadi pemegang kekuasaan membuat perjanjian internasional adalah

<sup>17</sup> Lihat *Advisory Opinion* dari ICJ dalam *Reparation Case* di mana ICJ secara penuh menyatakan bahwa PBB dapat mengajukan klaim atas pertanggungjawaban internasional terhadap pemerintah yang secara *defacto* atau *de jure* telah melakukan tindakan-tindakan yang merugikannya.

<sup>18</sup> Mirza Satria Buana, *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Bandung: Nusamedia, 2007, hal. 19.

<sup>19</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, hal. 119.

kerjasama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 sebagai berikut:

“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.”

Selanjutnya sebagai pengaturan lebih lanjut dalam rangka pembuatan perjanjian internasional diundangkanlah Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan juga sebagai pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar negeri.

Terkait dengan kedudukan PMI dalam melakukan kerjasama internasional dengan ICRC khususnya dalam pembuatan perjanjian kerjasama internasional, dalam Bab II Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyebutkan:

“Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri”.

Dengan demikian dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) tersebut, menyimpulkan bahwa PMI yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian kerjasama internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan menteri dalam hal ini kementerian luar negeri.

Konsultasi dan koordinasi yang dilakukan dengan menteri mencakup 4 (empat) hal yakni:<sup>20</sup>

1. Secara politis, perjanjian kerjasama internasional tersebut tidak bertentangan dengan politik luar negeri dan kebijakan hubungan luar negeri pemerintah pusat pada umumnya.

2. Perjanjian kerjasama luar negeri tidak digunakan atau disalahgunakan sebagai akses bagi kegiatan asing yang dapat mengganggu dan mengancam stabilitas keamanan dalam negeri.
3. Secara yuridis terdapat jaminan kepastian hukum yang secara maksimal dapat menutup celah-celah yang merugikan bagi pencapaian tujuan kerjasama.
4. Secara teknis tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh departemen teknis yang terkait.

Selain itu, sebagai implementasi dari kedudukan PMI dalam melakukan kerjasama internasional dengan ICRC dalam pelaksanaannya, Kementerian Luar Negeri juga mengeluarkan Buku Panduan Umum tentang Tata cara Hubungan Luar Negeri, Dalam Bab I Buku Panduan Umum tatacara hubungan luar negeri, menyebutkan, agar kebijakan sejalan dan sinergi dengan kebijakan politik luar negeri satu pintu (*one-door policy*) dalam melakukan hubungan luar negeri. Semua kebijakan politik luar negeri adalah cerminan dari kebijakan dan kondisi dalam negeri suatu negara.

Oleh karenanya dalam konteks hubungan luar negeri, PMI sebagai lembaga pemerintah tidak dapat dipandang sebagai representasi dirinya sendiri. Tapi, PMI harus dipandang sebagaimana layaknya negara yang merupakan subjek hukum internasional. Ini sesuai dengan Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan diplomatik dan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler yang hanya mengenal kepentingan perwakilan Republik Indonesia.

#### **B. Ruang lingkup MoU yang dilakukan antara ICRC dengan PMI dalam pemberian bantuan kemanusiaan**

MoU antara PMI dengan ICRC telah disetujui Pengurus Pusat Palang Merah Indonesia yang berkedudukan di Jakarta dan Komite Internasional Palang Merah (ICRC). Perjanjian ini meliputi bantuan untuk Pengembangan Kapasitas PMI di bidang Kelembagaan, Diseminasi Penanggulangan Bencana, Pemulihan Hubungan Keluarga (RFL), Humas, Pelayanan Sosial dan Kesehatan,

<sup>20</sup> Lihat Lampiran Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/XII/2006/01 pada Bab III tentang Mekanisme Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Daerah.

