

Accord

Rekonfigurasi politik:
proses perdamaian Aceh

Issue Editors: Aguswandi dan Judith Large

Conciliation Resources

London 2008

Ucapan Terima Kasih

Editor Edisi
Editor Accord
Direktur Kebijakan, Komunikasi
dan Kajian Perbandingan
Kegiatan dan Publikasi
Penerjemah
Direktur Eksekutif

Aguswandi dan Judith Large
Aaron Griffiths

Celia McKeon
Michelle Hunting
Muammar Vebry dan Vina Rahmati
Andy Carl

Conciliation Resource mengucapkan terima kasih secara khusus atas masukan-masukan editorial dan dukungan yang diberikan oleh Laurence Boers, Edward Aspinall dan Kirsten Schulze dalam penyusunan publikasi ini.

Selanjutnya, kami ingin menyampaikan terima kasih kepada para penulis, pembaca, fotografer, dan semua pihak yang telah berkontribusi dalam perumusan konsep dan penyelesaian publikasi ini; Nashiruddin Ahmad, Martti Ahtisaari, Leena Avonius, Hamid Awaludin, Nazamuddin Basyah Said, Patrick Barron, Hendra Budian, Juha Christensen, Afridal Darmi, Muslahuddin Daud, M. Nur Djuli, T. Faisal MG, Lina Frödin, Jesse Grayman, Faisal Hadi, Glory Hall, Antje Herrberg, Konrad Huber, Lawrence Jackson, Sidney Jones, Jusuf Kalla, Suraiya Kamaruzzaman, Riikka Marjamäki, Bernhard May, Lesley McCulloch, Michelle Miller, Blair Palmer, John Penny, Gembong Prijono, Nurdin Abdul Rahman, Palinasamy Ramasamy, Anthony Reid, Henry Soelistyo, Rizal Sukma, Tarmizi, Fadlullah Wilmot, Irwandi Yusuf.

Publikasi ini juga berhasil diterbitkan berkat dukungan pendanaan dari UK Department for International Development (DFID), Kementerian Luar Negeri Norwegia, Departemen Luar Negeri Swiss, dan Swedish International Development Agency (SIDA).

Peta Aceh, Indonesia, pada halaman 5 merupakan hak cipta East-West Centre.

Diterbitkan oleh Published by

Conciliation Resources
173 Upper Street
London N1 1RG
United Kingdom

Telephone +44 (0)20 7359 7728
Fax +44 (0)20 7359 4081
Email accord@c-r.org
Website www.c-r.org

© Conciliation Resources 2008

Dipersilakan untuk mereproduksi dan menggunakan tulisan-tulisan ini untuk tujuan pendidikan. Mohon disebutkan sumber Anda ketika menggunakan materi-materi tersebut dan diharapkan untuk memberitahu Conciliation Resources.

UK charity registration number 1055436

ISSN 1365-0742

ISBN 978-1-905805-13-6

Masyarakat Aceh yang menyebut dirinya korban dari pelanggaran hak asasi manusia (HAM) mengambil bagian dalam protes di luar Misi Pemantau Aceh (AMM) di Banda Aceh, 14 Desember 2006.

Sumber: Reuters/Tarmizi Harva

Daftar isi

Akronim dan daftar istilah	4
Peta	5
Kata pengantar	6
Judith Large dan Aguswandi	
Konflik di Aceh: konteks, pemicu, katalis	12
Michelle Ann Miller	
<i>Tinjauan terhadap proses perdamaian</i>	
Jalan berliku menuju perdamaian Aceh	16
Konrad Huber	
Mengantarkan perdamaian untuk Aceh	22
Sebuah Wawancara dengan Presiden Martti Ahtisaari	
Mengapa perdamaian di Aceh berhasil?	26
Hamid Awaluddin	
Perundingan Helsinki: sebuah perspektif dari para perunding GAM	29
M. Nur Djuli dan Nurdin Abdul Rahman	
Perspektif tentang proses perdamaian Aceh	33
Brussels 'di belakang layar' proses perdamaian Aceh	34
Antje Herrberg	
Sebuah misi sensitif: memantau kesepakatan Aceh	38
Kirsten E. Schulze	
Keterlibatan masyarakat sipil dalam proses perdamaian	43
Afridal Darmi	
<i>Transisi dari konflik: membuat perdamaian menjadi nyata</i>	
Undang-undang Pemerintahan Aceh	46
Bernhard May	
Pemilihan umum: konsolidasi perdamaian	50
Edward Aspinall	
Perspektif tentang pengalaman pasca-perjanjian	55
Proses politik di Aceh: sebuah awal baru?	56
Aguswandi	
Tantangan reintegrasi di Aceh	58
Lina Frödin	
Mengelola sumber daya untuk perdamaian	62
Patrick Barron	
Ketidakadilan ekonomi: sebab dan akibat konflik Aceh	67
Nazamuddin Basyah Said	
Tantangan ekonomi terselubung dan predasi untuk profit	70
Judith Large	
<i>Berbagai tantangan bagi penciptaan perdamaian</i>	
Hak asasi manusia dan keadilan di Aceh	72
Faisal Hadi	
Peran perempuan dalam proses perdamaian Aceh	76
Suraiya Kamaruzzaman	
Menjaga perdamaian: keamanan di Aceh	79
Sidney Jones	
Syariah di Aceh: solusi atau masalah?	84
Fadlullah Wilmot	
Era baru Aceh	89
Wawancara dengan Irwandi Yusuf	
Berkompromi untuk perdamaian	92
Sebuah wawancara dengan Jusuf Kalla	
MoU	94
Profil	97
Kronologis	103
Tentang Conciliation Resources	108

Akronim

ABAS	Provinsi usulan untuk Aceh di wilayah Aceh Barat Selatan	FKK	Forum Komunikasi dan Koordinasi
ALA	Provinsi usulan untuk Aceh Leuser Antara	FPSG	Front Perlawanan Separatis GAM
AMM	Aceh Monitoring Mission/Misi Pemantau Aceh	HDC	Henry Dunant Center untuk Dialog Kemanusiaan
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Persatuan Negara-negara Asia Tenggara	JSC	Joint Security Committe/Komite Keamanan Bersama
ASNLF	Aceh Sumatera National Liberation Front/Front Pembebasan Nasional Aceh Sumatra	KOMNASHAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
BIN	Badan Intelijen Nasional	KPA	Komite Peralihan Aceh
BRA	Badan Reintegrasi Aceh	LoGA	Hukum Pemerintahan Aceh
BRR	Badan Rekontruksi dan Rehabilitasi Aceh	MoU	Memorandum of Understanding/Nota Kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan GAM
CMI	Crisis Management Initiative/Inisiatif Pengelolaan Krisis	MOI	Mobil Oil Indonesia
CoHA	Cessation of Hostility/Perjanjian Penghentian Permusuhan	MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
CRT	Civilian Response Team/Tim Tanggap Sipil	NAD	Nanggroe Aceh Darussalam
CSO	Civil Society Organisation/Organisasi Perkumpulan Sipil	NGO	Non-governmental Organisation/Organisasi Non-Pemerintah
DPD	Dewan Perwakilan Daerah	NII	Negara Islam Indonesia
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat	PAN	Partai Amanat Nasional
DOM	Daerah Operasi Militer	PETA	Pembela Tanah Air
GALAKSI	Gayo-Alas-Singkil, tiga kelompok etnik yang yang menjadi motor dari pembentukan provinsi untuk Aceh	PKS	Partai Keadilan Sejahtera
GAM	Gerakan Aceh Merdeka	POLRI	Kepolisian Republik Indonesia
Gol	Pemerintah Indonesia	PPP	Partai Persatuan Pembangunan
		SIRA	Sentral Informasi Referendum Aceh
		TNA	Tentara Negara Aceh
		TNI	Tentara Nasional Indonesia
		UNDP	United Nations Development Program/Program Pembangunan Persatuan Bangsa-bangsa.

Daftar Istilah

Brimob	Satuan khusus dari kepolisian (singkatan dari Brigade Mobil)	Pancasila	Pendirian ideologi dari negara Indonesia yang menegaskan persatuan
Bupati	Kepala administratif di wilayah kabupaten/walikota	Pemekaran	Prosedur dalam menciptakan unit-unit administratif yang baru.
Geuchik	Kepala Desa	Provokator	Istilah yang sering digunakan untuk menghubungkan kekerasan dengan pelaku yang tidak di kenal, walaupun kadang-kadang dilabelkan pada tentara Indonesia.
Kabupaten	Wilayah administratif	Qanun	Peraturan administratif provinsi
Kecamatan	subdistrict	Reformasi	proses liberalisasi sosial dan politik disusul dengan jatuhnya rezim Suharto
Kota	city	Ulama	Ahli ilmu agama Islam
Makar	rebellion	Wilayah	Daerah teritorial
Pasukan Organik/non-organik	‘Organik’ menunjukkan pasukan yang direkrut dalam provinsi mereka sendiri, dan secara permanen dipekerjakan dalam struktur komando wilayah lokal. ‘Non-organik’ mengarah kepada pasukan yang diterjunkan kesebuah provinsi dalam waktu yang singkat untuk latihan juang khusus dan operasi pencegahan pemberontakan.		

Sumber: T. Faisal MG



This map does not show the new district of Pidie Jaya, established in Aceh on 2 January 2007 under the proposal for the expansion of districts by the Indonesian parliament.

Anggota GAM saling berjabat tangan dan mengucapkan selamat tinggal kepada para tahanan lainnya sebelum dilepaskan di Lhokseumawe, 31 Agustus 2005.

Sumber: Reuters/Stringer Indonesia

'Kekerasan, kebencian, dan intoleransi berkembang dari ketidakadilan, kemiskinan, dan kegagalan pemenuhan politik' Edward Said (2000)

Pada puncak pengeboman NATO pada tahun 1999 terhadap Serbia dalam membela Kosovo, sebuah siaran radio berita internasional menarik perhatian banyak pihak terhadap suatu demonstrasi di suatu tempat yang sangat jauh dari ribuan aktivis lokal. Tempat tersebut adalah di pulau Sumatra, penduduk desa dan aktivis disana sudah berhasil menggambar huruf-huruf yang besar di sebuah jalan yang lebar, membuat mereka terlihat dari udara. 'NATO' pesan yang tertulis dalam bahasa Inggris, 'Selamatkan Kami juga'. Tempat tersebut adalah Aceh. Ide 'liberal interventionist' (intervensi bagi alasan kemanusiaan) yang muncul di Eropa juga menjadi ide dari orang-orang yang mencari jalan keluar dari penindasan dan kekerasan bersenjata yang berlarut-larut di tanah air mereka. Yuridiksi pemerintah NATO bagaimanapun adalah tidak cocok bagi penyelesaian kasus Aceh. Dan dua situasi, Serbia dan Indonesia, adalah sangat berbeda. Selain itu banyak orang di luar Indonesia tidak familiar dengan konflik yang sudah mengamuk bertahun-tahun disana.

Akan tetapi sementara sekelompok yang mengaku pemerintah dipengasingan untuk Aceh terus membangun basis di Stockholom, Swedia, pemerintah yang sedang memerintah di Jakarta menjalani perubahan sejarah secara besar-besaran. Dari suatu pemerintahan diktator Soeharto ke sebuah demokrasi multi partai, dengan reformasi pada sebuah skala sebelumnya tidak pernah terlihat di kawasan tersebut. Lima tahun setelah seruan 'liberal interventionis' orang-orang lokal ini ke masyarakat internasional, Aceh akan menjadi headline lagi karena sebuah alasan berbeda. Headlinenya selanjutnya adalah akibat dari kehancuran yang didatangkan oleh Tsunami pada akhir Desember 2004.

Perang di Aceh merupakan pengingat salutari dari penempatan identitas, keniscayaan suara politik dan kewajiban untuk memenuhi kebutuhan manusia. Ini adalah internal konflik yang didorong oleh kegagalan imajinasi dalam proses *statebuilding* (pembangunan bangsa), selama bertahun-tahun mengalami pengucilan dan kurangnya akses terhadap kekuasaan dan sumber daya alam mereka sendiri. Sementara hampir satu dekade sejak pengeboman oleh NATO di Serbia, status Kosovo masih dibangun dengan penuh penderitaan. Di Aceh, kesepakatan damai berdasarkan proses yang demokratis dan (secara prinsip) representasi politik dan redistribusi, daripada kemerdekaan penuh, adalah sedang di uji bentuk dan implementasinya.

Dimensi penting dalam konflik di Aceh

Ada dua hal penting untuk mengerti kedua hal baik berkaitan dengan evolusi atau perkembangan konflik di Aceh dan parameter sekarang yang digunakan sebagai

Kata pengantar

Penempatan identitas, keniscayaan suara politik dan hak asasi manusia

Judith Large dan Aguswandi

Judith Large adalah Honorary Research Fellow pada Richardson Institute untuk Studi Konflik dan Perdamaian, Universitas Lancaster, UK. Ia aktif bekerja di Indonesia di berbagai lembaga internasional dan nasional dari tahun 1999-2003.

Aguswandi adalah penasehat perdamaian dan paska konflik, advokat Hak Asasi Manusia, dan komentator politik di Indonesia.



mekanisme konflik resolusi disana. Pertama adalah lokasi sejarahnya dan posisi strategis Aceh sebagai sebuah jaringan penting untuk hubungan perdagangan di dunia dan kesultanan yang independen sebelumnya, dengan sebuah legasi khusus di Aceh dari bentuk sosial Islam dan kepemimpinan yang kuat, termasuk ratu-ratu perempuan yang menjadi panglima perang yang kuat melawan invansi penyerbuan musuh dari luar. Kedua adalah konfigurasi dari negara Indonesia sendiri, dan faktanya prinsip dari peran *dwi fungsi* militer dulunya yang diberi fungsi-fungsi internal (domestik) dan external (pertahanan) yang kemudian juga diizinkan berbisnis supaya untung. Faktor ditambah dengan tidak dipenuhi janji paska kemerdekaan pada penduduk lokal dan bentuk proyek sentralistik nasional paska-perang di bawah Presiden Soekarno dan kemudian Soeharto.

Siapa orang-orang Aceh?

Penduduk Aceh dibagi menjadi penduduk pegunungan sebelum melayu pertama, Gayo dan Alas, dan penduduk pesisir pantai yang merupakan hasil berabad-abad dari perkawinan antar Batak, Dravidian, India Selatan, Jawa, Arab, Cina dan Minangkabau. Pada sensus nasional terakhir tahun 2005 Aceh memiliki 4.031.589 penduduk. Provinsi ini juga memiliki 21 kabupaten/kotamadya/kota administratif (Simelue, Aceh Singkil, Aceh Selatan, Aceh Tenggara, Aceh Timur, Aceh Tengah,

Aceh Barat, Aceh Besar, Pidie, Bireuen, Aceh Utara, Aceh Barat Daya, Gayo Luwes, Aceh Tamiang, Nagan Raya, Aceh Jaya, Bener Meriah, Banda Aceh, Sabang, Lhokseumawe, Langsa, Pidie Jaya, Subulussalam); 142 kecamatan wilayah dan 5596 desa.

Jumlah kabupaten dan kecamatan terus bertambah dengan terjadinya berbagai pemekaran wilayah-wilayah. Aceh muncul sebagai sebuah kesultanan atau negara berkekuasaan raja pada abad ke 16 dan mempertahankan keindependennannya melawan Portugis sampai Belanda membawa konflik selama 35 tahun untuk melengkapi kolonisasi Hindia Belanda mereka. Provinsi tersebut terletak di sudut barat laut pulau Sumatra di Indonesia, dibatasi dengan selat Malaka (utara dan timur), samudra Indonesia (barat) dan provinsi Sumatra Utara (selatan). Provinsi ini memiliki empat juta populasi dan bermacam-macam hasil alam yang memiliki potensi untuk pengembangan ekonomi. Hal ini dilihat dari tanah pertanian yang subur untuk menanam rempah-rempah, lada dan buah-buahan; hutan-hutan, perikanan dan perairan beserta minyak dan gas alam cair, dengan banyak jenis mineral termasuk sebuah emas merah yang terkenal. Hingga kini hutan-hutan berkisar 75 persen dari tanah dan 2.47 persen diolah oleh pemiliknya secara sederhana. Ekonomi provinsi sangat berbasiskan pada pertanian, perikanan dan pertambangan.

Sejarah membuktikan bahwa di akhir tahun 1940an, masyarakat Aceh memberi uang dan bantuan material ke pemerintah pusat yang baru ketika digabungkan menjadi Republik Indonesia –bahkan menyumbangkan emas pribadi mereka untuk pesawat nasional Indonesia pertama. Tapi menjadi bagian dari sebuah negara post-kolonial, dan dikekang dengan otonomi *de facto* berarti diatur secara sentralistik dari Jakarta. Sebagai akibatnya dalam satu dasawarsa ketidakpuasan yang serius terus muncul. Ada beberapa dinamika lingkaran klasik disini (keputusan dibuat di Jakarta, perpajakan berlangsung di Jakarta, perjanjian politik terdapat di Jakarta). Kekhawatiran terhadap aturan Islam yang akan musnah, elit lokal dan, khususnya, ulama Islam Aceh yang berpengaruh mendukung pemberontakan bersenjata dari tahun 1953 sampai awal 1960an. Sebagai balasannya, presiden Sukarno kembali mengembalikan status provinsi Aceh dan otonominya dalam hal keagamaan dan budaya. Tapi ketika Suharto menggantikan Sukarno janji otonomi sekali lagi di langgar. Karena pola dalam eksploitasi (dan rampasan) hasil-hasil alam, kekecewaan yang terakumulasi lama terhadap pemerintah pusat, pembangunan yang tidak seimbang, dan pendapatan yang hanya mengalir ke elit-elit Jakarta. Pada tahun 1976 sebuah pemberontakan pemisahan penuh dimulai, dimana Gerakan Aceh Merdeka (GAM)-berjuang terus-menerus untuk sebuah negara merdeka. Hal ini bersamaan dengan perkembangan eksplorasi minyak dan gas berbasis industri di utara dan timur provinsi.

Peninggalan DOM

Dari akhir 1970an dan khususnya pada tahun 1989 dan awal 1990an, pengalaman dari penindasan militer dan penyalahgunaan hak asasi manusia yang mendalam sudah sangat meluas di Indonesia. Ini mempercepat dukungan populer untuk pemisahan diri daerah-daerah. Status Daerah Operasi Militer (DOM) diterapkan di Aceh antara tahun 1989-1998. Dibawah status itu, kekejaman massal dilakukan tidak pandang bulu selama kampanye anti-pemberontakan. Menurut International Crisis Group, antara tahun 1989 dan 1998 lebih dari 1000 dan 3000 orang meninggal dan 900-1400 lainnya hilang, atau dipercayai telah meninggal. Bagaimanapun korban kematian diperdebatkan dan banyak perselisihan, dan beberapa taksiran oleh organisasi non-pemerintah Aceh jauh lebih tinggi. Setelah pencabutan DOM dan jatuhnya Suharto, aktivis hak asasi manusia mengadakan perjalanan ke Jakarta untuk menawarkan pendidikan publik (sosialisasi) terhadap skala penderitaan dan kekejaman negara di Aceh. Mereka menawarkan dokumentasi melalui catatan kehilangan, pembunuhan, pemerkosaan dan penyerangan, dan foto-foto kuburan massa. Gelombang tuntutan terhadap investigasi masa lalu, demonstrasi dan perubahan cepat berlangsung di berbagai tempat di Indonesia. Keadaan ini adalah

bersamaan dengan referendum yang berlangsung di Timor Timur, yang memberi hasil yang sangat buruk bagi Indonesia. Referendum menyebabkan perang dan akhirnya kemerdekaan penuh penduduk Timor. Ini penyebabnya kenapa ketika mahasiswa-mahasiswa, khususnya dari SIRA, menuntut untuk sebuah referendum kebebasan untuk Aceh, mereka tidak mendapat perhatian dan dukungan sama sekali. Di Banda Aceh, bagaimanapun juga, akibat dari pemberlakuan DOM telah mengerakkan penduduk dalam protes publik dan demonstrasi massal seperti yang berlangsung di depan mesjid Raya di Banda Aceh.

‘Penentuan nasib sendiri’ versus integritas kedaulatan Republik Indonesia

Ada banyak kontroversi tentang sejarah gerakan perlawanan di Aceh dan juga perkembangan GAM, khususnya perkembangan grup-grup yang lain seperti Majelis Pemerintahan (MP) GAM yang berbasis di Eropa dengan punya perwakilan di Malaysia. Hasan di Tiro melarikan diri dari Aceh pada tahun 1979 dan mengatur tempat tinggal (dan sebuah pemerintahan yang diasingkan) di Stockholom. Sekretaris jendral MP GAM, Teuku Don Zulfahri dibunuh di Kuala Lumpur pada bulan Juni tahun 2000. Di Tiro, yang menyebut dirinya president Aceh Sumatera National Liberation Front (ASNLF) dan kepala negara, Aceh, merupakan seorang akademisi yang di hormati yang mengklaim kepemimpinannya yang turun temurun dari sultan-sultan Aceh. Dia sangat secara serius mengkaji dan mengadvokasi suatu hak self determinasi (menentukan nasib sendiri) berdasarkan pemahamannya tentang hukum internasional. Contohnya, Di Tiro menyatakan (dalam seruan untuk Persatuan Bangsa-bangsa (PBB) bahwa pemerintah Belanda sudah dengan illegal menggabungkan Aceh dengan Hindia Belanda pada tahun 1873. Untuk memperkuatnya ia mengutip sebuah proklamasi oleh presiden America Grant terhadap sifat yang tidak memihak dalam perang antara Belanda dan Aceh. Ia juga mengutip *The Times* London pada tahun yang sama yang menyatakan bahwa Aceh tidak pernah dikalahkan dalam perang. Dia mengkampanyekan suatu pelaksanaan resolusi PBB terhadap legitimasi perjuangan bersenjata dalam perang melawan kolonial dan hak-hak suatu masyarakat untuk berjuang membebaskan diri dari kolonialisme (dalam kasus ini, kolonialisme masyarakat Jawa).

Saat pemerintah berubah di Jakarta pada tahun 1990an, dan latar belakang krisis ekonomi/keuangan, tuntutan sebelumnya dari masa lalu muncul lagi dan keinginan autonomi yang kuat dari daerah-daerah berlangsung secara luas di seluruh nusantara. Dan kemunculan ini di Indonesia adalah di sebuah era di dunia dimana kehancuran besar Yugoslavia dan perang pemisahan di Ethiopia dan Somalia berlangsung. Secara umum, komunitas internasional tidak bisa menyetujui

'Balkaniasi' Indonesia melalui konflik yang tragis yang berlangsung di Aceh, Kalimantan, Jawa Timur, Sulawesi dan Maluku. Belum termasuk konflik yang berlangsung di Irian Jaya (sekarang disebut dengan Papua Barat, dimana tuntutan yang sama yakni hak menentukan nasib sendiri (*selfdetermination*) juga berlangsung). Bagi elit politik di Jakarta, ancaman terhadap kedaulatan Indonesia terlihat seperti memiliki dimensi dalam negeri dan luar negeri. Dimensi 'luar' dirasa sebagai jaringan separatisme Aceh (dan kebangkitan pernyataan yang sama di Papua Barat/Irian Jaya) adalah upaya intervensi oleh kekuatan luar untuk memecah belah Indonesia. Banyak pejabat pemerintah curiga terhadap agenda-agenda NGO luar. Hubungan separatisme dengan ancaman subversi dari luar negeri menjadi sebuah elemen yang sudah lama muncul dalam wacana resmi Indonesia terhadap separatisme. Oleh karena itu prinsip 'tidak adanya campur tangan asing' sangat mengemuka akibat dari wacana tersebut, apalagi belajar dari pengalaman buruk Indonesia di Timor Timur.

Jeda kemanusiaan

Pada tahun 1999 Henry Dunant Centre Jenewa yang baru atau HDC (yang sekarang di kenal sebagai pusat untuk dialog kemanusiaan), yang baru saja berganti bentuk organisasinya, mulai berperan dalam proses di Aceh. Mereka masuk sesudah melakukan diskusi dan persetujuan dari presiden Abdurrahman Wahid yang baru dipilih. Mereka juga tertarik sesudah mengadakan analisis terhadap kebutuhan membantu Aceh. HDC belum pernah bekerja di Indonesia sebelumnya. Sebenarnya Aceh merupakan kasus percobaan pertama mereka untuk apa yang mereka sebut dengan 'dialog kemanusiaan'. Sebagai sebuah lembaga non pemerintah dari Swiss mereka bisa diterima oleh beberapa anggota pemerintah di Jakarta. Ini memudahkan diskusi-diskusi di Jenewa untuk sebuah akhir dari permusuhan agar memungkinkan akses kemanusiaan. Ini yang kemudian melahirkan gencatan senjata pada tahun 2000 yang dikenal sebagai 'jeda kemanusiaan', yang berlangsung hingga tahun 2001. Suatu terobosan utama adalah di Desember 2002 ketika para pihak (pemerintah Indonesia dan GAM) menandatangani perjanjian gencatan permusuhan (*CoHA*). Perjanjian ini membahas tentang gencatan senjata dilanjutkan dengan tindakan de-militarisasi dan termasuk selanjutnya dialog tentang aturan otonomi yang akan dilanjutkan dengan pemilihan daerah di Aceh. Dalam jangka beberapa bulan kemudian, perjanjian tersebut di langgar, dan kekuatan keamanan Indonesia melancarkan operasi militer terbesar di Aceh.

Sebenarnya penderitaan rakyat Aceh sudah dimulai setelah jeda singkat dari penarikan DOM. Antara Januari dan awal bulan Agustus 2000 sekitar 300 orang meninggal di Aceh dan orang-orang dalam keadaan terlantar di serang di kamp-kamp dimana mereka sedang

mencari tempat tempat perlindungan. Pada awal Agustus dalam kunjungannya ke Aceh, kepala Internasional Forum for Aceh (IFA) yang berbasis di Amerika, Jafar Siddiq Hamzah, menghilang di Medan. Mayatnya kemudian ditemukan di luar kota tersebut. Di bulan yang sama staff lokal Oxfam disiksa dan ditangkap oleh tentara di Aceh Selatan. Ini menunjukkan sinyal yang jelas bahwa perwakilan internasional yang dirasa sebagai pendukung musuh tidak diinginkan di Aceh. Penduduk lokal menggambarkan berada 'antara singa dan harimau' dimana para gerilyawan merebut kontrol dan bangunan-bangunan pemerintahan dan sekolah-sekolah dibakar. Beberapa bentuk intimidasi yang tidak begitu pelakunya, melahirkan dugaan adanya tangan-tangan yang tersembunyi dan tidak bertanggungjawab ingin mengagalkan proses perdamaian di Aceh. Pembunuhan atas komandan satuan militer GAM, Teungku Abdullah Syafi'ie, oleh tentara Indonesia pada tanggal 22 Januari 2002, tiga hari setelah gubernur provinsi Aceh mengundangnya untuk suatu pada perbincangan perdamaian, merupakan kehilangan yang luar biasa.

HDC menempatkan staf pekerjaanya di Banda Aceh dan bekerja melalui tim pemantau bersama di level lokal untuk mengawasi kepatuhan terhadap perjanjian dan mendokumentasikan kejadian-kejadian pelanggaran. Tapi ada masalah yang sangat besar sejak awal dari proses jeda kemanusiaan dimana ada gap yang lebar antara suara dan intensi polisi dengan kenyataan dilapangan khususnya kehadiran militer dan prilakunya. Keamanan di Aceh secara formal berada ditangan Brimob, satuan polisi yang berkarater militer, dan tentara Indonesia yang memegang kendali *de facto* di semua permasalahan Aceh. Pengaruh pemerintah di Aceh terhadap realitas di Aceh banyak diragukan saat ini. Pelanggaran yang berlanjut menunjukkan bahwa tentara negara Indonesia (TNI)/Brimob tidak mau atau tidak bisa mengendalikan kekuatan mereka di lapangan. Hal itu jelas dari minat mereka untuk mempertahankan situasi keamanan dimana kekuatan militer terlihat sebagai jawaban satu-satunya terhadap permasalahan yang muncul. Pada saat yang sama, GAM semakin memperoleh kepercayaan diri dalam hal profil mereka di level internasional. Mereka memanfaatkan jeda untuk memperkuat diri dan membuat kampanye informasi secara lebih terbuka. Sering anggota tim monitoring terjebak diantara tekanan kedua pihak baik berkaitan dengan uang maupun loyalitas. Pada satu ketika (Juli 2001) polisi menangkap enam wakil GAM yang duduk dalam komite keamanan dan kemanusiaan yang diadakan di Banda Aceh oleh HDC. Mereka dituduh menyalahkan status mereka sebagai perunding.

GAM ingin menginternasionalisasikan proses perundingan yang berlangsung di Jenewa. Mereka melihat ini sebagai cara yang jitu untuk memperkuat legitimasi kasus mereka. Ini juga memperkuat proses advokasi kasus Aceh. Pemerintah Indonesia (Gol)

Kerusakan yang parah di depan Mesjid Raya Baiturrahman akibat Tsunami Desember 2004.

Sumber: T. Faisal MG

mengambil posisi banding, meyakinkan bahwa semua perundingan akan hanya terjadi di tingkat pemerintah lokal, sebagai masalah internal yang semata-mata merupakan urusan dalam negeri. Hal ini mengizinkan pemerintah Jakarta untuk menjauhkan diri dari memenuhi janji kesepakatan dan kemudian secara publik menyalahkan HDC atas mengadakan proses negosiasi diluar rencana asli. Akhirnya secara total perbincangan gagal terjadi pada tahun 2003 dan sekali lagi Aceh berlanjut dengan perang, kali ini di bawah pemerintahan presiden Megawati. Kita tahu sekarang bahwa tokoh-tokoh kunci dari pihak pemerintah yang telah dibawa langsung ataupun tidak langsung ke proses perundingan masa HDC, seperti Susilo Bambang Yudhoyono (yang saat itu menjabat menteri keamanan dan politik), Jusuf Kalla and Farid Husain, masih sangat menghargai hasil dari permbincangan masa HDC. Ini terlihat dari keterlibatan dan keseriusan mereka dalam proses perundingan di Helsinki.

Realitas lokal dan kejutan Tsunami

Realitas kehidupan penduduk lokal yang sangat berpengaruh adalah kehilangan harta benda, kemiskinan, telantar, pemerkosaan, penculikan, intimidasi dan ancaman serangan atau kerugian dagang atau mata pencaharian. Gambar 'di lapangan' juga salah satu rentetan kerjasama yang pragmatis yang lebih lanjut antara kekuatan yang berlawanan, prajurit TNI dan gabungan GAM atau gang lokal yang lain bekerjasama untuk perdagangan gelap, bahkan jual beli persenjataan, yang semua berlangsung secara ilegal dan gelap. Lemahnya kepercayaan pada struktur pemerintah lokal, mesjid dan pemimpin agama menjadi alternatif dan seringkali menawarkan perlindungan, bantuan makanan dan nasihat bagi mereka yang butuh. 'Kelompok masyarakat sipil' dalam pengertian non-pemerintah, seperti lembaga hak asasi manusia, aktifis perempuan, mahasiswa atau organisasi akademik, tidak memiliki mekanisme bagi memberi kontribusi secara resmi dalam proses perundingan berlevel tinggi dan pada diskusi masa depan Aceh yang lebih luas. Dan tiba-tiba sekali, pada tanggal 26 Desember 2004, sebuah gempa didasar air yang besarnya 9.1 menyebabkan Tsunami yang dahsyat yang menghancurkan Aceh, mengakibatkan kematian lebih dari 128,000 jiwa. Rumah kayu yang rapuh dan sektor pertokoan di Banda Aceh dan juga wilayah pesisir yang hilang menjadi laut.

Solusi dan proses Helsinki

Jika konflik di Aceh antara GAM dan pemerintah Indonesia mungkin disebut 'asimetris', pengaruh kekejaman Tsunami membuat penderitaan dalam simetri yang tak sama dalam provinsi. Seperti yang dikatakan salah seorang mantan pejuang GAM dua tahun kemudian dalam pertemuan di Bangkok, 'keluarga saya telah pergi; masyarakat telah pergi; musuh telah pergi. Apalagi yang tinggal dan harus

diperjuangkan?' tapi jangan dikatakan bahwa 'Tsunami menang' di Aceh. Benar, bahwa GAM bisa saja di ambang taklukan militer, tapi semangat nasionalisme Aceh akan bisa terus muncul dan tersembunyi dalam jangka waktu yang lama. Ia bisa bangkit lagi suatu ketika kalau tidak ada perubahan berarti. Lebih baik, ada guncangan terhadap keadaan yang berarti perbincangan bisa dimulai lagi, pada fondasi yang baru. Penerbitan Accord series ini tentang Aceh adalah menguji proses ini - bagaimana seorang pengusaha Finlandia mengambil inisiatif dan membawanya ke pembicaraan penyelesaian tingkat tinggi; bagaimana seorang negarawan seperti Presiden Finlandia, memperantarai bukan hanya perjanjian tapi juga bantuan dari Uni Eropa dan ASEAN untuk membawa tekanan agar proses perundingan dan pemantauan bisa diterima oleh berbagai pihak.

Selain itu, perjanjian tersebut diharapkan bisa menjawab pemenuhan kebutuhan dasar-untuk self government (pemerintahan sendiri, untuk penurunan kemiskinan, peningkatan kualitas pendidikan, bagi hasil kekayaan alam dan adanya partisipasi pemilihan dan keterwakilan yang representative). Ini semua adalah akar atau penyebab dari konflik yang kejam selama puluhan tahun. Karakter yang sama dari konflik semacam ini - diskriminasi dan tidak adanya akses terhadap sumber-sumber kekayaan alam dan kekuasaan, dan saluran kekecewaan melalui klaim dan penguatan identitas lokal, merupakan karakter utama dari konflik negeri tetangga Indonesia seperti Thailand Selatan atau Mindanao. Hal ini lah yang menyebabkan proses demokratis dan hasilnya Nota Kesepakatan (MoU) ditanda tangani di Finlandia pada bulan Agustus 2005 sangat penting. Bahkan tiga tahun kemudian ia adalah tetap hal yang penting dan baru.

Proses politik dan budaya politik akan memakan waktu untuk terbangun, apalagi ia berduaan dengan pemulihan dan penyembuhan dari krisis berpuluh-puluh tahun. Kesulitan di level Jakarta dalam melahirkan hukum Pemerintah Aceh (LoGA) sebagai implementasi dari MoU Helsinki mengajarkan hal penting bahwa negosiasi dengan pemerintah pusat akan menjadi hal dasar dalam membangun perdamaian untuk Aceh. Cadangan minyak dan gas alam semakin terbatas dan memerlukan pengelolaan. Ironisnya, perbaikan situasi keamanan berdampak pada meningkatnya secara drastis illegal logging (pemotongan kayu ilegal). Para mantan pejuang dan keluarga mereka masih menempuh transisi pribadi; dendam antar pribadi atau antar grup akibat konflik masa lalu barangkali tetap belum terpecahkan. Tuntutan untuk keadilan transisi dan pertanggungjawaban kejahatan masa lalu akan terus bergema bagi banyak pihak, sebagaimana yang berlangsung di berbagai tempat lain di Indonesia. Pembangunan fisik prasarana dan bangunan selama masa rekonstruksi setelah tsunami



sudah menghasilkan sebuah pemandangan dan kehidupan baru bagi semua pihak. Ini bisa melahirkan jurang karena sementara daerah pedesaan masih terbelakangan atau di lupakan. Angkatan dan golongan politik bisa tumbuh dan saling terpecah walaupun telah lama meletakkan senjata. Ini akan menjadi ujian berat bagi pemimpin lokal di Aceh. Buku ini akan mengkaji tensi yang muncul, kesempatan-kesempatan yang lahir dan tantangan-tantangan yang ada. Dengan harapan buku ini akan menjadi relevan bagi Aceh dan tempat lainnya di dunia.

Dimensi utama proses perdamaian

Melihat dari kepekaan Indonesia tentang campur tangan pihak asing dalam penyelesaian sengketa Aceh (baik oleh HDC dan CMI) maka proses perdamaian Aceh adalah lebih banyak produk dari 'diplomasi pribadi' daripada PBB atau mediasi dari pemerintah lain atau negara lain. Latar belakang yang ditulis Michelle Miller memberikan gambaran dari karakter yang asimetris dari konflik. Ia juga melihat kedewasaan gerakan pemberontak untuk ikut berpartisipasi dalam suatu perundingan politik yang berlegitimasi. Pentingnya kepercayaan dan membangun persahabatan dengan pihak ketiga adalah ide dari Konrad Huber dalam peninjauannya pada proses perdamaian. Sementara wawancara dengan para negosiator dalam proses Helsinki memberikan gambaran wawasan dan pengalaman mereka sendiri dan juga anekdot-anekdot. Disini pembaca akan bisa membaca pengalaman dan suara dari Nurdi Abdurahman dan Nur Djuli dari mantan perunding GAM. Jusuf Kalla dan Martti Ahtisaari adalah juga diwawancarai. Diplomasi pribadi, bagaimanapun juga, sangat berpengaruh dalam menjamin dukungan internasional dan misi pemantau diterima oleh kedua pihak. Di sini Antje Herrberg memberikan sebuah 'tinjauan dari dalam' dari pihak-pihak di Brussels kepada AMM. Sementara Kirsten Schulze menawarkan refleksi menyeluruh dan analisa terhadap misi.

Bahkan selama perbincangan Helsinki terdapat suara-suara menanyakan 'siapa yang mewakili masyarakat sipil?'. Ini merupakan persoalan yang penting bagi banyak scholar dan praktisi perdamaian karena berkaitan dengan keberlangsungan jangka panjang (sustainability) dari proses perdamaian. Juga apakah peace dividend dirasakan juga secara oleh masyarakat.

Beberapa tahun belakangan ini, instrumen PBB, seperti 1325 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan adalah isu penting yang di kepala banyak orang ketika suatu proses perjanjian perdamaian dilaksanakan. Walaupun sudah banyak catatan aktivitas pekerjaan HAM oleh kelompok sipil dan aktivitas kelompok mahasiswa untuk perdamaian di Aceh, tetapi tidak sampai pembahasan UUPA, kelompok sipil mendapat tempat dan suara yang lebih tegas dan dihargai. Suara ini termasuk laporan Suraiya Kamaruzzaman atas partisipasi perempuan selama dan setelah perang. Afridal Darmi menanyakan siapa dan apa itu masyarakat sipil di Aceh sekarang dan bagaimana fungsinya, diselingi dengan suara-suara lokal yang menceritakan pengalaman-pengalaman mereka.

Pada dasarnya reframing proses 'penyusunan kembali' - dari otonomi ke pemerintahan sendiri-yang diterima di meja perundingan, didapatkan dimensinya prinsip-prinsip yang ada UU Pemerintahan Aceh. Bernhard May menguji ini sebagai kunci legislatif dan langkah untuk fondasi yang baru, disusul dengan proses pemilihan langsung yang tidak bisa ditiru di Indonesia. Berdirinya kandidat independen dan muncul mantan GAM sebagai pejabat baru di Aceh di kupas oleh Edward Aspinall. Aceh sedang menjalani perubahan besar yang serentak, seperti digambarkan oleh Patrick Baron dalam artikelnya tentang rekonstruksi. Masyarakat internasional, banyak sumber daya manusia dan organisasi yang masuk ke Aceh untuk pekerjaan paska Tsunami memberi dampak tersendiri bagi Aceh.

Aceh sedang dalam proses transisi. Transisi itu akan sangat bergantung dengan bagaimana kita belajar dari masa lalu, dan bagaimana banyak pihak bekerja untuk meneruskan perdamaian di provinsi dan juga menjawab berbagai tantangan yang diungkapkan oleh beberapa penulis dalam buku ini. Pertanyaan dan tantangan-tantangan yang penting masih tersisa. Kita membaca harapan dan keluhan-keluhan tentang hak asasi manusia dalam tulisannya Faisal Hadi. Persoalan 'reintegrasi' sebagai sebuah proses diuji dengan sangat baik oleh Lina Frödin, dan Fadlullah Wilmot mempertanyakan keadilan dalam pengujiannya terhadap hukum Islam (Shari'ah). Buku ini juga menyentuh aspek hidden ekonomi selama konflik dan serta keberlanjutannya seperti kenyataan yang mengerikan dari penebangan kayu ilegal selama ini. Disamping implikasi kebutuhan human security dalam perkembangan jangka panjang, reformasi dan pemenuhan keadilan sosial-ekonomi, Sidney Jones juga memberikan refleksi kondisi yang berhubungan dengan keamanan dan peraturan hukum. Menganyam bersama helaian-helaian ini, dan mungkin juga helaian lainnya, merupakan hal yang penting bagi masa depan Aceh.

Konflik di Aceh

konteks, pemicu, katalis

Michelle Ann Miller

Michelle Anne Miller adalah post doctor fellow di Asia Research Institute (ARI), dari Universitas Nasional Singapura. Ia adalah penulis buku 'Rebellion and Reform di Indonesia'.

Seorang anak melihat tank yang sedang melewati desanya di Samalanga, Aceh, 2003.

Sumber: Reuters/Supri suprit

Terdapat berbagai pandangan mengenai penyebab utama konflik kontemporer di Aceh. Artikel ini menggambarkan faktor-faktor penyebab dan aspek-aspek yang mendahului konflik kontemporer tersebut sejak masa kolonial dalam sejarah Aceh dan dekade awal kemerdekaan, sebelum membahas penyebab-penyebab langsung yang mendorong munculnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 1970an. Akhirnya proses-proses yang didorong oleh transformasi Aceh menjadi Daerah Operasi Militer (DOM) dan terobosan demokratis 1998 dilihat dalam hal bagaimana konteks untuk menyelesaikan konflik di Aceh terbentuk.

Warisan Kolonialisme

Cerita mengenai dominasi kolonial menjadi bahasan sentral dalam memahami konflik yang dipromosikan oleh GAM. Hal ini diterima secara luas di Aceh namun ditolak oleh sebagian besar masyarakat Indonesia dan berbagai sumber-sumber asing. Dalam pandangan GAM konflik yang dipicu sejak invasi Belanda tahun 1873 terhadap 'Negara Aceh-Sumatra', dan kemudian dilanggengkan dengan 'penyerahan kedaulatan ilegal' pada 1949 dari 'kolonialis lama Belanda kepada kolonialis baru Jawa.' GAM menjustifikasi klaim ini pada kedaulatan teritorial melalui pembentukan identitas Aceh tunggal berdasarkan etnis, bahasa, budaya, sejarah, dan geografis. Pandangan mengenai usaha yang berulang-ulang dari pihak luar untuk penaklukan sebuah bangsa Aceh tunggal menjadi perdebatan.

Adalah benar bahwa identitas Aceh yang berbeda terkait dengan kebangsaan yang berdaulat telah lama ada selama empat abad sebelum Aceh digabungkan ke dalam Indonesia. Lokasi Aceh yang strategis sepanjang jalur perdagangan Selat Malaka juga mendorong berkembangnya tradisi budaya dan tulisan Melayu-Islam, menempatkan Aceh terpisah dari berbagai kelompok etnis lainnya di kepulauan tersebut lebih dekat secara geografis ke Pulau Jawa. Namun, bahkan pada masa puncak pra-kolonial negara Aceh mengasingkan sejumlah negara-negara kecil yang kelompok-kelompok etnis lokalnya tidak pernah benar-benar terasimilasi ke dalam Aceh. Hampir 20 persen penduduk Aceh secara etnis bukan orang Aceh, yang memiliki setidaknya tujuh kelompok etnis minoritas lokal yang berbeda secara bahasa dan budaya (Gayo, Alas, Kliet, Aneuk Jamee, Tamiang, Singkil dan Puloe) dan etnis minoritas non-lokal (yang terbesar adalah para pendatang Jawa). Argumen GAM mengenai penggabungan ilegal Aceh ke dalam Indonesia juga disangkal dengan kuatnya bukti sejarah bahwa kontribusi masyarakat Aceh terhadap perjuangan bangsa Indonesia sepenuhnya bersifat sukarela, baik dalam hal sumber daya manusia maupun ekonomi (termasuk pembelian pesawat pertama untuk Republik Indonesia yang baru terbentuk). Bagaimanapun juga, dari seluruh kepulauan, Belanda menghadapi perlawanan yang paling keras terhadap pemerintahan kolonial di Aceh, perlawanan yang tidak pernah benar-benar bisa dipadamkan. Sebagaimana salah seorang gubernur



kolonial Belanda menjelaskan, semangat penentangan dari perlawanan rakyat Aceh terhadap kekuatan dari luar telah terpelihara oleh 'kecintaan fanatik terhadap kebebasan, diperkokoh dengan rasa kesukuan yang kuat, dengan akibat ketidaksukaan terhadap orang asing dan kebencian terhadap pengacau kafir.