PMR/Relawan dan Hubungan Internasional. PMI dan ICRC telah menyetujui bahwa Perjanjian Program Kerjasama ini sesuai dengan Prinsip-prinsip Dasar Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional, dengan Statuta Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional dan ketentuan-ketentuan dalam Perjanjian tentang Organisasi Kegiatan Internasional dari komponen Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional (*Seville Agreement*) dan aturan-aturan tambahan, Prinsip-prinsip dan aturan untuk Bantuan Bencana Palang Merah/Bulan Sabit Merah yang berlaku sebagai rujukan. Tujuan dari perjanjian ini adalah untuk:

1. Memastikan pemahaman bersama terhadap sasaran dan tujuan dari program kerjasama;
2. Mendefinisikan cakupan dan muatan dari program kerjasama, mendefinisikan peran dan tanggung jawab tiap-tiap pihak yang terkait; dan
3. Menetapkan metode kerja yang dibuat untuk menyelaraskan kegiatan dan untuk memfasilitasi koordinasinya.<sup>21</sup>

Adapun kerjasama yang dilakukan antara PMI dan ICRC terkait dengan pemberian bantuan kemanusiaan yakni meliputi:

1. Dukungan Umum untuk Perhimpunan Nasional (PMI).  
PMI diharapkan mampu memberikan layanan berkualitas tinggi kepada masyarakat rentan di seluruh Indonesia secara efektif dan proaktif dan PMI adalah mitra gerakan yang solid dan kredibel dalam bidang kemanusiaan.
2. Dukungan Pengembangan Perhimpunan Nasional di Bidang Kesiapsiagaan dan Tanggap Darurat.  
Memperkuat kapasitas PMI untuk merespon secara tepat waktu dan efektif terhadap kebutuhan kemanusiaan dan populasi yang timbul dalam keadaan darurat dan PMI mampu mempertahankan tingkat kesiapsiagaan yang memadai.

<sup>21</sup> MoU antara ICRC dan PMI Tahun 2012 tentang Pengembangan Kapasitas PMI.

3. Program Pemulihan Hubungan Keluarga. (RFL)

PMI mengakui layanan RFL, mendukung struktur dan meningkatkan kapasitas PMI untuk memenuhi tanggung jawab gerakan dalam bidang RFL kepada orang-orang yang terpisah dari atau tanpa kabar dari keluarga mereka. PMI mampu memberikan layanan RFL yang tepat waktu kepada orang-orang yang terkena bencana.

Sebagai implementasi dari MoU tersebut, khususnya dibidang kesiapsiagaan dan tanggap darurat dalam penanggulangan bencana, PMI Provinsi Sumatera Barat dan PMI Provinsi Yogyakarta telah melaksanakan program kerjasama dengan ICRC.

Terkait dengan program kerjasama yang telah dilakukan ICRC dengan PMI di Provinsi Sumatera Barat, berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Ketua PMI Provinsi Sumatera Barat menyatakan<sup>22</sup> bahwa saat ini kegiatan program kerjasama yang dilakukan oleh PMI dengan ICRC diarahkan untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana secara terencana, terarah, terkoordinasi, menyeluruh dan terpadu dengan menerapkan pendekatan berbasis masyarakat berupa pemberdayaan kapasitas dan ketahanan masyarakat melalui upaya pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim serta kesiapsiagaan tanggap darurat bencana. Terdapat 3 (tiga) areal Program PERTAMA dukungan Palang Merah Canada (ICRC) yakni: PMI Kab. Tanah Datar. PMI Kab. Agam dan PMI Kab. Pasaman Barat. Adapun bentuk program kegiatan yang telah dilakukan yakni sebagai berikut:

1. Mengadakan pertemuan tindak lanjut dan monitoring secara periodik.
2. Melakukan pelatihan pengembangan keahlian.
3. Mendukung aktifitas monitoring dan evaluasi ditingkat Provinsi.
4. Memfasilitasi monitoring program secara intensif, evaluasi proyek dan audit.

<sup>22</sup> Hasil Wawancara yang dilakukan dengan Ketua PMI Provinsi Sumatera Barat, Tanggal 27 Juni 2013.

Selanjutnya terkait dengan program kerjasama yang dilakukan ICRC dengan PMI di Provinsi Yogyakarta, berdasarkan hasil FGD yang dilakukan dengan Ketua PMI Provinsi Yogyakarta dan pejabat BNPB menyatakan<sup>23</sup> bahwa: program penanggulangan bencana dilakukan melalui 3 (tiga) tahap yakni: Pra Bencana, Darurat Bencana dan Pasca Bencana. Selain itu, penyelenggaraan penanggulangan bencana harus dilakukan secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Penyelenggaraan penanggulangan bencana bukan hanya terfokus pada kedaruratan melainkan keseluruhan tahap penanggulangan bencana dan menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan. Penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi bagian dari tata pemerintahan yang harus dilandasi oleh prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*), yaitu transparan, akuntabel, partisipatoris, dan berkelanjutan. Selain itu penyelenggaraan penanggulangan bencana juga dimaksudkan untuk membangkitkan dan memupuk solidaritas, kedermawanan, kegotongroyongan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Lebih lanjut dikatakan bahwa, belajar dari pengalaman penanggulangan bencana masa lalu yang kurang memperhatikan pendekatan pengurangan resiko bencana, maka pembangunan sistem penanggulangan bencana yang baik perlu diselenggarakan dengan bertumpu pada prinsip-prinsip pengurangan resiko bencana (PRB)

Terkait dengan masalah instrumen hukum kerjasama antara ICRC dengan PMI yang dilakukan dalam bentuk *Memory of Understanding* (MoU). MoU dalam hukum perjanjian internasional dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk instrumen hukum (traktat) yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Hal tersebut sesuai Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Validitas kekuatan mengikat dari MoU ini tidak bisa dilepaskan dari Pasal 24 dari Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian

<sup>23</sup> Hasil FGD yang dilaksanakan dengan Ketua PMI Provinsi Yogyakarta dan pejabat BNPB, Tanggal 26 September 2013.

Internasional. Terkait dengan instrumen hukum MoU sebagai bentuk perjanjian tertulis yang digunakan oleh PMI dan ICRC, maka status hukum MoU dalam konteks kerjasama tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan teori hukum perjanjian. Dengan demikian terdapat beberapa persoalan terkait dengan pelaksanaan perjanjian tersebut yakni sebagai berikut:

*Pertama*, PMI ketika melakukan perjanjian di tingkat internasional tidak bisa dipandang sebagai representasi atas dirinya, Sebagai konsekuensinya hal tersebut berimplikasi pada persoalan tanggung jawab. Artinya pertanggungjawaban berada di pundak pemerintah pusat (nasional). Meskipun para pihak yang membuat perjanjian tersebut adalah PMI Hal tersebut dikarenakan dalam hukum internasional hanya dikenal negara.

*Kedua*, persoalan yang terkait dengan kewenangan PMI untuk mengadakan hubungan luar negeri bersifat lintas hukum. Hal mana melibatkan, setidaknya, hukum internasional publik, hukum tata negara, dan hukum administrasi negara. Dari ketersinggungan antar ketiganya telah mengakibatkan kesimpangsiuran pengaturannya.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa sebuah perjanjian internasional tidaklah mewajibkan untuk menggunakan istilah tertentu. Dengan kata lain, tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan istilah MoU sebagaimana yang digunakan oleh PMI dalam pelaksanaan kerjasama dengan ICRC dalam menamai instrumen hukum yang dijadikan dasar bagi dilaksanakannya kerjasama luar negeri. Singkatnya faktor yang menentukan untuk menjadikan sebuah dokumen sebagai sebuah perjanjian internasional adalah konteks yang menyetujui proses pembentukannya.

### **C. Sistem Koordinasi yang dilakukan oleh ICRC dengan PMI dan lembaga bantuan kemanusiaan lainnya**

Dalam pelaksanaan pemberian bantuan kemanusiaan untuk korban bencana dipelopori oleh beberapa perhimpunan nasional yang memiliki otoritas dibidang kemanusiaan yakni salah satunya adalah ICRC. Salah satu program dari

ICRC adalah mengkoordinasikan ketersediaan sumber daya untuk memberikan bantuan kemanusiaan di bidang kesehatan masyarakat dan bantuan korban bencana alam di masa damai. Keberhasilan pembentukan ICRC ini mendorong terbentuknya pengaturan primer dalam sistem hukum internasional sehubungan pemberian bantuan kemanusiaan. Sehingga apabila terjadi suatu bencana alam dalam skala besar maka ICRC berwenang mengatur berbagai bantuan dari berbagai perhimpunan nasional negara anggota.