Berbagai pemicu di tahun 1950-an dan 1960-an

Ketika sebagian besar sumber mengakui 'perbedaan' historis masyarakat Aceh, terdapat konsensus umum bahwa berbagai aktivitas negara Indonesia merupakan penyebab utama dari konflik kontemporer tersebut. Bahkan GAM sepakat bahwa dendam rakyat Aceh terhadap negara Indonesia belakangan diperparah oleh eksploitasi atas sumber daya alam Aceh, mengingkari berbagai janji terkait status 'daerah istimewa' provinsi ini, dan kerusakan yang dilakukan atas masyarakat sipil Aceh selama masa operasi-operasi militer. Sebagai lokasi dari aset minyak dan gas bumi yang menguntungkan, sumber daya kesejahteraan Aceh dipengaruhi oleh keputusan Jakarta untuk mengirimkan kekuatan keamanan ke provinsi ini, yang respon agresifnya terhadap persepsi ancaman konflik mengakibatkan korban ribuan masyarakat.

Akar konflik kontemporer ini bisa dilacak ke belakang sejak pemberontakan Darul Islam (DI), yang telah belangsung sejak 1948 di Jawa Barat dan meluas sampai ke seluruh nusantara, dan sampai ke Aceh pada tahun 1953. Pemberontakan tersebut secara bebas menyatukan agenda yang berbeda untuk membentuk federasi negara-negara Islam (Negara Islam Indonesia, NII). Kesepakatan Aceh untuk keanggotaan atas negara baru, Indonesia, pada tahun 1949 secara lokal dipahami sebagai bergabung berdasarkan perlakuan yang setara merefleksikan kontribusi Aceh terhadap perjuangan antikolonial dan penegakan prinsip-prinsip Islami. Namun, Aceh hanya menikmati otonomi luas kurang dari

satu tahun sebelum penggabungan ke dalam provinsi Sumatera Utara sebagai bagian dari reorganisasi administratif oleh Jakarta dengan menjadikan Indonesia hanya 10 provinsi. Kesan yang kuat akan pengkhianatan dalam keputusan ini di Aceh diperparah oleh masuknya orang-orang non-Aceh, pekerja migran non-muslim dan pasukan militer ke wilayah ini, serta memburuknya kondisi sosial ekonomi karena lebih besar porsi dari anggaran nasional mulai dialokasikan ke Jawa daripada pulau-pulau lainnya.

Kekecewaan masyarakat Aceh memuncak menjadi pemberontakan pada September 1953 ketika para pemberontak lokal dipimpin oleh ulama Aceh paling berpengaruh, Teungku M. Daud Beureueh, bergabung dengan pemberontakan Darul Islam. Hanya setelah Januari 1957, ketika pemerintahan Presiden Soekarno membentuk kembali Provinsi Aceh, yang menumbuhkan harapan di kalangan para pemimpin Darul Islam bahwa Aceh akan dapat segera bebas untuk menerapkan syariah, keterlibatan rakyat Aceh dalam pemberontakan Darul Islam secara perlahan berkurang.

Sebagai bagian upaya Jakarta untuk mencapai kesepakatan dengan pemberontak Darul Islam Aceh, Presiden Soekarno juga menawarkan Aceh secara prinsip status 'Daerah Istimewa' pada 26 Mei 1959 dengan memberikan otonomi luas ke provinsi ini dalam hal agama, pendidikan, dan adat istiadat. Tawaran ini menanggapi usulan otonomi sebelumnya yang diajukan oleh mantan Kepala Staf Angkatan Bersenjata Darul Islam, Hasan Saleh, yang berakar dari realisasi pragmatis bahwa satu-satunya cara untuk memenangkan konsesi untuk Aceh adalah melalui pendekatan lokal terhadap tujuan-tujuan Islamis yang luas para pemberontak. Meskipun tuntutan otonomi awal oleh para pemberontak Darul Islam adalah federalisme yang luas, Jakarta menganggap sebuah federasi Islam (NII) sama saja dengan kembali ke sistem kolonial Belanda yang tidak dipercaya lagi, sebuah argumen kontra-federalis yang dapat muncul kembali

dalam perdebatan-perdebatan tentang desentralisasi pada masa pasca-Soeharto.

Meskipun Daud Beureueh terus melanjutkan perjuangannya dari gunung ke gunung, pada awal 1960-an gerakan Darul Islam di Aceh secara serius melemah karena kombinasi dari faksionalisme internal, keluarnya anggota, dan operasi militer Indonesia melawan pemberontakan. Sampai September 1961, Beureueh terpaksa mengubah tuntutan awalnya untuk membentuk negara Islam di Indonesia menjadi 'penerapan hukum Islam di Aceh, khususnya, dan di Indonesia pada umumnya'. Menanggapi menurunnya kapasitas militer Beureueh dan pendirian retorik yang lebih lunak, Jakarta membuka kembali negosiasi dengan para pemberontak. Pada awal 1962, perundingan-perundingan ini bermuara pada kesepakatan damai yang membuat Jakarta mengizinkan Aceh untuk mulai menerapkan hukum Islam bagi muslim dalam teritorialnya.

Orde Baru, sentralisasi, dan pemberontakan di era 1970-an

Setelah lebih dari satu dekade hubungan pusat-daerah yang relatif damai, ketidakpuasan Aceh muncul kembali pada awal 1970-an. Kebijakan dan praktik-praktik sentralisme Orde Baru Soeharto tidak memenuhi harapan-harapan masyarakat Aceh terkait pemulihan Islam sebagai kekuatan sosial politik yang dominan. Seiring dengan semakin termajinalkannya secara politik ulama Aceh oleh kebijakan nasionalis 'sekuler' Orde Baru, begitu pula halnya dengan tuntutan mereka untuk menerapkan formula Daerah Istimewa. Berbagai ketentuan untuk menciptakan institusi-institusi untuk mempromosikan dan menegakkan hukum Islam gagal untuk diwujudkan dan yurisdiksi pengadilan Islam menjadi sangat terbatas di bawah Orde Baru. Sampai 1974, ketika Orde Baru mengeluarkan UU No.5/1974 tentang Prinsip-prinsip Administrasi Pemerintahan Daerah, formula 'Daerah Istimewa' Aceh telah sama sekali tidak sesuai dengan maknanya. Undang-undang ini lebih jauh meningkatkan cengkraman Jakarta atas administrasi daerah dengan membentuk kontrol presidensial atas penunjukan gubernur dan tanggung jawab gubernur dalam mengelola pemerintahan provinsi.

Aturan Orde Baru yang tersentralisasi tersebut semakin diperkuat melalui pengorganisasian kembali masyarakat Aceh. Merefleksikan dwiprioritas Orde Baru yaitu stabilitas nasional dan pembangunan ekonomi, rejim ini membentuk dua kelompok utama di Aceh. Pertama, kekuatan bersenjata menjadi melekat secara permanen di provinsi ini untuk membela kepentingan ekonomi nasional, untuk mencegah munculnya kekuatan-kekuatan oposisi, dan untuk mengawasi dan mengontrol partai politik yang 'sah' yang telah mengangkat Soeharto ke tampuk kekuasaan. Kedua, Soeharto membantu perkembangan kelas masyarakat teknokrat lokal Aceh

untuk melaksanakan arahan pembangunan nasional dan mengimbangi peran ulama. Elit birokrasi ini cenderung sangat menyadari keunikan identitas ke-Aceh-an mereka dan berupaya untuk mengangkat posisi Aceh dalam kerangka negara Indonesia dengan membangkitkan pembangunan daerah.

Kekecewaan rakyat Aceh juga diperkuat oleh penemuan sumber cadangan minyak dan gas alam yang besar pada tahun 1971 di Aceh Utara dan berikutnya pertumbuhan Zona Industri Lhokseumawe (ZILS). Sebagian besar keuntungan tersebut mengalir keluar Aceh, dengan hasilnya adalah pembangunan di bawah Orde Baru hanya menghasilkan sedikit peningkatan substansial bagi ekonomi lokal. Meskipun sebagian Jawa dan Indonesia timur mengalami tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dibandingkan Aceh selama masa Orde Baru, ekspansi ZILS menambah kemarahan daerah karena masyarakat desa dipaksa untuk bermukim di luar dari zona industri tersebut dan sebagian besar tenaga-tenaga terlatih non-Aceh, non-muslim diperkenalkan untuk mengoperasikan perusahaan-perusahaan minyak dan gas. Aset-aset yang menguntungkan di Aceh Utara juga menarik ribuan personil keamanan Indonesia yang tindakan mereka terhadap populasi sipil memperkeras sikap masyarakat lokal melawan otoritas Indonesia.

Dalam konteks kekecewaan regional yang terus berkembang inilah gerakan pemberontakan separatis Aceh pertama kali lahir. Pada 4 Desember 1976, Teungku Hasan Muhammad di Tiro, seorang pengusaha sukses dan 'duta besar' Darul Islam, atas penunjukan sendiri, untuk PBB di New York, kembali ke Aceh untuk meluncurkan pembentukan Front Nasional Pembebasan Aceh-Sumatra (ASNLF, juga dikenal sebagai GAM). ASNLF/GAM memiliki kekecewaan yang sama dengan pemberontak Darul Islam. Seperti halnya Daud Beureueh, Hasan di Tiro sebelumnya mempromosikan negara federal Aceh dalam kerangka Republik Islam Indonesia dan hanya memilih jalan ekstrem dengan separatisme bersenjata setelah formula *Daerah Istimewa* tidak menghasilkan perubahan yang berarti bagi hubungan antara Aceh dan Jakarta. Bagaimanapun juga, tidak seperti pemberontak Darul Islam yang berupaya merubah bentuk negara Indonesia namun tidak untuk berpisah darinya, ASNLF/GAM 'mendeklarasikan kembali' 'Negara Aceh-Sumatra Berdaulat yang bebas dan merdeka' dengan maksud untuk memutuskan semua ikatan dengan 'rejim asing Jakarta dan masyarakat asing dari pulau Jawa.' Juga, berbeda dengan generasi awal pemberontak Darul Islam, tuntutan GAM tidak bersifat religius dan secara eksplisit hakikatnya bersifat nasionalis. Walaupun secara nyata pemberontak GAM adalah muslim, mereka mendasarkan klaim atas kedaulatan teritorial pada konstruksi dari etnis yang unik, identitas budaya, sejarah, dan kedudukan geografis yang spesifik dan tidak pernah berkeinginan untuk menjalin ikatan dengan gerakan Islam di Indonesia atau di tempat lain.

Berbedanya tanggapan oleh Jakarta terhadap pemberontakan Darul Islam dan GAM merefleksikan perbedaan tujuan dari kedua kekuatan perlawanan ini, begitu pula halnya dengan perubahan karakter pemerintah pusat dari apa yang disebut sebagai 'Orde Lama' Soekarno ke Orde Baru Presiden Soeharto. Pada saat Soekarno mengandalkan pada kombinasi kekuatan militer dan negosiasi untuk menghadapi pemberontakan Darul Islam di Aceh, Orde Baru Soeharto mendemonstrasikan intoleransinya atas separatisme dengan mengandalkan terutama pada kekuatan militer. Pada akhir 1970-an para pemberontak tersebut didesak dan hanya bergerak di bawah tanah dan hanya muncul kembali sebagai kekuatan tempur kohesif setelah tahun 1986. Secara umum, kemunculan kembali GAM dimungkinkan karena kemampuan Hasan di Tiro untuk mengamankan dukungan terhadap GAM dari diktator Libya, Kolonel Muammar al-Gaddafi. Perkembangan GAM juga dimungkinkan karena pengabaian dan campur tangan pemerintah pusat yang berkelanjutan.

Pada tahun 1989, Jakarta menyikapi dengan kekerasan atas ekspansi oleh GAM dengan meluncurkan operasi anti-pemberontakan skala besar melawan pemberontak Aceh. Aceh secara resmi berubah menjadi Daerah Operasi Militer (DOM), yang secara luas dipahami sebagai penerapan darurat militer, selama satu dekade. Tidak begitu jelas berapa banyak pasukan militer Indonesia yang ditempatkan di Aceh selama masa DOM karena tidak ada angka resmi yang diumumkan, namun sebagian besar sumber mengestimasi bahwa sekitar 12.000 pasukan keamanan dilibatkan. Jumlah korban tewas akibat konflik selama masa DOM juga tidak pernah jelas, dan semakin lama sepertinya semakin tidak akan pernah diklarifikasi. Sebuah temuan investigasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 1998 terhadap kekejaman yang dilakukan terhadap sipil selama masa DOM menyebutkan angka yang bertentangan yaitu 944 terbunuh atau hilang selama masa DOM, 3000 perempuan menjadi janda dan 15.000 sampai 20.000 anak-anak Aceh menjadi yatim piatu. Karena sebagian besar sumber tidak membedakan antara 'korban kekerasan' dan 'korban tewas', bahkan estimasi yang relatif tidak kontroversial menyebutkan bahwa korban tewas pada masa DOM cenderung jatuh pada kisaran angka 1600 sampai 6000 orang tewas. Apa yang kemudian menjadi jelas adalah ketika DOM berakhir pelanggaran HAM yang terjadi selama operasi-operasi ini telah semakin memisahkan masyarakat Aceh dari pemerintahan Indonesia dan menciptakan kondisi yang matang untuk regenerasi GAM di masa pasca-Soeharto. Sampai pertengahan 1998, antipati masyarakat Aceh terhadap Jakarta telah semakin dalam dan termanifestasi menjadi tuntutan yang luas untuk retribusi, kompensasi, dan keadilan sosial. Pengganti yang ditunjuk Soeharto, B.J. Habibie yang kemudian secara resmi mencabut DOM pada bulan Agustus 1998 dan menarik ribuan pasukan dari Aceh.

Terobosan demokratik – sebuah katalis untuk perdamaian?

Sampai pertengahan 1998, Indonesia juga telah memulai proses demokratisasi setelah empat dekade pemerintahan otoriter. Perubahan rejim dipercepat oleh krisis keuangan Asia pada tahun 1997-1998, dan dampaknya yang secara khusus parah dialami oleh Indonesia, di mana meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan dan meroketnya harga-harga kebutuhan pangan menimbulkan peningkatan yang tajam dalam angka kriminal dan kekacauan sosial-ekonomi secara umum di berbagai pelosok Indonesia. Dampak sosial dari kesulitan ekonomi terasa sangat parah di Aceh, sepanjang pulau Jawa, Kalimantan Barat dan Timur dan beberapa bagian Sumatra dan Indonesia Timur. Instabilitas sosial-politik dan ekonomi ini sebagai akibatnya menurunkan secara tajam otoritas dan kekuasaan Indonesia sebagai sebuah negara. Di Aceh, beberapa kekuatan lokal menggunakan peluang ini untuk menekan Jakarta untuk memperhatikan kondisi mengenaskan yang telah lama mereka alami. Sebagian yang lain bahkan mulai melihat pembentukan sebuah pemerintahan yang independen di mana mereka akan bebas memerintah diri mereka sendiri tanpa ketakutan akan represi negara dan dengan kontrol atas sumber daya alam dan ekonomi mereka sendiri.

Pengantar era reformasi politik Indonesia memasukkan inisiatif baru dalam menangani konflik internal di negara ini. Para pemimpin politik di Jakarta melihat desentralisasi kekuatan pusat sebagai cara yang paling demokratis untuk meredam kekuatan sentrifugal dan telah siap untuk mengakui tempat 'khusus' bagi provinsi-provinsi bermasalah di dalam negara kesatuan. Meskipun demikian, keputusan oleh Presiden Habibie untuk menyelesaikan sengketa wilayah di Timor Timur dengan memberikan kesempatan bagi provinsi ini untuk menyelenggarakan referendum tentang penentuan nasib sendiri tidak dapat diterima oleh banyak orang Indonesia dan menyumbang pada kekalahan politiknya dalam pemilihan presiden tahun 1999. Bagi kaum nasionalis Indonesia, segala bentuk upaya pemerintah untuk meredam momok separatisme bersenjata harus memperkuat integritas teritorial Indonesia dan kohesivitas nasional, bukan melemahkan atau bahkan menghancurkannya. Pandangan bahwa nasionalisme kontemporer Aceh terutama merupakan reaksi atas kebijakan Orde Baru yang kontraproduktif tidak, menurut logika ini, membutuhkan pemikiran kembali secara substansial tentang posisi Aceh sebagai bagian dari Indonesia. Sebaliknya, kepercayaan yang berkembang di Jakarta bahwa sejak 'persoalan Aceh' berakar secara langsung dari pemerintahan otoriter, hal ini dapat secara perlahan diatasi melalui akomodasi demokratis bagi masyarakat Aceh dalam kerangka sistem negara desentralisasi.

Jalan berliku menuju perdamaian Aceh

Konrad Huber

Konrad Huber adalah penasehat pembangunan perdamaian untuk UNICEF di Indonesia antara tahun 2001 dan 2003. Ia sekarang bekerja di kantor untuk initiative transisi (transition initiative) USAID (US Agency for International Development). Informasi dan pendapat yang disampaikan disini adalah pendapat pribadi dari penulis, bukan merupakan pendapat atau posisi USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.

Artikel ini secara ringkas menggambarkan perjalanan Aceh menuju perdamaian. Artikel ini memberikan sketsa dari periode-periode penting dalam evolusi Aceh antara tahun 1988 dan 2006 dan menarik kesimpulan dengan beberapa observasi tentang hakikat dari proses perdamaian. Perdamaian di Aceh saat ini merupakan upaya besar kedua dari proses tersebut. Inisiatif pertama berakhir dengan pecahnya kekerasan pada tahun 2003 setelah lebih dari tiga tahun mediasi luar biasa oleh sebuah organisasi non-pemerintah yang tidak teruji. Upaya tersebut gagal dengan resistensi dari pihak-pihak yang bertikai.

Artikel ini menyelidiki tiga alasan yang saling berhubungan dalam kesuksesan inisiatif perdamaian Aceh selama ini. Pertama, pada tahun 2004, khususnya setelah pemilihan presiden baru pada bulan oktober, berbagai keadaan yang berbeda dihadapi kedua belah pihak pelaku utama yang terlibat konflik, pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Walaupun Tentara Nasional Indonesia (TNI) sudah tidak mampu memukul mundur para pejuang GAM sejak deklarasi perang pada bulan Mei 2003, kapasitas pertempuran GAM secara signifikan sudah menurun. Wakil pemerintah yang pro dialog juga mulai menghubungi wakil atau koneksi GAM secara tertutup. Yang kedua, proses mediasi external pada tahun 2005 sangat cerdas daripada pendahulunya yang tidak berhasil. Ada dua hal utama disini yakni kesuksesan manage proses perundingan dan melahirkan bentuk perjanjian akhir. Penyelesaian sengketa yang mahir ini, dipimpin oleh mantan presiden Finlandia Martti Ahtisaari, yang menghasilkan faktor penting yang ketiga. Ini merupakan penggabungan sebuah penyesain politik yang menyeluruh sebagai sebuah elemen kunci dari proses perundingan, daripada hanya rangkaian pendekatan selangkah demi selangkah seperti yang diambil sebagai upaya perdamaian sebelumnya. Perjanjian ini tidak hanya menyediakan kompromi-kompromi penting tapi juga memberdayakan secara kuat kemampuan pemantauan perdamaian yang merupakan kunci bagi implementasi perjanjian di lapangan.

Perjalanan 30 tahun Aceh dari masa perang ke perdamaian masih harus dilihat dalam konteks yang lebih luas dari transformasi luar biasa dalam politik Indonesia antara tahun 1998 dan 2006, dalam dimensi demokratisasi, pengaruh militer menurun drastis dalam berbagai politik sipil dan transisi GAM dari kaum pemberontak yang memimpin menjadi politikus yang dipilih. Tsunami 2004 membantu mendesak proses perdamaian yang baru dimulai; bagaimanapun, gelombang perubahan yang melanda Aceh yang membawa perdamaian Aceh bisa bertahan secara lebih lama.



Mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari ikut menandatangani secara resmi perjanjian perdamaian Aceh yang sudah disepakati antara wakil pemerintah pusat Menhuham Hamid Awaluddin dan wakil GAM, Malik Mahmud di Helsinki, 15 Agustus.

Sumber: Reuters/Ruben Sprich

Sebuah awal demokratis? Bicara damai ketika berperang

Tahun 1998 merupakan momen yang penting bagi Indonesia, dan itu berjalan dalam periode tiga tahun krisis yang terus menerus dan ketidakpastian yang juga berakibat pada Aceh didalamnya. Dalam pergantian regime yang berlansung cepat, krisis ekonomi Asia membuat perekonomian Indonesia ambruk, Suharto dipaksa turun setelah 32 tahun berkuasa, dan wakil presidennya B.J. Habibie diangkat menjadi presiden. Dibawah kekuasaan Habibie, komandan angkatan bersenjata Jenderal Wiranto mengumumkan akhir dari pendekatan militer terhadap Aceh dan bahkan meminta maaf atas kekejaman yang dilaksanakan oleh 'oknum tentara secara individu' selama dekade terdahulu.

Habibie juga setuju dengan proses referendum yang diawasi PBB pada bulan Agustus 1999. Dengan referendum ini Timor Timur memilih independen. Dampak dari referendum ini, tiba-tiba kelihatan bagi masyarakat Aceh bahwa apapun – bahkan merdeka sekalipun juga mungkin. Pada Oktober 1999, badan pembuat undang-undang Indonesia memilih presiden baru: Abdurrahman Wahid, seorang ulama muslim yang dikenal dengan komitmennya terhadap perbedaan politik, dialog, dan perbaikan, termasuk keinginannya untuk mengurangi pengaruh politik militer yang bertahan lama. Dipanggil sebagai Gus Dur, Wahid bimbang antara sebuah referendum atau perundingan untuk menentukan status Aceh. Pada dasarnya, bagaimanapun, Gus Dur pro dengan pendekatan dialogis. Kedatangan Henry Dunant Centre bagi dialog kemanusiaan (HDC) yang menawarkan diri pada akhir tahun 1999 luar biasa beruntung.

Sekarang dikenal sebagai pusat dialog kemanusiaan, HDC yang baru sekali, organisasi berbasis Jenewa, didirikan oleh pelaksana kemanusiaan dulunya berasosiasi dengan Komite Internasional Palang Merah dan PBB. Misi utama mereka adalah melindungi penduduk sipil dari konflik bersenjata dengan membantu penyelesaian persengketaan. Krisis Timor Timur mendesak HDC untuk mengirimkan anggota staf senior ke daerah tersebut. Adanya ramalan bahwa Indonesia juga pecah sangat membuat keprihatinan bagi HDC untuk fokus pada Aceh. Diluar perkiraan sebelumnya dari mereka, staf HDC bisa dengan mudah diterima oleh pejabat senior Indonesia, termasuk Gus Dur, dan bisa menjangkau para pemimpin GAM di pengasingan. Sebuah proses dialog dimulai pada awal 2000 menghasilkan kesepakatan Mei yang diberi nama dengan sebuah *Kesepakatan Bersama untuk suatu Jeda Kemanusiaan*. Hal utama yang ingin dicapai adalah membuka akses kemanusiaan ke daerah-daerah yang parah dilanda konflik dan imbas peperangan Aceh. Juga kesepakatan untuk memulai sebuah proses membangun kepercayaan antara GAM dan TNI.

Dalam dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 2002-03, sebenarnya HDC mulai terlibat dalam sebuah peran yang lebih besar, lebih besar dari rencana mereka semula. Mereka berkembang menjadi menjadi pihak ketiga. Tiba-tiba, HDC berhadapan dengan pengelolaan komite bersama antara pemerintah-pemberontak dalam persoalan keamanan dan kemanusiaan. Mereka juga harus menuntun dialog dalam melaksanakan perbekalan dalam masa jeda kemanusiaan, dan harus mengisi banyak staf internasional untuk mendukung pengembangan operasi di Banda Aceh. GAM juga menikmati kehebatan status internasional dari akibat

positif Jeda Kemanusiaan. Mereka sangat berharap proses ini akan mendorong perbincangan lebih lanjut yang bisa mengangkat keinginan mereka dan operasi kemanusiaan mampu menjangkau secara ringkas populasi yang terpengaruh perang. Tapi kecaman keras untuk pemerintah disampaikan oleh anggota DPR dan para komandan militer yang khawatir sekali kelemahan dari Jeda kemanusiaan tersebut dimana proses damai akan menyediakan pelindung buat GAM untuk meningkatnya penghasilannya, menambah keanggotaannya, dan memperluas kontrolnya pada level lokal ketika operasi offensif pemerintah dilarang. Pada akhirnya, upaya pemantauan yang dipimpin HDC tidak bisa menahan perang oleh berbagai pihak, dan hal itu tidak akan pernah bisa fokus perdebatan-keamanan kecuali pada level 'kolonel dan jenderal bintang satu' seperti yang disebutkan oleh salah satu staf HDC.

Jeda kemanusiaan sendiri akhirnya berakhir pada tahun 2001. Penyerangan terhadap fasilitas gas alam ExxonMobil (LNG) yang dituduhkan pada GAM membuat ExxonMobil pertama sekali dalam sejarah eksplorasinya di Aceh. Ini hanya memperkuat pernyataan TNI bahwa GAM memanfaatkan jeda. Bukan hanya untuk menyusun kembali kekuatannya tapi bahkan menambah perberkembangan mereka. GAM menuduh pemerintah Indonesia berbicara damai dimulut tapi mempersiapkan perang dilapangan. Akhirnya TNI mengirim kekuatan yang lebih besar lagi, dan Jakarta akhirnya secara resmi menyatakan pengunduran dirinya dari jeda kemanusiaan. Pada awal 2001 kepemimpinan militer mulai berada di posisi di atas angin dari presiden akibat konstalasi politik nasional. Berhadapan dengan kegagalan yang nyata dari jeda kemanusiaan dan modal politik yang terbatas, Gus Dur menyetujui suatu operasi keamanan besar-besaran melawan GAM pada bulan April. Upaya damai HDC akhirnya hancur sepenuhnya.

Perkembangan politik selanjutnya akhirnya membuat Wahid jatuh pada bulan Juli. Penggantinya Megawati Sukarnoputri diharapkan membawa kestabilan negara yang lebih mantap dan keinginan yang sedikit untuk gerakan reformasi. Bagaimanapun dia melanjutkan mencari solusi perundingan bagi konflik di Aceh, walaupun dengan setengah hati. Salah satu aksi pertama presiden Megawati yakni menandatangani perundang-undangan Aceh 'otonomi khusus' setelah pertentangan yang berdekade terhadap ide ini. Kesepakatan ini, walaupun tidak pernah dipenuhi pelaksanaannya pada waktu itu, mengubah nama provinsi tersebut menjadi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan disediakan otoritas hukum Islam (Shari'ah) dibawah kantor gubernur yang kuat, dalam wilayah NAD. Diberikan juga kewenangan pemilihan langsung pada tingkat provinsi dan kabupaten. Itu juga termasuk pembagian hasil 70-30 untuk Aceh selama delapan tahun (kemudian selanjutnya akan dibagi sama rata). Kesepakatan otonom ini yang disahkan oleh DPR tanpa proses konsultasi

dengan banyak menambah pertentangan lebih luas. GAM juga menolak secara mentah-mentah ide otonomi khusus bagi Aceh seperti ini.

Dialog kemanusiaan: dengan kekuatan penuh di tahun 2002

Tak gentar dengan gagalnya jeda kemanusiaan atau penerusan operasi militer yang berskala besar, HDC kembali pada akhir tahun 2001 dan 2002. Berbagai perkembangan luar membantu upaya ini. Pertama, serangan 11 September di New York dan Washington tiba-tiba mengubah hitungan berbagai grup, seperti GAM, yang mengandalkan kekerasan. Megawati juga mengangkat seorang yang sopan dan pejabat populer, Letnan Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai menteri koordinator bidang politik dan keamanan. Dialog intensif dalam pertemuan di Jenewa pada bulan February dan Mei, yang menghasilkan sebuah dokumen HDC menyatakan persetujuan GAM terhadap hukum otonomi sebagai sebuah 'titik permulaan' dan sebuah pernyataan dalam sebuah 'dialog inklusif' untuk melihat kemungkinan perubahan terhadap hukum otonomi, dan kebutuhan atas pemantauan gencatan senjata yang efektif. Bagi HDC, pertemuan ini menghasilkan sebuah kesepakatan rentetan langkah-langkah untuk sebuah penyelesaian yang luas: dari gencatan senjata sampai dialog yang inklusif dan pemilihan tingkat provinsi sampai perubahan hukum otonomi. Pemerintah, bagaimanapun, melihat otonomi yang sudah berlangsung sebagai tawaran maksimum mereka, bukan tawaran pembuka, ketika GAM mengulangi pernyataan bahwa otonomi khusus bukan akhir dari perjuangan kemerdekaan mereka.

Meskipun berbagai ketidaksesuaian fundamental ini, perundingan dilanjutkan dibawah bantuan HDC, walaupun berbulan-bulan proses sulit diplomasi dan naskah-naskah di fax kan melalui aktor-aktor penting di Jakarta, Banda Aceh, dan GAM di Swedia. Menteri Koordinator Yudhoyono sangat berperan dalam meyakinkan presiden Megawati dan jenderal-jenderal dan menteri-menteri berkaitan hal-hal yang dibahas dan isi dalam kesepakatan dengan GAM. Menyadari kegagalan yang penting dalam jeda kemanusiaan, perjanjian menyepakati dibentuknya sebuah komite keamanan bersama (JSC), yang akan hadir menjadi tim pemantauan yang lebih hebat daripada mekanisme 'komandan ke komandan' TNI dan GAM yang dibuat dalam model sebelumnya. Pada akhirnya, JSC akan berkuasa sebagai sebuah mekanisme tri-partite meliputi GAM, TNI dan pihak netral ketiga yang akan diisi oleh peninjau militer tak bersenjata dari negara-negara tetangga yang sesuai dan dianggap layak.

Pada bulan November 2002 HDC mengumumkan bahwa sebuah kesepakatan hampir dicapai dan berencana memulai sebuah upacara penandatanganan pada 9 Desember di Jenewa. Untuk menambah

kesadaran internasional dan dukungan terhadap perjanjian, pemerintah Jepang mengadakan sebuah konferensi donor pada 2 Desember di Tokyo. Disisi lain, TNI terus menambah tekanan pertempuran terhadap pemberontak GAM. Sebuah grup mantan senior diplomatis dan tokoh terkemuka militer dari Sweden, Thailand, Amerika Serikat, dan Yugoslavia yang diorganisir oleh HDC – dikenal secara kolektive sebagai ‘wise man’ – meningkatkan desakan mereka agar para pihak menandatangani kesepakatan. Keterlibatan ahli-ahli seperti itu merupakan anugrah dalam proses yang genting dan membawa dampak yang penting terhadap pengaruh negara-negara (khususnya Amerika Serikat) yang menginginkan kesepakatan tersebut ditandatangani.

Perdamaian yang tertunda: CoHA dan kembali berperang

Cessation of Hostilities Agreement (CoHA) perjanjian penghentian permusuhan diratifikasi dan ditandatangani dalam upacara penandatanganan di markas HDC di Jenewa. HDC dengan cepat merekrut dan menempatkan personalia ke staf komite keamanan bersama, termasuk militer non-aktif dari Thailand dan Filipina, dan mempekerjakan spesialis untuk memandu dialog inklusif (AID) dan fungsi-fungsi yang lain. Perjanjian penghentian permusuhan menempatkan beberapa kesuksesan seperti menurunnya kekerasan, kebebasan bergerak secara dramatis bisa berlangsung, dan pembentukan beberapa ‘wilayah damai’. Ini merupakan wilayah yang didemiliterisasikan atas kesepakatan antara TNI dan GAM. Peresmian zona damai cenderung berubah menjadi pawai pro-kemerdekaan GAM, bagaimanapun, sangat menyayat hati para militer dan politikus nasionalis yang mengikuti kejadian ini di media.

Dalam waktu singkat perjanjian dengan cepat mengalami hambatan. Pimpinan tinggi TNI tidak pernah setuju dengan kesepakatan tersebut, dan GAM menganggap CoHA sebagai kesempatan untuk memajukan perjuangan politik mereka, bukan sebagai kesempatan untuk berkompromi dalam tuntutan utama atau membangun kepercayaan dengan musuh yang tidak dipercaya sama sekali. Dalam sebuah pola pengulangan dari praktek jeda kemanusiaan, GAM menggunakan keadaan keterbukaan yang relatif dari CoHA untuk mencari kade-kader baru, meningkatkan ‘pajak nanggroë’ dan mengagitasi untuk kemerdekaan, walaupun sudah sepakat sebelumnya untuk menerima otonomi sebagai ‘titik awal’. (Beberapa aksi GAM, seperti pengibaran bendera dan pawai, tidak dilarang secara eksplisit oleh CoHA. Hal lain yang juga didiamkan adalah investigasi atau menghukum pemerasan, yang diklaim sebagai perpajakan yang sah, yang dilakukan oleh GAM).

Dimulai dengan sebuah penyerangan pemberontak pada pertengahan Januari 2003 yang mengakibatkan

kematian seorang prajurit, gencatan senjata terus dilanggar dan kekerasan oleh kedua pihak mulai memuncak dengan cepat. Insiden ini segera melampaui kemampuan JSC untuk menginvestigasi dan menghakimi pendugaan kekerasan, khususnya ketika perwakilan TNI pada JSC menolak dua penemuan di bulan Februari yang menyudutkan pemerintah dan komandan militer tertinggi secara terang-terangan mempertanyakan kenetralan dan profesionalisme JSC. Keadaan ini mendorong GAM untuk melakukan aksi veto dalam kasus yang menyudutkan pihak mereka, dan akhirnya JSC menjadi tidak berdaya oleh sebuah sikap keras yang bahkan para peninjau militer asing tidak mampu membantu memecahkannya. Pada bulan Maret, instalasi JSC diserang oleh gerombolan sipil yang dihasut oleh pasukan keamanan, dan niat baik antara kedua pihak hilang.

Menggunakan situasi kekacauan ini sebagai dalih, TNI mengubah pendirian dan membatalkan perjanjian tersebut. Pada bulan Mei pemerintah Indonesia mengumumkan tujuannya untuk mengadakan operasi penghancuran GAM dalam beberapa bulan. Upaya untuk menyelamatkan CoHA dalam konferensi internasional di Tokyo gagal pada 18 Mei, dan hari berikutnya, presiden Megawati, dengan dukungan penuh dari pemimpin kabinet dan DPR, menyatakan perang terhadap provinsi Aceh. Ini merupakan operasi militer terbesar yang pernah dilakukan TNI di Aceh yang mengerahkan pasukan lebih dari 35,000. Operasi secara militer bisa disebut efektif dan berhasil, khususnya disertai dengan upaya penghentian dukungan persediaan pada pemberontak, memobilisasi berbagai kelompok masyarakat untuk mendukung gerakan membasmi membasmi pemberontakan dan menawarkan amnesti bagi pemberontak yang ingin menyerah dan kembali. Pada pertengahan 2004, TNI mengumumkan bahwa hampir 2000 gerilyawan GAM sudah meninggal, 2100 yang lain ditahan, dan sekiatr 1300 dipaksa menyerah (walaupun angka-angka ini tidak mungkin diperiksa secara independen).

Pada dasarnya, perdamaian di Aceh mulai terlihat makin jauh. Dibawah permukaan bagaimanapun, barangkali para pejabat senior Indonesia, baik sipil dan militer, menyadari bahwa pendekatan keamanan yang eksklusif menghancurkan GAM pada akhirnya tidak akan berhasil. Demikian pula, sudah banyak dari pimpinan dan anggota GAM yang dihabiskan, dan sebagian yang tersisa semakin terdesak kedalam hutan, dan beberapa pimpinan senior GAM, tidak termasuk pimpinan GAM di pengasingan – siap untuk bicara damai.

Janji demokrasi

Kejadian yang menentukan terjadi pada tahun 2004 yakni pemilihan presiden secara langsung untuk yang pertama kalinya, dan momen bersejarah ini juga sangat mempengaruhi Aceh, sesuatu yang tidak mungkin

terlihat beberapa bulan sebelumnya. Karakter utama dalam babak baru drama Aceh yakni banyaknya orang moderat Aceh diluar pimpinan GAM di pengasingan dan Yusuf Kalla, yang merupakan menteri koordinator kesejahteraan rakyat dibawah Megawati yang kemudian menjadi wakil presiden pada pemilihan presiden baru. Presiden baru tersebut adalah menteri koordinator politik dan keamanan di era Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono. Komitmen pertama mereka yakni dialog berlanjut terhadap perjanjian yang membuka peluang bagi keterlibatan mantan presiden Finlandia Martti Ahtisari, yang organisasinya CMI (Crisis Management Initiative) menjadi badan bagi lahirnya Nota Kesepahama MoU Helsinki pada Agustus 2005.

Pada awal 2004 – bahkan sebelum pemilihan nasional yang memberinya jabatan kepresidenan di kemudian hari menteri Yusuf Kalla melancarkan sebuah proses rahasia menghubungi orang-orang moderat Aceh. Bersamaan dengan itu juga hadir Ahtisaari dan CMI sebagai sebuah meditor yang berpotensi. Lansung sesudah presiden Yudhoyono dan wakil presiden Kalla diambil sebagai presiden dan wakil presiden, Kalla memperbaiki upaya rahasianya secara sungguh-sungguh. Melalui perantara Aceh, komandan lapangan tertinggi GAM Muzakkir Manaf – rupanya tanpa sepengetahuan pemimpin GAM di Swedia – mengadakan kontak rahasia di Malaysia antara wakil pemberontak tingkat lebih rendah dan perunding pemerintah. Pada akhir Oktober 2004, delegasi-delegasi ini datang ke sebuah perjanjian dengan kesepakatan akan menjamin implementasi hukum otonomi Aceh dan menyediakan keuntungan ekonomi anggota GAM yang terpilih dan penduduk Aceh yang lain sebagai tukaran dari penyerahan senjata.

Apakah Muzakkir benar mendukung upaya atau tidak, atau hanya melihat tawaran Jakarta sebagai sebuah kesempatan yang menggoda untuk memelihara sebuah tradisi Aceh yang menghormati tawaran walaupun dari musuh sekalipun, pemerintah Indonesia menafsirkan dengan jelas episode ini sebagai bukti pembuka untuk berbicara dengan komandan pejuang GAM daripada hanya dengan para pimpinan di Swedia. Walau markas politik GAM di Swedia mempersoalkan dan menolak inisiatif tawaran ini, tapi sangat jelas juga bahwa pemimpin GAM juga sudah mengevaluasi ulang pilihan-pilihan opsi selama 2004. Sementara itu, upaya rahasia yang lain dicoba oleh perantara Kalla untuk menghubungi GAM di pengasingan justru mendorong terbukanya Ahtisaari terlibat (melalui seorang pengusaha Finlandia yang dulunya pernah tinggal di rumah wakil presiden dan berkawan dekat dengan seseorang yang menjadi seorang penasihat utama Kalla). Pada bulan Desember Ahtisaari diberitahukan bahwa kedua pihak siap untuk duduk bicara.

Dari Tsunami sampai Helsinki

Dalam momentum seperti inilah Tsunami Asia terjadi pada Desember 2004. Berhadapan keadaan kehancuran yang luar biasa akibat bencana dan tiba-tiba menjadi sorotan internasional, GAM mendeklarasikan gencatan senjata secara sepihak (unilateral), dan presiden Yudhoyono dengan segera mengirim tim perunding pemerintah ke Finlandia untuk bertemu di CMI dengan para pemimpin GAM di pengasingan.

Termasuk pembicaraan akhir Januari 2005, total pembicaraan mencapai lima putaran. Sebuah terobosan besar berlansung ketika awal Februari GAM menerima tawaran self government ‘pemerintah sendiri’ sebagai ganti dari keinginan kemerdekaan total. Sepertinya keinginan mengambil tawaran ini karena adanya pemikiran di kalangan internal GAM, bahwa bahwa pembicaraan dengan Jakarta bisa gagal sekali lagi jika tanpa sebuah gerakan terobosan yang mereka ambil. Perdebatan kemudian di fokuskan pada bagaimana ‘pemerintahan sendiri’ bisa diperkuat dengan memasukkan secara baik isi simbolik maupun substantif yang lebih tinggi dari yang ada di ‘otonomi khusus’ yang sudah ditawarkan dari Jakarta sejak 2001. Walaupun deklarasi ini memancing reaksi negatif yang sangat hebat di kalangan simpatisan GAM dan menciptakan kebingungan publik, pendirian baru ini terbukti sungguh cerdas dan membuka tahapan baru bagi kemungkinan konsesi penting lainnya. Sebagai contoh, pemerintah setuju bahwa – berbeda dengan istilah CoHA – perjanjian baru akan mengizinkan dibentuk partai-partai politik tingkat lokal. Ini merupakan perubahan yang signifikan dari kebijakan Jakarta dulu, yang sampai sekarang ini mendesak bahwa semua partai harus nasional dalam berkarakter, dan inovasi ini memungkinkan bahwa GAM beralih dari kelompok pemberontak menjadi kelompok politik non-kekerasan.

Kemajuan yang lain yakni keterlibatan pihak ketiga yang lebih kuat untuk memantau perjanjian daripada hanya komite keamanan bersama yang lemah yang dicoba kelola oleh HDC dulunya. MoU mengundang 300 kekuatan dari personil Uni Eropa dan ASEAN, dan kepala CMI, Ahtisaari sendiri, diberdayakan sebagai wasit akhir perselisihan yang tidak bisa dipecahkan di tingkat bawah.

Walaupun perasaan kekecewaan dan perasaan dikhianati yang tersisa dari kegagalan CoHA, semua pihak akhirnya menandatangani MoU pada Agustus 2005 dengan sungguh-sungguh. Ini merupakan perjanjian untuk yang merubah kalkulasi dari berbagai pihak yang juga memberi pengaruh terhadap pendapat mereka bagi konteks penyelesaian konflik dan kebutuhan untuk sepakat. Dan Ahtisaari dan para perunding juga bekerja keras dalam membangun kembali suasana yang saling percaya. Mekanisme pihak ketiga berhasil menuntun implementasi perdamaian –



Sumber: Reuters/Ruben Sprich

misi pemantau Aceh (AMM) – juga terbukti sangat efektif, seperti dipaparkan dalam kontribusi Kirsten Schulze di bagian di buku ini.

Perundingan damai sebagai proses belajar?

Perjalanan panjang Aceh menuju penyelesaian konflik – berlangsung selama tujuh tahun antara 1999 dan 2006 – mengundang refleksi bagaimana proses pembelajaran terjadi dalam dan antar proses perdamaian. Konteks di Aceh berubah dari waktu ke waktu, dan pada akhirnya perubahan ini mungkin sangat penting bagi memberi kemungkinan keberhasilan dari upaya perdamaian pada tahun 2005-2006. Pada tahun 2003-2004, TNI sudah berhasil menimbulkan kehancuran dan korban dari pihak GAM baik jumlah personil yang jadi korban maupun kemampuan militer GAM. Militer sudah bisa bergerak secara bebas dalam provinsi. Tetapi pada saat yang sama pemerintah juga mulai merasa menggunungnya biaya keuangan dan korban manusia dari berbagai operasi yang dikalkulasi presiden Yudhoyono berkisar \$130 juta pertahun. Tetapi kebanyakan pemain utama pada pihak GAM dan pemerintah sudah mengenal dan belajar dari perdamaian sebelumnya dari periode HDC. Tim mediasi di CMI yang mendukung Ahtisaari membaca dan mempelajari kekurangan dari upaya-upaya damai yang lalu.