ICRC berusaha membantu PMI dalam bidang kesiapan menghadapi bencana, kesehatan masyarakat, penguatan kapasitas organisasi dan promosi nilai-nilai kemanusiaan. Sedangkan PMI merupakan *stakeholder* dari pengelolaan bantuan bencana yang telah lama ada dan dikenal secara internasional. Tugas PMI diatur dalam Keppres No. 25 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No. 246 Tahun 1963 yaitu menjalankan kegiatan palang-merah dan PMI dinyatakan sebagai satu-satunya organisasi yang dapat menjalankan kegiatan tersebut. Pendirian PMI menurut Pasal 2 Keppres No. 246 Tahun 1963 menyatakan PMI bertindak atas nama pemerintah RI membuat PMI dapat dikategorikan sebagai organ atau lembaga pemerintah.

Terkait dengan bentuk koordinasi yang dilakukan dalam pemberian bantuan kemanusiaan dalam upaya penanggulangan bencana, berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Kepala PMI Daerah istimewa Yogyakarta menyatakan<sup>24</sup> bahwa sistem koodinasi yang dilakukan dalam pemberian bantuan kemanusiaan adalah sebagai berikut:

1. Setiap upaya penanggulangan bencana oleh PMI harus dipastikan bahwa kegiatan tersebut telah dikoordinasikan secara baik.
2. SOP harus disosialisasikan kepada instansi terkait di semua tingkatan (Bakornas, Satkorlak, Satlak).
3. Bekerjasama dengan instansi terkait/LSM sangat dimungkinkan berdasarkan prinsip-prinsip kemitraan dan saling menghormati mandate masing-masing pihak.

<sup>24</sup> Hasil Wawancara yang dilakukan dengan Ketua PMI Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 1 Oktober 2013.

4. Kerjasama antara PMI Daerah atau Cabang dengan Lembaga-Lembaga Internasional harus memperoleh persetujuan dari PMI Pusat.
5. Kerjasama operasional antara PMI dengan ICRC dalam operasi penanggulangan bencana harus dilandasi oleh sebuah kesepakatan/MOU yang umum berlaku dalam lingkungan gerakan kepalangmerahan.

Dalam mengelola bantuan kemanusiaan PMI berupaya berkoordinasi dengan berbagai pihak terkait dalam rangka pengumpulan informasi bantuan. Selain itu koordinasi juga dilakukan dengan masyarakat misalnya melalui penerimaan bantuan tenaga, materi maupun darah. PMI juga melakukan koordinasi dengan organisasi kemanusiaan lainnya,. Berbagai upaya kooordinasi yang dilakukan oleh PMI dengan pihak terkait tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip Palang Merah Internasional dan pemenuhan kewajiban yang diatur oleh peraturan perundang-undangan seperti kewajiban pelaporan, perizinan dan pengawasan dari pihak tertentu yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan.

Setiap upaya penanggulangan bencana oleh PMI harus dipastikan bahwa kegiatan tersebut telah dikoordinasikan baik secara vertikal maupun horizontal di semua tingkatan. SOP harus disosialisasikan kepada instansi terkait di semua tingkatan (Bakornas, Satkorlak, Satlak). Bekerjasama dengan instansi terkait/LSM sangat dimungkinkan berdasarkan prinsip-prinsip kemitraan dan saling menghormati mandat masing-masing pihak.

Kerjasama antara PMI Daerah atau Cabang dengan Lembaga-Lembaga Internasional harus memperoleh persetujuan dari PMI Pusat. Kerjasama operasional antara PMI dengan ICRC dalam operasi penanggulangan bencana harus dilandasi oleh sebuah kesepakatan/MOU yang umum berlaku dalam lingkungan gerakan kepalangmerahan.

Dalam melaksanakan program bantuan kemanusiaan, PMI menganut beberapa prinsip bantuan antara lain:<sup>25</sup>

<sup>25</sup> *Ibid.*

1. Darurat, seperti peranan Perhimpunan Nasional Palang Merah di negara-negara lain, bantuan penanggulangan bencana yang diberikan kepada korban bencana bersifat darurat dan bersifat kompliten/ tambahan untuk membantu pemerintah dalam meringankan penderitaan korban bencana (*auxiliary to the government*)
2. Langsung, bantuan PMI harus diberikan secara langsung oleh tenaga PMI kepada korban bencana, tanpa perantara, sehingga dapat langsung dirasakan oleh para korban.
3. Beridentitas Palang Merah, untuk memudahkan pengenalan, pengendalian, pengawasan dan untuk meningkatkan citra PMI, serta kepercayaan donatur, Petugas PMI dalam penanggulangan korban bencana harus memakai tanda Palang Merah (PMI). Hal ini juga dilakukan pada tempat, sarana dan fasilitas yang digunakan oleh PMI di lapangan.
4. Materi Bantuan, bantuan PMI kepada korban bencana adalah dalam bentuk Material (pangan atau non-pangan) dan Jasa (pendampingan, konseling dan advokasi).