Ada beberapa perbedaan penting dan sebenarnya perbaikan yang menjadi karakter dari upaya-upaya di Helsinki. Pertama ketika figur utama perjanjian pribadi dalam perundingan CoHA, khususnya Yudhoyono, sangat diperlukan, keterlibatan penuh dari dia dan wakil presiden Kalla untuk proses kedua ini membawa bobot penuh sebagai upaya pemerintah Indonesia. Pada akhirnya, mereka mau mengambil resiko dan mencari solusi-solusi non-militer. Tegasnya, mungkin mereka sudah belajar dari pelajaran penting dari kesulitan Megawati dalam mengurus para pemain berbeda di lokal, nasional, dan tingkat internasional. Mereka pastinya sudah belajar bagaimana menyingkirkan

kerikil-kerikil atau pengahalang yang lain (Pimpinan TNI masa Megawati, Ryacudu merupakan korban pertama dari administrasi baru Yudhoyono), dan mereka juga berusaha mencari jalan bagi memenangkan usaha ini pada pihak-pihak yang menolak kompromi baik di kalangan tentara maupun DPR.

Perbedaan penting yang lain yakni dari segi gaya dan isi dari pembicaraan damai. Pemerintah, contohnya, menambah tim yang bukan penduduk Jawa secara sengaja dalam corak dan hubungan yang lebih konstruktif, kurangnya kebiasaan menerima atau menolak tawaran. Yang paling penting bagaimanapun Ahtisari mempunyai kelebihan dan sudah mengalami pengalaman politik sendiri sebagai seorang mantan presiden daripada para penengah HDC. Dia juga mempunyai akses langsung ke pembuat keputusan tertinggi di PBB dan Uni Eropa sebagai hasil dari posisinya paska kepresidenannya di proses perdamaian internasional. Sebagai tambahan untuk mempersiapkan kebutuhan berencana bagi misi pemantau pihak ketiga yang dapat dipercaya, dia memberikan fokus utama pada pada rangkaian pendekatan untuk gencatan senjata yang kuat dan mengambil keputusan dan point politik yang sulit ditanggihkan pembicaraannya untuk nanti. Namun, mantranya 'tak ada yang disetujui sampai semuanya disetujui' (nothing is agreed until everything agreed). Ini mendesak kedua pihak muncul dengan kompromi yang perlu, tapi juga keseimbangan yang kreatif, sebagai bagian dari deal yang lebih besar. Untuk menunjukkan keseriusan dan berani mengambil sikap dengan para pihak ia bahkan bepergian ke Jakarta untuk mendesak pergantian aparat militer yang diduga terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia. Dia juga mendemonstrasikan kepada kedua pihak bahwa dia siap untuk menjadi adil dan tegas. Pada akhirnya bagaimanapun para pihak itu sendiri yang harus membuat keputusan yang paling tegas – dan memilih jalan menuju damai.

Mengantarkan perdamaian untuk Aceh

wawancara dengan
Presiden Martti Ahtisaari

Presiden Martti Ahtisaari adalah mantan presiden Finlandia dari tahun 1994 sampai 2000. Pada tahun 2000, ia mendirikan Crisis Management Initiative – CMI, yang ia adalah ketuanya. Saat ini ia adalah Utusan Khusus Sekretaris Jenderal PBB untuk proses penentuan status Kosovo.

Accord: Apakah Anda sudah mengetahui sebelumnya detail-detil dan dinamika konflik Aceh atau mengenal aktor-aktor kuncinya sebelum tsunami Desember 2004?

Presiden Ahtisaari: Hanya secara umum saja. Saya tidak mengetahui secara pribadi aktor-aktornya. Pada bulan Februari 2004 saya dihubungi oleh Farid Husain dan Juha Christensen. Pesan saya pada waktu itu adalah bahwa Pemerintah Indonesia harus mulai berpikir serius tentang hal-hal yang akan ditawarkan yang cukup menarik untuk mengajak pihak lawan ke meja perundingan. Pemilihan umum yang dilaksanakan kemudian pada tahun tersebut—pemilihan umum presiden secara langsung pertama dalam sejarah Indonesia—mengantarkan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden, yang merupakan sinyal sangat positif. Juha kemudian datang menemui saya beberapa hari sebelum Natal 2004 dan menyampaikan bahwa para pihak sudah siap untuk datang ke Helsinki jika saya siap untuk memediasi perundingan mereka. Pada waktu itu telah disepakati bahwa pihak GAM yang berada di Swedia akan datang ke Helsinki sehingga saya dapat mengenal mereka juga. Ini terjadi pada awal Januari 2005.

Di penghujung 1999, Husaini Hassan dari Majelis Pemerintahan Gerakan Aceh Merdeka (MP-GAM) menghubungi pemerintah Finlandia (waktu itu di bawah kepresidenan Anda) untuk melihat kemungkinan Finlandia bersedia membantu negosiasi antara GAM dan Jakarta.

Menarik sekali—dan mungkin dikarenakan oleh banyaknya tuntutan lain—saya tidak ingat bahwa pernah ada hal tersebut pada waktu itu, dan mungkin juga komunikasi dilakukan melalui departemen luar negeri. Pada waktu itu, masyarakat Aceh memantau Kosovo dari dekat, mencari bantuan dan perantara internasional.

Perubahan apa yang terjadi pada 2005 yang memungkinkan adanya kemajuan?

Perubahan yang besar adalah pemerintahan yang baru, yang memasukkan orang-orang yang menonjol yang telah terlibat dalam berbagai pembicaraan gencatan senjata sebelumnya yang difasilitasi oleh Centre for Humanitarian Development (HDC) dan memahami permasalahannya.

Pada saat itu ada mandat yang jelas dengan parameter yang jelas pula. Pada saat itu tersedia waktu untuk berpikir akan berbagai kegagalan di masa lalu. Sejarah sangat berpengaruh—dan waktu sendiri sangat penting untuk memperkuat pilihan dan peluang-



Sumber: Reuters/Lehtikuva Lehtikuva

peluang. Terdapat sebuah kenyataan tertentu mengenai lintasan politik—dan Tsunami menjadi titik bersejarah penting dan sangat tergantung pada membuat perjanjian tersebut dengan benar. Saya agak keras terhadap para pihak dalam beberapa kesempatan. Jika tuntutan-tuntutan yang disampaikan benar-benar tidak mungkin, saya harus mengatakan kepada mereka seperti itu secara pasti. Dalam perundingan-perundingan ini mereka memiliki komitmen untuk menelurkan hasil yang serius.

Apakah pemerintahan baru Indonesia yang memiliki legitimasi dan otoritas politik yang lebih kuat atas militer merupakan faktor yang menentukan keberhasilan perundingan tersebut?

Pemerintahan yang baru sangat penting dan merupakan sebuah terobosan dalam hal peningkatan kredibilitas dan kepercayaan diri. Namun, harus diingat bahwa peran dan perilaku militer Indonesia dalam sejarahnya merupakan bagian dari struktur yang untuk berubah membutuhkan waktu dan berbagai reformasi. Karena institusi ini hanya menerima sebagian pendapatan operasionalnya dari APBN, militer diizinkan untuk meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara lain dan melalui berbagai kegiatan bisnis. Selama beberapa tahun, telah terbangun sebuah jaringan peluang untuk melakukan pemerasan, transaksi dan kesepakatan-kesepakatan bisnis ilegal—dan di Aceh terjadi semacam kompetisi dengan pemberontak dalam hal mendapatkan pemasukan lokal, pajak, dan denda. Tentunya, beberapa perilaku harus dihentikan segera.

Kami menerima informasi detil dari GAM pada musim semi 2005 tentang kekejaman di Aceh yang kemudian mendorong saya untuk datang ke Jakarta pada bulan Mei. Saya menyuarakan keprihatinan saya secara tegas dan menyarankan agar berbagai pihak tertentu yang dapat mengganggu proses perdamaian segera ditarik dari Aceh. Kehadiran mereka akan dapat menyebabkan kegelisahan dan ketidakpercayaan dalam proses negosiasi.

Seberapa pentingkah pemilihan Finlandia sebagai lokasi perundingan?

Adalah penting bahwa perundingan-perundingan tersebut dilaksanakan di luar Indonesia karena beberapa alasan dan ada beberapa poin penting yang menginginkan lokasinya di Eropa. Saya merasakan dari sejak awal bahwa dalam perjanjian apapun pengawasan sangat krusial dan bahwa keterlibatan Uni Eropa (EU) sangat diharapkan. Juga, para pihak perlu diisolasi dari media. Tentunya hal ini tidak selalu dimungkinkan, mengingat kemudahan dan kecepatan komunikasi modern saat ini, namun para pihak telah sepakat untuk berbicara seminimal mungkin kepada media selama proses negosiasi. Baik itu tim mediasi maupun para pihak punya dua pilihan—bersikap manis terhadap pers atau bekerja untuk mencoba menyelesaikan persoalan yang sebenarnya dan menemukan sebuah kesepakatan.

Prinsip mendasar dari perundingan tersebut adalah bahwa 'tidak ada yang disepakati sampai seluruhnya disepakati' (nothing is agreed until everything is agreed) —yang berarti bahwa tidak ada pihak yang berhak mengklaim kemenangan apapun selama proses berlangsung. Semua kesepakatan tercantum di dalam MoU, yang hanya dipublikasikan di akhir perundingan. Apakah formula ini dapat dengan mudah diterapkan pada perundingan-perundingan lain?

Apa yang anda katakan sebagai sebuah 'formula' hanya mungkin jika para pihak sendiri disiplin. Dalam hal ini para pihak bersikap cukup baik: tidak terjadi kebocoran dan terlihat keseriusan mereka. Kebijakan seperti ini, pada akhirnya, memperlihatkan apakah negosiasi-negosiasi yang dilakukan benar-benar sebuah alat untuk mencapai tujuan (penghentian kekerasan untuk sebuah hasil yang damai) atau sebuah kendaraan untuk memperoleh kemenangan dan persengketaan yang lebih besar lagi. Sampai derajat tertentu banyak isu-isu yang penuh perdebatan saling terkait satu sama lain, dan terdapat tarik ulur dalam memberi dan menerima selama proses negosiasi. Oleh sebab itu, kebutuhan akan perlunya bekerja sama menuju pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan penuh sebelum mengklaim kemajuan.

CMI sering mengemukakan bahwa seorang mediator harus mengetahui di mana posisinya dalam sebuah negosiasi. Apakah ini berarti bahwa Anda memformulasikan hasil dengan visi yang lebih Anda sukai?

Membawa negosiasi di sini adalah seperti memastikan bahwa penumpang aman daripada memastikan tujuan akhir itu kemana. Sebagaimana yang saya sebutkan di dalam buku *Making Peace (Menciptakan Perdamaian)*, seorang negosiator yang baik adalah seperti seorang pemandu di pelabuhan, mengingatkan orang-orang akan tempat-tempat yang harus dihindari agar tidak kandas. Saya agak kritis terhadap proses-proses yang tidak berkesudahan di mana keterlibatan pihak ketiga menjadi kendaraan baru bagi konflik itu sendiri. Realisme itu penting. Jelas bahwa pemerintah tidak akan menawarkan kemerdekaan dan saya harus bekerja bersama GAM tentang bagaimana mereka bisa meraih apa yang mereka inginkan. Bagaimana mereka bisa mencapai hal-hal maksimal yang mungkin didapatkan seandainya mereka bisa merdeka. Tugas saya adalah menguji apakah suatu kesepakatan bisa dicapai dengan basis seperti itu. Hasilnya adalah alternatif lain yang terbaik yang bukan kemerdekaan dan ini perlu secara kuat dijamin dengan pengaturan hukum yang sesuai.

Sering disebutkan bahwa ini adalah perundingan-perundingan yang tidak berimbang atau asimetris. Tantangan bagi mediator adalah bagaimana cara yang terbaik untuk mencapai kesepakatan yang adil bagi kedua belah pihak. Mandat yang jelas juga menyiratkan kerangka waktu yang jelas. Jika ada kebutuhan dan alasan yang tulus untuk memperpanjang, ini masih dapat diterima. Namun tentunya hal ini tidak boleh menjadi proses yang tidak berkesudahan atau terus berlanjut selamanya.

Apakah pengalaman pribadi Anda yang juga berhasil menggandeng ASEAN dan EU untuk terlibat dalam Misi Pemantau Aceh (Aceh Monitoring Mission – AMM)? Seberapa pentingkah badan ini dan apakah banyak pengawasan langsung internasional akan lebih membantu saat ini?

Satu hal yang sejarah ajarkan kepada kita adalah organisasi non-pemerintah (lembaga swadaya masyarakat) sebaiknya tidak menjadi pemantau kesepakatan perdamaian. Pada awalnya, peran pengawasan Uni Eropa (EU) merupakan ide utamanya. Kita perlu mengetahui siapa yang dapat melakukan apa—apa yang seseorang dapat lakukan dan apa yang tidak. Tidak ada pembahasan mengenai keterlibatan PBB setelah pengalaman di Timor Timur. Pemerintah Indonesia tidak ingin menginternasionalisasikan permasalahan Aceh—

bagi mereka ini adalah persoalan dalam negeri Indonesia. Pemerintah Indonesia melihat secara konstruktif peran ASEAN, dan kombinasi EU dan ASEAN terbukti dapat diterima dan berhasil dengan baik.

Semula saya berpikir bahwa AMM terlalu awal meninggalkan Aceh. Misi ini sudah mendapatkan perpanjangan waktu yang dibutuhkan untuk operasionalnya. Berada di Aceh terlalu lama juga tidak baik. Jangka waktu yang diperlukan bagi pengawasan internasional merupakan keputusan yang sulit. Adalah penting agar pengaturan politik yang baru bergerak maju, dan bahwa mekanisme yang telah disepakati bisa berjalan dan dapat mengantarkan perdamaian. Sebagai contoh, pemilihan umum di Aceh merupakan titik penting dalam hal pemindahan tanggung jawab. Uni Eropa dan ASEAN memang tidak secara resmi hadir di Aceh saat ini sebagai pemantau namun hubungannya tetap berlanjut.

Sekadar kilas balik, memungkinkankah persoalan amnesti dan reintegrasi dapat diartikulasikan dengan lebih baik dalam MoU sehingga dapat menghindari berbagai kesalahpahaman dan ketidaksepakatan?

Berbagai mekanisme terkait amnesti secara garis besarnya telah berjalan. Untuk reintegrasi, saya percaya bahwa akan bermanfaat jika ada kepemilikan lokal terhadap isu-isu seperti ini dalam hal mendefinisikan istilah-istilah dan proses. Dalam masyarakat kita sendiri pembentukan kebijakan tidak selalu merupakan proses yang mulus dan lurus—para pemimpin dan aktor-aktor politik berdebat, partai politik terpecah, politik figur dapat mendominasi dan aliansi dapat muncul dan hilang. Hal penting dalam pengimplementasian MoU adalah bahwa pemerintah Indonesia dan GAM harus melaksanakan apa yang mereka telah janjikan untuk dilaksanakan. Selanjutnya adalah bahwa kita harus menekankan penegakan hukum dalam proses pembangunan yang demokratis. Untuk menjamin penghargaan terhadap hak asasi manusia, kita harus memiliki aturan hukum.

Apakah ada pelajaran yang harus diambil oleh pihak ketiga mengenai kondisi-kondisi dalam pengambilan keputusan untuk penerapan perjanjian-perjanjian, terutama ketika perjanjian tersebut ringkas dan umum?

Sangat penting untuk membuat struktur hukum yang benar. Hal ini telah terbukti benar untuk amnesti dan reintegrasi dan akan menjadi tantangan yang berkelanjutan dalam hal pengelolaan pendapatan minyak dan gas.

Saya sudah mengacu pada pentingnya pemerintah Indonesia untuk melaksanakan apa yang sudah dijanjikan. Para pemimpin politik sebaiknya tidak memanfaatkan parlemen sebagai selubung untuk tidak mengacu pada MoU dalam semangatnya. Pendampingan, tindak lanjut di level atas dan peran pembimbingan benar-benar sangat penting. Kita dapat belajar dengan lebih baik tentang bagaimana memberikan pendampingan tidak langsung ketika pada saat yang bersamaan menyerahkan tanggung jawab yang sebenarnya kepada para pihak.

Dalam kaitannya dengan terobosan dalam perundingan Helsinki, dalam perundingan Aceh, apa yang dapat Anda sampaikan terkait perimbangan antara keahlian Anda sebagai mediator dan 'kematangan' yang ingin diselesaikan?

Tentunya konflik ini sudah lebih 'matang' pada tahun 2005 daripada di tahun 2000. Saya menyertakan sedikit banyak pengalaman masa lalu ke dalam perundingan, tapi keberuntungan itu juga penting. Dengan semua keahlian yang ada di dunia ini, saya tidak mampu membuat proses mediasi 'hamil' dalam hal melahirkan buah perdamaian. Para pihak tersebut sendirilah yang harus melakukan hal ini. Kalau para pihak yang bertikai itu sendiri sudah siap untuk melahirkan bayi proses perdamaian, kemudian mediator adalah bidan yang membantu kelahiran tersebut, sebut saja demikian.

Saya ingin menekankan kenyataan bahwa seseorang sebaiknya tidak menangani hal-hal seperti ini sendiri. Saya merasa beruntung bisa bekerja dengan orang-orang hebat. Rekan-rekan saya dari CMI ikut memainkan peran penting. Banyak juga pihak-pihak yang bekerja di belakang layar yang sangat mendukung: Sekjen PBB Kofi Annan, Javier Solana dan Benita Ferrero-Waldner dari Uni Eropa dan para stafnya, Olof Palme Centre, dan banyak lagi negara-negara dan pusat-pusat penelitian. Berbahaya jika kita memisahkan peran dan tanggung jawab, tidak bekerja sama sepenuhnya, dan tidak memanfaatkan berbagai keahlian yang ada. Namun dalam kasus ini terdapat dukungan dan Uni Eropa bertindak dan merespon secara cepat dan profesional.

Harus selalu diingat alasan kita berada dalam bisnis seperti ini. Untuk menyelesaikan berbagai persoalan.

Mengapa perdamaian di Aceh berhasil?

Hamid Awaluddin

Hamid Awaluddin merupakan ketua tim negosiasi Pemerintah Indonesia selama proses perundingan Helsinki dan juga Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Saat ini, ia adalah Duta Besar Indonesia untuk Federasi Rusia.

Aceh hari ini adalah tempat yang damai. Tidak ada suara senjata. Para perempuan juga tidak ada lagi yang menjadi janda karena kekerasan politik. Anak-anak bebas menggapai mimpi mereka untuk memiliki masa depan yang lebih cerah karena mereka bisa bersekolah. Perekonomian berjalan dengan baik. Berbagai interaksi sosial tidak terganggu. Masyarakat Aceh telah memilih para pemimpin mereka melalui pemilu lokal yang bebas, demokratis, dan adil. Garis yang jelas antara 'kami' dan 'mereka' sudah dihapus—kita sekarang hanya punya satu garis tegas, 'kita'. Realitas-realitas ini merupakan mimpi di siang bolong selama tiga dekade konflik berdarah. Realitas tersebut menjadi mungkin pada bulan Agustus 2005 di Helsinki dengan perjanjian damai yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dan para pemimpin Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Singkatnya, perbedaan-perbedaan di masa lalu telah diatasi untuk mencapai dispensasi di masa depan yang sesuai.

Tawaran pemerintah

Ada beberapa alasan mengapa perdamaian di Aceh bisa tercapai. Pertama, pemerintah melangkah menuju meja perundingan dengan rencana aksi yang jelas dan tawaran-tawaran yang beralasan. Ketika itu dimulai dengan tawaran pemberian amnesti kepada GAM, yang memungkinkan anggota mereka yang dipenjara dan ditahan dibebaskan dua minggu setelah penandatanganan perjanjian damai. Semua tuntutan hukum atas para aktivis GAM akan dihapuskan dan mereka yang tinggal di luar negeri dapat kembali ke kampung halamannya tanpa syarat. Pemerintah menahan sekitar 2700 terpidana dan tahanan politik. Sekarang mereka telah bebas.

Bersama dengan ini, pemerintah menawarkan program-program ekonomi yang konkret. Pemerintah Aceh diizinkan untuk mendapatkan 70 dari pendapatan daerah Aceh. Pendapatan ini tidak diragukan lagi mendorong ekonomi ke depan yang hancur semasa konflik. Persentase pendapatan yang tinggi seperti itu tidak pernah terbayangkan selama masa perang. Secara singkat, ketidakadilan dalam hal pembagian pendapatan penyeban dari tiga dekade konflik berdarah. Ini semua sekarang telah berakhir. Aceh sekarang sedang membangun ekonomi yang lebih baik.

Dampak Tsunami

Tsunami yang meluluhlantakkan Aceh dan menyebabkan hilangnya hampir 200.000 nyawa manusia menjadi faktor lain yang membawa pada keberhasilan. Tsunami menciptakan kesamaan pandangan yang memungkinkan Pemerintah Indonesia dan GAM untuk memulai negosiasi perdamaian. Kedua belah pihak merasa prihatin



Menteri Informasi dan Komunikasi, Sofyan Djalil (L), dan Menteri Hukum dan HAM, Hamid Awaluddin, berbicara secara serius residen duta besar Indonesia untuk Helsinki, Mei 2005.

Sumber: Reuters/Lehtivuka Lehtivuka

terhadap mereka yang menderita. Kedua belah pihak menyadari bahwa menolong korban Tsunami jauh lebih penting daripada melanjutkan konflik. Selain itu, komunitas internasional hadir di Aceh untuk tujuan-tujuan kemanusiaan, jadi kedua belah pihak enggan untuk terus berperang. Kesedihan seperti ini mengubur keinginan untuk bertempur.

Komitmen tingkat tinggi

Alasan berikutnya untuk keberhasilan tersebut adalah komitmen penuh dari pemerintah untuk menghentikan konflik bersenjata ini melalui cara-cara tanpa kekerasan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meyakinkan militer untuk mendukung perundingan damai tersebut. Wakil Presiden Yusuf Kalla melakukan berbagai inisiatif, mulai dari membuat garis besar rencana perundingan sampai melobi parlemen. Mereka

berdua bekerja sama untuk menghentikan perang tersebut. Keduanya percaya bahwa perdamaian adalah kendaraan terbaik untuk mengatasi perbedaan-perbedaan di masa lalu. Sebagai seorang pengusaha, Wakil Presiden melakukan perhitungan-perhitungan dalam hal untung rugi dari melanjutkan perang. Faktor berikutnya adalah dukungan dari angkatan bersenjata. Pada awalnya, pesimisme membayangi perundingan damai tersebut. Orang percaya bahwa militer akan menjadi kendala bagi perdamaian, karena dengan ini mereka akan kehilangan keuntungan ekonomi yang mereka dapatkan dari berperang. Hal ini salah. Saya mendapatkan dukungan penuh dari Panglima TNI, Jenderal Endiartono. "Cukup sudah berperang". Angkatan bersenjata juga kehilangan banyak personilnya dalam pertempuran. "Tidak ada pemimpin yang bersedia mengorbankan anak buahnya, kata Endiartono.

Dukungan Internasional

Dukungan internasional merupakan kunci dari keberhasilan tersebut. Wakil Presiden Kalla mengundang Duta Besar Amerika Serikat, Inggris, Swedia, Finlandia, Jepang, Australia dan Singapura dan meminta mereka untuk mendukung rencana tersebut. “Mohon diminta kepada pemerintah Anda untuk mendekati dan menekan pemimpin-pemimpin GAM yang tinggal di Swedia untuk mau bersedia ikut dalam perundingan damai,” sebut Kalla kepada para duta besar. “Anda semua ada di Aceh saat ini untuk alasan-alasan kemanusiaan, membantu masyarakat Aceh setelah tsunami, namun upaya Anda tersebut tidak bisa efektif kalau senjata masih berasap dan suplai makanan dihadang. Anda tidak dapat membangun jalan dan jembatan jika tidak ada jaminan bahwa Anda tidak akan diculik. Keberhasilan misi Anda di sini sangat tergantung pada dukungan untuk proses perundingan dan menciptakan perdamaian di Aceh,” lanjut Kalla. Taktik ini berhasil dengan baik.

Kepemimpinan mediator, Martti Ahtisaari, tepat dan tegas. Dia tidak pernah membiarkan salah satu pihak untuk mendiskusikan isu-isu selain yang ia sediakan dalam agenda dan jadwal. “Satu-satunya agenda dan kendaraan yang kami miliki adalah otonomi khusus, tidak ada yang lain,” katanya. Ahtisaari juga dengan mudah mampu memilih kata-kata yang sesuai untuk menghindari sensitivitas kedua belah pihak. Ia memiliki keberanian untuk mengatakan kepada kedua belah pihak: “Jangan membuang waktu saya jika Anda datang ke tempat saya hanya untuk saling mencaci satu sama lain. Anda datang ke sini untuk mencari solusi, bukan untuk mengutuk.” Selanjutnya, Ahtisaari mengatakan, “jika Anda terus berbicara mengenai ide kemerdekaan, silakan tinggalkan ruangan saya dan jangan pernah kembali lagi. Namun ingat, Anda tidak akan pernah bisa meraih apa yang Anda impikan. Tidak dalam dalam seumur hidup saya. Saya akan menggunakan semua otot-otot saya untuk mempengaruhi Eropa dan seluruh dunia untuk mendukung Anda. Anda tidak akan pernah merdeka.”

Rancangan Perundingan

Kesepakatan tentang ‘kebijakan tutup mulut’ selama tujuh bulan perundingan menyumbang secara signifikan terhadap pencapaian perdamaian. Baik pemerintah maupun GAM tidak diizinkan untuk membocorkan informasi kepada media mengenai isu-isu substantif yang sedang didiskusikan. Kedua belah pihak mematuhi kebijakan ini, sehingga perundingan damai terus berlanjut tanpa banyak diinterupsi oleh isu-isu kontroversial yang tidak perlu di media. Kebijakan ini mencegah media dari membentuk dan memprovokasi debat yang tidak membantu.

Bersamaan dengan hal ini, format dari proses perdamaian—perundingan langsung dan informal—memainkan peran yang penting. Perundingan langsung artinya kedua belah pihak dapat melihat satu sama lain dan berbicara secara langsung, dari hati ke hati. Kedua belah pihak dapat saling menatap mata satu sama lain. Pesan-pesan tidak disampaikan oleh pihak ketiga, namun disampaikan langsung oleh masing-masing. Sehingga kedua belah pihak tidak datang dengan interpretasi tapi kesimpulan.

Kunci lain dari kesuksesan proses tersebut adalah kesetiaan pengikut GAM dalam mematuhi komando pemimpin mereka yang melakukan perundingan damai. Tidal ada satu korban pun selama perundingan damai. Hal ini merupakan bantuan yang sangat besar untuk memungkinkan perundingan berlanjut dan mencapai kesepakatan.

Akhirnya, keinginan dan kemampuan kedua belah pihak untuk menjaga hubungan personal juga krusial. Tidak ada satu pun isu sulit yang tidak bisa diselesaikan. Hubungan personal yang dalam dan pembicaraan terus-menerus memungkinkan kita untuk mencari solusi dari isu-isu yang tidak terpecahkan dari meja perundingan.

Perundingan Helsinki

sebuah perspektif dari
juru runding Gerakan
Aceh Merdeka

M. Nur Djuli and Nurdin Abdul Rahman

M. Nur Djuli adalah juru runding GAM dalam perundingan damai Helsinki dan saat ini adalah Ketua Harian Badan Reintegrasi-Damai Aceh.

Nurdin Abdul Rahman adalah perunding GAM dalam perundingan damai Helsinki dan sekarang adalah Bupati Bireuen.

Bibit perundingan Helsinki telah ditanam segera setelah gagalnya perundingan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia yang dimediasi oleh Centre for Humanitarian Dialogue (HDC) pada bulan Mei 2003. Di tengah penetapan darurat militer segera setelahnya di Aceh, para pemimpin GAM tetap berkomitmen untuk perundingan damai sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan konflik. Namun, kesempatan untuk merealisasikan hal ini muncul dari sumber yang tak terduga. Segera setelah gagalnya pembicaraan tersebut, pengusaha Finlandia, Juha Christensen menghubungi GAM untuk penawaran menjadi mediator baru. Pimpinan GAM di Stockholm, Swedia, awalnya menanggapi hal ini dengan dingin karena mereka masih berharap HDC mampu membujuk Indonesia untuk kembali ke meja perundingan, dan Christensen tidak dikenal dalam bidang resolusi konflik.

Inisiatif baru akhirnya mengarah pada perundingan karena dua alasan. Pertama, Christensen tidak hanya memiliki hubungan yang sangat dekat dengan pemimpin Indonesia (terutama Jusuf Kalla, terpilih sebagai wakil presiden pada Desember 2004), namun juga mampu membawa orang berpengaruh yaitu mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari dengan Crisis Management Initiative (CMI)-nya untuk mendukung mediasi. Kedua, Tsunami yang terjadi bulan Desember 2004 memberikan alasan yang kuat bagi komunitas internasional untuk meyakinkan Jakarta agar mau berunding. GAM juga beranggapan bahwa tidak ada alternatif lain selain mengambil jalan apapun yang tersedia untuk mengakhiri perang, dan menyatakan gencatan senjata sepihak tiga hari setelah Tsunami untuk memberikan kesempatan bagi bantuan darurat paska bencana. Dengan inisiatif HDC, keterlibatan komunitas internasional menjadi di batasi, sebuah masalah yang dalam proses Helsinki berupaya untuk dihindari.

Mengatasi awal yang sulit

Putaran pertama perundingan Helsinki berjalan lumayan buruk. Sebagai juru runding GAM kami menganggap bahwa Presiden Ahtisaari sedikit sekali pengetahuannya tentang Aceh atau karakter orang Aceh dan bahwa dasar pemikiran perundingan tersebut adalah bahwa kami adalah pemberontak yang harus kembali ke pangkuan ibu pertiwi. Ahtisaari memulai dengan mengatakan kepada kami bahwa perundingan ini bukan perundingan antara pihak yang sejajar, bahwa pemerintah Republik Indonesia diakui dan kami tidak, dan bahwa, "Saya tidak mau mendengar tentang kemerdekaan atau referendum, kita akan mendiskusikan penerimaan Anda tentang status otonomi. Jangan buang-buang waktu Anda mencoba untuk menyusun ide-ide kemerdekaan



Nur Djuli, Bakhtiar Abdullah, dan Damien Kingsbury melakukan wawancara di Espoo, Finlandia, 31

Mei 2005.

Sumber: Reuters/Lehtivuka Lehtivuka

atau referendum—kalau Anda ingin melakukan itu sebaiknya Anda kembali saja ke mana pun asal Anda.” Kami terus menyatakan pada Ahtisaari bahwa kami adalah tamunya dan jika kami tidak disukainya kami siap untuk berkemas dan pergi ke tempat lain. Dalam pikiran kami waktu itu, kami mempunyai pilihan bahwa orang-orang Norwegia telah melakukan beberapa pendekatan kepada kami untuk menjadi orang tengah seperti mereka sedang lakukan untuk Sri Lanka.

Segera menyadari kekeliruannya, Ahtisaari meminta maaf di hari kedua atas ‘kekasaran’-nya, namun tidak dapat mencegah putaran ini berakhir dengan kegagalan ketika Indonesia menolak tawaran kami untuk sebuah gencatan senjata dan bersikeras agar kami menerima status ‘otonomi’. Jika kata-kata

‘merdeka’ dan ‘referendum’ tabu bagi Indonesia, kami juga alergi terhadap ‘otonomi,’ yang bagi kami mewakili sebuah sistem yang menjijikkan dari operasi brutal dan impunitas atas pembunuhan, pemerkosaan, penghilangan orang, pembantaian, dan berbagai bentuk kebrutalan lainnya. Kami tahu bahwa masyarakat di Aceh tidak akan menerima undang-undang otonomi lain lagi. Namun, kami telah siap dengan hirarki rencana yang bisa menjadi cadangan. Rencana A mengusulkan agar Jakarta menerima penghentian permusuhan selama 15 tahun, dalam waktu itu Indonesia bisa membangun Aceh sebaik mungkin—melapisi Aceh dengan emas, kata kami—namun setelah itu Aceh diperbolehkan untuk melakukan referendum. Proposal ini ditolak oleh pihak Indonesia yang mengatakan bahwa GAM akan menggunakan masa untuk untuk mengkonsolidasikan

kekuatannya dan pada akhirnya akan melanjutkan upaya untuk merdeka.

Pada hari pertama perundingan putaran kedua, kami memutuskan bahwa jika kami bersikeras atas proposal tersebut, perundingan damai ini akan gagal. Pada malam harinya, kami berkomunikasi dengan komandan-komandan GAM di lapangan, menjelaskan bahwa Rencana A tidak akan membuahkan hasil. Kami menunggu selama enam jam untuk mendapatkan keputusan dari lapangan mengenai Rencana B. Rencana B menawarkan 'pemerintahan sendiri' untuk Aceh—terminologi yang memungkinkan delegasi kami untuk mengambil risiko ke dalam dengan adanya landasan baru dalam hubungan dengan Indonesia dengan tidak menerima undang-undang otonomi yang tidak adil. Dalam banyak cara, pemerintahan sendiri adalah kata lain dari otonomi, namun tanpa konotasi yang menjijikkan. Secara tidak sengaja, pada malam yang sama Ahtisaari berbicara di televisi Finlandi dan mengatakan bahwa ada peluang sangat besar untuk terciptanya perdamaian di Aceh kalau Aceh diberikan pemerintahan sendiri. Sebelumnya, kami tidak yakin apakah kata tersebut dalam bahasa Finlandia yang digunakannya adalah pemerintahan sendiri (*self-government*) atau penentuan nasib sendiri (*self-determination*). Jadi kami mengundang Ahtisaari ke ruangan kami pada hari kedua dan menanyakan apa yang ia maksud, dan ia mengatakan bahwa yang dimaksud adalah pemerintahan sendiri. Kami menangkap terminologi tersebut sebagai karunia Tuhan dan mengejarnya tanpa lelah, mulai dengan menolak terminologi-terminologi terkait lainnya seperti 'gubernur' dan 'bupati'. Ada penolakan yang keras dari Sofyan Djalil dari pihak Indonesia, dan di Jakarta tim ini mendapatkan kritik yang berat dari oposisi, dari kalangan militer dan DPR. Media, bagaimana pun juga, menyebutkan proposal GAM 'cemerlang' dan menarik dukungan publik yang luar biasa. Akhirnya pihak Indonesia menerima pemerintahan sendiri secara prinsip dan kami mulai membahas apa maksudnya dalam praktik.

Terdapat satu faktor krusial lain yang membuat kemajuan ini dimungkinkan: pada putaran pertama Ahtisaari melontarkan sebuah pernyataan yang membuat kami mau kembali ke meja perundingan tanpa menerima tuntutan Indonesia untuk otonomi dan untuk Indonesia melanjutkan perundingan tanpa harus kehilangan muka: "Tidak ada yang disepakati sampai semuanya disepakati." Pernyataan ini menjadi sangat membantu ketika kami menggali isu-isu yang sulit seperti pemerintahan sendiri, karena ini berarti bahwa kalau satu agenda belum mencapai kesepakatan, seluruh hal menjadi tidak dapat diterima.

Membuat kemajuan

Seiring terus berlangsungnya perundingan, kedua belah pihak menjadi lebih bersahabat dan kami menjadi lebih mudah untuk bernegosiasi secara langsung dengan pihak Indonesia tanpa campur tangan Ahtisaari, yang sebelumnya memiliki kebiasaan menanggapi ketika kami mengajukan pertanyaan kepada pihak Indonesia.

Delegasi kami juga terus mengambil inisiatif, bekerja keras sampai dini hari sehingga setiap pagi kami selalu siap dengan berbagai proposal. Kami memiliki keuntungan karena jumlah delegasi kami yang sedikit, ketika Indonesia kelihatannya diatur oleh berbagai kepentingan di Jakarta: sekitar enam kementerian, polisi, dan militer dilibatkan. Keputusan mereka lambat dan tidak praktis dan pertentangan di dalam mereka lumayan terlihat jelas, terutama antara tim Wakil Presiden dan mereka yang berasal dari Departemen Luar Negeri atau militer. Jadi kami mengambil alih inisiatif dengan mengajukan dasar yang baru dan Indonesia pada prinsipnya harus menyetujui, tidak setuju atau mengubah tuntutan kita. Hal ini adalah model kebalikan dari perundingan Jenewa dan Tokyo, ketika kami pada dasarnya hanya menerima proposal pemerintah atau mediator.

Terjadi krisis kecil ketika—mungkin sebagai akibat dari tekanan militer dan persoalan-persoalan politik dan hukum kepala tim delegasi Indonesia—Hamid Awaluddin mengatakan dalam sebuah wawancara dengan media bahwa Indonesia masih bersikeras GAM menerima undang-undang otonomi yang telah ada. GAM segera menyatakan kegagalan perundingan damai, namun untungnya persoalan ini dapat diselesaikan melalui konsultasi. Juga dikonfirmasi bahwa militer harus menarik perwakilannya, Brigadir Jenderal Safruddin Tippe, keluar dari tim pendukung perdamaian dari kubu Indonesia, memberi tanda bahwa semakin berkembangnya keretakan di dalam delegasi Indonesia. Di Jakarta militer dan orang-orang departemen luar negeri meningkatkan retorika mereka menentang perundingan tersebut, khususnya tentang konsesi Indonesia untuk mengizinkan status pemerintahan sendiri bagi Aceh.

Ciptakan atau hancurkan

Kalimat 'tidak ada yang disepakati sampai semua disepakati' (nothings is agreed untill everything is agreed) mencapai puncaknya pada perundingan putaran kelima ketika kami mendiskusikan isu yang paling berat: isu keamanan dan partai politik lokal.

Dalam hal keamanan kami mengalami kebuntuan dalam hal jumlah pasukan yang masih dapat tinggal di Aceh: awalnya kami mengusulkan 4.000 dan Jakarta

menawarkan 25.000. Bahkan di provinsi terbesar dan padat penduduknya di Indonesia sekalipun tidak pernah lebih dari 6000, jadi kami terkejut ketika para mediator mengungkapkan bahwa jumlah pasukan yang diusulkan untuk tetap berada di Aceh adalah 14,700 dan 9200 polisi. Selanjutnya, meskipun ini adalah pasukan 'organik jelas bagi kami bahwa hanya diperlukan merubah rencana pada seragam mereka untuk yang 'non organik' menjadi 'organik.' Setelah argumen-argumen yang berkepanjangan dan memanas kami memilih untuk menerima angka-angka ini setelah adanya kepastian yang kuat dari CMI bahwa Misi Pemantau Aceh (AMM) akan memastikan tentara hanya sebagai kepentingan pertahanan luar. Kalau seandainya kami memutuskan untuk menolak tawaran ini, perundingan damai akan menemui jalan buntu.

Isu yang sulit lainnya adalah penolakan Indonesia untuk mengizinkan pembentukan partai politik lokal di Aceh karena alasan konstitusional. Cabang dari partai politik nasional, menurut pihak Indonesia, adalah partai lokal. Namun bagi kami ini semua masih partai politik nasional dan memiliki partai lokal merupakan isu 'yang tidak bisa ditawar' bagi kami. Jadi pada satu titik kami mengemas komputer dan mengatakan kepada Juha bahwa kami akan meninggalkan perundingan. Juha secara dramatis bersikeras bahwa dia mempunyai hak untuk menahan kami sampai pukul 5 sore dan menolak untuk menyediakan transportasi bagi kami untuk ke kota. Dengan tetap pada pendirian kami, kami memberikan kesempatan terakhir kepada Indonesia untuk memberikan sebuah jawaban ya atau tidak atas tuntutan kami. Mereka kemudian menawarkan — 'partai lokal dengan karakteristik nasional', yang kami tolak juga hingga akhirnya Sofyan Djalil menelepon Wakil Presiden Yusuf Kalla dan mendapatkan perintah langsung untuk menerima partai lokal sebagaimana kami hendaki dan kami juga menerima sebagai tambahan 'partai lokal berbasis nasional'.

Pada pukul 11 di hari ketiga dari putaran kelima kami meletakkan inisial pada Nota Kesepahaman (MoU).

Proses tersebut dalam perspektif

Hampir tiga tahun berlalu, perdamaian berlangsung dengan baik, di tengah beberapa insiden buruk melibatkan eks-milisi, beberapa perselisihan internal GAM dan reintegrasi eks-kombatan yang masih jauh dari selesai.

Tentu saja kami tidak dapat mengamankan seluruh tuntutan kami di Helsinki. Ketika sekarang kita bisa melihat kebelakang dengan berdasarkan pengalaman yang sudah kita lalui, ada beberapa hal yang kami seharusnya bisa pastikan di berikan untuk Aceh, seperti kesempatan lebih untuk memutuskan kebijakan fiskal sendiri—saat ini semua pajak ditentukan oleh Jakarta.

Ini adalah beberapa area yang kami tuntut namun tidak berhasil. Kami juga berharap bisa menyetujui bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang berlangsung sebelum kesepakatan tersebut akan diselidiki, tidak hanya apa-apa yang terjadi di masa depan. Semoga sebagian jenderal yang terlibat masih akan berhadapan dengan keadilan, karena lebih banyak tekanan kepada mereka dari dalam Indonesia, terutama dari generasi yang baru, muda, dan terdidik.

Kami harus menerima bahwa apa yang telah disepakati dan akan berhati-hati agar tidak memicu ketegangan-ketegangan baru. Namun masih terdapat klausul dalam MoU yang belum terakomodasi oleh Undang-undang Pemerintahan Aceh (LoGA) yang diciptakan khusus untuk menerapkan MoU, seperti peran militer, distribusi sumber daya, pembagian otoritas antara Jakarta dan pemerintah Aceh. Pemerintah sepertinya juga ingin mengatur cara reintegrasi anggota GAM ke dalam masyarakat, mempertanyakan penggunaan nama dan logo partai tersebut. Hal ini akan berbahaya jika ini mencegah GAM dari membentuk partai politik dalam waktu yang mencukupi untuk Pemilu 2009. Bahwa GAM tidak lagi tertarik dengan perjuangan bersenjata seharusnya sudah cukup sebagai kemenangan pemerintah, tidak sebaliknya justru terus memberikan tekanan kepada musuhnya dulu. Harus ada ketulusan dan mengurangi kecenderungan untuk akal-akalan jika kita ingin perdamaian ini abadi.

Perspektif tentang proses perdamaian Aceh

Nashiruddin adalah kepala perwakilan GAM dan perunding selama Jeda Kemanusiaan dan Persetujuan Penghentian Permusuhan



Persetujuan perdamaian adalah sebuah kenyataan dan menurut saya para anggota GAM menerima itu. Benar kami bisa berjuang, tapi kami tidak yakin bahwa kami akan menang dalam perang. Perang seperti apa itu? Hanya perang untuk perang. Kita punya MoU, jadi kenapa tidak kita menggunakan waktu kita untuk belajar bagaimana mengatur negara kita, daripada bertarung dan berperang.

Misi pemantau Aceh sudah melakukan pekerjaan yang bagus tapi meninggalkannya terlalu cepat. Mereka tidak mau mengambil berbagai risiko. Mereka ingin menunjukkan bahwa mereka sudah melakukan tugas yang baik dalam waktu yang sangat singkat – dan mereka pikir jika mereka tinggal disini lebih lama, kesuksesan misi mereka akan dipertanyakan!

Langkah utama yang diperlukan sekarang yakni melaksanakan persetujuan tersebut dan mensosialisasikannya – karena banyak orang tidak tahu detail-detail MoU. Tanpa sosialisasi MoU, mungkin kelompok lain akan datang dengan ide-ide yang bisa merusak perdamaian, sebuah kelompok yang membicarakan tentang kemerdekaan dan mengajak masyarakat untuk mengikuti mereka. Juga masyarakat mendapat manfaat dari perdamaian. Ini penting, karena jika mereka beruntung, mungkin kemudian mereka tidak akan dibujuk oleh kelompok-kelompok tertentu. Kuncinya adalah ekonomi dan keadilan politik.

Kita berharap para kelompok garis keras tidak menang pemilu 2009 di Indonesia. Hal itu akan mempengaruhi proses perdamaian, tapi itu juga akan tergantung pada komunitas internasional dan tekanan mereka terhadap Indonesia. Komunitas internasional tidak hanya berpikir tentang perdamaian, tapi mereka juga tertarik dengan apa yang bisa mereka dapatkan dari perdamaian – itulah manusia, itu alami.

Mukhtar Hassan, dari Jangka Bireuen



Saya seorang guru, tapi kemudian saya bergabung dengan GAM. Proses perdamaian sudah membawa keamanan, tak ada lagi rasa takut. Seperti yang lain, saya sudah bisa pulang ke rumah, untuk memulai pekerjaan saya. Tanpa berperang, saya bisa bekerja.

Sudahkah proses tersebut membawa keadilan? Jika kita berbicara tentang keadilan, tidak, itu bukan adil, dunia bukan tempat untuk adil. Bagaimanapun, jika semua poin dalam persetujuan perdamaian dilaksanakan sepenuhnya, saya akan senang dengan proses tersebut. Tapi kuncinya adalah bahwa semua poin harus dilaksanakan, khususnya di pemberdayaan ekonomi para mantan pejuang. Disamping ekonomi, harus ada fasilitas pendidikan bagi anak-anak yatim dan bantuan bagi keluarga mantan pejuang. Itu akan membuat banyak mantan pejuang GAM senang dan bisa menghapus kenangan masa lalu.

Dalam masa reintegrasi, dalam prakteknya ada diskriminasi. Sebagian beruntung dan sebagian tidak mendapat dukungan sama sekali. Saya belum senang karena saya ingin seluruh kelompok masyarakat Aceh dibantu. Ekonomi harus diperuntukkan untuk meningkatkan penghasilan per kapita, pendidikan, dan kualitas hidup masyarakat lokal. Tanpa ini akan ada masalah jangka panjang. Banyak proyek bantuan ekonomi harus di organisir. Saya berharap itu akan dilaksanakan.

Saya masih berkomunikasi dengan para sahabat mantan GAM saya. Tapi aktifitas saya sekarang lebih untuk meningkatkan taraf hidup saya. Apa yang saya inginkan bagi diri saya dan orang lain dalam waktu jangka panjang yakni yang pemimpin Aceh bertanggungjawab dalam mengatasi masalah kemiskinan di Aceh, tanpa ada jarak antara penduduk desa dan area perkotaan. Tidak ada lagi pengulangan kejadian buruk di masa lalu. Aceh sangat kaya, kita berhak menerima yang lebih baik.

Brussels 'di belakang layar' proses perdamaian Aceh

Antje Herrberg



Kantor Pusat Komisi Eropa di Brussels.

Sumber: Reuters/Francois Lenoir

Antje Herrberg adalah Direktur Kebijakan Eropa pada Inisiatif Pengelolaan Krisis (Management Initiative - CMI) 2004-2007. Beliau saat ini merupakan penasihat senior untuk mediasi di CMI dan konsultan untuk berbagai inisiatif. Baru-baru ini, ia mengambil bagian dalam pembentukan Forum Eropa untuk Mediasi dan Dialog Internasional.

Ketika sangat banyak yang ditulis terkait perundingan damai Aceh yang dilaksanakan di Helsinki dengan dukungan Inisiatif Pengelolaan Krisis atau Crisis Management Initiative (CMI), hanya sedikit yang mengungkapkan bagaimana Uni Eropa terlibat dalam mendukung inisiatif ini. Setelah penandatanganan MoU pada Agustus 2005, Uni Eropa melakukan terobosan baru dengan meluncurkan Misi Pemantau Aceh (Aceh Monitoring Mission - AMM) yang merupakan kerja sama Uni Eropa yang pertama kalinya dengan ASEAN, dan yang pertama kalinya dalam hal misi bersama sipil-militer. Tulisan ini dibuat berdasarkan pengalaman pribadi saya dan wawancara dengan tokoh-tokoh kunci yang bekerja 'di belakang layar' untuk mendukung proses perdamaian tersebut. Tulisan ini juga menawarkan refleksi atas pelajaran yang dapat dipetik untuk penerapannya di masa yang akan datang.

Hari-hari Pertama: Diskusi yang Hati-hati

Pada tahun 2004, CMI merupakan organisasi non-pemerintah yang baru berdiri dan berkembang dengan sembilan orang staf dan hanya satu yang berkantor di Brussels. Lembaga ini dibentuk kurang lebih sebagai perpanjangan dari kantor Mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari untuk memungkinkan keterlibatannya dalam proyek-proyek independen yang berkaitan dengan manajemen krisis dan resolusi konflik. Beliau telah diminta bantuannya untuk memediasi perundingan kembali Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), dan ia bekerja sama dengan stafnya pada Januari 2005 setelah terjadinya Tsunami bersamaan dengan semakin jelas adanya kebutuhan mendesak akan pertemuan kedua belah pihak.

Peran yang dimainkan oleh CMI dan ketuanya pada waktu itu bersifat tidak resmi, informal, dan tidak terikat. Aspek 'diplomasi pribadi' ini sangat menentukan, terutama bagi pemerintah Indonesia, yang tidak ingin menginternasionalisasikan urusan dalam negerinya. CMI diposisikan dengan baik dalam peran mediasi ini karena reputasi ketidakberpihakan Ahtisaari sebagai mediator yang sudah diterima luas dan akses ke jaringan pemerintah yang dimilikinya (*lihat wawancara dengan Ahtisaari di halaman sebelumnya*), ditambah lagi dengan keuntungan sebagai seseorang dari Skandinavia yang secara geografis berdekatan dengan Swedia di mana kepemimpinan GAM berdomisili.

Kementerian Luar Negeri Finlandia menyambut baik keterlibatan CMI dan memperlihatkan kesediaan mereka untuk memfasilitasi perundingan tersebut. Hal ini memperjelas posisi mereka yang tidak mengharapkan keuntungan politik namun akan memberikan dukungan teknis (tempat, transportasi dan logistik, dan keamanan). Kontak pribadi Ahtisaari dengan Presiden Halonen dan Menteri Luar Negeri Tuomioja membantu untuk memastikan dukungan politik untuk proses tersebut. Pada saat itu tidak diketahui berapa lama waktu yang

dibutuhkan untuk perundingan tersebut, jadi komitmen pemerintah Finlandia bersifat terbuka dan tidak dibatasi dalam hal uang maupun modalitas. *Under-Secretary of State*, Hannu Himanen menegaskan bahwa uang bukan merupakan isu bagi Finlandia: 'Kami tidak mengantisipasi dan juga tidak memiliki informasi detil mengenai kemungkinan dukungan Uni Eropa terhadap CMI. Hal ini tidak pernah mempengaruhi keputusan Kementerian Luar Negeri'. Namun, pada saat yang bersamaan, Ahtisaari beranggapan bahwa keterlibatan lebih jauh Uni Eropa akan menguntungkan dalam jangka panjang untuk mendukung proses perdamaian lebih lanjut.

Koneksi Uni Eropa

Kerangka kerja Uni Eropa dalam penanganan konflik pada saat itu tidak memasukkan ketentuan yang eksplisit mengenai mediasi, namun berdasarkan Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama Eropa (Common Foreign and Security Policy - CFSP), Kebijakan Keamanan dan Pertahanan Eropa (European Security and Defense Policy - ESDP) dan skema-skema asistensi memfokuskan pada pencegahan konflik dan manajemen krisis. Sebagai tambahan, terdapat Mekanisme Reaksi Cepat (RRM) yang dapat difungsikan untuk menanggapi krisis, yang dalam hal ini sebagai dampak dari Tsunami. Ketika sebelumnya telah ada dukungan dari Brussel terkait berbagai upaya terdahulu untuk memfasilitasi gencatan senjata di Aceh, upaya bantuan kemanusiaan untuk korban tsunami mendominasi respons dari berbagai institusi pada saat ini. Secara keseluruhan, Uni Eropa dan negara-negara anggotanya telah memobilisasi bantuan sebesar 1,5 miliar euro untuk seluruh wilayah yang terkena dampak Tsunami, sebagian besar disalurkan melalui Multi Donor Trust Fund Indonesia.

Pada tahun 2005, Komisi Uni Eropa bersedia untuk memainkan peran lebih besar dari hanya sekedar peran kemanusiaan termasuk menjalankan peran politik untuk memfasilitasi perdamaian. Komisi Uni Eropa telah berkontribusi dalam proses perdamaian dengan menyediakan dana sebesar 2,3 juta euro untuk mediasi yang dilakukan oleh Pusat Dialog Kemanusiaan (Centre for Humanitarian Dialogue) pada tahun 2002. Menurut keterangan salah seorang manajer RRM, Patrick Dupont (salah seorang pendukung awal mediasi CMI): "Kami ingin bekerja untuk perdamaian, tidak hanya krisis kemanusiaan. Kami memiliki kesepahaman bersama atas elemen dasar bagi perdamaian di Aceh. Kami ingin menyediakan perangkat kerasnya (untuk rekonstruksi) dan perangkat lunak (perdamaian). Kami berkeinginan untuk bekerja sama dengan berbagai organisasi non-pemerintah (NGOs) dalam proses perdamaian Aceh. Kami memiliki pengalaman dengan HDC dan mengetahui pentingnya dan perlunya bersifat *low profile*, sekecil mungkin bersifat politis, dan lebih fleksibel."

Predrag Avramović dari Komisi Uni Eropa mendapatkan posisi di RRM pada Januari 2005, dan langsung sesudahnya ia bersama rekannya Aldo dell'Ariccia berkunjung ke Indonesia untuk mengkaji keadaan. Selama di Indonesia, ia mengkaji fungsi dan peran yang dimainkan oleh CMI di Indonesia, ia menangkap sebentar skeptisme terhadap organisasi ini karena mereka tidak berada langsung di lapangan, dan tidak terdapat perwakilan atau mitra setempat. Namun, ia berpandangan bahwa ini 'mungkin ada baiknya': dengan kata lain, CMI menawarkan sebuah 'awal yang baru' dan pada waktu itu tidak ada persepsi akan agenda yang rumit atau kepentingan tertentu.

Dari sejak awal Februari, CMI telah melakukan kontak rutin dengan Avramović untuk mendapatkan dukungan dari Komisi untuk negosiasi perdamaian Aceh. Pengajuan aplikasi bukan merupakan urusan yang hanya sekali dan selesai. Berbagai proposal diajukan, tiap-tiap proposal merefleksikan diskusi panjang dengan Avramović yang bekerja dengan hierarkinya untuk mencari formula yang tepat. Ia memahami bahwa sebuah semangat 'tim' berkembang dari waktu ke waktu—lebih dari sekadar dari satu donor dan seorang pelamar untuk sebuah proyek—dan semangat tersebut fokus pada substansi dan hasil.

Komisi menyetujui proposal hibah RMM dengan jumlah maksimum 269,375 euro untuk jangka waktu enam bulan yang ditujukan untuk perundingan perdamaian. Banyak yang mempertanyakan apakah jangka waktu enam bulan akan kondusif untuk sebuah proses perdamaian karena dapat berakibat pada semua pihak akan berada dalam tekanan. Namun, hal tersebut dapat merupakan peluang bagi para pihak dan mediator untuk fokus pada hal-hal yang 'esensial,' dan juga dapat mengurangi potensi terlalu banyaknya manuver-manuver politik yang dilakukan oleh para pihak—semacam pengaturan 'sukses besar atau gagal sama sekali'. Hal ini juga mendorong sejumlah aktor-aktor Uni Eropa (negara-negara anggota dan Sekretariat Dewan) untuk mulai berpikir ke depan mengenai konsekuensi dari suksesnya perundingan.

Dukungan keuangan Uni Eropa untuk 'proyek politik'—CMI dengan dukungan dari Centre for Strategic and International Studies (CSIS) di Jakarta yang menerima hibah untuk peningkatan kapasitas demokrasi lokal (sebesar 220,000 euro)—mencapai kurang dari 0.25 persen dari total dukungan Komisi untuk Aceh sebagai respons terhadap Tsunami. Hal ini menunjukkan bahwa tidak selamanya besaran hibah yang penting, namun inisiatif dan kualitas hubungan kerja sama antara CMI dan Uni Eropa.

Kenyataan bahwa Komisi mendukung perundingan damai di Helsinki, dan ini didukung oleh Javier Solana (Perwakilan Tinggi untuk CFSP), juga memiliki efek

pemicu yang memberikan semangat kesamaan tujuan antara kedua institusi: Komisi dan Dewan menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses perdamaian. Jejaring dan kontak-kontak politik level atas juga memuluskan jalan untuk membangun preseden baru: pengawasan Eropa terhadap kesepakatan damai.

Institusi dan Mekanisme Uni Eropa

Komisi Eropa (selanjutnya disebut sebagai Komisi) merupakan institusi supranasional yang mengatur dan menjalankan berbagai anggaran keuangan penting, sementara Dewan Uni Eropa (selanjutnya disebut dengan Dewan) mewakili kepentingan politik tiap-tiap negara anggota.

Mekanisme Reaksi Cepat (RRM) Eropa menyusutkan bidang-bidang yang telah ada untuk mengatasi krisis (hak asasi manusia, pengelolaan perbatasan, pengawasan pemilihan umum, bantuan darurat sipil, dan sebagainya). Pada tahun 2007, badan ini digantikan oleh Instrumen Stabilitas (Stability Instrument), (yang tidak memiliki batasan waktu selama enam bulan seperti halnya RRM) sebagai instrumen tanggap bagi Komisi, diakses melalui Direktorat Jenderal Hubungan Eksternal.

Kebijakan Keamanan dan Pertahanan Eropa (ESDP) adalah elemen penting dalam Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama (CFSP) Eropa, yang secara formal berada di bawah domain Dewan. Dimensi sipil ESDP melibatkan tugas-tugas di berbagai wilayah yang berbeda, termasuk polisi dan operasi penegakan hukum, administrasi dan perlindungan sipil, pengawasan dan dukungan terhadap utusan-utusan khusus Uni Eropa.

Menuju AMM

Sejak dari putaran awal perundingan di Helsinki pada bulan Januari 2005, kemungkinan adanya pengawasan sudah menjadi tema bahasan. Sebagaimana Pemerintah Indonesia cukup tegas dalam hal tidak ingin 'menginternasionalisasi' (dalam arti keterlibatan formal UN) isu ini, Uni Eropa dipandang sebagai pengawas yang kredibel dengan bekerja sama dengan ASEAN.

Menurut pandangan salah seorang warga negara Finlandia yang bekerja di Sekretariat Dewan, rencana adanya sebuah misi pengawasan sudah dimulai sejak lama. DGE IX (Civilian Crisis Management (manajemen krisis sipil), salah satu bagian dari Sekretariat Dewan, dan EUMS/Sel Militer Sipil masing-masing telah

membuat konsep-konsep yang dibutuhkan untuk itu (di antaranya Pengawasan, Penegakan Hukum, dan Administrasi Sipil) dan pada saat yang bersamaan kapabilitas sipil untuk manajemen krisis (termasuk misi pengawasan) telah diuji melalui 'Civilian Headlin Goal' (Tujuan Pokok Sipil) yang telah disetujui pada bulan Desember 2004. Antusiasme yang muncul pada waktu itu sangat tinggi, dan Sekretariat Dewan dan negara-negara anggota ingin mewujudkan kerangka kerja konseptual tersebut menjadi kenyataan.

Meskipun demikian, pada saat itu banyak pihak di Brussels yang masih meyakini bahwa peran Uni Eropa dalam mengawasi proses perdamaian merupakan urusan politik yang berisiko karena posisi geografis Aceh yang jauh dan kepentingan politik yang relatif minor terhadap daerah ini bagi negara-negara anggota Uni Eropa. Muncul pertanyaan-pertanyaan apakah para pihak benar-benar berkomitmen terhadap perdamaian, apakah akan ada 'kekacauan' di provinsi tersebut, separah apakah situasi keamanannya, dan secepat apakah pengawasan dapat diterjunkan. Namun, 'efek Tsunami', keinginan agar Uni Eropa memainkan peran politik, kompetisi institusional dan pengaruh persuasif Ahtisaari diterjemahkan menjadi momentum politik baru. Setelah berbagai diskusi mengenai institusi mana yang akan mengambil kepemimpinan dalam pengawasan kesepakatan, Uni Eropa pada akhirnya mampu bertindak secara kolektif. Menurut sejumlah orang yang terlibat, hal ini terjadi juga karena kegigihan Peter Feith, Wakil Direktur Jenderal Dewan, yang tergugah oleh tantangan dan potensi dari sebuah misi pemantau. Persahabatan dekatnya dengan Ahtisaari juga memainkan peran yang krusial. Menurut Feith, 'jika Martti meyakini bahwa ini merupakan kesempatan bagi Uni Eropa, saya siap mendukungnya.'

Ketika kemudian menjadi jelas bahwa kesepakatan damai menjadi kenyataan dan membutuhkan pengawasan di lapangan, Ahtisaari mungkin menyuarakan pemikiran para pengambil kebijakan di Brussels ketika ia mengumumkan: "Saya takut bahwa perjanjian ini akan berhasil." Sebagai pernyataan untuk menyatakan kita harus bersiap-siap untuk mendukung pengawasannya.

Selama bulan-bulan di musim semi dan musin panas, perencanaan berjalan menjadi semakin detil dan sejumlah persoalan-persoalan sulit menjadi semakin penting bagi para perencana. Terdapat isu-isu praktis tentang penelaahan keamanan bagi misi pemantau dan bagaimana menyelesaikan isu logistik besar dalam hal pendanaan. Berbagai diskusi yang berlangsung membahas pertanyaan tentang pengiriman pemantau tak bersenjata. Menurut para perencana, pemikiran berkembang seiring waktu seperti halnya kepercayaan diri semakin berkembang dalam komitmen para pihak terhadap perdamaian. Peter Feith menyebutkan bahwa apa yang membuatnya paling terkesan adalah 'keinginan

para pihak untuk berdamai, yang dapat dikatakan luar biasa mengingat apa yang pernah terjadi di Balkan, misalnya. Uni Eropa harus menghargai keinginan untuk berdamai seperti ini dan inilah yang kita lakukan’.

Sebuah misi pencari fakta menyusul (24 Juni sampai 2 Juli) dan mengikutkan penasihat militer CMI Jaako Oksanen dan seorang konsultan Juha Christensen. Sementara Dewan tidak memiliki ketentuan pendanaan untuk mengikutkan NGOs atau pakar dalam misi pendahuluan, seorang staf Komisi yang memiliki motivasi dan inovatif menemukan jalan untuk membuat ‘misi ini dimungkinkan’. Semakin besarnya keterlibatan dan kemitraan antara Komisi, Dewan, dan CMI di tingkat operasional juga menunjukkan kehadiran Uni Eropa di belakang layar selama tahap-tahap akhir dari perundingan tersebut (Uni Eropa bahkan mengirimkan beberapa peninjau ke perundingan putaran keempat dan kelima). Hal ini memberikan kepastian dalam semua sisi atas komitmen oleh para pihak dan pendukung perundingan tersebut, mungkin juga memberikan motivasi tambahan bagi semua untuk bisa berhasil.

Sebuah catatan informasi dari Komisi pada tanggal 18 Juli memberikan proposal awal untuk mendanai misi tersebut, yang mengantisipasi perdebatan lebih besar di arena Brussels bukan pada bagaimana mendanainya namun pada siapa yang diizinkan untuk mendanainya. AMM didanai melalui negara-negara anggota dan pos anggaran CFSP. Mengikuti keputusan resmi Komite Politik dan Keamanan pada 18 Juli, Misi Penelaah Teknis mendarat di Aceh pada 26 Juli untuk menyelesaikan kajiannya, hari yang sama ketika Javier Solana, dengan didampingi oleh Ahtisaari, berbicara di hadapan Komite Politik dan Keamanan dan memuji kesuksesan perundingan putaran kelima dan putaran terakhir dan mendesak negara-negara anggota untuk mengirimkan misi pemantau sebagaimana tercantum di dalam Nota Kesepahaman (MoU), yang akan ditandatangani pada 15 Agustus. Desakan terakhir oleh kedua pemimpin ini menandai awal yang baru keterlibatan Uni Eropa: menyediakan ukuran-ukuran untuk pengawasan dan dukungan untuk kesinambungan dari kesepakatan perdamaian.

Pelajaran yang Dipetik untuk Mendukung Mediasi

Banyak pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman ini. Seperangkat pelajaran dalam hal kemitraan antara pemerintah dengan NGOs dalam penciptaan perdamaian. Uni Eropa semakin mempromosikan kemitraan dengan NGOs dalam penciptaan perdamaian, dan metode sebuah NGO bekerja dengan struktur Uni Eropa selama proses perdamaian Aceh semakin menyadarkan Uni Eropa untuk menghargai kemitraan efektif dengan NGOs. Pengalaman Aceh membantu untuk mempertajam konsep Civilian

Response Team/Tim Tanggap Sipil (CRT). Pada bulan Juni 2005 Sekretariat Dewan membentuk sekelompok ahli yang sebelumnya sudah dipilih dan dilatih. Negara-negara anggota menanggung biaya-biaya dan dapat mengikutsertakan para pakar dari NGOs dari negara mereka.

Lebih lanjut, telah terlihat bahwa ‘hanya dengan menyediakan sejumlah uang’ untuk sebuah ‘proyek’ bukanlah yang penting bagi Uni Eropa atau kemungkinan berbagai organisasi regional dan internasional lainnya. Lebih dari itu, ketika bekerja dalam sebuah ‘proyek politik’ seperti proses perdamaian Aceh, yang penting adalah kemampuan para aktor untuk dapat menjalin hubungan kerja yang tulus—hubungan tim, daripada hanya sekadar sebagai donor dan pelaksana.

Berikutnya, bagi organisasi-organisasi yang ingin membangun kemitraan dengan Uni Eropa, sebuah jejaring yang solid dan pengetahuan mengenai perpolitikan Uni Eropa dapat menjadi keuntungan tersendiri. Hal ini memfasilitasi terbentuknya budaya kerja sama antara badan-badan Uni Eropa dengan aktor-aktor non-negara. Seiring dengan besarnya upaya Uni Eropa dalam membangun budaya kerja sama, NGOs juga harus membuat investasi sumber daya manusia agar bisa bekerja dengan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) politik dan keuangan. Ini tidak dapat dilakukan secara artifisial, atau dalam semalam. Ia membutuhkan perubahan paradigma secara berangsur-angsur bahwa NGOs dan aktor-aktor non-negara merupakan pemain penting dalam membentuk budaya kebijakan luar negeri Uni Eropa.

Seperangkat pelajaran lain yang dapat diambil di seputar investasi dalam mendukung suatu proses mediasi. Pengembangan kapasitas untuk pendudukan mediasi dan mediator yang dapat bekerja dengan Uni Eropa dan dengan organisasi regional lainnya memperlihatkan potensi yang besar. Pemahaman yang sistematis atas mekanisme, metode, dan praktik mediasi perdamaian dapat memfasilitasi kemampuan Uni Eropa untuk bertindak secara responsif dan dengan biaya yang efektif.

Uni Eropa dapat terus bekerja dengan ASEAN dan organisasi regional lainnya untuk membangun kapasitas bersama untuk menanggapi tantangan dalam respons krisis melalui mediasi dan mengembangkan cara-cara dan metode-metode mengenai bagaimana pengawasan dapat diterjunkan. Penempatan Unit Mediasi PBB merupakan satu contoh di mana hal ini sudah berhasil dilakukan. ‘Berpikir ke depan’ tentang dukungan mediasi dalam External Action Service yang akan datang (yang akan membantu ‘menteri luar negeri’ Uni Eropa yang baru) membuka peluang penting lain. Dengan dukungan dari semua bagian ini, mungkin kita akan melihat lebih banyak cerita sukses dari Uni Eropa seperti halnya di Aceh.

Sebuah misi sensitif

memantau kesepakatan Aceh

Kirsten E. Schulze

Dr. Kirsten E. Schulze adalah dosen senior pada Sejarah Internasional di London School of Economics. Ia telah menulis dan menerbitkan secara luas tentang konflik Aceh dan proses perdamaian

Petugas AMM memotong senjata-senjata sebagai bagian dari proses decomissioning (pelucutan senjata)

Sumber: T. Faisal MG

Nota kesepakatan (Mou) melibatkan pembentukan sebuah mekanisme pengawasan implementasinya yang disebut dengan Aceh Monitoring Mission (AMM) atau misi pemantau Aceh. Tujuan AMM adalah membantu pemerintah Indonesia dan GAM untuk menerapkan MoU dan akhirnya bisa menyumbang bagi suatu solusi penyelesaian yang damai, komprehensif dan berjangka panjang menyelesaikan konflik di Aceh. Tugas khusus AMM adalah untuk:

- Monitor demobilisasi GAM dan pelucutan senjatanya;
- Monitor pemulangan kembali pasukan non organik TNI dan Polisi;
- Monitor reintegrasi GAM, situasi hak-hak asasi manusia, dan perubahan aturan-aturan hukum;
- Mengatur tentang terhadap perselisihan kasus amnesti;
- Menginvestigasi kasus-kasus pelanggaran dari MoU.

AMM dibuat sebagai sebuah misi sipil diketuai oleh Pieter Feith European Union, melaporkan secara langsung kepada sekretaris jendral Dewan Eropa, Javier Solana. Yang terdiri dari pemantau dari Uni Eropa, Norwegia dan Swiss juga lima negara anggota ASEAN: Thailand, Malaysia, Brunei, Filipina and Singapura. Masa mandat pertama AMM adalah enam bulan, diperpanjang tiga kali sampai 15 Desember 2006. Selama masa ini jumlah para pemantau menurun secara progressif karena semakin kondusifnya situasi keamanan. Dari 15 September sampai 31 Desember 2005 AMM memiliki pemantau 125 EU dan 93 ASEAN. Pada akhir misi hanya ada 29 pemantau EU dan 7 pemantau ASEAN. AMM memiliki markasnya di ibukota Banda Aceh.

Sebelumnya komposisi seperti diataslah yang akhirnya dibagi menjadi 10 dan kemudian 11 kantor kabupaten yang mencakupi wilayah seluruh Aceh. Mereka berbasis di Sigli, Bireuen, Lhokseumawe, Langsa, Lamno/ Calang, Meulaboh, Blang Pidie, Tapaktuan, Kutacane, dan Takengon.

Pertemuan mingguan Komisi Pengaturan Keamanan / Comission on Security Arrangements (COSA) diadakan di markas Banda Aceh, dikepalai oleh Peter Feith dan dihadiri oleh para perwakilan senior GAM dan pemerintah Indonesia, polisi dan militer. Keterlibatan seperti perwakilan senior tersebut seperti Irwandi Yusuf dan komandan militer di Aceh, Mayor Jenderal Bambang Darmono, merupakan kunci kesuksesan COSA. Juga ada pertemuan di tingkat kabupaten (DiCOSA).



Pertemuan ini menyediakan sebuah forum untuk saling membahas berbagai masalah keamanan, pertanyaan-pertanyaan dan keluhan-keluhan dalam cara yang cepat dan untuk dipecahkan sebelum mereka menjadi rintangan besar. Pertemuan COSA dan DiCOSA sejauh ini didukung oleh mekanisme resolusi perselisihan, walaupun banyak permasalahan terbukti dapat dipecahkan oleh COSA. Dalam beberapa insiden kekerasan yang terjadi, AMM mendengarkan kedua belah pihak GAM dan TNI, melakukan investigasi forensik tersendiri, dan kemudian mengeluarkan keputusannya mengenai insiden yang berlangsung. Sebagai bukti ketidakberpihakan AMM, tidak pernah GAM dan TNI menolak hasil keputusan yang dibuat oleh AMM.

Persoalan kombatan

Fokus awal AMM yakni pada persoalan keamanan. Peran paralelnya dalam proses demobilisasi GAM dan pemulangan kembali TNI adalah menjadi kesuksesan misi yang luar biasa.

Amnesti

Untuk membangun kepercayaan diri GAM dalam proses perdamaian amnesti harus diterapkan secara awal dan cepat. Fungsi utama AMM untuk memantau pembebasan dan tekanan yang terus menerus

terhadap Jakarta untuk menjamin bahwa amnesti dilaksanakan dengan cepat dan lengkap. Sebenarnya, ronde pertama pembebasan berlangsung hanya dua hari setelah MoU, dengan 298 dibebaskan untuk memperingati hari kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 2005. Pada tanggal 30 Agustus amnesti secara resmi diberikan melalui dekrit presiden 22/2005, yang membebaskan 1424 tahanan politik lainnya.

Beberapa kasus perselisihan kecil menunda kelengkapan proses amnesti. Sebagaimana amnesti hanya diterapkan bagi tahanan GAM yang terlibat dalam pemberontakan, bukan bagi narapidana atas tuduhan kriminal. Perselisihan muncul apakah para tahanan tertentu terlibat dalam aktivitas kriminal. Kasus perselisihan ini menciptakan ketidakpuasan dalam GAM, dalam beberapa tingkat, benar atau salah, menyalahkan AMM.

Decommissioning (Pelucutan Senjata)

Penonaktifan merupakan sebuah tes besar terhadap proses perdamaian. Ini adalah isu yang menyebabkan kesepakatan perhentian permusuhan (COHA) mengalami persoalan besar. Empat tim pelucutan senjata yang ditraining secara khusus mengawasi pengembalian senjata. Tahap pertama dari penonaktifan dijadwalkan dimulai pada 15 September,

yang berarti hanya 2 minggu waktu bagi tim pelucutan senjata untuk mempersiapkan berbagai hal. Meskipun demikian, 62 senjata diserahkan di Banda Aceh tepat waktu dan tiga hari kemudian ronde tersebut dilengkapi ketika sebanyak 279 senjata diserahkan dan 243 diterima.

Ronde kedua pelucutan senjata terjadi di pertengahan Oktober dan menghasilkan total 291 senjata di serahkan dan 58 ditolak. Tahap ini memperkuat kepercayaan diri pemerintah Indonesia dalam proses karena banyak senjata diserahkan oleh seorang pimpinan garis keras GAM, komandan Bireuen Darwish Jeunib. Tahap ketika pelucutan senjata di bulan November hampir gagal ketika perwakilan GAM dalam tim decommissioning tiba-tiba diganti dan perwakilan yang baru menyatakan tidak ada lagi senjata yang tertinggal, padahal pemantau EU melihat banyaknya senjata. Pada akhirnya, GAM menyerahkan 286 senjata pada bulan November (222 diterima) dan 162 yang lain dibulan Desember (142 diterima). Perayaan pemotongan senjata terakhir diadakan di Banda Aceh pada 21 Desember, menunjukkan total 840 senjata diterima dan dimusnahkan. Walaupun banyaknya tantangan, semua pihak yang terlibat menyatakan proses tersebut berjalan dengan total kesuksesan

Redeployment (pemulang pasukan)

Empat tahap pemulangan kembali pasukan Indonesia terjadi dari bulan September sampai Desember 2005. Tahap pertama dari proses ini dimulai pada tanggal 14 September dengan pemulangan kembali 1300 anggota bridge mobil (Brimob), disusul oleh pemulangan kembali dua unit militer TNI. Pada akhir proses tersebut 25,890 TNI dan 5791 Brimob sudah ditarik sehingga total 31,681 pasukan keamanan 'non-organik' dipulangkan.

Ketika proses secara keseluruhan berjalan lancar, AMM mengangkat dua isu persoalan selama masa-masa awal proses ini. Pertama yakni patroli agresif oleh TNI dan dugaan gangguan keamanan berlanjut, pemukulan dan pemerasan yang dilakukan oleh Brimob. Kedua yaitu laporan berulang berkaitan dengan intimidasi mantan GAM oleh anggota unit intelijen TNI. Kedua persoalan bisa merusak proses tersebut, tapi berhenti menjadi sebuah masalah ketika AMM membawa isu ini untuk menjadi perhatian Mayor Jenderal Darmono.

Pemulangan pasukan kembali diverifikasi oleh AMM dan GAM dan diinformasikan dalam setiap pertemuan COSA. Ini disusul dengan verifikasi menyeluruh dari 14 Januari sampai 15 Februari 2006 yang AMM memantau pasukan-pasukan yang masih tersisa di berbagai tempat di seluruh kabupaten dan menyimpulkan

bahwa pemerintah Indonesia sudah sepenuhnya patuh dengan MoU.

Reintegrasi

Sekali penonaktifan sudah lengkap, reintegrasi mantan kombatan GAM menjadi kunci utama. Menurut MoU, peran AMM adalah untuk memantau reintegrasi mantan kombatan GAM ke dalam masyarakat, termasuk amnesti pada para tahanan. Implementasi dari program reintegrasi akan dilaksanakan dengan keterlibatan berbagai organisasi internasional, pemerintah lokal, suatu lembaga ad hoc yang dibentuk khusus yakni yang disebut dengan Badan Reintegrasi Aceh (BRA).

Sebagaimana yang digambarkan Lina Frödin dalam artikelnya dalam publikasi ini, terdapat banyak masalah dengan rencana reintegrasi, termasuk penundaan dalam pengeluaran dana dan laporan terhadap mantan kombatan yang menerima sedikit uang daripada yang seharusnya. Tensi berlangsung terhadap kemana sebenarnya uang tersebut di pergunakan, ditambah dengan tinggi ekspektasi yang tidak realistis dari mantan kombatan dan serta kurangnya kapasitas. Walaupun bagian terbesar dari kecaman ditujukan pada pemerintah Indonesia dan BRA daripada AMM, tapi sebagian menyalahkan AMM karena tidak mendorong pemerintah lebih keras.

Kecaman lain datang dari AMM sendiri. Beberapa percaya bahwa masalah utamanya adalah tidak berpengalaman dalam reintegrasi proses secara menyeluruh, mulai dengan proses buru-buru dari dari MoU sendiri. AMM dihadapkan dengan memantau penerapan sebuah proses, dimana bentuk akhirnya tidak ada suatu konsensus yang jelas. Selain itu, AMM tidak mulai fokus penuh pada reintegrasi sampai setelah masa dekomisioning selesai. Dan akhirnya terdapat juga kecaman-kecaman dari struktur top down AMM, yang lebih fokus pada melindungi personilnya dalam sebuah situasi buruh dan membolehkan untuk evakuasi cepat. Bagaimanapun, kritik-kritik terhadap struktur ini tidak begitu dalam kaitannya dengan persoalan sosial kompleks seperti reintegrasi.

AMM dan transisi politik di Aceh

Jika berhadapan dengan persoalan keamanan AMM melakukannya secara efisien, menyangkut persoalan politik ia berjalan pada langkah yang lebih pelan, menyangkut terhadap masalah Hak Asasi Manusia (HAM) dari MoU hampir tidak ada yang dikerjakan. Kunci dari proses politik yang harus dipantau oleh AMM adalah proses medraftkan Undang-undang Pemerintah Aceh (UUPA), disusul dengan pemilihan langsung gubernur. AMM juga bertanggung jawab dalam

memantau situasi hak asasi manusia dan pendirian pengadilan hak asasi manusia dan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (TRC).

Menurut MoU, legislasi baru untuk Aceh berdasarkan prinsip bahwa Aceh punya semua otoritas dalam semua sektor urusan publik kecuali urusan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, masalah fiskal dan moneter, keadilan dan kebebasan beragama. Untuk enam sektor yang terakhir, itu adalah dimiliki pemerintah Republik Indonesia. Aceh akan diajak konsultasi untuk oleh pemerintah Indonesia berkaitan dengan kesepakatan internasional yang secara khusus berhubungan dengan Aceh. Keputusan menyangkut Aceh oleh DPR akan konsultasikan dengan DPRA dan harus dengan persetujuan mereka. Akhirnya, oleh hukum (qanun) akan dibuat untuk Aceh yang menghormati tradisi bersejarahnya dan adat juga mencerminkan kebutuhan kontemporer.

Penyusunan dan penyusunan ulang UUPA hanya dimulai setelah proses decommissioning dan redeployment selesai dilaksanakan. Ini memakan waktu lebih dari lima bulan. Parlemen Indonesia di Jakarta, yakin bahwa Aceh tidak diragukan akan menjadi sebuah contoh bagi provinsi lain, perdebatan berlangsung seberapa besar otonomi untuk Aceh harus diberikan. Mereka melewati batas waktu 31 Maret 2006 yang ditetapkan oleh MoU untuk mengesahkan UUPA. Akhirnya pada 12 Juli UUPA disahkan yang terdiri dari 40 bab dan 278 artikel.

Tekanan dari AMM penting dalam mendapatkan pengesahan legislasi. Menurut menteri keadilan Indonesia Hamid Awaluddin, 'mereka memainkan peran yang signifikan dalam mendorong kami untuk menjaga batas waktu tapi tanpa mencampuri hakikatnya.' Dari pandangan seorang Indonesia, ini menegaskan sifat tidak memihak AMM. Bagaimanapun, terdapat kecemasan dari GAM dan berbagai kelompok dan organisasi masyarakat sipil. Pada tingkat lokal aktivis politik dan hak asasi manusia Aceh berpikir peran pemerintah pusat masih sangat besar. Berbagai kecemasan dalam tingkat tertentu dicerminkan dalam kritik serupa oleh GAM tentang kesempatan untuk campur tangan dari Jakarta di masa depan, sebagaimana UUPA mengizinkan pemerintah pusat untuk 'mengatur norma, standar, dan prosedur serta juga pemantauan' pemerintahan di Aceh. Beberapa anggota GAM menyalahkan AMM karena kegagalan memaksa pemerintah untuk membawa UUPA segaris dengan MoU.

Pada tingkat nasional dan internasional, organisasi hak asasi manusia menunjukkan bahwa UUPA, khususnya ketentuannya terhadap hukum syariah,

mngkontradiksi konvensi internasional yang baru-baru ini disahkan oleh pemerintah Indonesia menjamin hak-hak minoritas, kebebasan beragama, kebebasan dan berekspresi dan persamaan gender. Hal itu juga tidak segaris dengan ketentuan MoU bahwa perundang-undangan Aceh akan merumuskan ulang kode hukum bagi Aceh agar sesuai dengan prinsip dasar menyeluruh dari hak-hak asasi manusia sesuai aturan perjanjian PBB terhadap hak sipil dan politik, dan terhadap ekonomi, hak sosial dan budaya.' Organisasi hak asasi manusia menentang bahwa AMM ditugaskan untuk memantau perumusan legislatif, harus menghalangi atau setidaknya mengecilkan kemungkinan lahirnya ketentuan yang bertentangan dengan hak-hak asasi manusia. Setelah UUPA disahkan, tanggal untuk pemilihan langsung pertama untuk Gubernur dan wakil gubernur dan juga 19 bupati dan walikota dibuat jatuh pada 11 Desember 2006. Bagi 2.6 juta penduduk Aceh memenuhi syarat untuk memilih, pemilihan merupakan sebuah tanda tangan bahwa proses perdamaian tidak akan mundur lagi.

Ketika proses politik bisa disimpulkan relatif sukses, tapi sangat sedikit keberhasilan terhadap perkembangan terhadap persoalan hak asasi manusia. Pada waktu AMM mengakhiri misinya, tidak terbentuk baik pengadilan hak asasi manusia maupun TRC. Ini merupakan hasil dari empat faktor, pertama, AMM harus bekerja dalam lingkungan yang sangat sensitif dimana melakukan desakan kuat terhadap isu hak asasi manusia bisa membahayakan keseluruhan misi. Kedua, AMM tidak mempunyai kekuatan untuk memberikan sanksi. Ketiga, mandatnya hanya menyangkut kekerasan baik yang dilakukan oleh GAM atau pasukan keamanan Indonesia, dan keempat, terdapat keengganan dalam kepemimpinan AMM untuk mendesak isu hak asasi manusia. Sebagaimana yang dinyatakan oleh seorang pejabat AMM, 'hak asasi manusia tidak dikoordinasi dengan baik atau diwakili secara kompeten. Konsepnya tidak ada, tidak ada kebijakan untuk isu ini. Ini adalah area yang lemah, membingungkan dan tidak bertujuan.' Beberapa anggota AMM yang lain menyatakan bahwa setiap mereka ingin mengangkat hak asasi manusia atau lebih pro-aktif dalam area ini mereka diabaikan, dimarginalisasi atau bahkan dидiamkan. Ironisnya, keengganan AMM untuk mendorong implementasi dari aspek-aspek MoU ini memberi kontribusi terhadap misi mencapai tujuan keseluruhannya.

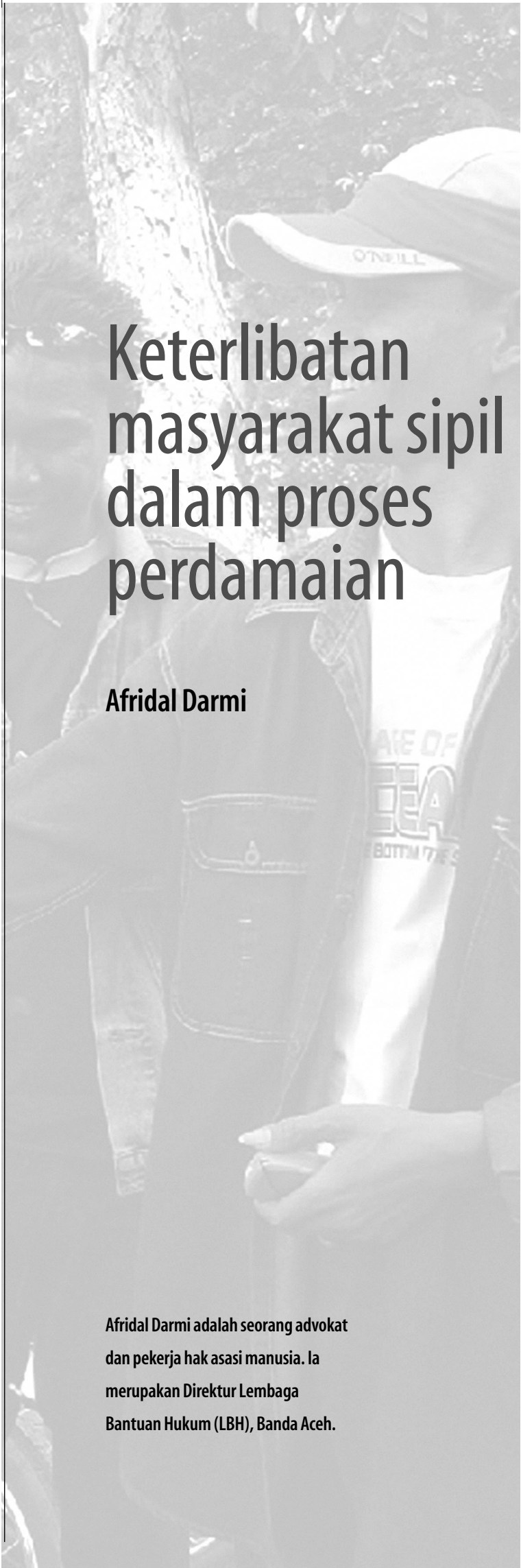
Kesimpulan

Tidak ada yang meragukan secara umum dan keseluruhan misi AMM adalah sukses. Aceh sudah berubah dari sebuah medan perang menjadi salah satu area yang paling demokratis di Indonesia. Tanpa para pemantau dan keahlian AMM proses perdamaian Aceh

mungkin sudah gagal duluan. Ini adalah hasil dari kepercayaan kepada AMM sebagai lembaga yang tidak memihak dan bisa dipercaya yang menyebabkan GAM dan tentara Indonesia mau melakukan pelucutan senjata dan pengembalian pasukan sebagai hal yang sangat penting dalam proses damai. Hal yang sama dari keberhasilan AMM adalah perkembangan politik yang berlangsung selanjutnya. Tapi hal yang juga sangat jelas bahwa memantau aspek keamanan yang diamanatkan oleh MoU jauh lebih berhasil dilakukan oleh AMM daripada memantau amanat kesepakatan berkaitan dengan masalah politik dan elemen-elemen hak asasi manusia. Salah satu alasan bagi keberhasilan ini adalah kenyataan bahwa AMM mempunyai peran yang aktif, sangat tegas dalam masalah pelucutan senjata dan demobilisasi, dan mereka sepenuhnya didukung oleh komunitas internasional.