Terkait dengan tata laksana program penanggulangan bencana terdapat beberapa hal yakni sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Di dalam melaksanakan tugas memberikan pertolongan dan bantuan kepada korban akibat bencana alam atau terjadinya konflik dilakukan oleh tenaga KSR dan TSR yang sudah terlatih di bawah komando PMI Cabang.
2. Setiap orang yang luka siapapun mereka dan meskipun dia ikut serta dalam peristiwa kekerasan tersebut, mereka mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pertolongan pertama. Petugas harus menggunakan seragam Palang Merah dan harus mempunyai akses kepada semua pihak, karena petugas tersebut bersifat netral dan tidak memihak. Tugasnya hanya membantu semua korban tanpa perbedaan.
3. Apabila dampak dari kejadian bencana alam atau konflik tersebut mengakibatkan

pengungsian penduduk yang memerlukan penanganan bersama, maka PMI Cabang harus meminta bantuan penanganan kepada PMI Daerah bahkan sampai ke tingkat pusat.

4. Untuk menjaga kemungkinan terjadinya bencana baik bencana alam maupun bencana konflik, di beberapa daerah yang rawan harus dibentuk tim khusus yang disebut SATGANA (Satuan Siaga Penanggulangan Bencana). Anggota SATGANA tersebut terdiri dari anggota KSR dan TSR yang sudah terlatih dengan pengetahuan khusus. KSR yang masuk ke dalam Tim SATGANA dapat berasal dari KSR Unit Perguruan Tinggi atau KSR Unit PMI Cabang yang terpenting dapat melaksanakan tugas setiap saat diperlukan.
5. Apabila penanganan korban/pengungsi tersebut sangat kompleks dan tidak mungkin ditangani oleh PMI sendiri, maka PMI dapat meminta bantuan /dukungan kepada Palang Merah Internasional dalam bentuk permohonan bantuan (*disaster appeal*) ditujukan kepada IFRC, dan kepada ICRC bila itu bencana konflik.
6. Apabila diperlukan, PMI Pusat dan Daerah dapat bekerjasama dengan ICRC untuk membentuk sebuah tim khusus yang bertugas dalam kurun waktu tertentu hingga unsur PMI setempat mampu mengambil alih tugas-tugas yang dilaksanakan oleh Tim Khusus tersebut. Anggota Tim Khusus dapat direkrut dari unsur-unsur pengurus PMI, staf senior (Pusat, Daerah maupun Cabang).

## IV. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Kedudukan *Memorandum of Understanding* (MoU) yang dibuat oleh subjek hukum internasional yakni ICRC dan PMI termasuk dalam kategori perjanjian internasional sehingga dalam implementasinya berlaku kaidah-kaidah hukum internasional publik. Sedangkan kedudukan para pihak dalam pembuatan

<sup>26</sup> *Ibid*

perjanjian kerjasama dimana ICRC memiliki kedudukan tersendiri dalam hal statusnya sebagai subyek hukum internasional. Oleh karena itu, ICRC dapat melakukan kerjasama internasional secara terbatas dengan negara-negara termasuk dengan Indonesia dan secara khusus dengan PMI. Sedangkan kedudukan PMI sebagai lembaga pemerintah tidak dapat dipandang sebagai representasi dirinya sendiri. Tapi, PMI harus dipandang sebagaimana layaknya negara yang merupakan subjek hukum internasional. Ini sesuai dengan Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan diplomatik dan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler yang hanya mengenal kepentingan perwakilan Republik Indonesia. Selain itu, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, menyimpulkan bahwa PMI yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian kerjasama internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan menteri dalam hal ini kementerian luar negeri.