Amanat terhadap hak asasi manusia kurang tegas dan EU tidak memberikan bukan hanya bimbingan, tapi juga tidak ada dukungan politik bagi pendekatan AMM yang lebih tegas berkaitan dengan isu HAM. Kehadiran negara-negara anggota ASEAN dalam AMM tidak diragukan juga memainkan sebuah peran. Peran AMM dengan rasa hormat terhadap perubahan legislatif dan hak asasi manusia bisa disimpulkan sebagai bersifat pasif dengan sebuah fokus pada proses daripada hasil pokoknya. AMM tidak menganggap adalah hal yang pantas untuk mengomentari isi UUPA. Mereka juga melihat bahwa kenyataan pengadilan HAM tidak dibentuk dan TRC juga tidak didirikan sebagai bukan kegagalannya, tapi kegagalan pemerintah Indonesia. Tidak mengejutkan jika pendapat berkaitan dengan hal ini sangat berbeda diberbagai kalangan. Aktivis hak asasi manusia, termasuk orang-orang dalam EU dan AMM, percaya bahwa itu merupakan tanggungjawab AMM untuk mendorong lebih kuat lagi terhadap hak asasi manusia. Adalah juga mungkin sebagai pelajaran, bahwa mandat hak asasi manusia dari misi pemantauan internasional di masa yang akan datang perlu dibatasi atau di perkecil sehingga misi keseluruhannya tidak membahayakan. Apa yang pasti ialah bahwa setiap mandat hak asasi manusia dan peran suatu misi dalam hal aspek ini harus definisikan secara jelas penerapannya. Misi pemantau juga harus mendapatkan dukungan politik yang tidak samar-samar atau tegas dan arahan dari 'lembaga-lembaga asal' yang mengirim mereka.





Keterlibatan masyarakat sipil dalam proses perdamaian

Afridal Darmi

Afridal Darmi adalah seorang advokat dan pekerja hak asasi manusia. Ia merupakan Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Banda Aceh.

Peran sebagai pendamai adalah peran yang relatif baru bagi masyarakat sipil Aceh dibandingkan dengan peran-peran yang lebih konvensional seperti advokasi hak asasi manusia atau pengembangan komunitas terutama dalam bidang ekonomi dan penghidupan (livelihood). Diskursus dan aktivitas pengembangan kapasitas untuk perdamaian baru marak sejak akhir 1990-an dengan berbagai pelatihan dan pendidikan perdamaian yang diikuti oleh aktivis NGO Aceh di berbagai kesempatan. Namun sekalipun kapasitas untuk itu masih lemah tuntutan lingkungan membuat komponen masyarakat sipil Aceh harus terjun juga ke dalam kancah perdamaian dalam konflik bersenjata RI-GAM.

Jeda kemanusiaan

Skim perdamaian Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh pada Juni 2000 – Januari 2001 atau Jeda Kemanusiaan adalah kesempatan pertama bagi komponen sipil Aceh untuk terlibat. Dalam organ resmi yang dibentuk untuk skim perdamaian ini yaitu Komite Bersama Aksi Kemanusiaan (KBAK) dan Komite Bersama Modalitas Keamanan (KBMK) orang-orang yang sebelumnya dikenal sebagai aktivis masyarakat sipil ditempatkan di dalam kedua komite bersama. Selain itu juga dibentuk dua tim pemantau untuk masing-masing komite bersama, dan lagi, orang-orang yang sebelumnya dikenal sebagai aktivis masyarakat sipil ditempatkan di dalam masing-masing tim pemantau ini. Tugas-tugas KBAK ini terutama pekerjaan menyalurkan bantuan emergency seperti makanan dan obat-obatan kepada IPD's sangat banyak terbantu dengan memanfaatkan dengan secara optimal jaringan relawan kemanusiaan dari kalangan NGO yang memang berpengalaman untuk jenis pekerjaan ini. Demikian juga KBMK yang bertugas menjamin tidak adanya aksi-aksi ofensif militer serta menjamin pengurangan ketegangan dan penghentian kekerasan terbantu dengan adanya jaringan pemantau HAM dari kalangan NGO yang memiliki jaringan hingga ke tingkat desa sehingga dapat menjadi mata dan telinga bagi KBMK untuk mengawasi kondisi keamanan di lapangan. Tim monitoring independen juga mendapatkan banyak masukan berharga dari luasnya jaringan kelompok sipil dilapangan.

Menjelaskan proses damai

Peran ini ternyata belum cukup. Dalam perjalanan proses selanjutnya tuntutan kepada masyarakat sipil justru bertambah dengan beban untuk terus menerus membangun dan mempertahankan kepercayaan masyarakat pada proses damai itu sendiri. Terutama terhadap kelompok-kelompok yang tidak percaya atau tidak mau menempuh proses damai. Dari kedua belah pihak yang bertikai dan dari kalangan masyarakat



Mantan kombatan GAM disalami oleh anggota TNI dalam pawai perdamaian di kota Lhokseumawe, Aceh, September 2005.

Sumber: Reuters/Stringer Indonesia

umum tidak sedikit yang lebih percaya kepada pendekatan kekerasan sebagai solusi akhir terhadap konflik politik Aceh. Komponen sipil mengambil peran mendorong masyarakat ke arah yang pro perdamaian dengan memfasilitasi lebih banyak diskusi dan pembicaraan berfokus pada kemanusiaan dan penghentian kekerasan, serta dengan membujuk masyarakat untuk sementara tidak menyentuh isu sensitif yaitu "merdeka vs integritas negara kesatuan" yang selalu berpotensi meningkatkan ketegangan dan melemahkan kepercayaan pada perdamaian yang masih sedang berjalan.

Peran masyarakat sipil juga menonjol dalam membangun kepercayaan terhadap organ pelaksana perdamaian sedang yang diimplementasikan. Tidak sedikit kalangan yang tidak puas atau tidak percaya pada perdamaian yang saat itu dimediasi oleh NGO internasional, HDC. Di tengah keraguan akan kapasitas NGO tersebut dibanding mediator "state sponsored mediation" yang dipandang lebih kuat dan lebih menjanjikan. Organisasi masyarakat sipil berusaha mendorong publik untuk lebih bersikap pragmatis dengan menerima tawaran mediasi. Organisasi masyarakat sipil berusaha mencoba menjelaskan walaupun kelihatannya ini hanya mediasi oleh sebuah NGO kecil yang memainkan peran utama, tapi tulang punggung utama dari proses perdamaian adalah beberapa aktor penting internasional termasuk didalamnya pemerintah Jepang, Uni Eropa dan Bank Dunia.

Konsolidasi perdamaian

Pasca penanda tangan perjanjian perdamaian MoU Helsinki peran masyarakat sipil yang cukup menonjol adalah meminimaliasi faktor pemicu konflik baru dengan membangun dialog dalam isu-isu yang dipandang sensitif, misalnya isu pemecahan Aceh menjadi beberapa provinsi (ALA/ABAS). Contoh lain adalah upaya komponen sipil untuk mendorong perubahan perspektif masyarakat terhadap kekerasan yang terjadi. Pasca MoU banyak spoiler atau mereka yang anti dengan perdamaian menjadi tantangan tersendiri bagi konsolidasi perdamaian. CSO mencoba menggambarkan kekerasan oleh spoiler adalah semata-mata sebagai kekerasan biasa atau kriminal, bukan politik. Karenanya respon aparat hukum dan kepolisian adalah yang lebih tepat daripada memandangnya sebagai upaya yang sistematis untuk mengagalkan perdamaian. Pengalihan perspektif seperti penting untuk terus menjaga kepercayaan kepada perdamaian dan mencegah proses perdamaian dilemahkan. Pengalaman yang kuat dan lama dalam implementasi program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat terbukti pula cukup berharga pula untuk mendukung usaha perdamaian. Organisasi masyarakat sipil terlibat dalam berbagai upaya re-integrasi mantan kombatan ini misalnya dalam bentuk pemberian modal usaha, atau pembukaan lapangan kerja di sektor pertanian dan usaha kecil lainnya, menyelenggarakan berbagai pelatihan keterampilan untuk mengelola usaha kecil itu.

Partisipasi demokrasi dan mediasi lokal

Berbagai institusi masyarakat sipil cukup gigih pula melakukan penguatan demokrasi dalam bentuk pendidikan kritis, termasuk sosialisai substansi MoU Helsinki dan penguatan kepercayaan kepada perdamaian. Demikian juga dalam proses-proses politik yang mengikutinya termasuk dalam pemilihan umum setelah MoU.

Sebagai salah satu poin penting dalam MoU penyusunan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA) dapat dipandang sebagai salah satu titik kulminasi keterlibatan masyarakat Aceh dalam proses perdamaian. Organisasi masyarakat sipil memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat secara luas dalam proses perancangan dan pengembangannya. Kelompok masyarakat sipil aktif mengadakan berbagai forum konsultasi publik di berbagai tempat dalam rangka mencari input seluas mungkin dari berbagai komponen untuk menjamin draft memasukkan berbagai pedapat. Masyarakat sipil ikut mendesak berbagai isu penting untuk dimuat dalam UU ini. Isu-isu yang membuat pemerintahan Aceh kelak menjadi lebih partisipatif dan terbuka. Masyarakat sipil ikut pula mendorong demokratisasi formal dalam bentuk pemilihan langsung. Adalah penting untuk dicatat, walaupun ada pandangan bahwa draft UUPA lemah dalam hal-hal berkaitan dengan pembagian kewenangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan Aceh, namun secara umum ia dipandang sebagai ketentuan yang cukup memuaskan berkaitan dengan isu partisipasi dan akuntabilitas dalam hubungannya dengan proses demokrasi lokal.

Salah satu peran dan inovasi yang cukup genuine dari kelompok sipil adalah penguatan kapasitas pemimpin informal dan penguatan institusi adat seperti Geuchiks (kepala desa) dan Mukim yang membuat institusi ini bisa mengambil peranan sebagai penyelesaian konflik dan ketidakpuasan horizontal di tingkat lokal. Peran ini sangat terasa dalam proses reintegrasi mantan kombatan kedalam masyarakat. Interaksi antara kelompok yang kembali ke masyarakat dan masyarakat yang harus menerima kembali kehadiran mereka sering sulit dan membawa dendam sebagai residu dari masa konflik. Kehadiran dan peran pemimpin lokal dan lembaga adat sebagai penengah untuk menyelesaikan persoalan langsung di tingkat pertama adalah penting dan terbukti cukup efektif.

Kritik

Kelompok masyarakat sipil Aceh tidak dilengkapi kemampuan yang memadai dalam berinteraksi dengan proses perdamaian, khususnya berkaitan dengan ilmu

dan pengalaman dalam bidang konflik manajemen. Akibatnya kadang beberapa NGO menjadi frustrasi dalam permainan politik yang dimainkan oleh pihak-pihak yang bertikai. Ini melahirkan persepsi negatif diantara aktivis NGO dan orang-orang yang kurang berpengalaman, frustrasi dengan lambatnya perubahan akibat proses damai melahirkan radikalisasi dan terbawa pada gerakan yang militeristik.

Kelemahan lain adalah tidak didokumentasikannya dengan baik pengalaman-pengalaman keikutsertaan masyarakat sipil Aceh dalam membangun dan mempertahankan perdamaian ini. Adalah mengkhawatirkan jika pengalaman dan pelajaran-pelajaran berharga ini suatu hari akan hilang karena tidak pernah ditulis dan didokumentasikan dengan baik.

Dampak pelibatan masyarakat sipil

Komponen sipil Aceh percaya bahwa kesertaan mereka dalam upaya perdamaian Aceh telah menghasilkan dukungan internasional yang lebih kuat terhadap perdamaian itu sendiri. Bahkan ada yang mengklaim bahwa hadirnya dan terlibatnya masyarakat internasional sebagai penengah perdamaian adalah buah dari upaya tak kenal lelah selama bertahun-tahun mengkampanyekan persoalan Aceh di dunia internasional dalam berbagai forum.

Secara internal pelibatan dalam perdamaian telah memberikan pengalaman dan pembelajaran yang kuat, yang suatu saat pasti akan bermanfaat untuk perkembangan masyarakat baik di Aceh maupun di tempat-tempat lain. Hingga saat ini bahkan sudah ada yang organisasi masyarakat sipil Aceh yang dipercaya untuk menjadi narasumber untuk perdamaian di tempat lain dengan menceritakan pengalaman dan pembelajaran berharga yang didapatkan selama terlibat dalam proses damai Aceh.

Namun di sisi lain dampak negatif yang terjadi terhadap komponen masyarakat sipil karena keterlibatan mereka secara aktif dalam perdamaian itu juga cukup besar. Salah satunya adalah meningkatnya tekanan bahkan kekerasan terhadap komponen organisasi masyarakat sipil yang terlibat dalam mekanisme perdamaian. Salah satu pihak yang tidak puas cenderung menyalahkan dan mengarahkan sasaran kemarahannya pada komponen sipil yang lebih lemah dan tidak bersenjata. Beberapa orang yang terlibat dalam organ perdamaian ini menjadi sasaran kekerasan, mulai dari ancaman hingga pembunuhan di luar hukum. Namun hal ini disadari oleh individu masyarakat sipil Aceh yang terlibat sebagai risiko intrinsik dari pilihan untuk terlibat sebagai pendamai di tengah-tengah konflik kekerasan bersenjata.

Seorang anak Aceh membawa sebuah placard pada suatu demonstrasi di kantor PBB di Jakarta, Juli 2005.

Sumber: Reuters/Dadang Tri

Undang-undang Pemerintahan Aceh

Jalan ke depan atau sumber konflik?

Bernhard May

Bernhard May adalah penasihat Gubernur Aceh dan Ketua Tim Program Pemerintahan Lokal Aceh yang didanai oleh Uni Eropa, diimplementasikan oleh Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki memprediksi dikeluarkannya Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh yang baru sebagai prakondisi yang esensial dan merupakan batu loncatan dari proses perdamaian. Undang-undang baru ini seharusnya menyediakan kerangka kerja bagi Aceh untuk pemerintahan sendiri yang efektif yang undang-undang sebelumnya telah gagal untuk ini dan ekspektasi di Aceh tinggi. Meskipun demikian, proses perancangannya, yang melibatkan sejumlah besar pemangku kepentingan (*stakeholders*), menghasilkan produk hukum yang mengecewakan banyak pihak, terutama di dalam Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Undang-undang No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) diterbitkan dengan penundaan yang cukup lama pada bulan Agustus 2006. Undang-undang ini merupakan produk legislasi yang sangat kompleks yang tidak terbatas pada isu-isu inti tentang pemerintahan regional yang 'otonom' namun mencakup sejumlah aspek yang biasanya diatur di dalam undang-undang sektoral. Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh ini memasukkan, sebagai contoh, regulasi tentang kesehatan masyarakat dan pendidikan, pengelolaan sumber daya alam, termasuk perikanan dan pertambangan, pembangunan ekonomi dan investasi, hak asasi manusia, angkatan bersenjata, kepolisian, dan peradilan. Ruang lingkup yang luas dari peraturan-peraturan yang agak superfisial ini, yang mengharuskan adanya banyak referensi atas undang-undang sektoral yang lebih rinci, mengalihkan perhatian dari fokus pada prinsip-prinsip dasar dari 'otonomi khusus'. Dalam upaya memastikan kontrol Aceh atas sebanyak mungkin isu pemerintahan, para pendukung UU ini justru mencapai apa yang sebaliknya. Lebih jauh, keterlibatan langsung para pemangku kepentingan dalam jumlah yang besar dengan sangat luasnya ruang lingkup dari kepentingan yang berbeda di semua tingkatan proses perumusan telah mengarah pada banyak kompromi, yang seringkali mengurangi kejelasan dan konsistensi UU ini.

Pada saat GAM sendiri awalnya sudah mengusulkan draft UU yang lebih fokus dan padat (meskipun mengandung beberapa idea yang cukup radikal tentang bagaimana seharusnya pemerintahan sendiri Aceh terlihat, termasuk keanggotaan Aceh dalam organisasi PBB tertentu), maksud dari parlemen provinsi dan pemerintah untuk mengakomodasi sebanyak mungkin pendapat akhirnya mengarah pada draft yang agak kompleks dan sangat besar. Hasil kerja dari empat universitas yang diminta oleh otoritas provinsi untuk menyiapkan masukan bagi UU tersebut disatukan ke dalam satu draft tunggal, yang telah didiskusikan dengan berbagai pihak di wilayah ini sebelum disampaikan kepada majelis yang (dilaporkan) terdiri dari seribu pemangku kepentingan di Banda Aceh. Kemudian, pemerintah provinsi mengambil alih dari



parlemen provinsi dan melakukan finalisasi draft tersebut dengan bantuan sebuah tim penasihat yang terdiri dari para pakar hukum, dan menyerahkannya kepada pemerintah pusat. Di sini, Menteri Dalam Negeri membuat tim perumus sendiri yang terdiri dari pejabat pemerintah dan akademisi, yang memanfaatkan draft usulan pemerintah provinsi sebagai referensi pekerjaan mereka. Draft tersebut ditinjau dan diformulasikan kembali selama enam bulan untuk mengharmonisasikannya sejauh dirasa perlu dengan undang-undang dan peraturan yang ada, dengan menggunakan keahlian dari lembaga-lembaga pemerintah pusat yang relevan. Perubahan yang cukup besar akhirnya disampaikan melalui pertimbangan parlemen nasional, yang nyata-nyata merasa bebas untuk melihat MoU lebih sebagai panduan umum daripada sebuah komitmen yang perlu ditaati, karena parlemen bukan merupakan salah satu pihak yang bernegosiasi.

Dari pihak GAM dan banyak pihak lainnya di Aceh, alasan utama untuk khawatir adalah bahwa beberapa bagian dan UUPA menyimpang secara signifikan dari apa yang ditetapkan di dalam MoU. Empat prinsip-prinsip hukum yang dinegosiasikan oleh GAM di Helsinki menjanjikan perubahan mendasar dalam hubungan antara Aceh dan pemerintah pusat. Cara keempat prinsip ini diterjemahkan ke dalam UUPA tidak memenuhi janji ini.

Aceh dan pelaksanaan otoritas

Prinsip yang pertama dan mungkin yang paling fundamental dari MoU (Pasal 1.1.2a) menyatakan 'Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan

dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.' Definisi dari tanggung jawab pemerintah pusat di dalam UUPA (Pasal 7) menjadi perdebatan panjang: 'Kewenangan Pemerintah meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.'

GAM (dan beberapa pemangku kepentingan lainnya di Aceh) salah mengartikan prinsip MoU sebagai maksud bahwa Aceh akan memiliki hak untuk *menjalankan semua otoritas di dalam semua sektor urusan publik*—dan bahwa otoritas pemerintah pusat di Aceh akan dibatasi pada enam sektor yang disebutkan di dalam MoU. Kalimat di dalam MoU tidak membenarkan interpretasi seperti ini, dan pengaturan seperti itu juga akan menjadi tidak realistis karena terdapat banyak fungsi di luar enam sektor yang disebutkan di dalam MoU yang perlu untuk diatur dan/atau diimplementasikan oleh pemerintah pusat. Ini benar terutama untuk fungsi-fungsi pemerintah yang membentuk kewajiban konstitusional dari pemerintah pusat, terkait dengan konvensi internasional yang telah diterjemahkan ke dalam undang-undang nasional, atau untuk fungsi pemerintah, pengimplementasian yang oleh pemerintah Aceh dapat berpengaruh terhadap wilayah lain di Indonesia atau bahkan negara lain.

Potensi konflik diperburuk dengan kenyataan bahwa parlemen nasional memilih untuk mengelaborasi

fungsi-fungsi tambahan pemerintah pusat di Aceh dengan menyebutnya 'urusan pemerintahan yang bersifat nasional' dan membiarkan hal ini dengan cara memberikan ruang bagi interpretasi ganda. Dengan menggunakan dalih yang tidak tepat tersebut pemerintah pusat memutuskan untuk mengatur sendiri fungsinya di Aceh dengan sebuah Peraturan Pemerintah (PP tentang kewenangan pemerintah pusat di Aceh). Rumusan peraturan ini, yang telah disampaikan kepada Aceh untuk dikomentari, menyebutkan bahwa pemerintah pusat ingin menjalankan tanggung jawab yang sama di Aceh sebagaimana di provinsi lain di Indonesia (kecuali Papua). Dengan melihat dari komentar GAM selama ini dan beberapa pejabat tinggi pemerintah provinsi sejauh ini, dialog sengit dan tajam lebih jauh antara Aceh dan pemerintah pusat tentang draft peraturan akan bisa terjadi.

Kontroversi tidak akan berakhir di sini, namun akan meluas ke isu-isu terkait cara pemerintah pusat bermaksud untuk menerapkan tanggung jawabnya di Aceh. Ketetapan di dalam LoGA bahwa 'pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.' (Pasal 11.1) memperlihatkan besarnya otoritas pemerintah pusat terhadap implemementasi pemerintahan daerah. Hal ini terlihat jauh dari apa yang oleh para pendukung MoU, terutama GAM, pahami sebagai pemerintahan sendiri yang efektif. Ketika pemberlakuan norma-norma, standar, dan prosedur nasional dapat dibenarkan dalam banyak kasus, hal ini harus ditangani dengan hati-hati jika ingin menyelamatkan ide dasar dari otonomi khusus untuk Aceh. Potensi terjadinya pelemahan terhadap apa yang dipersepsikan otoritas khusus Aceh oleh peraturan dan standar ketat pemerintah pusat sangat besar ketika sampai pada penerbitan konsesi, perizinan dan lisensi, terutama berhubungan dengan investasi dan eksploitasi sumber daya alam.

Persoalan lebih jauh muncul dalam Pasal 7: 'Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.' Dengan kata lain, undang-undang ini menuntut pembagian tanggung jawab antara pemerintah provinsi dan kabupaten dalam penerapan otonomi khusus di Aceh. GAM berkeinginan agar tanggung jawab penuh untuk pengimplementasian otonomi khusus diberikan kepada pemerintah provinsi. Sebaliknya, UUPA menugaskan otoritas kepada kedua level pemerintahan tanpa menyediakan kejelasan yang memadai terkait dengan distribusi fungsi pemerintah. Oleh karena itu, Aceh harus menemukan cara untuk membentuk pengaturan pembagian kekuasaan tersebut antara provinsi dan kabupaten agar terhindar dari peraturan yang bertentangan antara dua level pemerintah ini.

Lemahnya konsistensi antara peraturan di tingkat provinsi dan kabupaten dapat mengarah pada ketidakpastian hukum, yang dapat menimbulkan efek yang merugikan terhadap iklim investasi di Aceh. Begitu pula, peran yang terlalu dominan dimiliki oleh provinsi dalam menentukan kerangka hukum untuk otonomi khusus di Aceh dapat menumbuhkan kesan bahwa sentralisasi telah beralih dari Jakarta ke Banda Aceh dan menguatkan kecenderungan di beberapa kabupaten untuk memisahkan diri dari Aceh dan membentuk provinsi sendiri.

Penyimpangan lebih jauh

Masih terdapat beberapa hal lain dimana UUPA menyimpang secara substansial dari prinsip pertama MoU yang mungkin akan memiliki konsekuensi dimasa deapan untuk bagaimana Aceh akan dijalankan. Tim perumus parlemen nasional dan pemerintah pusat menuliskan tambahan MoU tentang 'eksternal' ke terminologi 'pertahanan' dan 'nasional' untuk 'keamanan' sebagai pembatasan terhadap peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan juga polisi secara berturut-turut. Penambahan-penambahan ini dilihat sebagai tidak sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang ada dan karena itu istilah-istilah tersebut tidak diadopsi ke dalam UUPA. Sebaliknya, Pasal 202 menyatakan 'Tentara Nasional Indonesia bertanggung jawab menyelenggarakan pertahanan negara dan tugas lain di Aceh sesuai dengan peraturan perundang-undangan.' Pengacuan UUPA kepada undang-undang dan peraturan yang ada (dalam hal ini UU 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia) mengindikasikan bahwa TNI akan mempunyai tugas yang sama di Aceh seperti daerah-daerah lain di Indonesia, termasuk berurusan dengan kekacauan keamanan internal, meskipun dengan bekerja sama dengan institusi lain (Pasal 6.1c dan penjelasan dari UU 34/2004).

Wilayah secara khusus sensitif yang potensial menimbulkan konflik dibuka oleh penyimpangan besar lainnya dari UUPA. Prinsip kedua MoU (Pasal 1.1.2b) menyatakan bahwa 'Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh,' dan prinsip ketiga (Pasal 1.1.2c) menyebutkan bahwa, 'Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.' Keduanya secara substansial mengalami perubahan ketika diterjemahkan ke dalam undang-undang karena parlemen nasional dalam kesepakatan dengan pemerintah pusat memandang ketentuan-ketentuan ini dalam MoU secara konstitusional problematis. Karena kedua ketentuan ini dapat melanggar otoritas konstitusional presiden dan parlemen nasional secara berturut-turut, pencantuman keduanya ke dalam UUPA dalam mengarah pada tinjauan hukum oleh

mahkamah konstitusi. Prinsip-prinsip tersebut oleh karenanya diterjemahkan ke dalam UUPA (Pasal 8) dengan menggunakan formula: 'dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA' (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh)—dengan kata lain, mengganti 'dengan persetujuan' menjadi 'dengan pertimbangan.'

Sama halnya dengan prinsip keempat MoU (Pasal 1.1.2d), menyatakan bahwa 'Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh,' diterjemahkan ke dalam UUPA dengan kalimat 'dengan konsultasi dan pertimbangan (bukan persetujuan) Gubernur.' Penyesuaian ini dipandang perlu karena gubernur, bukan sebagai kepala daerah bukan pula sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah, dapat memiliki otoritas untuk menyetujui keputusan pemerintah pusat. Dan lagi, usulan MoU mungkin akan memerlukan sebuah tinjauan hukum.

Pertanyaan yang muncul, namun belum terjawab secara memuaskan, adalah mengapa perwakilan pemerintah Indonesia bersedia menandatangani perjanjian dengan GAM yang kemudian implementasinya dapat menimbulkan persoalan konstitusional. Beberapa pengamat proses Helsinki mengisyaratkan adanya kemungkinan Jakarta menyarankan tim negosiasinya untuk menerima ketentuan-ketentuan yang berpotensi problematis untuk memastikan GAM bersedia menandatangani MoU tersebut, berharap pada saat yang bersamaan mampu bersembunyi di balik otoritas kedaulatan parlemen, kalau GAM memilih untuk menolak adopsi ketentuan seperti itu ke dalam undang-undang.

Perlunya peraturan lebih lanjut

Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) menetapkan bahwa cara berkonsultasi dengan Aceh dilakukan dan cara bagaimana pertimbangan parlemen provinsi dan gubernur didapatkan akan ditentukan dengan sebuah Keputusan Presiden. Proses diskusi yang berkepanjangan antara Aceh dan pemerintah pusat tentang draft Keputusan Presiden menunjukkan bahwa kedua belah pihak tidak akan dengan mudah merubah posisinya. Aceh bersikeras bahwa segala bentuk mekanisme konsultasi yang ditentukan dengan Keputusan Presiden harus mengarah sedekat mungkin pada 'konsensus sebagai aturan,' pada saat pemerintah pusat mempertahankan klaimnya terhadap otoritas pengambilan keputusan final parlemen dan masyarakat nasional. Tidak mudah untuk meramalkan kompromi yang dapat berfungsi untuk isu sulit ini.

Sebaliknya, adalah penting agar beberapa peraturan pemerintah pusat yang diamanatkan oleh UUPA, yang harus melalui proses konsultasi yang disebutkan di atas, dikeluarkan sesegera mungkin. Hal ini berlaku khususnya untuk Peraturan Pemerintah tentang

Pengelolaan Bersama atas Sumber Daya Minyak dan Gas oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat. Karena isu yang menjadi konflik serius bagi kedua belah pihak adalah dalam hal ini, konsultasi yang teratur sangat penting. Pembentukan mekanisme pencarian konsensus yang partisipatif, transparan, dan adil akan penting pula untuk menyelesaikan konflik yang potensial di seputar draft Peraturan Pemerintah yang disebutkan di atas tentang Otoritas Pemerintah Pusat atas Karakter Nasional di Aceh. Demikian juga, ini akan membantu ketika sampai pada ketentuan-ketentuan dengan isu-isu kritis seperti itu karena peraturan-peraturan presiden tentang kerja sama Aceh dengan institusi asing dan partisipasi dalam acara-acara di luar negeri, dan tentang peralihan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional kepada provinsi dan kabupaten di Aceh.

Kesimpulan

Cara Jakarta mengatur dan menjalankan konsultasi dengan Aceh tentang kebijakan-kebijakan nasional yang esensial yang memiliki dampak langsung terhadap Aceh penting untuk membangun rasa saling percaya dan kepercayaan diri antara Aceh (tidak hanya GAM) dan pemerintah pusat. Demikian pula, dalam pengimplementasian UUPA dan terutama otoritasnya sendiri di Aceh, pemerintah pusat harus menghargai semangat MoU jika ingin menunjukkan komitmen terhadap perdamaian. Ini akan mengganggu perdamaian dan stabilitas di provinsi ini jika terbukti benar berbagai kritik yang menyatakan bahwa UUPA tidak hanya gagal memenuhi janji-janji di dalam MoU, namun secara umum sangat sedikit dapat menjustifikasi ide otonomi khusus, kecuali untuk alokasi dana tambahan. Dalam pandangan kurang jelas dan ambigunya banyak peraturan, dan keterbatasan dalam hal cara Aceh menjalankan otonomi khususnya, UUPA memiliki potensi untuk menjadi sumber konflik substansial antara Aceh dan pemerintah pusat, daripada cara yang efektif untuk membantu perkembangan dan menstabilkan hubungan di antara keduanya. Meskipun demikian, dengan kedua belah pihak kelihatannya terbuka terhadap pendekatan pragmatis dalam pengimplementasiannya, UUPA bisa menjadi langkah maju, walaupun cara yang kurang baik daripada yang diharapkan yaitu UUPA lebih loyal kepada MoU dan konsisten secara internal. "Langkah maju" yang pragmatis ini tentunya akan diuji jika konsultasi isu-isu substantif terkait penerapannya mengalami kebuntuan. Ujian sebenarnya, bagaimanapun juga, akan terjadi ketika revisi terhadap UU tersebut dilakukan atas permintaan banyak pihak di Aceh, terutama GAM. Bagaimana pun inginnya sebuah revisi dalam pandangan banyak kelemahan UUPA, sama perlunya untuk menjaga ekspektasi pada tingkat yang realistis. Kesiapan untuk memberikan konsesi yang lebih besar untuk Aceh akan berkurang seiring dengan berjalannya waktu.

Pemilihan umum

konsolidasi perdamaian

Edward Aspinall

Edward Aspinall adalah pengajar pada Departemen Perubahan Politik dan Sosial, Lembaga Riset Kajian Pasifik dan Asia, Universitas Nasional Australia (Australian National University).

Petugas penyelenggara Pemilu lokal menghitung kertas suara di salah satu polling stasiun di Banda Aceh, Desember 2006.

Sumber: Reuters/Tarmiz Harva

Salah satu dari hasil terpenting dari proses perdamaian di Aceh adalah pemilihan umum (pemilu) pada 11 Desember 2006. Di luar berbagai prediksi yang ada, bekas ahli strategi dan propagandis GAM, Irwandi Yusuf, terpilih sebagai gubernur Aceh. Ia meraih 38 persen suara, jauh di atas lawan terdekatnya yang memenangkan 17 persen suara. Pada hari yang sama, calon-calon yang dinominasikan oleh GAM juga terpilih sebagai walikota dan bupati dalam enam dari 19 kotamadya dan kabupaten di mana pemilu berlangsung. Pada awal 2008, menyusul pemilu tambahan dan pemilu yang tertunda, kandidat yang berafiliasi dengan GAM memenangkan sembilan pemilihan serupa di tingkat kabupaten, dan terlihat akan memenangkan satu pemilu lagi.

Sekitar dua tahun yang lalu Irwandi dipenjarakan, tetapi dia melarikan diri dan berhasil pergi keluar negeri ketika Tsunami pada 26 Desember 2004 menghancurkan penjara tersebut, membunuh banyak tahanan. Pasangannya dalam pemilu, Muhammad Nazar, mantan pemimpin mahasiswa pro-kemerdekaan, berada di penjara di Jawa sampai perundingan damai Helsinki yang membuahkan Memorandum of Understanding (MoU) pada bulan Agustus 2005. Cerita dari terpilihnya banyak bupati dan walikota yang baru memperlihatkan suatu perubahan komposisi politik yang sangat dramatis. Dalam upaya menjelaskan peristiwa-peristiwa ini, artikel ini menjelaskan latar belakang dan pelaksanaan pemilu-pemilu tersebut, menganalisis signifikansinya untuk proses perdamaian yang lebih luas dan menunjukkan alasan-alasan kesuksesan kandidat-kandidat yang berafiliasi dengan GAM.

Pemilu dan para pihak dalam proses perdamaian

Pemilihan-pemilihan umum merupakan langkah yang krusial dalam proses perdamaian. Salah satu bagian yang paling diperdebatkan dalam MoU adalah bagian tentang partisipasi politik. Bagian ini mengamanatkan bahwa, 'pemilu lokal yang bebas dan adil akan dilaksanakan di bawah Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang baru untuk memilih kepala pemerintahan Aceh dan pejabat-pejabat yang dipilih lainnya pada April 2006' (Bagian 1.2.3). Bagian 1.2.2 menjelaskan bahwa, 'dengan ditandatanganinya MoU ini, masyarakat Aceh akan memiliki hak untuk mencalonkan kandidat-kandidat untuk posisi-posisi yang dapat dipilih untuk bertarung dalam pemilu di Aceh pada April 2006 dan sesudahnya.' Selanjutnya, Bagian 1.2.1 mewajibkan pemerintah, 'menciptakan, dalam satu tahun atau selambat-lambatnya 18 bulan sejak penandatanganan MoU ini, kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai-partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan parlemen.' Ketentuan-ketentuan ini mungkin terlihat tidak



kontroversial, tapi poin ini hampir menyebabkan gagalnya pembicaraan Helsinki. Untuk memahami hal ini, perlu ditarik kembali kondisi-kondisi yang mengiringi transisi Indonesia ke demokrasi setelah jatuhnya Suharto di tahun 1998. Di tengah-tengah kekerasan dan kekacauan politik di banyak wilayah, para pemimpin politik nasional khawatir bahwa demokratisasi akan melepaskan gaya sentrifugal yang akan memecah-belah bangsa. Untuk menghambatnya, serangkaian bentuk perangkat yang menjaga agar proses demokrasi menutup ruang bagi kekuatan lokal dari mendapatkan peran dalam proses politik. Sehingga, menurut undang-undang partai politik nasional Indonesia, hanya partai-partai yang punya wakil dan dukungan kuat di setengah jumlah kabupaten dalam setengah jumlah provinsi di Indonesia bisa mendaftar pada pemerintah. Berdasarkan undang-undang pemilihan umum nasional, untuk bersaing dalam pemilu partai-partai politik harus menunjukkan keberadaan mereka di dua per tiga kabupaten dan dua per tiga provinsi. Dalam undang-undang Pemilu tersebut, yang mengijinkan adanya pemilihan langsung kepala-kepala pemerintahan lokal, bukan 'masyarakat' (seperti tercantum dalam bagian 1.2.2 dari MoU) yang menominasikan kandidat untuk posisi-posisi tersebut, namun partai politik nasional (atau koalisi partai-partai) yang telah memenangkan persentase minimum dari pemilih atau kursi dalam pemilu legislative terakhir di wilayah yang dimaksud.

Bagi para juru runding GAM di Helsinki, membebaskan Aceh dari aturan-aturan skala Indonesia adalah hal yang menentukan. Sebagai ganti dari penyerahan senjata-senjata mereka dan tujuan mereka untuk merdeka, para pemimpin GAM ingin bisa merubah organisasi mereka

menjadi sebuah gerakan yang damai, demokratis dan mampu bersaing untuk memperoleh kekuasaan di Aceh. Jika hanya partai-partai nasional dan calon-calon mereka boleh mencalonkan diri, menyetujui perjanjian damai akan berarti GAM membubarkan diri secara efektif sebagai sebuah gerakan politik.

Sebaliknya, para juru runding pemerintah Indonesia di Helsinki (dan begitu pula para politisi di Jakarta) sangat enggan untuk kalah dalam isu-isu ini, khawatir bahwa dengan membiarkan sebuah pengecualian atas peraturan nasional akan mengarah pada kekacauan hukum. Sebuah kekhawatiran yang lebih besar bahwa kemenangan partai GAM atau para kandidat yang dinominasikan oleh GAM akan melemahkan ikatan dengan wilayah-wilayah lain atau bahkan menyatakan merdeka.

Di Jakarta, para pemimpin partai politik nasional terus menjaga serangan-serangan pertanyaan dari komentar publik yang menolak adanya kompromi. GAM juga sama bersikerasnya bahwa partai politik lokal dan kandidat independen adalah hak demokratis masyarakat Aceh. Pada detik-detik terakhir, ketika perundingan terlihat akan berakhir dan delegasi GAM mulai mengepak barang-barang mereka, juru runding pemerintah 'memainkan mata' (istilah dari seorang juru runding GAM) dan menawarkan 'partai politik Aceh dengan menggunakan kriteria nasional,' memulai sebuah kompromi yang tercantum dalam bagian 1.2 dari MoU.

Namun hal ini belum merupakan akhir perjalanan. Selama perundingan antara aktor-aktor Aceh dan pemerintah nasional dan parlemen yang mengarah pada penyusunan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA) pada 2006, terdapat berbagai upaya untuk

mencairkan kembali kesepakatan-kesepakatan ini. Pada akhirnya, disepakati bahwa partai politik lokal dapat diizinkan untuk bersaing dalam pemilu legislative, mulai tahun 2009. Undang-undang Pemerintahan Aceh menekankan bahwa partai-partai politik lokal ini tidak dibenarkan melanggar konstitusi Indonesia atau 'falsafah negara' Pancasila, yang menekankan pentingnya persatuan nasional. Dalam pemilihan kepala-kepala daerah (yang pada akhirnya harus ditunda dari Mei menjadi Desember 2006, untuk memberikan tambahan waktu bagi GAM untuk menyiapkan diri), kandidat independen dibolehkan selama mereka mampu membuktikan dukungan tiga persen dari populasi di provinsi tersebut (untuk pemilihan gubernur) atau kabupaten/kota (untuk pemilihan bupati dan walikota). Dalam pemilihan-pemilihan sebelumnya, hanya kandidat yang dinominasikan oleh partai-partai politik yang dapat ikut bersaing.

Para kandidat: perpecahan dalam GAM

Beberapa pasangan kandidat dalam pemilihan umum tersebut berasal dari partai politik yang sudah ada di Aceh. Di antara yang paling penting adalah mantan penjabat sementara gubernur, Azwar Abubakar, dicalonkan oleh Partai Amanat Nasional (PAN), dan wakilnya yaitu Nasir Djamil, dicalonkan oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS), yang membentuk pasangan yang berorientasi Islam. Malik Raden, seorang politikus terkemuka dari partai Golkar—bekas partai yang berkuasa di bawah rezim Suharto—yang dianggap memiliki peluang karena dia mendapat dukungan dari struktur elektoral yang hebat di partainya.

Calon kandidat lain yang difavoritkan adalah Ahmad Humam Hamid, seorang akademisi lokal yang sangat disegani dan terkemuka yang pernah aktif dalam berbagai perkumpulan masyarakat dan kegiatan politik lebih dari sepuluh tahun yang lalu. Dia mendapatkan dukungan dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sebuah partai Islam yang telah mapan. Tidak seperti para kandidat arus utama tersebut, dia benar-benar mengetahui daya tarik elektoral GAM dan berusaha keras untuk memiliki pasangan dengan latar belakang GAM. Dia berhasil menggaet Hasbi Abdullah, seorang akademisi yang menghabiskan sebagian waktunya di penjara walaupun tidak menjadi seorang pemimpin GAM. Hasbi didukung oleh pimpinan-pimpinan GAM dari generasi tua, termasuk saudara kandungnya, Zaini Abdullah ('menteri luar negeri' GAM), 'perdana menteri' GAM, Malik Mahmud, dan individu-individu lainnya yang telah bergabung dengan gerakan tersebut pada tahun 1970an dan membentuk kelompok 'darah biru' gerakan ini. Mereka mendukung Hasbi karena alasan-alasan pribadi dan karena mereka khawatir bahwa para calon GAM tidak siap untuk memegang kekuasaan dengan usaha mereka sendiri, serta koalisi dengan politisi 'nasional' akan lebih baik dalam menjaga proses perdamaian. Mereka dikritik secara internal bahwa

pimpinan GAM menyatakan argument ini semata-mata untuk melakukan rasionalisasi.

Selama masa konflik, GAM sudah benar-benar disatukan dan didisiplinkan, tidak seperti banyak perlawanan-perlawanan yang sejenis. Para komandan militer yang ada di lapangan setia kepada para pemimpin yang terasing di Swedia dan tunduk kepada mereka dalam urusan-urusan politik. Sekarang, dukungan kelompok senior terhadap Hasbi menyebabkan kerusakan yang dramatis terhadap persatuan ini. Banyak mantan komando lapangan GAM, orang-orang muda yang sekarang terorganisasi dalam Komite Peralihan Aceh (KPA), merasa bahwa mereka dipaksa untuk mendukung Hasbi-Humam. Penolakan mereka mencerminkan frustrasi terhadap isu-isu yang sudah terbangun sejak dimulainya proses perdamaian dan kemarahan terhadap apa yang mereka lihat sebagai tingkah laku otokrasi oleh para pemimpin-pemimpin tua. Mereka juga menganggap hal tersebut sebagai pengkhianatan terhadap ide bahwa GAM harus memasuki sebuah koalisi dengan calon yang didukung oleh sebuah partai nasional.

Perpecahan tersebut muncul sesaat setelah sebuah rapat GAM untuk memilih seorang calon gubernur pada akhir Mei. Dalam sebuah pemilihan terbuka, Hasbi kalah tipis di urutan kedua—tetapi sebagai kandidat gubernur, bukan wakil gubernur. Calon yang menang, Nashruddin Abubakar, mengatakan dia tidak mau ikut bertarung and memilih untuk berada di belakang, sebagai penasehat. Dewan Pemerintahan GAM, didominasi oleh para pimpinan tua GAM, menyatakan bahwa gerakan tersebut secara resmi tidak akan mendukung calon manapun, namun anggota-anggota GAM bebas untuk mencalonkan diri dalam pemilu secara individu. Keputusan ini membebaskan mereka dari mendukung pasangan Humam-Hasbi, dan itulah yang mereka lakukan. Tetapi keputusan tersebut juga membuka jalan bagi Irwandi Yusuf untuk mencalonkan diri dalam pemilu sebagai seorang calon independen. Irwandi mendapatkan dukungan dari sebagian besar para komandan KPA di kabupaten dan sehingga juga dukungan dari mayoritas struktur GAM sampai ke tingkat desa. Pasangannya, Muhammad Nazar, dikenal sebagai kritikus pemerintah yang berani. Dengan tanpa dipengaruhi oleh kerja sama dengan kekuatan politik 'nasional', Irwandi-Nazar mampu menampilkan diri mereka sebagai pewaris tradisi perjuangan GAM dan yang paling pantas untuk menghadapi pemerintahan nasional untuk mendorong penerapan MoU secara penuh.

Pada level lokal, ada beberapa bagian pahit dalam kedudukan mantan anggota GAM dalam menghadapi pemilu. Hal-hal ini bahkan merambat pada kekerasan di beberapa tempat (sebagai contoh, sebuah bus yang

membawa Humam-Hamid diserang selama kampanye di Bireuen). Secara umum, bagaimanapun, proses kampanye berlangsung dengan aman.

Menjelaskan kemenangan GAM

Apa yang menjelaskan kemenangan Irwandi-Nazar dan calon-calon kandidat daerah yang berafiliasi dengan GAM? Terdapat beberapa faktor penting. Yang pertama yaitu kekecewaan besar para pemilih terhadap partai-partai politik arus utama dan calon-calon mereka, yang membuat calon-calon GAM bisa menampilkan diri mereka sebagai agen perubahan yang nyata. Kekecewaan tersebut sudah terakumulasi selama bertahun-tahun, ketika para politisi lokal telah nyata-nyata tidak berdaya untuk mempengaruhi jalannya perang, masyarakat Aceh sudah terperosok sangat dalam dalam kemiskinan yang disebabkan oleh konflik dan provinsi ini telah mendapatkan reputasi sebagai salah satu yang paling korup di Indonesia. Calon-calon GAM juga membuat janji-janji untuk mempercepat perkembangan ekonomi di Aceh, memperbaiki berbagai prasarana, membuka lapangan pekerjaan dan pelayanan pemerintahan yang lebih baik menjadi tema sentral dalam pesan kampanye mereka. Sebagian dari janji-janji mereka lemah kredibilitasnya bagi kebanyakan masyarakat perkotaan yang lebih cerdas: menurut dua orang saksi yang diwawancarai oleh penulis, kandidat GAM untuk bupati di Aceh Utara, Ilyas Hamid, menyatakan secara publik dalam salah satu kampanyenya bahwa pemerintahannya akan membiayai kesehatan dan layanan pendidikan bagi penduduk lokal dengan mencetak uang. Tapi janji-janji ini bergaung kuat di komunitas pedesaan yang miskin yang penduduknya merasa diabaikan oleh pemerintah dan di mana para komandan lokal GAM sering dikagumi karena kejujuran mereka dan karena membawa gaya hidup yang prihatin selama bertahun-tahun bergerilya.

Faktor yang kedua adalah organisasi superior gerakan tersebut. Pada masa konflik, GAM telah membangun organisasi politik-militer yang sangat efektif yang dibutuhkan untuk menjalankan sebuah perlawanan. Di banyak wilayah pedesaan jaringan GAM secara nyata sulit dibedakan dari jaringan sosial dan kekeluargaan yang menjiwai kehidupan pedesaan, dengan seluruh desa-desa memberikan dukungan baik aktif maupun pasif terhadap para pejuang tersebut. Selama masa pemilu, kandidat-kandidat yang berafiliasi dengan GAM mengandalkan jaringan ini untuk memobilisasi pemilih. Di banyak tempat, hal ini dilakukan dengan sangat sistematis, dengan para anggota 'tim sukses' berkampanye dari pintu ke pintu. Tim kandidat GAM seringkali memiliki uang yang jauh lebih sedikit dari pada tim lawan, yang terkadang memberikan uang, bahan makanan atau kebutuhan-kebutuhan lainnya kepada pemilih, ternyata tindakan-tindakan tersebut justru memperkuat pesan GAM bahwa lawan-lawan mereka korup. Di tempat lain, hal ini lebih pada para

mantan komandan GAM yang secara terbuka menyatakan kepada masyarakat di lingkungan 'mereka' di mana kesetiaan mereka berada, dan hal ini cukup untuk membuat banyak pemilih mendukung di wilayah basis GAM untuk memilih secara bulat. Ini terbukti kandidat-kandidat gubernur yang mendapat dukungan dari bagian besar dari mantan sayap militer GAM di KPA yang berjaya di hari pemilihan.

Penting pula, organisasi ini berusaha keras dan melakukan yang terbaik di wilayah-wilayah pedesaan di mana mayoritas masyarakat berdomisili. Sehingga, di Aceh Timur, anggota-anggota 'tim sukses' dari mantan pemimpin gerilya Muslim Hasballah memulai dengan menelaah secara sistematis dukungan yang mungkin di masing-masing desa, dan menunjuk tim kampanye untuk masing-masing desa. Mereka tidak mau repot untuk berkampanye di kota-kota dan 'sepanjang jalan utama'. Muslim tidak menang di kota-kota atau desa-desa di dekat pusat-pusat kota, namun ia menang secara meyakinkan di desa-desa dan pedalaman. Begitu pula di Aceh Barat, kandidat bupati yang berafiliasi dengan GAM yang sukses menjadi bupati mengatakan kepada penulis bahwa pada masa kampanye ia menekankan bahwa, "Jika saya terpilih, saya akan mengedepankan pembangunan di desa-desa terlebih dahulu, dari bawah terlebih dahulu. Ini karena akar dari pemberontakan di masa lalu selalu berasal dari desa-desa. Di pedalaman, mereka semua adalah GAM, di kota-kota, mereka adalah pegawai negeri."

Terakhir, calon-calon yang tergabung dalam GAM berhasil dengan baik karena mereka mampu memberikan sebuah pesan yang mendukung untuk proses perdamaian dengan penekanan pada kesinambungan dengan perjuangan masa lalu mereka. Para kandidat GAM mengetahui bahwa janji mereka untuk meninggalkan tujuan kemerdekaan merupakan hal utama dalam perjanjian damai Helsinki, dan mereka berhati-hati untuk tidak melanggar janji ini selama masa kampanye pemilu. Mereka menyampaikan bahwa MoU Helsinki sebagai hasil dari perjuangan GAM dan menegaskan bahwa GAM merupakan tempat terbaik untuk menjaganya. Tetapi mereka juga tidak berusaha menghindari dari memunculkan kenangan perjuangan mereka di masa lalu. Dalam kampanye pemilu yang disaksikan oleh penulis (di Bireuen pada bulan Juni 2007 dan Aceh Selatan di bulan November 2007), kampanye pahlawan-pahlawan gerilya lokal dan juga simbol-simbol dan lagu-lagu GAM sangat jelas ditampilkan.

Pola dukungan pemilih

Kesuksesan kandidat-kandidat yang berafiliasi dengan GAM sepertinya menjawab apakah atau sebesar apakah pergerakan tersebut menjadi perlawanan yang populer. Selama masa konflik, para analis memperdebatkan pada tingkat seperti apa GAM telah mencapai tujuan-tujuannya dengan intimidasi dan

penggunaan kekerasan terhadap masyarakat desa. Ketika kekerasan tentunya membentuk bagian dari pola perilaku GAM (dan bahkan terdapat laporan di sana-sini tentang intimidasi GAM terhadap para pemilih pada tahun 2006), sulit agaknya, jika pergerakan tersebut terutama mengandalkan penggunaan kekerasan di masa lalu, para pemimpinnya mampu menang dengan sedemikian rupa dalam pemilu.

Sebaran geografis dari dukungan tersebut juga mengesankan. Irwandi-Nazar memenangkan pemilihan di 15 kabupaten dari 21 kabupaten di provinsi tersebut. Kandidat-kandidat yang berafiliasi dengan GAM, secara tidak mengejutkan, berhasil di wilayah-wilayah di mana pergerakan tersebut kuat pada masa perlawanan: kabupaten-kabupaten di pantai timur yang merupakan basis GAM sejak 1970 berhasil dimenangkan oleh kandidat-kandidat GAM (Bireun dan Aceh Utara oleh Irwandi-Nazar dan Pidie oleh Humam-Hasbi). Irwandi-Nazar juga menang secara meyakinkan di daerah-daerah di pantai barat yang merupakan titik panas konflik sejak akhir 1990, seperti Aceh Jaya dan Aceh Selatan.

Suara GAM secara umum jauh lebih rendah di wilayah perkotaan di mana pemberontakan lemah. Mereka juga kurang berhasil di kabupaten-kabupaten yang terbelakang, penduduknya jarang, dan terpencil di daerah pedalaman dan di barat daya, di mana etnis populasinya lebih heterogen dibandingkan dengan etnis Aceh yang dominan merupakan pendukung GAM. Perpolitikan di daerah-daerah terpencil ini juga cenderung seperti di daerah-daerah terpencil lainnya di Indonesia, dengan birokrat-birokrat lokal yang kuat, pengusaha, dan 'orang kuat' lainnya yang menguasai pengaruh-pengaruh politik yang signifikan.

Fenomena ini sebagian menjelaskan satu hal yang mengejutkan namun jarang menjadi aspek yang didiskusikan terkait hasil pemilu tersebut: perbedaan antara pemilihan gubernur dan pemilihan kepala daerah tingkat kabupaten. Di 8 dari 17 kabupaten yang dimenangkan baik oleh Irwandi-Nazar atau Humam-Hasbi dalam pemilihan gubernur, kandidat non-GAM terpilih sebagai bupati atau walikota. Contohnya, di Aceh Besar, kabupaten yang mengelilingi Banda Aceh, Irwandi-Nazar memenangkan pemilu gubernur dengan 30 persen suara, namun pemenang dalam pemilu bupati adalah Bukhari Daud, akademisi yang dihormati yang dinominasikan oleh PAN dengan 26 persen suara. Dengan kata lain, banyak pemilih yang mendukung kandidat yang berafiliasi dengan GAM untuk pemilu gubernur, memilih rival GAM pada pemilu kepala daerah di tingkat kabupaten.

Hal ini tidak serta-merta berarti bahwa kampanye Irwandi-Nazar lebih terorganisasi dengan baik daripada

kampanye-kampanye oleh kandidat-kandidat GAM di tingkat kabupaten; sebaliknya, seringkali kampanye-kampanye tersebut dilakukan oleh orang yang sama dan sulit dibedakan. Namun, perbedaan—antara pemilihan gubernur dan pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten—tersebut lebih menggambarkan relevansi dari aksioma lama, 'semua perpolitikan bersifat lokal.' Ketika sampai pada memilih pemimpin kabupaten, pemilih memilih kandidat-kandidat yang biasanya dikenal dengan baik dan berpengaruh secara lokal. Pemilih seringkali mengenal kandidat-kandidat bupati dan walikota, atau terhubung dengan mereka oleh ikatan-ikatan patron. Kecamatan-kecamatan seringkali dimenangkan oleh siapapun yang merupakan 'kandidat kampung halaman.' Sebaliknya, ketika pemilih memilih gubernur provinsi tersebut, mereka lebih memikirkan tentang kepentingan Aceh yang lebih luas, identitas, dan hubungan dengan Jakarta. Pada level se-Aceh ini, daya tarik GAM lebih kuat.

Menatap ke depan

Pemilihan umum tersebut tidak menandakan berakhirnya proses perdamaian. Risiko-risiko dan agenda yang belum selesai masih tersisa. Ada kemungkinan untuk konflik yang akan datang di antara pemimpin-pemimpin Aceh yang baru dan pemerintah nasional pada isu-isu dari bagaimana membagi hasil gas alam sampai pada bagaimana menangani warisan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau. Perpecahan-perpecahan dalam GAM yang muncul selama kampanye sudah menyebabkan kekerasan tingkat lokal dan bisa berkembang jika tidak dikelola dengan hati-hati, khususnya ketika diperparah oleh konflik atas pembagian kue ekonomi yang disediakan oleh pemerintah.

Pemilu-pemilu tersebut bagaimanapun, membantu mengkonsolidasikan proses perdamaian dalam beberapa cara-cara penting. Pesta- pesta demokrasi tersebut menunjukkan kepada masyarakat Aceh bahwa perubahan dramatis politik itu dimungkinkan. Pemilu-pemilu tersebut juga membantu mantan-mantan anggota GAM untuk berintegrasi ke dalam struktur-struktur pemerintahan Indonesia, dan mulai meninggalkan gaya lama melawan struktur-struktur tersebut dari luar. Berbagai pemilu tersebut juga mendorong para pemimpin GAM untuk merubah perhatian mereka ke hal-hal kecil dan isu-isu teknis terkait pembangunan ekonomi yang menjadi perhatian para pemilih, dan menjauh dari isu-isu yang lebih mendasar terkait identitas dan kebanggaan etnis yang telah memotivasi GAM di masa lalu. Bahkan perpecahan-perpecahan yang terbuka di dalam gerakan tersebut selama masa pemilu merupakan sinyal yang sehat dari transisi gerakan tersebut menuju perpolitikan demokratis yang 'normal'.

Perspektif tentang pengalaman pasca-perjanjian

Tarmizi, Direktur Forum Masyarakat Aceh



Ketika saya masih mahasiswa, saya bergabung dengan gerakan menentang Soeharto. Pada masa darurat militer saya melarikan diri ke Malaysia dan bekerja untuk pusat pengungsi Aceh di sana. Saya sekarang kembali ke Banda Aceh dan adalah Direktur Forum Masyarakat Aceh, sebuah LSM payung di Aceh yang bergelut dengan isu-isu politik, pembangunan dan partisipasi masyarakat sipil.

Persoalan politik terkini di Aceh adalah di seputar pembentukan GAM menjadi partai politik dan juga di seputar lemahnya inklusivitas GAM. Terdapat perasaan bahwa mereka yang merasa tersingkir akan menggerakkan pemberontakan. Akan sangat berbahaya jika pemerintah dan para pemimpin GAM tidak menyelesaikan persoalan ini. Saya pikir pemerintah Indonesia ikut menyumbang terhadap perpecahan di dalam tubuh GAM dengan berpikir bahwa hal tersebut akan dapat melemahkan GAM. Namun tentunya tidak seperti itu. Setelah mereka mengalami perpecahan, akan ada banyak faksi-faksi dan setiap faksi akan merekrut orang-orang yang bahkan sebelumnya tidak pernah terlibat.

Program reintegrasi hanya menguntungkan sekelompok elit GAM. Hal ini akan dapat menimbulkan konflik horizontal di tingkat desa. Saya pikir mereka harus mengubah program-program tersebut—laksanakan program pembangunan daerah di wilayah-wilayah yang terkena dampak konflik, membangun infrastruktur, menciptakan aktifitas ekonomi skala kecil. Sayang sekali saat ini mereka hanya memprioritaskan pada sebagian orang.

Tidak terdapat cukup banyak aktivis-aktivis masyarakat yang terlibat. Kelompok masyarakat sipil intelektual tidak diizinkan untuk berkontribusi. GAM memiliki program yang stagnan—satu-satunya program mereka dulunya adalah kemerdekaan. Dulu ada proses begitu lama membentuk kesadaran kesadaran para kombatan GAM akan tujuan dari kemerdekaan Aceh. Proses perdamaian menghentikan pemikiran ini. Ini memerlukan waktu agari mereka bisa terlibat dalam proses pembangunan dalam suasana dan konteks

baru. Kita perlu mengubah pemikiran mereka. Kita harus menyediakan training-training, memberikan mereka berbagai ide baru.

Rusyidah H. Mahmud, dari Bireuen



Setelah dua saudara laki-laki saya terbunuh, saya didekati oleh pemimpin GAM untuk bergabung bersama gerakan ini dan mendapatkan latihan militer selama dua bulan pada tahun 2000. Saya bergabung dengan GAM karena saya ingin membela Aceh dan harga diri rakyat Aceh dan membalas dendam atas pembunuhan keluarga saya. Saya tidak ingin Aceh ditekan kembali lagi selamanya.

Karena perjanjian damai lah saya bisa kembali menjadi orang biasa, kembali dan hidup dengan damai. Saya juga dapat kembali bekerja dan memulai usaha kecil saya. Saya sangat bahagia dengan proses perdamaian ini. Namun yang menjadi perhatian saya adalah masih banyak orang yang belum diperhatikan. Sebagian orang telah menerima bantuan, namun banyak yang masih belum. Saya mendapatkan uang dari program reintegrasi. Saya memperoleh Rp 10 juta untuk memulai usaha kecil saya. Saya sudah mulai ikut kursus mode pakaian dan cara membuatnya. Saya berharap dapat menerima bantuan untuk dapat membangun usaha dengan keterampilan yang saya dapatkan dari kursus tersebut.

Sejak saya bergabung dengan koperasi ini milik Teungku Nashiruddin, kami telah lebih teratur dan mendapatkan dukungan. Namun masih banyak mantan pejuang wanita GAM (inong balee) yang belum mendapatkan perhatian. Secara umum, inong balee belum mendapatkan bantuan, terutama di daerah ini. Saya memang mendengar ada inong balee yang telah dibantu di daerah-daerah lain.

Tidak semuanya memuaskan. Tidak semua janji sudah dilaksanakan. Khususnya berkaitan dengan keadilan. Anak-anak dari abang saya yang sudah meninggal karena konflik belum menerima bantuan apapun. Sepertinya tidak ada masa depan buat mereka.

Proses politik di Aceh

sebuah awal baru?

Aguswandi



Orang-orang Aceh sedang membaca koran pagi yang memberitakan hasil pemilihan gubernur di Banda Aceh, Desember 2006.

Sumber: Reuters/Tarmizi Harva

Aceh telah berubah menjadi ruang politik yang paling dinamis di Indonesia sebagai hasil dari perubahan politik baru yang dilahirkan oleh Nota Kesepahaman (MoU) tahun 2005. Tidak ada di tempat lain di negeri ini di mana mantan pemberontak dapat berkompetisi dalam sebuah pemilihan umum dan menjadi gubernur, di mana mantan tahanan politik dapat menjadi direktur dari sebuah badan penting seperti Badan Reintegrasi-damai Aceh (BRA), atau di mana mantan pemberontak dan para pendukungnya dapat menjadi bupati dan walikota. Dinamika politik ini telah merubah konteks di Aceh dan Indonesia secara luas. Berbagai inisiatif yang mendorong terciptanya perdamaian di Aceh telah melahirkan preseden penting bagi konteks di tempat lain di Indonesia.

Sebagian kalangan telah memperjuangkan penerapan strategi transformasi konflik yang digunakan di Aceh untuk Papua Barat. Contoh masyarakat Aceh juga telah mendorong kemungkinan adanya kandidat independen

tanpa afiliasi politik ikut—dan memenangi—pemilihan umum. Ia juga telah mendorong diskusi tentang kemungkinan partai politik lokal dibentuk tidak hanya di Aceh, namun juga di daerah-daerah lain di Indonesia.

Dari pemberontak menjadi administrator

Proses perdamaian di Aceh mendapatkan dorongan signifikan ketika Irwandi, seorang mantan pemberontak Gerakan Aceh Merdeka (GAM), terpilih sebagai gubernur yang baru pada tahun 2006. Di tengah munculnya perpecahan di dalam tubuh kepemimpinan GAM, pemilihan umum tersebut mendorong reintegrasi politik dari banyak mantan kombatan ke dalam masyarakat. Terpilihnya Irwandi menandai akhir dari sebuah cara hidup lama, sebuah perpolitikan lama, dan dimulainya alternatif-alternatif baru. Mantan kombatan GAM, terlatih dalam perang gerilya, sekarang menghadapi tes yang berbeda untuk keterampilan mereka sebagai administrator, pejabat pemerintah, dan perwakilan masyarakat.

Realitas politik bagaimanapun juga menjadi tantangan transformasi dari pemberontak menjadi administrator ini. Meskipun Irwandi memiliki mandat yang kuat dan demokratis sebagai gubernur Aceh, pada saat yang bersamaan ia belum memiliki pengalaman sebagai pejabat publik dan tidak didukung penuh oleh partai politik maupun parlemen Aceh yang terpilih sebelum perjanjian damai. Absennya dukungan ini berimbas pada keterlambatan yang signifikan, contohnya, pada saat mendapatkan persetujuan parlemen untuk mengesahkan rancangan anggaran provinsi. Di dalam tubuh GAM, Irwandi juga masih terus kekurangan dukungan dari kepemimpinan level atas GAM, terutama mereka yang merupakan orang-orang dekatnya Meutro Malik. Namun, situasi sudah lebih baik dengan kemajuan dalam proses rekonsiliasi di dalam tubuh GAM.

Reformasi struktur administratif Aceh dan pejabat-pejabat yang mengisi aparatus pemerintahan merupakan perintah Gubernur Irwandi. Di antara banyak kenyataan sulit yang dihadapi oleh para pejabat dalam situasi paska pilkada adalah keadaan yang baru — dimana kebiasaan lama masih sangat bertahan dan pemahaman aparatus sangat terbiasa dengan situasi sebelumnya. Aparatus pemerintah di Aceh belum mengalami reformasi yang signifikan, pergantian staf atau modernisasi; singkatnya, berbagai hal dijalankan masih seperti sebelumnya. Namun, telah ada terobosan yang signifikan dengan proses seleksi kepala-kepala dinas yang sangat kompetitif dan terbuka. Kemajuan-kemajuan seperti ini masih terbatas pada level atas, namun belum tersaring ke level yang lebih rendah.

Lemahnya kapasitas pemerintah lokal bahkan lebih terlihat pada level kabupaten. Dua puluh tiga kabupaten di Aceh, tujuh di antaranya dimenangkan oleh mantan anggota GAM, memiliki kapasitas yang berbeda. Di sebagian besar kabupaten, kepala pemerintahan, yang

dalam praktiknya menjalankan otonomi yang besar dari pemerintah pusat di level lokal, menjalankan kabupaten di bawah rejim 'seperti biasanya'. Kemampuan untuk menyerap proses perdamaian, mengambil inisiatif untuk mengimplementasikan perubahan yang nyata sebagai hasil dari pencapaian politik yang ditawarkan oleh MoU Helsinki sulit terlihat pada level ini. Situasi ini diperparah oleh fakta bahwa dukungan asistensi pemberdayaan pemerintahan sebagian besar tersedia pada tingkat provinsi, bukan tingkat kabupaten, ketika kekuasaan sebenarnya dipraktikkan pada tingkat kabupaten, bukan provinsi.

Mantan kelompok anti-separatis

Pemerintah provinsi Aceh juga menghadapi tantangan dari mantan kelompok-kelompok anti-separatisme yang dibentuk selama masa konflik. Sebagian terbesar kelompok ini berafiliasi di bawah payung organisasi yang disebut PETA (Pembela Tanah Air). Seperti halnya mantan anggota GAM, anggota kelompok yang berafiliasi dengan PETA juga mendapatkan asistensi dari BRA. Meskipun tidak ada proses yang paralel untuk mentransformasi PETA menjadi partai politik atau entitas yang terinstitusionalisasi; namun, sebagaimana sebelumnya, kelompok konstituen PETA terus mengejar kepentingan kolektif mereka. Kenyataan bahwa Komite Peralihan Aceh (KPA) adalah terus bekerja memperjuangkan hak dan kebutuhan anggota GAM yang didemobilisasi memberikan bahkan insentif yang lebih sedikit kepada kelompok-kelompok di dalam PETA untuk tidak membubarkan dan melemahkan eksistensi mereka. Dalam waktu jangka panjang KPA dan PETA memiliki potensi untuk menyumbang konflik baru jika transformasi kedua kelompok tidak diorganisir dengan baik. Banyak figur yang berhubungan dengan PETA sekarang berada diantara penyokong pemisahan provinsi Aceh menjadi unit-unit teritorial baru (ALA/ABAS).

Memecah Aceh

Tantangan penting bagi perdamaian di Aceh adalah usulan untuk membagi Aceh dengan membentuk dua provinsi baru yang disebut dengan provinsi ALA/ABAS. Pendukung perubahan ini terutama terdiri dari elit-elit dari dataran tinggi Aceh—Aceh Tengah, Aceh Tenggara, dan Bener Meriah. Pada tahun 2005 ketika perwakilan pemerintah dan para pemimpin GAM bertemu di Helsinki untuk menelurkan kesepakatan damai, elit-elit ini bertemu di Jakarta untuk memperkuat tuntutan mereka akan provinsi baru yang disebut Aceh Leuser Antara (ALA). Mereka sampai sekarang masih terus memperjuangkan ide tersebut di parlemen Indonesia khususnya melalui Partai Demokrasi Indonesia yang nasionalis.

Tuntutan ini berakar dari persepsi bahwa proses yang sedang berlangsung tidak menguntungkan mereka baik secara ekonomi maupun politik. Nota Kesepahaman mendefinisikan batas-batas wilayah Aceh adalah seperti

yang ditentukan pada Juli 1950, yang termasuk dataran tinggi tengah sebagai bagian dari teritorial Aceh. Program reintegrasi pemerintah, ketika mengalokasikan jumlah uang yang sangat besar bagi pemberdayaan ekonomi mantan kombatan GAM melalui dana BRA, tidak dapat diakses oleh mereka. Hal ini telah memicu kemarahan, kekecewaan, dan bahkan tuduhan bahwa pemerintah melakukan diskriminasi terhadap "putra-puteri sesungguhnya dari Republik ini."

Sejujurnya, sebagian argumen mereka terkait keteringgalan dataran tinggi tengah ada benarnya. Meskipun dataran tinggi tengah dan pantai barat merupakan wilayah yang kaya akan sumber daya alam, namun tidak banyak memberikan hasil dan bukti pembangunan. Namun demikian hal ini tidak menjadi alasan yang cukup untuk adanya pembentukan teritorial baru. Strategi yang efektif untuk memenuhi tuntutan pembangunan di dataran tinggi tengah adalah dengan cara mempercepat pembangunan kesejahteraan yang lebih luas dan perdamaian Aceh secara utuh sangat mendesak diperlukan implementasinya.

Partai politik

Masa depan Aceh proses perdamaianya sangat terkait erat dengan proses transformasi GAM dari kelompok bersenjata menjadi gerakan politik. Pada bulan Mei 2008 GAM bersama dengan 11 partai politik lokal telah disahkan sebagai partai politik formal yang dapat berkompetisi dalam pemilihan umum lokal. Sesudah verifikasi Komisi Independen untuk Pemilu (KIP) diputuskan hanya 6 partai lokal yang lewat verifikasi untuk ikut Pemilu 2009. Keputusan untuk mendirikan sebuah partai politik menunjukkan bahwa mantan anggota GAM mempunyai aspirasi dan keinginan untuk berpartisipasi dalam proses politik yang normal dan demokratis. Ini adalah tolok ukur yang signifikan bagi kemajuan dan penerapan MoU.

Aceh bagaimana pun juga masih menghadapi berbagai tantangan dalam hal membicarakan isu-isu yang substansial. GAM dan partai politik lokal lainnya harus menanggapi tantangan pembicaraan mengenai ekonomi, pendidikan, tata pemerintahan, dan sederet hal-hal lain yang krusial bagi masa depan Aceh dan masyarakat Aceh. Mereka juga harus bersaing dengan ide-ide dari partai politik lain dan kelompok masyarakat sipil dan meyakinkan orang lain tentang ide mereka sendiri dalam perdebatan politik. Secara keseluruhan ini adalah skenario yang terbaik bagi transformasi konflik di Aceh. Pemilu 2009 akan menjadi kesempatan pertama untuk semacam kompetisi konstruktif antara partai-partai nasional dan lokal. Berbagai jajak pendapat awal memperlihatkan bahwa partai politik lokal akan populer. Ketika ini yang terjadi, popularitas hanya akan bertahan jika partai-partai politik mampu menunjukkan kepada khalayak platform mereka yang efektif untuk pembangunan.

Tantangan reintegrasi di Aceh

Lina Frödin

Lina Frödin bekerja untuk Uni Eropa di Aceh tahun 2005-2008 sebagai pakar reintegrasi dan penciptaan perdamaian. Sebelumnya ia bekerja di bidang hak asasi manusia di Aceh dan tentang West Bank.

Mantan anggota GAM tinggal di markas mereka yang juga adalah rumah tempat tinggal, Leupung, Aceh, April 2006.

Sumber: Reuters/Tarmizy Harva

MoU dan reintegrasi

Nota Kesepahaman (MoU) bulan Agustus 2005 antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) memasukkan beberapa klausul (dibawah bagian 3.2) tentang 'reintegrasi ke masyarakat'. Di bawah ketentuan-ketentuan MoU tersebut bantuan reintegrasi difokuskan pada tiga kelompok utama: eks-kombatan GAM dan pendukungnya, narapidana politik yang mendapatkan amnesti, dan sipil yang terkena dampak konflik, diistilahkan sebagai 'korban konflik'. Dana reintegrasi nasional, dibentuk oleh pemerintah pusat namun dikelola oleh pemerintah provinsi Aceh, diamanahkan untuk membiayai fasilitasi ekonomi, lapangan pekerjaan, alokasi lahan pertanian yang sesuai dan tunjangan sosial bagi orang-orang yang tidak mampu. Di dalam MoU Pemerintah Indonesia juga berkomitmen untuk mendanai rehabilitasi kerusakan dan kehancuran properti selama masa konflik; dana pemerintah pusat yang dialokasikan untuk reintegrasi, lebih lanjut, segera dikururkan dan cukup besar sejumlah 68 juta euro, dialokasikan dalam tiga tahap tahun 2005-2007.

Ketika konflik hampir tiga dekade dan perjuangan politik dan bersenjata berakhir pada tahun 2005 sangat sedikit sektor dalam masyarakat Aceh yang tidak terkena dampak konflik. Jumlah eks-kombatan GAM, pendukung aktif dan tanggungan terkait diperkirakan mencapai 25.000 orang, sebuah angka yang jauh dari jumlah 3000 orang yang diklaim oleh GAM selama perundingan damai (termasuk angka yang terkait dengan 840 senjata yang GAM setuju untuk diserahkan, perhitungan kekuatan persenjataan yang disetujui oleh Pemerintah Indonesia). Hal ini memunculkan isu tentang bagaimana mendistribusikan dana reintegrasi kepada eks-kombatan dan pendukung yang jumlahnya jauh melebihi perkiraan awal. Narapidana politik mendapatkan amnesti setelah penandatanganan MoU mencapai 2000 orang. Sampai pada angka untuk kategori ketiga 'korban konflik' dan pendefinisian kelompok ini saja juga terbukti lebih menantang. Artikel ini mengidentifikasi persoalan-persoalan dalam mendefinisikan dan mengidentifikasi baik penerima bantuan dan fungsi tepatnya dari bantuan reintegrasi, dampak upaya rekonstruksi pasca-tsunami yang parallel, persoalan-persoalan institusional menghambat proses integrasi yang komprehensif.

Badan Reintegrasi Aceh (BRA)

Pada bulan Februari 2006 pemerintah provinsi Aceh membentuk Badan Reintegrasi-damai Aceh (BRA). Mandatnya diatur dalam keputusan gubernur namun kegiatannya diikuti dan diarahkan secara dekat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Salah satu isu segera yang dihadapi BRA adalah menentukan siapa yang berhak atas bantuan



reintegrasi. Ini mengarah langsung pada pertanyaan apa tujuan yang ingin dicapai dari program reintegrasi di Aceh. Apakah tujuannya adalah kompensasi, membantu memperbaiki kerugian atau kesulitan yang dialami oleh orang-orang tertentu, dan jika demikian, pada tingkat seperti apa? Atau apakah tujuannya untuk meningkatkan peluang sosial dan ekonomi jangka panjang bagi kelompok-kelompok yang rentan yang kerentanan tersebut dapat membuat mereka manja. Program *kompensasi* menyediakan dana perbaikan (reparasi) bagi mereka yang mengalami kerugian tanpa memandang situasi sosial-ekonomi mereka. Program selesai setelah pembayaran selesai dilakukan. Sebaliknya, program *reintegrasi* bertujuan untuk meningkatkan situasi sosial-ekonomi para mantan kombatan dan korban konflik yang terjebak dalam kekerasan atau menjadi tidak mampu sebagai akibat dari konflik, dan program ini akan tergantung pada hasil kajian kebutuhan. Kriteria target dan prioritas untuk bantuan reintegrasi akan tergantung pada hasil dari kajian tersebut.

Pertanyaan 'siapa?'

Eks-kombatan

Pada awal proses perdamaian GAM masih ambivalen tentang konsep reintegrasi. Mereka berpendapat bahwa anggota-anggotanya tidak pernah terdislokasi dari masyarakat mereka dan karenanya tidak diperlukan 'perkenalan kembali.' Sebaliknya, para anggota GAM melihat diri mereka sebagai pembela masyarakat Aceh. Dalam berbagai kesempatan dan lokasi GAM membentuk pemerintah bayangan dan di semua kabupaten/kota terdapat gubernur bayangan GAM. Namun, sampai tahun 2005 banyak, terutama kalangan muda, kombatan terbatas atau bahkan tidak memiliki pendidikan atau pengalaman kerja. Banyak yang mengalami trauma parah karena pengalaman yang sangat membuat stress, masih terdapat peluru di dalam tubuh mereka atau memiliki cacat akibat konflik lainnya yang membatasi kemampuan mereka untuk bekerja. Karena sosialisasi mereka ke dalam kehidupan militer, banyak laki-laki Aceh yang mengenal persenjataan dan eksistensi komunal di tempat menjalankan perintah, solidaritas dan loyalitas adalah dasar dari kohesi sosial. Ketika perintah langsung tidak dikenal konsensus, semua isu-isu besar terkait dengan keseluruhan unit

ditentukan melalui pendapat umum. Dengan situasi seperti ini transisi kembali ke kehidupan sipil menjadi sangat menantang, dan tanpa pelatihan yang tepat dan integrasi yang berkelanjutan ke dalam perekonomian lokal, upaya reintegrasi akan berisiko mengalami kegagalan. Sebagian pengamat meyakini bahwa rakyat sipil Aceh masih memiliki akses ke persenjataan dan dapat menjadi pilihan putus asa bagi para eks-kombatan ketika teralienasi dan melarat setelah penghentian permusuhan.

'Korban konflik'

Pendefinisian, konseptualisasi, dan pengidentifikasian rakyat sipil yang terkena dampak konflik terbukti memerlukan usaha serius. Sebagian besar masyarakat yang tinggal di Aceh terkena dampak konflik: banyak yang kehilangan tanah, harus mengungsi, direkrut untuk memberikan informasi intelijen di bawah ancaman atau siksaan. Pertanyaan menjadi menumpuk: apakah seseorang yang wajahnya tergores karena insiden terkait konflik dapat dikatakan sebagai korban konflik? Di mana garisnya harus dibuat? Dengan keterbatasan anggaran dan dikelilingi oleh sensitivitas politik dalam hubungan Aceh dengan Jakarta, BRA tidak berhasil mendefinisikan, mengonseptualisasikan atau mengidentifikasi korban konflik secara memuaskan. BRA justru membuat kategori yang luas dan tak terdefinisi. Secara signifikan, definisi yang kabur ini dapat menimbulkan eksklusi dari satu kelompok: perempuan yang mengalami pemerkosaan sebagai akibat dari perang. Tabu sosial dan stigmatisasi terhadap perkosaan membatasi laporan pemerkosaan ke BRA. Belum dibentuknya mekanisme khusus untuk menyikapi isu-isu sensitif seperti ini.

Pertanyaan 'apa?'

Isu penting kedua adalah mendefinisikan bentuk bantuan reintegrasi seperti apa yang diperlukan dan reintegrasi yang 'sukses' akan seperti apa: reparasi terhadap kerugian dan kehilangan yang ditimbulkan oleh konflik atau penciptaan kesempatan jangka panjang. BRA membentuk dua komponen dalam strukturnya, departemen sosial-budaya dan ekonomi, menunjukkan bahwa program BRA dimaksudkan untuk bergerak melampaui bantuan tunai. Karena keterbatasan waktu, kontrol pusat yang terus-menerus terhadap pengeluaran BRA dan lemahnya kapasitas untuk merancang reintegrasi berbasis kebutuhan yang komprehensif termasuk reformasi agraria, pemulihan mata pencaharian atau penciptaan lapangan kerja, BRA terpaksa mengalokasikan bantuan tunai kepada semua penerima bantuan. Dengan melakukan hal tersebut, BRA lebih memilih untuk memberikan gratifikasi kepada pemangku kepentingan yang rentan, daripada pembangunan ekonomi yang berkelanjutan bagi masyarakat targetnya.

Isu lainnya adalah definisi dari pekerjaan. Berdasarkan MoU mantan kombatan berhak atas 'pekerjaan'. Ketika ditanyakan tentang pekerjaan mereka, hampir semua eks-kombatan melaporkan bahwa mereka menganggur, seperti halnya teman-teman mereka. Pekerjaan bagi banyak orang Aceh berarti pekerjaan resmi di kantor, industri, atau wiraswasta. Namun, ketika ditanyakan tentang sumber pendapat mereka, banyak yang mengatakan bahwa mereka menjual ikan di pasar ikan, mempunyai kebun-cabai kecil atau anggota dari sebuah koperasi—profesi yang tidak dianggap sebagai pekerjaan formal. Kredit mikro dan bantuan *in-kind* (bukan dalam bentuk uang) cenderung memperkuat sektor informal dalam konteks ini dan tidak selalu menyumbang pada 'pekerjaan' seperti interpretasi yang disampaikan oleh banyak eks-kombatan terhadap kata ini dalam MoU.

Pendanaan dan kontradiksi pasca-penyelesaian/pasca-tsunami

Persoalan lain menimpa proses reintegrasi yang muncul dari pengaturan pendanaan kelembagaan dan proses paralel dengan rekonstruksi pasca-tsunami. Kapasitas BRA untuk perencanaan jangka panjang dibatasi oleh anggaran dengan basis per tahun. Sejak kelahirannya BRA telah banyak mengambil keputusan dengan mempertimbangkan ketidakpastian pendanaan yang berkelanjutan, dan lebih penting lagi, BRA tidak dapat berkomitmen atas alokasi jangka panjang atau pengucuran dana dalam tahap-tahap.

BRA, tentu saja, beroperasi dalam konteks yang sama dengan upaya besar-besaran untuk rekonstruksi Aceh pasca-tsunami, dan mengikut jejak badan pemulihan pasca-tsunami, Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR). BRR menikmati sumber daya dan pendanaan yang jauh lebih banyak, mandat kementerian dan dukungan teknis dari pakar dari berbagai belahan dunia. Sebagai contoh, ketika 7.000 euro (dengan nilai tukar tahun 2007) akan dialokasikan untuk pembangunan sebuah rumah yang hancur akibat tsunami, hanya 3.500 euro yang dialokasikan untuk rumah yang sama yang hancur akibat konflik. Proses secara simultan namun tidak setara seperti ini berakibat pada kecepatan rekonstruksi yang tidak seimbang dan pemisahan secara tidak alami antara pemulihan pasca-tsunami dan pasca-kesepakatan di tingkat provinsi dan masyarakat. Pelajaran yang dapat diambil dari satu proses tidak dapat digabungkan dengan yang lain, karena upaya reintegrasi masih tetap terputus dari arus yang lebih luas dari pembangunan sosial dan ekonomi yang direncanakan. Badan-badan yang diberikan mandat untuk melakukan rekonstruksi pasca-tsunami sangat berhati-hati untuk tidak terlibat dalam rekonstruksi pasca-konflik.

Pendanaan pasca-Tsunami sampai saat ini masih dibatasi dengan ketat pada rekonstruksi terkait Tsunami dan tidak memungkinkan untuk digunakan bagi program mengatasi kerusakan baik akibat yang terintegrasi antara konflik dan Tsunami. Salah satu konsekuensi dari pemisahan seperti ini mengakibatkan pembangunan yang tidak seimbang antara wilayah yang dilanda tsunami parah seperti Banda Aceh dan pantai barat daya dan wilayah yang terkena konflik parah di pantai timur laut dan dataran tinggi tengah. Organisasi-organisasi internasional awalnya enggan untuk terlibat dalam proses reintegrasi. Mereka yang sudah pernah melakukannya cenderung menyediakan baik bantuan langsung bagi mantan kombatan dan korban konflik atau bantuan teknis untuk BRA. Sedikit sekali atau bahkan tidak ada yang memberikan bantuan kepada badan-badan pemerintah lokal seperti departemen sosial, departemen perumahan, departemen kesehatan, dan seterusnya, dalam rangka membentuk program yang berhubungan dengan pembangunan jangka panjang dan pengadaan jasa.

Dengan pendanaan dari Komisi Eropa, Organisasi Migrasi Internasional (IOM) merancang program reinserti dan reintegrasi bagi narapidana yang mendapatkan amnesti dan 3000 mantan kombatan. Dalam tahap awalnya program ini mencakup pemeriksaan kesehatan, bantuan hibah kecil, seperangkat pakaian dan peralatan mandi; tahap berikutnya termasuk pelatihan keterampilan dan bantuan *in kind*. Namun karena pemulihan pasca-tsunami berjalan dan menciptakan pasar tenaga kerja yang besar di Aceh, banyak mantan kombatan yang dipekerjakan oleh BRR dan terlibat dalam berbagai proyek sebagai buruh atau kontraktor. Dalam beberapa kasus, mantan kombatan diduga melakukan pemerasan terhadap proyek rekonstruksi atau bahkan pembagian standar dari kontrak. Banyak NGO internasional dan donor program rekonstruksi melaporkan hal-hal seperti gangguan terhadap aktivitas kontraktor konstruksi di desa-desa, biasanya melibatkan ancaman dengan kekerasan terhadap para pekerja dan bahkan mengarah pada penghentian pekerjaan untuk periode yang lama. Sebagian besar kejadian seperti ini terlihat berhubungan dengan tuntutan dari individu-individu atau kelompok kecil yang tidak terimbas keuntungan finansial, pelibatan individu-individu yang disukai sebagai pekerja atau pemilihan kartel lokal untuk pembelian material. Secara umum, angka kriminal di Aceh meningkat secara signifikan sejak pendatangannya MoU. Pembalakan liar (*illegal logging*) juga menjadi salah satu pasar yang dapat memberikan pemasukan secara cepat baik di pasar domestik maupun pasar internasional terdekat.

Keadilan

Pertanyaan tentang reintegrasi dan kompensasi mengarah secara tidak langsung, melalui pemberian reparasi, pada pertanyaan tentang keadilan transisional (*transitional justice*). Dana reintegrasi di Aceh telah digunakan terutama untuk kompensasi tunai, tanpa pengakuan atau tata cara formal resmi. Kesepakatan Helsinki (MoU) mensyaratkan dibentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Meskipun bukan merupakan fokus kerja KKR, pembayaran reparasi kepada korban merupakan tindak lanjut yang umum. Secara jelas, pembayaran reparasi merupakan proses yang berhubungan dekat dengan keadilan dan pencarian fakta dari pada reintegrasi.

Penginklusion konsep 'korban konflik' dalam bagian MoU tentang reintegrasi telah mengaburkan kedua proses ini. Yang paling utama dibutuhkan oleh korban konflik bukanlah reintegrasi yang secara formal dipahami sebagai proses yang bertujuan untuk stabilitas dan keamanan, mengikuti pelucutan senjata dan demobilisasi. Sebuah proses reintegrasi umumnya memasukkan kegiatan untuk menghasilkan pendapatan, pengadaan kebutuhan dasar kesehatan dan intervensi lainnya bagi mantan kombatan agar dapat memfasilitasi transisi mereka dari kombatan menjadi rakyat sipil biasa. Reintegrasi tidak selalu menargetkan kelompok yang paling miskin atau rentan secara ekonomi, namun harus menargetkan individu-individu yang rentan memiliki keterpaksaan untuk melakukan kekerasan yang dapat membahayakan proses perdamaian.

Ini tentunya sah-sah saja untuk memfasilitasi peluang sosial dan ekonomi bagi mereka yang menderita kerugian yang signifikan, dan, sebagaimana disebutkan di dalam MoU, kerugian mereka tersebut harus diakui dalam sebuah KKR jika mereka mengharapkan seperti itu. Sekarang, apa yang terjadi di Aceh adalah sesuatu di antaranya. BRA mentransfer sejumlah uang antara 300-1.000 euro kepada ahli waris langsung dari orang-orang yang tewas atau hilang, orang cacat, pengungsi dan mereka yang menjadi yatim akibat konflik. Mantan kombatan menerima 2.500 euro sementara narapidana politik, pendukung GAM dan anggota milisi mendapatkan 1.000 euro.

BRA, sebagai sebuah lembaga integrasi *ad hoc*, menyalurkan bantuan yang dialokasikan oleh pemerintah pusat di tingkat provinsi, perlu jelas dalam fungsi dan mandatnya serta batasan-batasannya. Sampai pada akhir proses reintegrasi, Pemerintah Indonesia dalam mengklaim bahwa ia telah memenuhi komitmennya untuk rekonsiliasi dengan pengalokasian dana untuk korban konflik, dan dapat kemudian berpendapat bahwa tidak dibutuhkan adanya proses

kebenaran dan rekonsiliasi terpisah. Proses reintegrasi tersebut kemudian diseimbangkan antara kekhawatiran pemerintah untuk memberikan uang kepada mantan musuhnya, kelemahan visi dan tujuan BRA, dan kebutuhan jangka panjang untuk penguatan proses perdamaian.

Kesimpulan

Meskipun kesimpulan yang suram mungkin ditarik dari analisis di atas dan banyak hal yang masih perlu dilakukan dalam hal rekonsiliasi, pembangunan sosial-ekonomi, reformasi sektor keamanan dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal di Aceh, harus diakui bahwa telah tercapai kemajuan yang signifikan sejak penandatanganan MoU, untuk tidak mengatakannya dramatis.