Terkait dengan ruang lingkup MoU antara PMI dan ICRC meliputi: Perjanjian ini meliputi bantuan untuk Pengembangan Kapasitas PMI di bidang Kelembagaan, Diseminasi Penanggulangan Bencana, Pemulihan Hubungan Keluarga (RFL), Humas, Pelayanan Sosial dan Kesehatan, PMR/Relawan dan Hubungan Internasional. Terkait dengan penanggulangan bencana sebagai implementasi dari MoU, PMI Provinsi Sumatera Barat dan PMI Provinsi Yogyakarta telah melaksanakan program kerjasama dengan ICRC. Instrumen hukum kerjasama antara ICRC dengan PMI yang dilakukan dalam bentuk *Memory of Understanding* (MoU). MoU dalam hukum perjanjian internasional dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk instrumen hukum (traktat) yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Hal tersebut sesuai Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Validitas kekuatan mengikat dari MoU ini tidak bisa dilepaskan dari Pasal 24 dari Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Terkait dengan instrumen hukum MoU sebagai

bentuk perjanjian tertulis yang digunakan oleh PMI dan ICRC, maka status hukum MoU dalam konteks kerjasama tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan teori hukum perjanjian.

Sistem koordinasi dalam pelaksanaan pemberian bantuan kemanusiaan untuk korban bencana, salah satu program kerjasama ICRC dan PMI adalah mengkoordinasikan ketersediaan sumber daya untuk memberikan bantuan kemanusiaan di bidang kesehatan masyarakat dan bantuan korban bencana alam di masa damai. ICRC berusaha membantu PMI dalam bidang kesiapan menghadapi bencana, kesehatan masyarakat, penguatan kapasitas organisasi dan promosi nilai-nilai kemanusiaan.

## B. Saran

Mengingat ruang lingkup kerjasama atau MoU antara ICRC dan PMI begitu luas cakupannya tidak hanya di bidang penanggulangan bencana, namun juga dalam hubungan internasional. Untuk itu diharapkan laporan dari program kerjasama yang dilakukan antara PMI dan ICRC yang selama ini bersifat tertutup, diharapkan kedepan dapat dilakukan secara terbuka sehingga masyarakat dapat memberi masukan dan pengawasan terhadap program kerjasama tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ali, Zainuddin, H. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009.
- Juwana, Hikmahanto. *Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Juwana, Hikmahanto. *UU Hubungan Luar Negeri: Konteks, Konsep pemikiran dan pelaksanaannya selama ini*, artikel Hukum pada *Institut for legal and constitutional government*. 1 Maret 2010,

- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Hukum Internasional, Buku-I Bagian Umum*. Bandung: Binacipta, 1977.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2003.
- Mu'in, Umar. *Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional & Perhimpunan Palang Merah Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Parthiana, Wayan. *Hukum Perjanjian Internasional Bagian I*. Bandung: CV Mandar Maju, 2002.
- Rajagukguk, Erman. *Kontrak Dagang Internasional Dalam Praktik di Indonesia*. Universitas Indonesia, 1994.
- Strong, CF. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. Bandung: Nuansa, 2004.
- Simanjuntak, Ricardo. *Teknik Perancangan Kontrak Bisnis, Mingguan Ekonomi & Bisnis*. Jakarta: Kontan, 2006.
- Satria Buana, Mirza. *Hukum Intenasional Teori dan Praktek*. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjospebroto*. Diedit oleh Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL. Jakarta: ELSAM dan HUMA, Cet. Ke-1, 2002.
- Website**
- Tsunami di Asia Bantuan dan Pembangunan Kembali Setelah bencana. <https://docs.google.com/BSMF20:www.adbi.org/>, diakses tanggal 19 Februari 2013.
- ICRC di Indonesia. <http://icrcjakarta.info/>, diakses tanggal 19 Februari 2013.
- Kegiatan Distribusi Bantuan. [http://pmikabupatentanahdatar.blogspot.com/2011/10/01\\_archive.html](http://pmikabupatentanahdatar.blogspot.com/2011/10/01_archive.html), diakses tanggal 10 Mei 2013.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional*. UU No. 24, LN No. 185 tahun 2000. TLN. No. 4012.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Hubungan Luar Negeri*. UU No. 37, LN No. 56 tahun 1999. TLN. No. 3882.
- Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Pedoman Mekanisme Perjanjian atau Kerjasama Luar Negeri oleh Daerah.