Bagi banyak eks-kombatan proses transisi tidak selalu mudah banyak menimbulkan nostalgia persahabatan, kesetiaan terhadap pergerakan dan pertemanan yang terjadi dalam perang. Eks-kombatan saat ini menghadapi tantangan oleh dikotomi antara loyalitas hirarkis dan komunal dari masa konflik dan tugas baru dari tanggung jawab individual dan tugas untuk menafkahi keluarga. Pasca-kesepakatan berbagai bentuk tindakan kriminal (pemerasan, perampokan, pembalakan liar, keterlibatan tidak lazim dalam prosedur kontrak) sangat banyak dan menjadi tantangan dalam promosi Aceh sebagai wilayah yang stabil dan aman, begitu pula di mata investor potensial.

Kepemimpinan yang sah dan pembangunan identitas budaya Aceh akan menjadi kunci bagi konsolidasi lebih lanjut dari proses perdamaian, termasuk pembangunan masyarakat Aceh yang plural namun terintegrasi. Ketiadaan konflik vertikal bersenjata tidak langsung berarti bahwa akar permasalahan telah diatasi, hanya caranya yang berbeda. Ketika ditanya apakah mereka akan mengangkat senjata lagi dan dalam situasi seperti apa, eks-kombatan umumnya menyatakan bahwa jika mantan komandan mereka memerintahkan mereka untuk melakukan itu, kalau pemerintah pusat curang lagi terhadap mereka, kalau Aceh tidak menerima apa yang menjadi haknya dalam hal kontrol terhadap perekonomian dan sumber dayanya, mereka siap untuk bertempur kembali. Namun, ketika ditanyakan sebatas mana mereka menyebut dirinya sebagai kombatan atau warga sipil "biasa", sebagian besar mantan kombatan mengatakan bahwa mereka merasa dirinya tiga perempat warga sipil biasa dan seperempat mantan kombatan, dan menekankan besarnya beban konflik baru akan mereka alami sebagai individu dan akibat yang dirasakan oleh masyarakat Aceh.

Mengelola sumber daya untuk perdamaian

rekonstruksi dan penciptaan perdamaian di Aceh

Patrick Barron

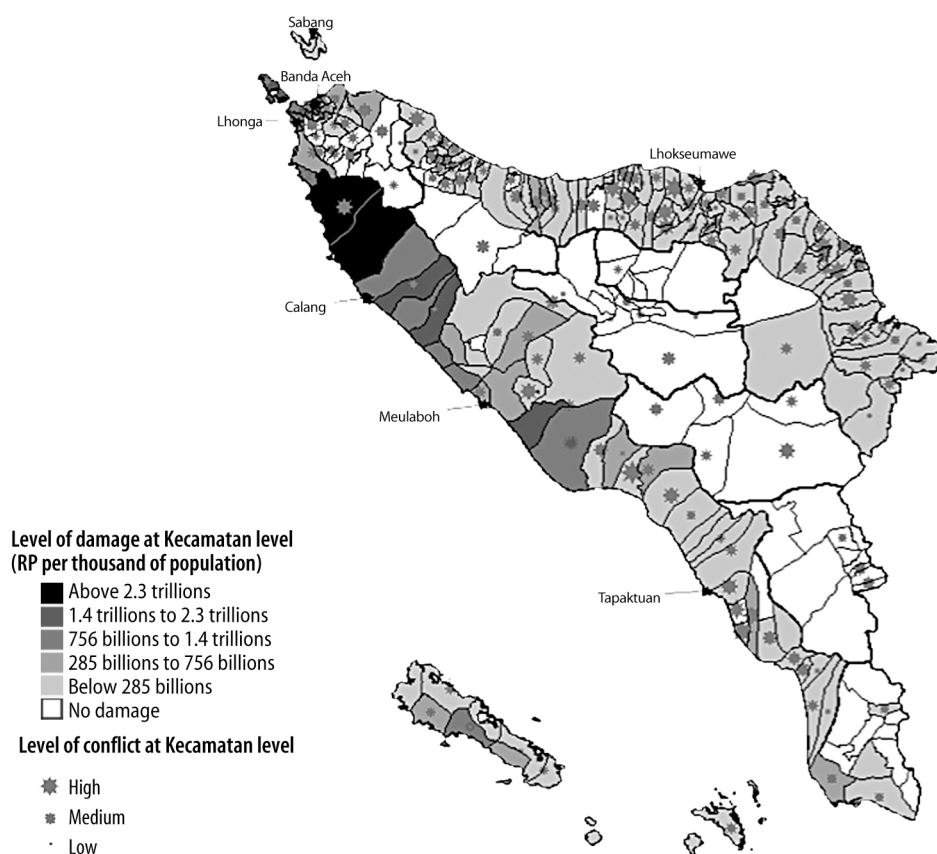
**Patrick Barron adalah Spesialis
Pembangunan Sosial pada World Bank,
Indonesia. Sejak 2005, ia mengelola
program World Bank untuk mendukung
proses perdamaian di Aceh.**

Rekonstruksi kerusakan infrastruktur dan rehabilitasi ekonomi di wilayah yang sebelumnya mengalami perang bersaudara adalah vital baik dari perspektif pembangunan maupun keamanan. Konflik menghancurkan infrastruktur, meningkatkan angka kemiskinan (meskipun ia dapat juga memperkaya sebagian orang) dan mempengaruhi pelayanan publik. Pelarian dana diperparah dengan penghentian investasi ke dalam. Berkurangnya kohesi sosial dan kepercayaan membuat keadaan semakin sulit bagi pembangunan untuk dapat dijalankan. Kemiskinan dan rendahnya peluang ekonomi, dan diiringi dengan ketidakpercayaan terhadap pemerintah sebagai akibatnya dapat mendorong kembali kepada konflik. Kesulitan untuk membangkitkan kembali perekonomian setelah konflik mereda, dan untuk menciptakan keuntungan yang memperlihatkan kemajuan di lapangan, adalah salah satu alasan mengapa, menurut Bank Dunia, 44 persen dari negara-negara yang mencapai akhir dari perang bersaudara kembali ke konflik dalam lima tahun. Membuat roda perekonomian berputar, menciptakan lapangan pekerjaan (terutama bagi mantan kombatan) dan membangun kembali infrastruktur publik dan swasta yang hancur akibat konflik merupakan kegiatan-kegiatan pencegahan konflik yang penting setelah perang saudara.

Pentingnya rekonstruksi pasca-konflik di Aceh

Aceh bukan perkecualian. Konflik menghancurkan kehidupan rakyat Aceh; dan rekonstruksi dan pembangunan perekonomian krusial untuk menciptakan perdamaian yang berkelanjutan di Aceh. Tiga puluh tahun konflik antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menurut estimasi menyebabkan 15.000 orang tewas, pengungsian lebih dari 100.000 orang dan trauma yang luas. Studi Bank Dunia menunjukkan dampak ekonomi yang parah. Ribuan rumah rusak atau hancur. Selama periode 1989-98, 527 sekolah terbakar atau hancur, dan diestimasi 880 sekolah ditutup karena kerusakan pada semester pertama 2003 setelah gagalnya Kesepakatan Penghentian Permusuhan (COHA). Dua puluh dua persen klinik kesehatan di desa rusak oleh konflik. Antara 11-20 persen dari total infrastruktur transportasi di Aceh hancur sebagai akibat langsung dari konflik dan kerusakan yang sama tercatat untuk infrastruktur air dan listrik. Buruknya perawatan terkait erat dengan konflik yang mengakibatkan lebih banyak lagi kerusakan.

Secara tidak mengejutkan tingkat kemiskinan meningkat secara signifikan, dari 14,8 persen pada tahun 1998 menjadi 28,4 persen di tahun 2004. Sampai tahun 2005, kemiskinan di daerah pedesaan berada pada angka 36,2 persen. Aceh adalah satu-satunya provinsi di Indonesia yang angka kemiskinannya terus



meningkat setelah tahun 2000, membuat Aceh menjadi salah satu wilayah paling miskin di Indonesia di tengah berlimpahnya sumber daya alamnya (termasuk cadangan minyak dan gas yang besar). Pada tahun 1990, Aceh menyumbang 3,6 persen bagi GDP (*gross domestic product*) Indonesia.

Konflik berakar pada ketidakpuasan atas kegagalan untuk makmur walaupun kekayaan alamnya melimpah. Ia berhubungan dengan persepsi eksploitasi dan janji palsu dari Jakarta. Proses perdamaian melibatkan otoritas politik yang signifikan dan sumber daya ekonomi untuk Aceh ketika jaminan kedaulatan masih dengan negara Indonesia. Jika penyelesaian ini tidak menghasilkan peningkatan kesejahteraan ekonomi yang dirasakan secara lokal, akan sangat terbuka kemungkinan kapan saja orang menjadi kecewa lagi dan tidak percaya dengan perubahan yang berlangsung. Diantara 15,000 dan 25,000 mantan pejuang GAM dan anggota sipil mencari pekerjaan, dengan ekspektasi yang tinggi. Banyak orang yang terkena dampak konflik merasa mereka juga berhak dikompensasi ulang setelah konflik, jika bukan rumah baru, sekurang-kurangnya kesempatan untuk pekerjaan yang bergaji. Bagaimanapun, terdapat 12 persen pengangguran pada tahun 2006. Mengatasi masalah ini penting sekali jika perdamaian ingin kekal di Aceh.

Tsunami bantuan

Tsunami di Samudera India pada Desember 2004, yang membunuh sekitar 167.000 ribu di Aceh saja, mengarah pada kerusakan tambahan. Menurut studi Bank Dunia/Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR), 500.000 orang kehilangan rumah mereka; 3000

kilometer jalan rusak; 2000 gedung sekolah rusak; 60.000 hektar lahan pertanian rusak. Tetapi tsunami juga membantu menyuburkan bibit-bibit perdamaian yang telah disemai oleh presiden dan wakil presiden Indonesia yang baru terpilih. Tsunami memberikan tambahan keharusan moral bagi kedua belah pihak untuk mencari solusi damai, terdorong lebih lanjut oleh sorotan global pada wilayah yang sebelumnya tertutup bagi orang asing.

Tsunami juga membawa mesin bantuan global ke Aceh. Bantuan senilai 8 milyar dolar (5,3 milyar di antaranya berasal dari luar Indonesia) dijanjikan untuk rekonstruksi. Sampai Januari 2006, sebanyak 3645 organisasi non-pemerintah terdaftar di kompleks PBB. Pentingnya, tidak seperti banyak konteks pasca-bencana, hampir semua bantuan yang dijanjikan sudah tiba. Dengan kerusakan dari tsunami diperkirakan sekitar US\$6.1 milyar, disesuaikan karena inflasi, menjadi US\$1,9 milyar untuk 'membangun kembali yang lebih baik' termasuk untuk kebutuhan pasca-konflik lain. Tidak ada kelelahan donor: komitmen baru terus berdatangan, sebagian karena didorong oleh harapan dari banyak orang agar Aceh dapat menjadi lentera dan stimulus untuk reformasi pemerintahan di seluruh Indonesia.

Tidak seperti yang biasanya terjadi pada situasi pasca-konflik, tingkat sumber daya yang dapat digunakan untuk tujuan pembangunan di Aceh tidak akan menurun setelah masyarakat internasional tersebut meninggalkan Aceh. Sebagai hasil dari undang-undang desentralisasi tahun 2001 dan selanjutnya undang-undang otonomi khusus, Aceh telah menerima sumber

daya yang signifikan dari Jakarta. Dikeluarkannya Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang menerapkan banyak ketentuan dalam MoU Helsinki, berujung pada Aceh mendapatkan 70 persen dari 'semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh' (MoU Pasal 1.3.4). Lebih signifikan lagi, dengan menurunnya cadangan minyak dan gas, UUPA menyediakan tambahan 2 persen dari DAU (Dana Alokasi Umum) yang akan mengalir ke Aceh selama 15 tahun dimulai tahun 2008 dan tambahan 1 persen selama lima tahun kemudian, berbagai ketentuan dimaksudkan sebagai kompensasi bagi Aceh atas kerusakan selama konflik. Secara keseluruhan, anggaran pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Aceh dapat mencapai hingga 1,7 milyar dolar per tahun dan akan terus stabil sampai seperempat abad berikutnya. Berbeda sekali dengan negara-negara seperti Liberia, Sierra Leone, dan Afghanistan, keterbatasan sumber daya untuk rekonstruksi dan pembangunan ekonomi seharusnya tidak menjadi kendala untuk keberlangsungan perdamaian.

Berbagai persoalan terkait upaya rekonstruksi pasca-konflik

Di tengah kehadiran sumber daya yang besar di Aceh pasca-konflik, sejumlah faktor telah membatasi efektifnya sumber-sumber daya pembangunan dan rekonstruksi dalam mengonsolidasi perdamaian.

Ketimpangan antara wilayah yang terkena dampak tsunami dan konflik

Pertama, batasan-batasan dalam penggunaan dana pasca-tsunami berarti bahwa wilayah yang terkena dampak konflik kurang mendapatkan bantuan. Hal ini berdampak pada disparitas geografis yang luas, menyediakan potensi untuk kekacauan di masa depan. Dana bantuan yang sangat besar diarahkan pada program-program di daerah-daerah yang terkena dampak langsung dari konflik. Mandat awal badan pemerintah Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR) adalah untuk menargetkan hanya daerah-daerah yang terkena dampak oleh tsunami (dua bagian wilayah kecil di pesisir Aceh). Lembaga donor Multi-Donor Fund, yang mengumpulkan sumber daya dari 15 donor, juga membatasi proyeknya di wilayah tersebut: hanya dua proyek yang didanai sampai saat ini yang beroperasi di luar area yang terkena dampak langsung tsunami. Sebagian besar lembaga donor bilateral dan NGOs fokus seluruhnya pada wilayah yang dilanda Tsunami.

Terdapat beberapa alasan untuk ini. Kebutuhan di wilayah tsunami sangat besar. Dengan skala bencana ini, sangat masuk akal untuk memfokuskan berbagai upaya di daerah-daerah ini terlebih dahulu, terutama dengan fakta bahwa konflik sempat masih berlangsung

delapan bulan setelah tsunami. Banyak lembaga juga merasa bahwa dana mereka terikat. NGOs (yang mengelola sepertiga dari dana rekonstruksi tsunami) menggalang dana dari publik atas dasar bahwa dana tersebut akan digunakan untuk tanggap tsunami. Sebagian negara merasa dibatasi agar hanya menggunakan dana mereka untuk wilayah yang terimbas langsung tsunami. Pemberian dana dari Amerika Serikat, misalnya, khususnya untuk rekonstruksi tsunami; pemerintah merasa perlu untuk kembali ke Kongres kalau dana-dana ini ingin digunakan untuk tujuan lain.

Sampai saat ini pembatasan penggunaan dana tersebut secara tidak sengaja menimbulkan dampak yang merugikan. Sebagaimana terlihat dalam Gambar 1, terdapat tumpang tindih antara daerah yang terimbas konflik dan tsunami dan banyak daerah yang terkena dampak konflik yang tidak terkena tsunami, terutama di pantai timur dan dataran tinggi tengah. Kebutuhan di wilayah ini sangat besar. Sebuah konsekuensi yaitu terjadinya peningkatan ketimpangan antara masyarakat di daerah tsunami dan di daerah terimbas konflik. Studi mutakhir World Bank memperlihatkan bahwa angka kemiskinan hampir kembali lagi ke tingkat sebelum bencana di daerah terimbas tsunami, sebaliknya, pada tahun 2005 di wilayah-wilayah terkena dampak konflik terdapat 44 persen kecamatan yang lebih miskin daripada rata-rata di provinsi ini. Infrastruktur yang terkena dampak konflik dibangun kembali dengan kecepatan hanya setengah dari infrastruktur yang rusak akibat tsunami. Hal ini berdampak pada tingkat rumah tangga. Konsumsi per kapita tercatat lebih rendah di daerah konflik, sebagaimana orang-orang yang diwawancarai menyebutkan:

Terdapat kesenjangan [dalam hal standar hidup] antara masyarakat di daerah tsunami dan korban konflik. Terdapat kebutuhan untuk fokus pada yang terakhir ini (NGO, Kabupaten Aceh Barat)

Di kabupaten Nagan Raya, terdapat 222 desa. Hanya 16 yang terkena dampak langsung tsunami. Pelayanan publik di wilayah tsunami sekarang sangat baik, di wilayah non-tsunami masih tidak bagus (Satpam, Kabupaten Nagan Raya)

Bantuan khusus untuk pasca-konflik dikerdilkan oleh bantuan yang dikhususkan bagi rekonstruksi tsunami: sekitar 230 juta dolar untuk pasca-konflik, dibandingkan dengan 8 milyar dolar untuk tsunami. Pembangunan rumah rata-rata untuk korban tsunami saat ini membutuhkan biaya 8.000 dolar. Sebaliknya, rumah-rumah yang disediakan oleh BRA bagi korban konflik bernilai 3.500 dolar.

Meningkatnya ketimpangan dalam penyediaan dana mulai mengarah pada ketegangan yang signifikan di lapangan. Konflik pada tingkat lokal mulai meningkat, banyak yang berhubungan dengan sengketa atas siapa yang menjadi target bagi bantuan pembangunan. Dari bulan Maret 2007, sengketa pembangunan berkisar rata-rata 30 sengketa per bulan.

Kesempatan yang tidak seimbang untuk kelompok-kelompok yang berbeda

Kedua, bantuan untuk kategori yang berbeda pada masyarakat yang terkena dampak konflik—kombatan, korban sipil, pengungsi—tidak seimbang. Ketimpangan dalam bantuan pasca-konflik dan akses terhadap sumber daya telah menyebabkan beberapa ketegangan dan dapat menjadi sumber masalah di kemudian hari.

Besarnya dana bantuan tsunami telah menciptakan ekspektasi dari mereka yang terkena dampak konflik. Namun kelompok tertentu lebih diuntungkan daripada yang lain. Banyak kontraktor dari tempat lain di Indonesia hadir segera setelah tsunami, menciptakan perasaan ketidakberuntungan bagi bisnis milik orang Jawa yang diuntungkan dari penderitaan orang Aceh. Di antara para pemenang besar adalah mereka-mereka yang berasal dari GAM dengan koneksi level atas. Pemilihan umum lokal pada tahun 2005 menghasilkan gubernur dengan afiliasi GAM dan pemenang yang terkait dengan GAM di lebih dari setengah kabupaten di Aceh. Kebangkitan kekuatan politik elit GAM telah membuka berbagai kesempatan baru bagi mantan kombatan GAM yang terdidik. Konglomerat kontraktor GAM berhasil memenangkan kontrak-kontrak besar. Salah satu yang penting, mantan pemimpin GAM, Muzakkir Manaf, sekarang menjalankan perusahaan kontraktor besar, PT Pulau Gading. Di Kabupaten Aceh Barat Daya, diduga bahwa Bupati telah mengalokasikan dana sebesar Rp 12 milyar (sekitar 1,3 juta dolar) dalam bentuk kontrak bagi para mantan anggota GAM.

Kalangan lain di dalam GAM menerima lebih sedikit. Salah satu tantangan terbesar dalam 'program reintegrasi' adalah perbedaan antara jumlah kombatan GAM yang disebutkan di dalam MoU (3000 orang) dan angka sebenarnya di lapangan. Salah satu akibatnya adalah bahwa paket dana reintegrasi telah disebarkan secara tidak merata kepada para anggota GAM. Bantuan BRA kepada kombatan dan bantuan donor (sejumlah besar melalui Organisasi Migrasi Internasional (IOM) telah disalurkan baik melalui para komandan GAM atau kombatan yang daftarnya disediakan oleh para komandan tersebut. Para kombatan dengan status yang lebih rendah atau yang punya hubungan jauh dengan para komandan hanya mendapatkan sedikit uang. Korban sipil konflik juga tidak mendapatkan akses yang setara terhadap

bantuan. Pertama, mereka yang tinggal di area tsunami lebih mungkin menerima bantuan (banyak yang merupakan korban keduanya sekaligus, pertama dari konflik, dan kemudian akibat tsunami). Kedua, mekanisme yang digunakan untuk pendistribusian bantuan kepada para korban berisiko tidak memasukkan mereka yang membutuhkan. Sebagaimana Lina Frödin menjelaskan di dalam artikelnya, BRA telah melalui berbagai pendekatan yang berbeda dalam menargetkan mereka, menyebabkan banyak kebingungan.

Pengalaman dalam pembuatan program pembangunan di berbagai tempat yang bangkit dari konflik di berbagai belahan dunia menunjukkan bagaimana persepsi ketimpangan dalam hal bantuan dapat mengarah pada konflik baru. Berbagai studi juga menunjukkan bagaimana pendekatan berbasis masyarakat—yang memberikan ruang bagi masyarakat sendiri untuk menentukan alokasi sumber daya, dan juga mengandung kontrol sosial yang dalam membantu meminimalkan keterjebakan di dalam sumber daya—kecil kemungkinan akan mengarah pada konflik dengan kekerasan. Sayangnya, setelah penghentian program korban sebelumnya, dengan pola pendekatan komunitas, pendekatan-pendekatan tersebut tidak lagi digunakan secara luas di Aceh.

Lemahnya kapasitas dan strategi transisi

Persoalan besar ketiga terkait upaya rekonstruksi pasca-konflik di Aceh adalah relatif lemahnya perhatian yang diberikan untuk membangun strategi untuk proses transisi dari bantuan segera ke program pembangunan jangka panjang yang sensitif konflik.

Aceh tidak seperti sebagian besar bekas wilayah terimbas konflik karena Aceh berada di dalam negara dengan pendapatan menengah dengan sumber pendanaan dari dalam, pasar yang berjalan, dan terdapat birokrasi yang berfungsi sampai ke tingkat lokal. Mesin bantuan pasca-bencana dan pasca-konflik jauh lebih sedikit digunakan di konteks seperti ini daripada di tempat-tempat seperti Sierra Leone atau Sudan. Di Aceh, pemerintah masih memegang kontrol atas usaha rekonstruksi tsunami dan pasca-konflik, dengan masyarakat internasional berperan sebagai pendukung. Pada saat sumber daya tambahan UUPA berjalan, pendanaan pemerintah untuk pembangunan di Aceh akan jauh melampaui total dari lembaga-lembaga internasional.

Meskipun demikian, relatif masih sedikit perencanaan untuk transisi dari model bantuan pada saat keadaan darurat dan pasca-darurat ke pembangunan jangka panjang yang diarahkan secara domestik. Beberapa program pemerintahan telah mulai dan sudah ada upaya-upaya awal untuk mengalihkan aset-aset yang

dibangun oleh lembaga donor kepada kementerian-kementerian pemerintah. Tetapi, dan secara luas, proyek-proyek internasional untuk pasca-konflik dan reintegrasi masih fokus pada menyalurkan bantuan langsung kepada masyarakat, bukan melalui berbagai struktur pemerintah. Yang ada proyek-proyek masih fokus pada membantu kelompok dan individu yang rentan, daripada menstimulasi perekonomian secara keseluruhan. Dalam jangka menengah, upaya-upaya untuk mendukung transisi perekonomian lokal akan diperlukan untuk memastikan proses pemulihan dan pembangunan yang berkelanjutan. Multi-Donor Fund merencanakan sebuah fasilitas pendanaan ekonomi, namun dana untuk ini terbatas dibandingkan dengan kebutuhan yang besar.

Kebutuhan akan strategi transisi diperburuk oleh masalah-masalah pada birokrasi Aceh. Kapasitas institusional lokal dalam merencanakan dan mendistribusikan dana yang besar yang akan tersedia sangat-sangat rendah. Konflik juga menyelubung penyebaran korupsi. Karena konflik yang secara historis didorong oleh kekecewaan terhadap negara dan ketidakpuasan terhadap bagaimana sumber daya digunakan, membangun kapasitas negara dan transparansi diperlukan agar konflik tidak muncul kembali.

Kesimpulan

Terdapat potensi besar untuk rekonstruksi ekonomi untuk membantu menciptakan perdamaian di Aceh. Sumberdaya relatif berlimpah. Namun, terdapat sebuah risiko bahwa jika sumber-sumber daya ini tidak dikelola dengan baik, justru dapat mengganggu perdamaian dengan target wilayah dan kelompok yang timpang, dengan digunakannya untuk investasi yang tidak produktif, atau jika korupsi atau lemahnya kapasitas membatasi dampaknya di lapangan. Lembaga-lembaga bantuan belum cukup mencurahkan perhatian pada membangun sistem pemerintahan lokal untuk mengelola berbagai sumber daya pembangunan. Lebih banyak dukungan terhadap hal ini akan menjadi kunci jika rekonstruksi ekonomi diharapkan mampu menyumbang bagi perdamaian daripada konflik di Aceh.



Ketidakadilan ekonomi

sebab dan akibat konflik Aceh

Nazamuddin Basyah Said

Nazamuddin Basyah Said adalah peneliti pada Universitas Syiah Kuala dan salah satu pendiri Aceh Institute

Akar permasalahan dan sebuah periode kekacauan

Hanya dua tahun setelah ditemukannya lapangan gas alam Arun, Hasan di Tiro mendeklarasikan kemerdekaan Aceh pada 4 Desember 1976. Produksi dan ekspor gas alam mencapai puncaknya pada tahun 1994 dan menurun secara gradual setelahnya. Selama beberapa dekade, masyarakat Aceh menyaksikan perbedaan mencolok antara kemewahan hidup yang dinikmati oleh pekerja kerah putih yang bekerja di dalam kantong-kantong PT Arun, Mobil Oil, dan perusahaan-perusahaan hilir di sekitar Lhokseumawe dan daerah kumuh di sekelilingnya. Eksploitasi sumber daya alam berorientasi ekspor tidak menciptakan lapangan kerja yang cukup bagi pekerja dengan keahlian rendah, dan dalam banyak kasus, menciptakan hubungan industri hulu yang sangat terbatas.

Baru pada tahun 2002, ketika undang-undang otonomi khusus sebelumnya mulai efektif berlaku, Aceh mendapatkan pembagian tujuh puluh persen dari pendapatan minyak bumi dan gas alam. Selama sekian tahun sebelumnya pendapatan tersebut dikontrol sepenuhnya oleh otoritas terpusat di Jakarta, dengan hanya sekitar tiga persen dari total pendapatan dari minyak dan gas alam Aceh—semua termasuk pajak terkait—yang dikembalikan ke Aceh dalam bentuk transfer pemerintah pusat kepada provinsi yang miskin ini. Infrastruktur di Aceh selalu dan hingga sekarang masih buruk. Seperempat penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan. Kekayaan sumber daya alam, buruknya infrastruktur dan pelayanan publik, serta otoritas yang tersentralisasi, dikombinasi dengan kemiskinan dan kurangnya peluang merupakan beberapa *penyebab* konflik di Aceh. Beberapa dari faktor-faktor ini juga merupakan *akibat* dari konflik itu sendiri. Meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan, terutama di daerah perdesaan, mempercepat eskalasi konflik di awal tahun 2000-an. Terlebih lagi konflik yang berlangsung membuat kecenderungan ini semakin parah.

Tsunami tahun 2004 terjadi dalam konteks ini. Bencana ini mengakibatkan lebih dari setengah juta orang di Aceh tidak hanya kehilangan sumber pendapatan mereka namun juga rumah dan aset-aset produktif. Mereka tercerai-berai dan terpaksa tinggal di tenda-tenda, barak sementara atau dengan keluarga mereka selama lebih dari sebelas bulan. Tujuh belas dari 21 kabupaten di Aceh terkena dampak dan kerugian total aset mencapai US\$4,4 milyar—setara dengan 97 persen Produk Domestik Regional Aceh. Lebih dari tiga perempat dari kerugian terjadi di sektor masyarakat.



Marjuni Ibrahim, seorang mantan anggota GAM memfasilitasi paket 'tour gerilya' bagi turis yang ingin merasakan pengalaman berkunjung ketempat perang dan konflik.

Sumber: Reuters/Tarmizy Harva

Pendorong besar untuk perdamaian berkelanjutan

Tsunami dan penandatanganan kesepakatan damai antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia pada 15 Agustus 2005 menandai tonggak penting dalam sejarah perdamaian Aceh. Dengan masuknya dana dalam jumlah yang luar biasa dari berbagai organisasi internasional dan Pemerintah Indonesia, terdapat ekspektasi yang tinggi akan perubahan berarti yang menguntungkan rakyat Aceh. Aceh memperlihatkan kasus yang khas tentang bagaimana bangkit dan membangun kembali sebuah wilayah yang infrastruktur, mata pencaharian, dan peluang-peluang pertumbuhan ekonomi masyarakatnya hampir musnah total. Sebuah strategi diperlukan untuk pemulihan tidak hanya dari tsunami namun dari kerusakan fisik dan psikososial yang disebabkan oleh baik bencana alam maupun konflik bersenjata.

Berbagai upaya rekonstruksi dikombinasi dengan strategi pembangunan kembali yang substansial dapat membantu memperbaiki situasi ekonomi dan menciptakan lapangan kerja di bidang konstruksi dan bidang-bidang terkait. Ditambah lagi skala kerusakan menunjukkan bahwa pemulihan ekonomi secara penuh akan memakan waktu lebih dari empat tahun seperti yang direncanakan oleh pemerintah. Tujuannya

harus untuk mengubah keseluruhan ide pembangunan kembali Aceh untuk mendorong pembangunan yang berkelanjutan setelah selesainya fase rekonstruksi. Perdamaian abadi dan pertumbuhan ekonomi menjadi prasyarat satu bagi yang lain. Hal ini dapat terjadi sebagai hasil dari investasi besar-besaran dalam bidang infrastruktur dan masuknya pekerja ke wilayah ini selama fase rekonstruksi, diiringi dengan peningkatan pengetahuan dan aplikasi teknologi. Tujuan untuk fase ini harus memasukkan normalisasi mata pencaharian bagi korban tsunami dan konflik bersenjata, penciptaan lebih banyak lagi lapangan kerja produktif, peningkatan pendapatan, dan jaminan sosial yang memadai. Semua ini memerlukan kebijakan ekonomi yang kondusif, penegakan hukum, dan perbaikan institusional. Perdamaian hanya akan abadi jika ada peningkatan dalam kemakmuran sosial dan ekonomi masyarakat Aceh sebagai dampak dari perbaikan-perbaikan ini.

Transisi menuju pertumbuhan yang berkelanjutan dan reintegrasi mantan kombatan GAM

Peningkatan stabilitas politik dan dukungan institusional yang diberikan oleh badan-badan internasional telah menciptakan prakondisi bagi pertumbuhan ekonomi. Namun, strategi pertumbuhan ekonomi yang koheren belum berjalan. Ini terdiri dari

perekonomian yang berkelanjutan, berbasis sektor swasta, berorientasi ekspor yang produk-produknya mempunyai nilai yang semakin tinggi dalam mata rantai nilai sehingga menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan produktivitas.

Para pembuat kebijakan harus secara konsisten mencapai langkah-langkah yang sedang berlangsung, seperti penghapusan hambatan-hambatan institusional atas pertumbuhan, melanjutkan investasi infrastruktur (terutama setelah 2009 ketika mandat BRR, badan rekonstruksi yang dibentuk pemerintah, berakhir), mendidik dan melatih tenaga kerja untuk dapat berkompetisi di pasar tenaga kerja, dan membantu memperluas akses usaha kecil dan menengah terhadap modal dan tanah.

Mayoritas mantan anggota GAM merupakan usia kerja produktif dengan lebih dari 74 persennya berada dalam rentang usia 18-35 tahun. Sebagian besar dari mereka merupakan lulusan sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Jumlah yang tidak menyelesaikan sekolah (*dropout*) dan pemuda yang menganggur, terutama di perdesaan, di masa lalu merupakan target perekrutan oleh GAM, dan masih rentan. Jika reintegrasi fisik—dalam hal penerimaan eks-kombatan oleh masyarakat—terlihat sukses, reintegrasi penuh tidak demikian. Jika usia kerja muda ini masih terus menganggur, akan terjadi risiko meningkatnya angka kriminal, dan ketegangan akan meningkat.

Banyak mantan anggota GAM yang tidak memiliki pekerjaan bergantung pada keluarga mereka untuk mata pencaharian mereka. Sebuah survey Bank Dunia menunjukkan bahwa 74,9 persen mantan anggota GAM belum memiliki pekerjaan. Sebelum bergabung dengan GAM, sekitar 30 persen di antara mereka berprofesi sebagai petani dan banyak dari mereka yang masih memiliki akses terhadap tanah dan dapat dengan mudah mulai bekerja kembali. Namun, bagi mayoritas, membangkitkan kembali sumber mata pencaharian, dalam hal penyediaan akses terhadap modal dengan bantuan teknis, adalah kebutuhan utama, setelah kepastian tempat tinggal yang permanen. Sekitar setengah dari mereka mengungkapkan bahwa mereka ingin menjadi pedagang kecil. Mendesaknya peluncuran program-program pemberdayaan ekonomi yang menargetkan secara khusus pada mantan anggota GAM selama ini diabaikan, pada saat perhatian terfokus pada masalah-masalah terkait penyediaan *Jadup* (biaya hidup) bagi sekitar 3000 orang eks-kombatan.

Terdapat sederetan kegiatan yang dapat terlibat di dalamnya lembaga-lembaga internasional dan pemerintahan lokal. Pertama, harus ada dukungan

yang lebih besar terhadap Badan Reintegrasi-damai Aceh (BRA). Kedua, eks-kombatan harus dibuat percaya diri terhadap keuntungan langsung dari proses perdamaian. Proyek-proyek padat karya seperti pembangunan kembali atau perbaikan infrastruktur publik lokal akan menciptakan tipe-tipe pekerjaan sementara semacam *cash-for work* sebelum munculnya aktivitas-aktivitas perekonomian yang lebih berkelanjutan. Hal ini tentunya lebih disukai daripada sekadar mendistribusikan *Jadup* bagi masyarakat tanpa dampak produktif. Tentu juga lebih mudah dalam penerapannya karena ia tidak membutuhkan daftar eks-kombatan yang telah disepakati, yang merupakan isu sensitif.

Untuk dampak jangka panjang terhadap ekonomi dan kemakmuran masyarakat Aceh, dan untuk mencegah konflik di masa depan terulang kembali, dibutuhkan investasi skala besar. Ekonomi masa depan yang kompetitif akan tergantung pada apakah barang dan jasa yang disediakan oleh sektor swasta dapat bersaing di pasar global. Investasi swasta kemudian akan memainkan peran yang lebih besar dalam menciptakan lapangan kerja dan memiliki efek ikutan pada usaha lokal. Kewirausahaan lokal akan tumbuh dan memanfaatkan peluang-peluang yang tersedia di Aceh.

Perdamaian yang berkelanjutan bukanlah ide yang utopis. Saat ini tentunya masih ada kerikil dalam sepatu. Konflik telah menghancurkan 'sendi-sendi' perekonomian Aceh, namun hal-hal mendasar yang sedang dibangun memberikan harapan bagi masa depan yang aman dan sejahtera.

Tantangan ekonomi terselubung dan predasi untuk profit

Judith Large



Seorang anggota TNI berpatroli di dekat komplek Exxon Mobil di luar Lhokseumawe di Aceh, Mei 2003.

Sumber: Reuters/Supri Supri

Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding/ MoU) dan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dilahirkan dalam sebuah *setting* yang rumit, tidak hanya karena warisan perang dan tsunami tahun 2004 namun juga praktik-praktik yang dalam sejarahnya sulit dihilangkan yang membentuk perekonomian Aceh yang terselubung dan bahkan bersifat predatori. Selama bertahun-tahun berbagai lapis kepentingan pribadi dan pengambilan keputusan berjalan di luar wilayah pengawasan dan hukum, sebagian karena akar structural yang diwariskan dari era Soeharto. Militer Indonesia (Tentara Nasional Indonesia/TNI) dikenal di Aceh sebagai institusi yang korup, mengelola sederetan perusahaan termasuk pembalakan liar (*illegal logging*), produksi dan lalu lintas obat bius, dan prostitusi serta kutipan 'keamanan' yang dilihat oleh banyak orang sebagai pemerasan. Ada sebuah ungkapan yang telah lama tentang karakter operasi militer di Aceh: 'Anda pergi dengan M-16 dan kembali dengan 16M', mengacu pada senapan dan uang Rp 16 milyar (setara dengan US\$1,76 juta—sebuah estimasi yang dilebih-lebihkan terkait pendapatan petugas yang korup). Praktik ini tidak terbatas hanya di Aceh saja. Tentara yang ditempatkan di zona konflik di bagian timur kepulauan Ambon, pada periode yang sama diketahui menyelundupkan keluar segala sesuatu mulai dari burung kakatua sampai koral untuk pasar terbuka. Peran ekstraksi sumber daya alam di Papua Barat juga terkenal dengan dampak negatifnya.

Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dikenal meniru praktik-praktik tersebut. Melalui kontrol atas wilayah dataran tinggi pedalaman (terutama tahun 1998-2002) pendapatan dihasilkan dari pajak operasi pembalakan, atau yang lebih tidak biasa keterlibatan aktif dalam pembalakan liar di bagian sebagian anggota GAM sendiri. Sekarang pengangguran tentara mantan GAM dapat terlihat juga melakukan pembalakan liar, yang meningkat sejak berakhirnya perang. Tantangan bagi proses perdamaian dan bagi masa depan Aceh termasuk: warisan bisnis sektor keamanan dan operasi ilegal untuk mendapatkan keuntungan finansial, korupsi sebagai cara hidup dan takdir sumber daya alam yang sampai saat ini berlimpah di wilayah subur pulau Sumatera ini.

Pola-pola pembiayaan sendiri militer

Pembiayaan sendiri militer sebagai praktik yang diterima di Indonesia berasal sebagian dari penggabungan unit militer profesional dan gerilya regional atau garda masyarakat untuk membentuk tentara nasional pertama. Permulaan ini menjadi penyebab dari pembentukan unit-unit lokal dari tentara yang semi-otonom untuk pembiayaan independen dan pengaturan logistik. Kegiatan komersial militer menjadi umum, bahkan diterima, praktik—bukan penyalahgunaan kekuasaan namun konvensi. Tentara Nasional Indonesia (TNI) menerima hanya 30 persen dari pengeluaran

operasionalnya dari pemerintah nasional dan membiayai sendiri sisa 70 persen-nya. Sebagai contoh batu, sebuah studi yang dilakukan oleh Suzanne Burfor mendokumentasikan 2006 anggaran pertahanan sebesar 23,6 trilyun atau US\$ 2,6 milyar di mana kebutuhan sebenarnya diperkirakan US\$6,2 milyar. Pendanaan 'di luar anggaran' ini (anggaran ekstra dan tak terhitung) diturunkan dari perusahaan-perusahaan milik pemerintah, bisnis non-institusional atau bisnis informal dan aktivitas kriminal seperti mafia.

Tempo Interaktif mencatat bahwa di selama periode DOM lebih dari 100 pos militer di sekitar pengolahan minyak ExxonMobil di sekitar Zona Industri Lhokseumawe berarti bahwa perusahaan ini menyalurkan sekitar US\$4.000-10.000 per hari kepada TNI. Studi pada tahun 2003 yang dilakukan oleh Lesley McCulloch menemukan bahwa selama masa perang, "banyak desa di wilayah sekitar Lhokseumawe... merupakan salah satu desa termiskin di Aceh. Terlalu takut untuk berladang di ladang-ladang karena tingkat kekerasan di wilayah tersebut, dan dengan hancurnya infrastruktur dalam 'operasi *sweeping*' oleh militer setempat, masyarakat sipil menderita pemiskinan sosial dan ekonomi sebagai akibat langsung dari aktivitas ekonomi para personil keamanan di daerah mereka."

Militer pembiayaan sendiri kemudian menjadi secara intrinsik dihubungkan dengan penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, dan pelanggaran hak asasi manusia. Konflik kepentingan antara penyediaan keamanan dan pencarian keuntungan membutuhkan tingkah laku yang abusive dan rutin termasuk intimidasi, pemerasan, penyitaan property dan harus menguntungkan. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa militer dan polisi terlibat di dalam berbagai tindakan kriminal, juga mengontrol perdagangan legal dan ilegal di bidang perikanan, obat terlarang, kopi, lada, kayu bulat, dan senjata. Satu praktik yang terlihat jelas adalah pungutan liar terhadap kendaraan umum dan pribadi yang melintas di sepanjang jalan raya Banda Aceh-Medan dan pantai barat oleh militer dan polisi, terutama polisi paramiliter.

Cadangan kayu dan meningkatnya pembalakan liar

Aceh kaya akan kayu keras tropis, dengan kayu menjadi komoditas ekspor kedua setelah minyak dan gas bumi. Bank Dunia dan pemerintah Indonesia mengestimasi bahwa di penghujung tahun 1990-an 69 persen dari total daratan Aceh masih merupakan hutan. Dengan kecepatan deforestasi saat ini, diprediksi bahwa hutan yang tersisa hanya tinggal 40 persen pada 2010. Sebagai komoditas ekspor yang telah lama signifikan secara ekonomi dan politik, permintaan akan kayu didorong secara internal oleh rekonstruksi pasca-tsunami.

Di bawah pemerintahan Soekarno dan Soeharto, konsesi kayu merupakan penghargaan atas kerjasama politik, awalnya diberikan kepada elit militer dan individu lokal

yang berpengaruh sebagai imbalan atas aliansi dengan partai-partai politik yang sedang bangkit. Pembalakan yang destruktif telah menghilangkan hutan hujan yang luas untuk menyediakan kebutuhan industri berbasis kayu mengekspor kayu triplek, bubur kayu (*pulp*), kertas, perabot dan produk kayu lainnya ke negara konsumen. Sebuah studi yang disiapkan oleh proyek Down to Earth tentang Kampanye Internasional untuk Keadilan Lingkungan di Indonesia menyimpulkan: 'hutan ditebang untuk memberi jalan bagi bubur kayu komersial dan perkebunan kelapa sawit; untuk pertambangan, proyek gas dan minyak bumi; untuk jalan dan industri. Keuntungan didapatkan oleh investor sementara masyarakat lokal dibiarkan menanggung luka sosial dan lingkungan.

Jalur otoritas, birokrasi, dan korupsi

Sidney Jones menyebutkan bahwa penegakan peraturan terhadap pembalakan liar diperumit oleh desentralisasi kompleks yang disetujui oleh parlemen Indonesia pada tahun 1999. Di Aceh, lapisan kebingungan tambahan muncul dengan undang-undang otonomi khusus pada tahun 2006. Tidak selalu jelas siapa yang memiliki otoritas sebenarnya untuk penegakan hukum terhadap pembalakan liar di level pemerintah yang berbeda. Bahkan pada tingkat kabupaten pembagian tenaga kerja antara kantor kehutanan setempat dan polisi tidak selalu jelas dan berujung pada tiadanya aksi. Di mana ada keinginan untuk mengatasi persoalan, korupsi dapat membuat berbagai kebijakan menjadi tidak efektif. Korupsi terjadi dalam banyak bentuk: dalam sebuah kajian International Crisis Group, Sidney Jones mengamati pola 'membeli dan menjual izin penebangan hutan untuk pengusaha yang jahat; menangkap kayu-kayu ilegal dan kemudian menjualnya; menyatakan bahwa kayu ilegal ditebang secara legal, untuk sebuah harga.' Terdapat persoalan tambahan dengan birokrasi nasional Indonesia dan peraturan berlaku yang terjal, dengan sebanyak 21 transaksi di departemen yang berbeda untuk mendapatkan izin untuk menebang secara legal.

Pada tahun 2006 diestimasi bahwa pemerintah lokal Aceh menerima pendapatan lima kali lebih tinggi daripada sebelum desentralisasi pada tahun 1999. Pada tahun yang sama, dua studi, satu dilakukan oleh Bank Sentral dan yang lainnya oleh Universitas Padjajaran, menyimpulkan bahwa sebagai hasil dari desentralisasi dan otonomi khusus, Aceh menjadi salah satu provinsi yang korup dari pada provinsi terkaya di Indonesia. Banyak orang di Indonesia sadar akan bahaya 'KKN', kolusi, korupsi, dan nepotisme—menjadi terdesentralisasi daripada direformasi. Akan menjadi tantangan jangka panjang yang membutuhkan perubahan structural; reformasi nasional dalam hal praktik-praktik militer; pemerintahan yang baru dengan akuntabilitas dan transparansi di Aceh, dan penciptaan sumber-sumber pendapatan dan keuntungan yang sah.

Hak asasi manusia dan keadilan di Aceh

jalan yang panjang dan berliku

Faisal Hadi

Faisal Hadi adalah Direktur Eksekutif Koalisi NGO HAM, sebuah kelompok advokasi HAM terkemuka di Aceh, sejak 2003.

Kaum perempuan dalam suatu demonstrasi mendukung perdamaian Aceh di Jakarta tahun 2003.

Sumber: Reuters/Dadang Tri

Bagi rakyat Aceh, membicarakan kehidupan sehari-harinya selama konflik adalah membicarakan tentang pelanggaran HAM. Selama kurun waktu lebih dari tiga puluh tahun, konflik bersenjata telah menyebabkan kekerasan HAM yang luar biasa pada masyarakat sipil akibat perilaku militer Indonesia (TNI), khususnya selama penerapan DOM (Daerah Operasi Militer) era 1989-1998. Walaupun angka sebenarnya dari pelanggaran HAM diperdebatkan, tetapi indikasi yang ada dari skala dan bentuk pelanggaran tergambar dengan jelas seperti data yang dikoleksi oleh Badan Reintegrasi Aceh (BRA). Bulan Juni, 2007, BRA mencatat lebih dari 33 ribu orang telah terbunuh selama tiga dekade waktu konflik. Data yang dikumpulkan di 17 distrik seluruh Aceh oleh suatu kerjasama antara IOM dan Harvard Medical School menunjukkan 35 persen dari koresponden yang di interview menyatakan pernah harus lari dari gedung terbakar, 24 persen pernah mengalami harus bekerja secara paksa, dan 40 persen pernah mengalami kerusakan atau kerugian harta benda. Bentuk kekerasan serius, seperti pemerkosaan misalnya, berlangsung selama konflik tapi jarang mendapatkan pelaporan yang resmi dalam pendataan statistik. Tingkat pelanggaran HAM oleh GAM juga berlangsung dan diperdebatkan. Tapi jelas dikenal mereka membunuh orang-orang yang dituduh sebagai bekerja sebagai kolaborator, memaksa warga non Aceh untuk pergi meninggalkan Aceh dan mengambil uang secara paksa dari masyarakat luas.

Mengamankan ruang untuk hak asasi manusia

Pada awalnya Aceh masih terisolasi dari kesuksesan promosi dari hak-hak asasi manusia yang berlangsung di berbagai tempat lain di Indonesia di akhir tahun 1990an. Pada tahun 1998, aktivis pro-demokrasi di Jakarta mendesak presiden Suharto mundur, dan di Aceh tuntutan untuk pemerintah bertanggungjawab bagi pelanggaran hak asasi manusia disuarakan sangat keras oleh masyarakat sipil. Tapi ketika jatuhnya orde baru Suharto membawa kebebasan politik baru yang signifikan dan perbaikan hak asasi manusia pada tingkat nasional. Tapi perubahan positif ini hanya sebentar dirasakan di Aceh karena konflik kemudian berkembang lagi. Malahan, pelanggaran hak asasi manusia makin buruk selama konflik mengamuk, memuncak dalam masa represif perang pada tahun 2003 sampai 2004.

Walaupun undang-undang nasional No. 26/2000 tentang pengadilan hak asasi manusia mendirikan empat pengadilan hak asasi manusia di Indonesia, termasuk satu di Medan di provinsi tetangga Sumatra Utara, tidak ada kasus kekerasan dan pelanggaran HAM di Aceh disidang disana. Hanya sedikit tentara sudah



diadili dan divonis, seperti 24 personil yang dihukum oleh pengadilan militer sipil bersama atau koneksitas atas keterlibatan mereka di pembantaian Beutong Atuh pada tahun 1999. Bagaimanapun tidak ada pejabat senior militer dituntut oleh pengadilan hak asasi manusia atas pelanggaran HAM.

Hak asasi manusia dalam proses perdamaian

Situasi di Aceh akhirnya berubah dengan kejadian Tsunami pada Desember 2004, yang membuat para pihak pelaku perang dan komunitas internasional fokus pada bagaimana mencari solusi perdamaian yang mungkin untuk diwujudkan. Tapi meskipun hak asasi manusia menjadi keluhan utama masyarakat Aceh selama tahun-tahun konflik, pelanggaran HAM tidak muncul secara mencolok dalam agenda perundingan perdamaian Helsinki antara GAM dan pemerintah. Kedua belah pihak mempunyai tingkat kegelisahan yang bervariasi dan berbeda tentang memberikan komitmen mereka masalah penegakan keadilan, sementara mediator memilih mengizinkan kedua pihak untuk menentukan agenda mereka sendiri. Suara-suara yang mendukung lebih proses keadilan yang ekstensif, seperti aktivis hak asasi manusia dari masyarakat sipil, sangat sedikit punya ruang dan kesempatan untuk mempengaruhi proses perundingan.

Meskipun demikian, ketika para perunding menghasilkan Nota kesepakatan (MoU) pada bulan Agustus tahun 2005 dan diiringi dengan berakhirnya kekerasan, membuka jalan dan harapan lain bagi para korban konflik yang masih hidup. Tidak seperti persetujuan perdamaian yang dulu, tingkat kekerasan menurun secara drastis langsung sesudah implementasi perjanjian damai dilakukan. Ini meningkatkan ekspektasi yang tinggi terhadap upaya menjawab masalah keadilan dari pelanggaran HAM masa lalu. Dalam MoU, makna prinsip terhadap menjawab masalah dan perbaikan kondisi HAM diwujudkan dalam dua artikel: artikel 2.2, 'sebuah pengadilan hak asasi manusia akan didirikan di Aceh'; dan artikel 2.3, 'sebuah komisi bagi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC) akan didirikan untuk Aceh oleh komisi kebenaran dan

rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan langkah rekonsiliasi.'

Walaupun detail artikel ini tidak begitu jelas, tetapi aktivis hak asasi manusia Aceh menyambut baik ide tersebut. Keprogresifan yang muncul dari MoU dipererat dalam komitmennya bahwa pemerintah Indonesia akan mematuhi konvensi internasional PBB tentang hal sipil dan hak politik dan ekonomi, sosial dan hak kebudayaan (ICCPR dan ICESCR; artikel 2.1). seperti halnya ratifikasi pemerintah terhadap ICCPR dan ICESCR menyediakan dasar terhadap pengubahan hukum nasional agar sesuai dengan konvensi internasional tersebut, MoU juga membuka ruang yang sama untuk suatu peninjauan kembali hukum-hukum lokal sesuai dengan konvenan internasional HAM (artikel 1.4.2).

Diantara langkah-langkah positif yang lain yakni:

- pemberian kartu identitas nasional (KTP) pada seluruh warga Aceh kembali ke KTP yang bersifat nasional (artikel 1.2.5). Ini mengakhiri penggunaan KTP merah putih yang membawa akibat pada diskriminasi selamat darurat militer. KTP merah putih harus dibawa oleh setiap warga dalam bepergian yang menyebabkan terjadinya diskriminasi dari terhadap orang Aceh diluar Aceh;
- ketentuan untuk mengadili personil militer yang melakukan kejahatan sipil pada pengadilan sipil di Aceh (artikel 1.4.5);
- pelatihan khusus hak asasi manusia bagi personil polisi dilakukan di Aceh atau luar negeri (artikel 4.12).

Di bagian bab 'amnesti dan reintegrasi dalam masyarakat' terdapat beberapa ketentuan berhubungan dengan keadilan. Artikel tentang amnesti menetapkan bahwa 'para tahanan politik dan mereka yang ditahan akibat konflik' akan dibebaskan tanpa syarat. Seksi reintegrasi menjanjikan bahwa, 'semua penduduk sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu.'

Pengadilan Hak Asasi Manusia

Upacara perdamaian sudah selesai, tetapi eforia (perasaan senang) menyelimuti MoU berangsur-angsur berkurang. Menjadi jelas bahwa impian orang-orang untuk terwujudnya keadilan tidak akan nyata dan mereka akan perlu mengejar impian mereka jauh lebih lama lagi sebelum bisa menikmati hak-hak mereka. Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) secara resmi berlaku pada tanggal 1 Agustus 2006,

banyak komprominya terhadap persoalan hak asasi manusia memberikan kabut tebal atas perjanjian perdamaian tersebut.

Pendirian pengadilan hak asasi manusia dan mekanisme kebenaran dan rekonsiliasi sangat jelas ditulis dalam UUPA dengan batas waktu yang tegas (12 bulan), walaupun dengan pertimbangan berbagai kesulitan yang muncul. Seperti misalnya dalam pengalaman Papua yang sulit sekali mendirikan pengadilan hak asasi manusia yang tertuang dalam undang-undang otonomi khusus 2001. Tapi batas waktu ini sudah lama lewat. Terlihat sepertinya hak asasi manusia adalah agenda yang utama sebelumnya, tapi sekarang menjadi suatu ide buruk untuk dilaksanakan dan tidak adanya keinginan untuk membuatnya terjadi.

Persoalan pengadilan hak asasi manusia juga menjadi korban dari berbagai interpretasi yang berbeda. Walaupun perunding GAM Nur Djuli mengumumkan pada awal sebelumnya bahwa pengadilan hak asasi manusia (HRC) akan memiliki kekuatan surut, menurut UUPA (artikel 228), HRC hanya bisa mengadili kasus-kasus pelanggaran yang terjadi setelah pembuatan UUPA. Ini berarti ia tidak bisa menjawab penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu. Melihat balik ke masa-masa sebelum penandatanganan MoU, berbagai orang yang terlibat dalam proses perundingan mengindikasikan bahwa berbagai pembicaraan terhadap tentang isu hak asasi manusia akan dipimpin dengan semangat 'melihat masa depan', dan sebenarnya para perunding hampir mengalami kegagalan mencapai kesepakatan akibat dari debat tentang prinsip prosekusi yang retroaktif. Pendirian pemerintah pusat belum berubah – atau setidaknya terpaksa tidak berubah akibat lemahnya posisi dan kekuatan politik. Bagaimanapun prosekusi yang retroaktif terhadap kejahatan hak asasi manusia secara teknis masih mungkin melalui aturan UU No. 26/2000 *tentang hak asasi manusia* yang ditetapkan pada tahun 2000. Undang-undang ini mengizinkan suatu aturan bagi pelanggaran hak asasi manusia yang serius sebelum tahun 2000 dapat diadili dalam 'pengadilan HAM ad hoc' yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan parlemen. Secara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) bisa membawa penemuannya tentang pelanggaran HAM ke DPR dan kemudian diputuskan apakah telah berlangsung kejahatan HAM yang serius dan jika benar bisa membentuk suatu pengadilan HAM ad hoc.

Bagi kejahatan HAM setelah tahun 2000, pengadilan hak asasi manusia yang reguler (biasa), seperti yang didirikan di Medan di provinsi Sumatra Utara, bisa dipakai. Bagaimanapun, sebagaimana yang tercatat,

walaupun pengadilan Medan ini secara teknis memiliki yuridiksi terhadap Aceh, dan juga ketentuan MoU bahwa pengadilan hak asasi manusia bisa didirikan di Aceh (belum dilaksanakan sejak UUPA disahkan), sama sekali tidak ada kasus berhubungan dengan Aceh diadili di pengadilan HAM di Medan ini. Hambatan utama bagi prinsip retroaktif dan proses hukum dari banyak pelanggaran hak asasi manusia adalah sama: pemerintah dan parlemen di Jakarta tidak memberikan dukungan yang diperlukan bagi sistem yudisial untuk bekerja. Hukum perlu dirubah untuk tidak memberi ruang politik di parlemen mencampuri urusan praktis yudisial, dan untuk memberi keleluasaan tegas pada Komnas HAM agar punya otoritas kuat untuk menjawab berbagai persoalan keadilan HAM domestik yang belum bisa diselesaikan. Dalam sebuah perayaan militer dihadiri oleh pensiunan jendral TNI dan POLRI di Jakarta pada 28 April 2008, figur senior mengekspresikan penolakan yang eksplisit atas investigasi yang dipimpin oleh Komnas HAM. Ini menunjukkan dukungan politik yang semakin melemah peran investigasi Komnas HAM. Menteri pertahanan Juwono Sudarsono bahkan secara publik menyatakan agar para jendral menolak jika dipanggil Komnas HAM, sementara presiden Yudhoyono sendiri tidak menyatakan sikap apapun. Menteri hukum dan hak asasi manusia, Andi Mattalatta, ketika menemani Yudhoyono menerima presiden Marti Ahtisaari di Jakarta pada 7 Mei 2008 untuk mendiskusikan perkembangan proses perdamaian, menjelaskan kepada wartawan bahwa karena pemerintah sudah memberi amnesti terhadap GAM, tidak akan baik memaksakan hukuman terhadap TNI. Ruang untuk keadilan dan fair sebagai obat bagi rakyat Aceh semakin terlihat menyusut.

Kebenaran dan Rekonsiliasi

Sebuah komponen utama yang lebih jauh menuju keadilan transisional adalah pendirian sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC). TRC bisa memainkan sebuah peran penting dalam melawan budaya revisionisme, impunitas dan penangguhan keadilan, memberikan sebuah jalur tambahan bagi proses yudisial yang diperankan oleh pengadilan HAM ad hoc atau pengadilan hak asasi manusia yang permanen. Sebagai sebuah obat transisional, dia tidak seharusnya menangguk hak-hak para korban konflik yang selamat dalam jangka waktu yang sangat lama sehingga tidak pantas lagi disebut sebagai transisional. Hal ini seharusnya juga berdasarkan pada partisipasi sukarela dan punya karakter yang tidak memaksa (koersif) daripada mekanisme keadilan yang lain.

Keduanya baik MoU dan UUPA berasumsi bahwa pendirian sebuah TRC Aceh adalah sebagai bagian dari

struktur TRC nasional. Bagaimanapun, pada akhir tahun 2006 pengadilan konstitusional di Jakarta membatalkan legislasi nasional bagi pendirian TRC nasional, dengan dalih keprihatinan tentang ketentuan amnesti dan kebebasan legal bagi pelaku kejahatan HAM yang serius. Ini mendorong formasi lebih jauh sebuah TRC nasional ke masa depan dan menempatkan seluruh Aceh proses dalam limbo legal. Perdebatan yang sekarang yakni apakah Aceh harus menunggu untuk lahirnya sebuah TRC nasional atau apakah TRC Aceh bisa didirikan berdasarkan peraturan provinsi (qanun) bersama-sama dengan UUPA. Terdapat berbagai pertanyaan disini terhadap apakah qanun bisa memberikan kekuatan legal yang cukup untuk menangani kasus dimana pihak yang bertanggung jawab adalah para elit politik dan militer, dan juga konsekuensi yang besar pada pengadaan budget dari provinsi.

Apakah TRC akhirnya didirikan ditingkat nasional atau Aceh, dia harus menjamin keterlibatan yang berarti bagi para korban konflik dan pelanggaran hak asasi manusia yang selamat. Orang-orang ini bertempat tinggal di daerah pedesaan dan sangat penting untuk melibatkan mereka dalam wacana TRC dan memfasilitasi pemahaman mereka agar bisa menyiapkan mereka untuk bisa ikut serta dalam proses penegakan keadilan. Mereka pemegang mandat utama dalam proses tersebut. Tidak ada pemegang lain yang mempunyai banyak hak legitimasi untuk membentuk proses kebenaran dan rekonsiliasi. Kebenaran dan rekonsiliasi tidak bisa didatangkan atau dikopi dari pengalaman-pengalaman yang lain. Hal ini penting agar ada rasa kepemilikan dalam proses penegakan keadilan dari para korban. Suatu upaya memberikan informasi dan pengetahuan yang berhubungan dengan hal ini kepada korban sangat diperlukan untuk menjamin akses maksimum mereka untuk proses tersebut. Memperhatikan jumlah orang-orang yang menjadi korban menyebar dalam area yang luas, upaya-upaya ini akan menuntut banyak waktu dan sumber daya yang banyak. Bagaimanapun, sebagaimana diperhatikan dalam kontribusi Lina Frodin terhadap jilid ini, reparasi dalam katagori luas dari 'korban konflik' sudah dilakukan walaupun tanpa mekanisme truth telling di dalamnya.

Hak Asasi Manusia bagi Semua

Kesimpulannya, menjadi jelas bahwa ketentuan MoU berhubungan dengan urusan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu sangat tidak jelas untuk bisa menjadi efektif. Apalagi berhadapan dengan hambatan dari penyelenggara politik dan rintangan kelembagaan dalam Indonesia. Hal ini juga ditambah dengan perbedaan posisi dari berbagai lembaga

internasional dan kurangnya leverage mereka bagi menekan Indonesia. Serta dengan terbatasnya kemampuan masyarakat sipil untuk mempengaruhi perubahan legislatif. Tapi jika MoU, UUPA dan hukum-hukum yang ada tidak menyediakan jawaban yang bisa dipegang untuk persoalan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau, maka tantangan terbesar adalah merumuskan rencana aksi yang paling baik bagi menjawab isu ini.

Terdapat optimisme berkaitan dengan HAM kalau melihat dimensi yang lain dari hak asasi manusia yang berlansung di Aceh. Dibandingkan dengan sebelumnya dimana hak sipil dan politik, ekonomi, sosial dan hak budaya masih tidak begitu mendapat perhatian di Aceh, sekarang isu ini HAM dalam konteks ini menjadi sangat penting. Sebelumnya hak asasi manusia karena identik dengan konflik menjadi dihubungkan dengan pertumpahan darah dan kekerasan fisik. Sekarang hak ekonomi, sosial dan hak-hak budaya sudah menjadi sangat penting, contohnya dalam persoalan hak rumah yang memadai bagi orang-orang yang selamat dari Tsunami dan konflik. Ini sudah menjadi sebuah prioritas dalam mendefinisikan sebuah dunia baru bagi pemenuhan integrasi hak asasi manusia di Aceh, bersama-sama dengan hak pendidikan dan pelayanan kesehatan.

Kebudayaan dan struktur hak asasi manusia di Aceh perlu di dirombak. Orang-orang harus tahu hak-hak mereka, jadi secara mental mereka bisa memperbaiki diri mereka dari korban yang meminta bantuan terus menerus dari pemerintah menjadi orang-orang yang masih hidup dan yang menyatakan hak-hak mereka. Para pejabat pemerintah Aceh harus mengerti mereka dengan sangat baik juga, jadi mereka bukan hanya memberikan bantuan tapi sepenuhnya memberikan hormat pada pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia di Aceh. Dengan memperbaiki mental-mental yang seperti ini dan mendidik masyarakat, generasi setelah konflik dan Tsunami akan mampu mengembangkan potensi mereka secara penuh.

Aceh harus melihat kebelakang dan kedepan dalam waktu yang sama. Persoalan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu harus diselesaikan sebagai sebuah fondasi yang baru untuk membangun masa depan, dimana orang-orang bisa bebas dari ketakutan akan pengulangan kekejaman yang sama dimasa depan. Dalam waktu yang bersamaan, penting untuk melihat kedepan untuk membangun sebuah era baru bagi kemakmuran dan martabat dimana semua orang bisa hidup secara layak dan manusiawi.

Peran perempuan dalam proses perdamaian di Aceh

Suraiya Kamaruzzaman



Kaum perempuan pada suatu demonstrasi perdamaian untuk Aceh.

Sumber: Reuters/Supri Supri

Suraiya Kamaruzzaman
adalah seorang pejuang
HAM perempuan di Aceh.

Membaca berbagai buku dan referensi tentang Aceh boleh disebut tidak satupun referensi menggambarkan peran strategis yang dimainkan perempuan dalam situasi konflik, usaha bertahan hidup, keterlibatan dalam upaya membangun atau merajut perdamaian setelah konflik hampir 30 tahun. Pengalaman sejarah kekerasan dan tragedi kemanusiaan di Aceh, perempuan sering digambarkan oleh banyak pihak sebagai kelompok rentan, korban atau menderita dalam kepasrahan. Sebagai istri sekaligus anggota keluarga musuh, perempuan turut serta menghadapi konsekuensi sebagai pihak yang bertanggungjawab, karena “disetarakan” sebagai musuh. Asumsi ini tidak seluruhnya benar. Sesungguhnya perempuan Aceh memiliki sisi peran strategis, ide cemerlang dan menemukan cara unik untuk bertahan. Sebagai survivor, perempuan mampu menjadi pelaku perubahan dan negosiator dalam upaya perdamaian termasuk usaha menyelamatkan suami, anak laki-laki atau komunitasnya.

Ketika laki-laki meninggalkan desa karena merasa tidak aman dan menyelamatkan diri, perempuan mengambil alih sebagian besar peranan sosial yang pada mulanya dimainkan laki-laki dalam kehidupan di desa, seperti menjadi pengambil keputusan dan melakukan negosiasi bagi kedua belah pihak yang terlibat dalam pertikaian. Selain itu, mereka bergotong royong membersihkan *meunasah* dan mengecatnya, berladang, mencari kayu bakar, menyembunyikan anak laki-laki menjelang remaja karena diburu kedua belah pihak yang bertikai, disebabkan pilihan politik bapak/pamannya, mengurus anak dan membiayai pendidikan. Terkadang perempuan terpaksa membawa pulang dan menguburkan mayat. Bahkan di beberapa tempat perempuan menjadi pencari nafkah utama ketika mobilitas laki-laki dibatasi faktor keamanan. Perempuan juga melakukan berbagai acara keagamaan seperti mengaji secara bergilir dari rumah ke rumah guna membangun berkomunikasi berkesinambungan, mendampingi dan menghibur keluarga yang kehilangan anggotanya karena konflik.

Suara Tunggal

Perempuan juga melaksanakan tindakan-tindakan terorganisasi sebagai tanggapan terhadap konflik. Mereka melakukan aksi damai, kampanye, lobbying, sosialisasi dan pendidikan hak asasi manusia, penyebaran informasi pelanggaran hukum, pendampingan korban konflik, negosiasi, pengumpulan data. Sebagian lain menindak lanjuti dengan membawa kasus pelanggaran HAM sampai ke tingkat komisi HAM PBB di Geneva. Tidak sedikit diantara perempuan mengalami tekanan, intimidasi, teror, perkosaan atau pelecehan seksual, sebagai akibat aksi mereka. Semua aksi diatas merupakan bagian dari

upaya menghentikan kekerasan dan menciptakan perdamaian. Terkadang perempuan menjadi korban peluru nyasar.

Jauh sebelum resolusi PBB No 1325 disahkan, sebuah agenda besar pernah digelar perempuan Aceh pada Februari 2000, dalam pertemuan yang mengusung tema perempuan dan perdamaian *"Krue Seumangat Ureung Inong Aceh Bak Duek Pakat Keu Aceh yg Aman, Damai ngon Ade"* (Semangat bagi Perempuan Aceh yang Duduk Bersama untuk Aceh yang Aman, Damai dan Adil). Pertemuan tersebut dikenal dengan *Duek Pakat Inong Aceh* (Kongres Perempuan Aceh Pertama). 437 perempuan, dengan berbagai latar belakang dan profesi, ada ibu rumah tangga, dosen, petani, pengacara, pekerja sektor informal, bidan, dokter, aktivis NGO, ormas perempuan, mahasiswi, nelayan, ulama, tokoh masyarakat, guru, dan pengusaha duduk bersama untuk berdialog. Sebagian diantara mereka adalah perempuan yang menjadi korban langsung seperti kehilangan orang-orang yang dikasihi, mendapat penyiksaan atau intimidasi atau harus tinggal ditempat-tempat pengungsian karena rumahnya dibakar. Mereka berbagi kepedihan, pengalaman pahit berbaur dengan kekuatan yang mencengangkan, bersama merajut impian dan merancang masa depan. Perempuan berbagi pandangan, cinta dan harapan; bahwa kita bisa membuat Aceh lebih baik dalam kondisi damai. Karenanya, damai menjadi syarat mutlak guna menciptakan Aceh yang lebih baik.

Kongres ini yang pertama kali mengusung isu damai di Aceh, menawarkan penyelesaian konflik bukan dengan kekerasan. Hasil rumusan pertemuan disosialisasikan kepada berbagai pihak termasuk kepada Abdurrahman Wahid, pada saat itu menjabat sebagai Presiden RI agar pemerintah mengedepankan dialog sebagai penyelesaian konflik Aceh. Pada Pertengahan Mei sampai dengan Juni 2000 kelompok perempuan melobby berbagai pihak melibatkan perempuan sebagai salah satu wakil Pemerintah RI dan GAM dalam proses jeda kemanusiaan yang difasilitasi Henry Dunant Centre.

Suara yang tersisih

Amat disayangkan, pada kemudian hari, gema agenda besar tersebut menghilang dilindas jaman. Ketika perundingan perdamaian mulai menjadi pilihan kedua belah pihak yang bertikai, kelompok perempuan kembali disisihkan. Proses perundingan untuk Kesepakatan Penghentian Permusuhan dan Akhirnya Nota Kesepahaman Aceh Damai yang ditandatangani Perwakilan GAM dan Pemerintah RI pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, sama sekali tidak melibatkan kelompok perempuan, Sebagaimana diketahui

bersama, proses perundingan dan negosiasi berjalan cukup lama dan mengambil tempat sejak dari Aceh, Jakarta, Tokyo, Stockholm, Geneve dan berakhir di Helsinki. Demikian pula ketika pemerintah daerah istimewa Aceh akan menerapkan syariat islam, kelompok perempuan kembali tidak dilibatkan. Kelompok perempuan hanya dianggap sebagai obyek.

Tanpa bermaksud mengurangi makna besar MOU Perdamaian dan kerja keras pihak yang terlibat, terutama kepiawaian dan kesabaran CMI, yang menempati posisi krusial dalam proses perundingan. MOU Perdamaian Helsinki menyimpan kelemahan dasar dengan mengabaikan masyarakat sipil yang telah menunjukkan peran penting dalam proses perdamaian Aceh, termasuk didalamnya kelompok perempuan. Makna besar dan implikasi luas nota perdamaian disederhanakan hanya sebagai Persoalan antara Pemerintah RI dan GAM, menafikan multi-dimensi konflik bersenjata selama hampir 30 tahun dimana didalamnya berbagai persoalan berkelindan menjadi satu untaian permasalahan rumit, kompleks dan berdampak besar bagi kehidupan Rakyat Aceh secara keseluruhan.

Salah satu efek langsung yang bisa ditenggarai dari ketidakterlibatan kelompok Perempuan dalam proses perundingan d MOU Perdamaian, kepentingan perempuan tidak secara khusus tercakup didalamnya. Peran aktif perempuan di lapangan dinafikan begitu saja. Aspek sadar gender dalam resolusi konflik sebagai konsekuensi logis atas MOU Perdamaian tidak terdapat, sebagaimana diamanatkan oleh Resolusi PBB No. 1325. *The UN Security Council stressed the need for attention to women, peace and security in its resolution 1325, adopted on Oct 2000. The resolution stresses the importance of women's role in conflict prevention and resolution and highlights the need for women's equal participation in maintenance and promotion of peace and security.* Harus dipahami bahwa perdamaian tidak final di meja perundingan, tetapi perdamaian abadi hanya dapat dicapai abila melibatkan perempuan dan laki-laki secara setara dalam proses rekonsiliasi, melanjutkan pembangunan dengan berbasis hak, mengutamakan penegakan hukum serta pemenuhan keadilan bagi korban secara bermartabat.

Penandatanganan perdamaian sebuah awal, kerja besar selanjutnya bagi seluruh Rakyat Aceh adalah melakukan upaya rekonsiliasi konflik, rekonstruksi dan rehabilitasi. Berbagai badan penyangga dan koordinator dibentuk demi memudahkan manajemen penanganannya. Namun kembali kelompok Perempuan Aceh harus bekerja keras demi memperjuangkan hak-hak dasar mereka. Fakta demi fakta; Dalam struktur Badan Reintegrasi Aceh (BRA)

berdasarkan surat keputusan gubernur terbaru (23 April 2007) dari 43 orang hanya 3 perempuan dan Komite Peralihan Aceh (KPA) sebagai wadah organisasi mantan anggota GAM, tidak satu perempuanpun menempati posisi strategis pada kelompok pengambil keputusan dan kebijakan. Situasi ini membuat suara perempuan tidak mendapatkan perhatian semestinya.

Dalam daftar penerima santunan bagi Mantan Kombatan GAM tahap pertama, dari 3.000 nama yang terdaftar, tidak satupun mantan Kombatan Perempuan GAM (Inong Balee) tercantum didalamnya, ditengah fakta bahwa sejak tahun 2000 foto-foto dan informasi tentang pasukan Inong Balee sering digunakan sebagai sarana kampanye di media masa, guna menunjukkan perjuangan GAM juga didukung perempuan.

Mereka-mereka yang gigih

Penafian dari para pemangku kebijakan tidak membuat perempuan berhenti. Pada setiap detak waktu dan perputaran jaman, perempuan Aceh menghadapi segala tantangan tidak dengan duduk berdiam diri, melainkan melakukan kerja kerja keras, mencurahkan keringat, airmata dan darah serta kesabaran. Rasa sakit dan kepedihan bercampur dengan penafian eksistensi diri terakumulasi menjadi sebuah kekuatan baru. Dimasa damai segala kemampuan, sumber daya intelektual dikerahkan untuk memperbaiki harkat dan martabat perempuan Aceh. Melalui Jaringan Perempuan Untuk Kebijakan (JpuK) sekelompok perempuan melakukan pengawalan untuk memastikan terakomodirnya kepentingan perempuan yang setara dengan laki-laki terhadap proses dan substansi penyusunan UU Pemerintahan Aceh No.11/2007 dan pengundangannya serta proses pembuatan qanun (Peraturan Daerah) sebagai implementasi lebih lanjut atas UU PA No.11/2007. JPuD (Jaringan Perempuan untuk Perdamaian) mengkhususkan diri pada kampanye Perdamaian Berkelanjutan. Pembentukan Kelompok Kerja Gender – GWG (Gender Working Group) sebagai pusat monitoring kebijakan semua pihak yang terlibat dalam proses rekonsiliasi, rekonstruksi dan rehabilitasi agar memperhatikan perspektif gender, baik dalam pembuatan kebijakan, aplikasi kebijakan, penyusunan anggaran maupun langkah-langkah lain sehubungan dengan rekonsiliasi, rekonstruksi dan rehabilitasi paska tsunami dan konflik. Pada tataran akar rumput, kelompok perempuan melakukan pendidikan politik, penguatan kapasitas individu dan organisasi perempuan melalui berbagai pelatihan, workshop, seminar maupun lokakarya. Tak lupa melakukan pembinaan dan penguatan perekonomian rakyat berbasis perempuan.

Rekomendasi

Upaya dari perempuan saja tidak cukup, pertanyaan besar yang masih menggantung, kapan para pemangku kebijakan akan terbuka pikirannya untuk mengakomodir potensi besar perempuan dan menjadikannya sebagai kekuatan untuk membangun perdamaian abadi di Aceh? Adalah penting agar pemerintah Indonesia mengimplementasikan Resolusi 1325 DK PBB dalam berbagai kebijakan nasionalnya dan menciptakan sebuah sistem pengawasan dengan menggunakan indikator-indikator yang jelas. Masyarakat sipil perlu untuk dilibatkan dan informasi mengenai resolusi tersebut perlu disebarluaskan. Pemerintah harus melibatkan perempuan dalam berbagai upaya untuk menciptakan perdamaian di daerah-daerah yang dilanda konflik seperti Papua. Di Aceh, BRA harus berkonsultasi dengan organisasi perempuan sebelum melakukan intervensi dalam bentuk apapun. Menerapkan pengalaman perempuan seharusnya menjadi dasar bagi strategi dan memastikan bahwa jender diperhatikan dalam semua program. Lebih dari hanya sekadar retorika (*lip service*) diperlukan dengan melibatkan perempuan secara sejajar dalam proses reintegrasi dan rekonsiliasi. Diperlukan kebijakan yang memihak kepada perempuan untuk mendorong mereka sebagai pemimpin dan memastikan keterlibatan mereka dalam pembuatan kebijakan, khususnya menjelang pemilihan umum 2009.

Menjaga perdamaian

keamanan di Aceh

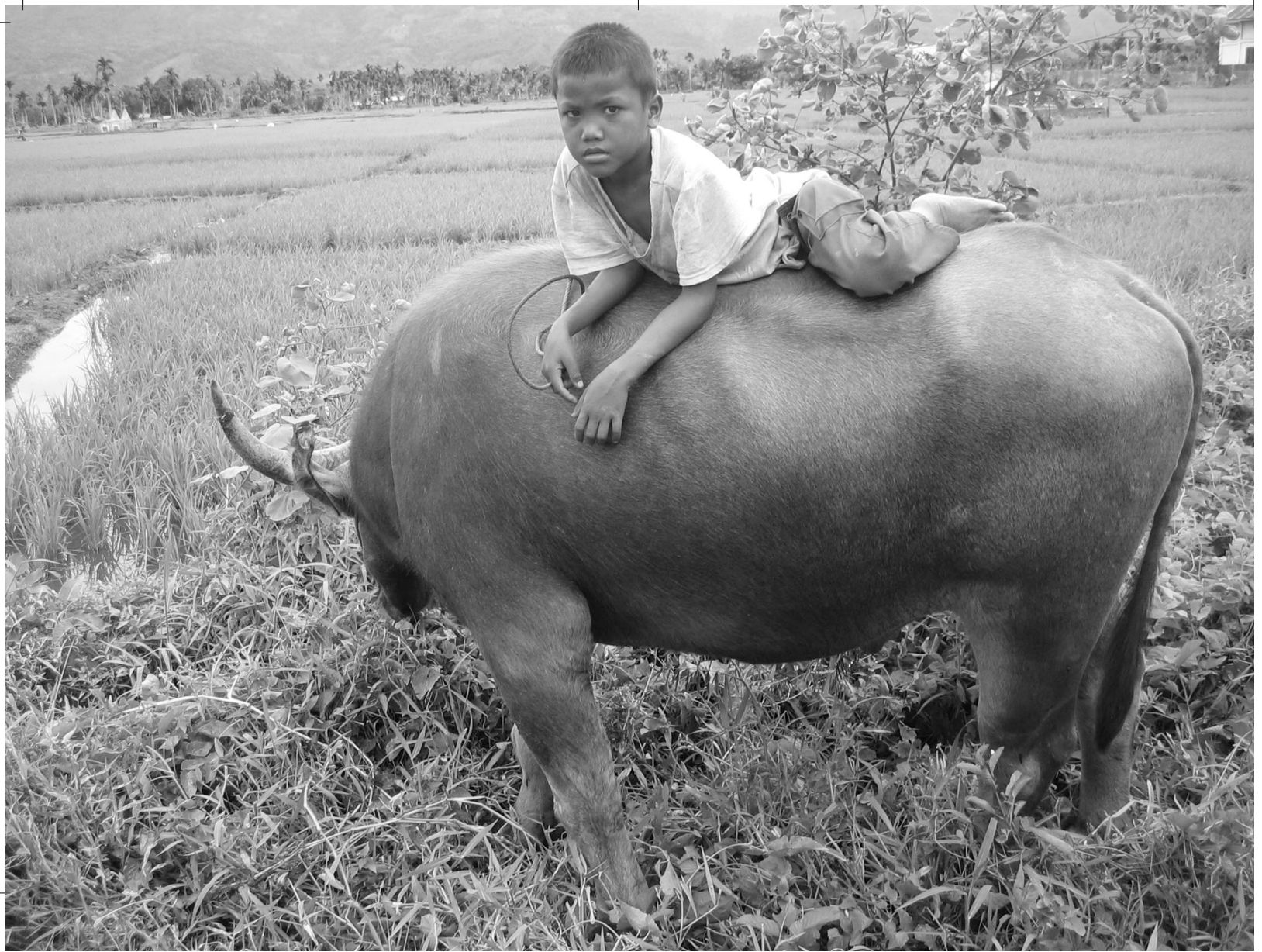
Sidney Jones

Sidney Jones adalah Penasihat Senior International Crisis Group Asia Program, berkedudukan di Jakarta. Sebelumnya dia bekerja untuk Human Rights Watch, Amnesty International dan Ford Foundation.

Perjanjian Helsinki pada tahun 2005 membawa perubahan dramatis ke arah yang lebih baik dalam hal keamanan—kontak senjata telah berhenti. Setelah 29 tahun konflik dengan intensitas rendah (low intensity conflict), sederetan gencatan senjata yang gagal, dan operasi militer ofensif sejak Mei 2003 yang mengakibatkan ratusan orang sipil tewas, berhentinya peperangan secara tiba-tiba merupakan sesuatu yang luar biasa. Kekerasan yang menurut prediksi banyak orang akan berlangsung di berbagai tahap dari pelaksanaan proses damai tidak berlangsung. Dalam beberapa bulan setelah perjanjian diimplementasikan, tidak terdapat bentrokan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan milisi, tidak ada pembunuhan balas dendam, dan hanya terdapat sedikit sekali konfrontasi antara GAM dan tentara keamanan.

Alasan-alasan di balik rendahnya tingkat kekerasan sama seperti alasan yang membawa kepada perundingan pada mulanya. Salah satunya adalah pemerintahan yang baru, terpilih pada September 2004 yang berkomitmen terhadap perdamaian dan berkeinginan untuk melakukan upaya besar untuk mengajak militer untuk juga ikut mendukung perdamaian. Kedua adalah dampak dari darurat militer. Dimana itu melemahkan kekuatan GAM dan mereka sangat menginginkan exit strategy (jalan keluar). Ketika kesepakatan MoU semakin tegas memberikan peluang bagi diizinkan GAM bersaing dalam proses pemilihan umum (pemilu) lokal, daya tarik untuk gerakan non-kekerasan semakin populer. Akhirnya, terjadi Tsunami yang menghancurkan Aceh. Dengan trauma yang dialami oleh banyak orang, banyak pihak sadar bahwa tidak akan ada lagi dukungan bagi konflik ketika pembangunan kembali dan rekonstruksi sedang berlangsung. Tidak satu pun dari faktor-faktor ini secara sendiri-sendiri cukup untuk memastikan damai bisa dilaksanakan paska perjanjian ditandatangani, namun kombinasi dari berbagai faktor tersebut menjadi dorongan negative terhadap munculnya kekerasan.

Berlawanan dengan banyak prediksi, Pemilu lokal pada bulan Desember 2006 secara umum juga berjalan damai. Seiring dengan berjalannya waktu, sesekali kekerasan muncul akibat sengketa disebabkan oleh resource/pembagian hasil sumber daya, sebagian masalah ini berlangsung di dalam tubuh GAM. Penyaluran dana reintegrasi menjadi isu yang sensitif dan salah satu sumber masalah utama. Angka kriminalitas meningkat tajam, dengan pemerasan, perampokan bersenjata dan penculikan menjadi mengemuka. Sebagian dilakukan oleh mantan anggota GAM. Secara umum, mekanisme keamanan jangka pendek yang disiapkan untuk mengawasi implementasi perjanjian Helsinki berjalan dengan baik, bagaimanapun perdamaian yang hampir mencapai tiga tahun, tetap punya potensi masalah di masa depan.



Sumber: T. Faisal MG

Mekanisme dispute resolusi masih sangat terbatas. Sistem peradilan formal sebagai contoh awal adalah sangat lemah, yang disebabkan oleh situasi masa konflik. Hakim dan jaksa mengalami intimidasi dan gedung gedung peradilan di bakar, terutama di kabupaten-kabupaten sepanjang pantai timur. Perjanjian damai membuat peradilan dapat berfungsi kembali namun seperti halnya di tempat-tempat lain di Indonesia, korupsi yang merajalela, rendahnya profesionalisme, dan terbatasnya akses menjadi permasalahan besar.

Para donor menjadikan penegakan hukum sebagai fokus program pasca-perjanjian, dengan harapan dapat membangun suatu ide community policing (polisi yang mengayomi) suatu peran yang sangat yang termarginalkan oleh militer selama masa konflik. Unit kepolisian yang terkenal pada sebagian besar masyarakat Aceh dan dikenal menakutkan adalah Brigade Mobil (Brimob). Merubah persepsi publik terhadap kepolisian sama menantanginya dengan mengubah perilaku kepolisian itu sendiri. Namun training yang intensif, dikombinasikan dengan

keinginan para mantan pemimpin GAM di tingkat lokal untuk bekerja sama dengan mereka sepertinya dapat menghasilkan sesuatu. Walaupun disana sini masih adalah laporan sporadis tentang brutalitas dan korupsi yang terus berlanjut, kepolisian sudah lebih baik dalam merespon berbagai laporan tindak kriminal yang masuk dari yang diprediksikan banyak orang.

Keamanan selama fase pertama pasca-kesepakatan

Kekhawatiran akan gangguan keamanan pada fase pertama pasca-perjanjian datang dari GAM dan TNI. Namun demobilisasi dan pelucutan senjata di bawah MoU Helsinki berjalan dengan lancar, terutama karena tenggang waktu yang jelas, kesalingpercayaan yang baik di antara kedua belah pihak, dan mandat yang kuat dari Aceh Monitoring Mission atau Misi Pemantau Aceh (AMM). Sebuah Komisi Pengaturan Keamanan (COSA) yang terdiri dari perwakilan GAM dan tentara dan diketuai oleh kepala AMM, menyediakan forum yang efektif untuk mendiskusikan hal-hal terkait keamanan.

Persoalan besar dalam tahap pertama ini, dan yang dapat terus menghantui periode paskaperjanjian adalah masalah reintegrasi. Program reintegrasi awalnya didasarkan pada ide bahwa GAM akan menyerahkan daftar 3000 nama sesuai dengan ketentuan di dalam MoU dan paket finansial akan diserahkan berdasarkan jumlah nama tersebut. Petinggi-petinggi GAM menolak untuk mengeluarkan nama, dengan alasan keamanan, khawatir bahwa daftar tersebut dapat menjadi daftar target kalau terjadi konflik di masa yang akan datang. Itu adalah kekhawatiran yang murni, dengan melihat pengalaman pada gencatan senjata di masa lalu, namun persoalan sebenarnya adalah bagaimana membagi uang tersebut kepada populasi yang jauh lebih besar. Solusinya adalah dengan memberikan uang tersebut kepada para komandan dan berharap mereka dapat membaginya secara merata. Tidak dapat dihindarkan, hal ini tidak berjalan dan bahkan menjadi sumber konflik baru.

Permasalahan lebih lanjut dalam delapan bulan pertama adalah fungsi dari Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRA). Karena perencanaan yang buruk dan bahkan pengelolaan yang buruk, BRA menimbulkan persoalan besar bagi dirinya sendiri. Pada awalnya pendekatan dilakukan dengan mengumpulkan proposal untuk program *livelihood* dari "korban konflik". Setelah pendekatan ini menghasilkan jumlah proposal yang mengejutkan, BRA mengubah pendekatan tersebut dan mengusulkan pendekatan berbasis masyarakat yang disalurkan melalui Bank Dunia. Ini mengakibatkan kemarahan.

Sensitivitas berikutnya terkait dengan tugas BRA adalah pengakuan secara *de facto* oleh pemerintah terhadap mantan milisi yang ada.

Untuk menghindari dari tuduhan bahwa BRA hanya memberikan bantuan kepada mantan kombatan, lembaga ini memutuskan untuk memberikan Rp 10 juta kepada 6500 anggota milisi, yang juga dikenal sebagai garda "anti-separatis" atau Pembela Tanah Air (PETA). Memasukkan anggota milisi ke dalam program reintegrasi mungkin adalah langkah yang diperlukan untuk menghindari ketegangan. Militer Indonesia selalu membantah mempunyai peran dalam pembentukan garda-garda ini, namun pada akhirnya, adalah komandan militer kabupaten yang memberikan nama-nama mereka yang berhak menerima bantuan. Ketika kekhawatiran bahwa para milisi, yang didukung oleh operasi intelijen, dapat menjadi pengganggu Pemilu tidak menjadi kenyataan, potensi benturan antara mantan pemberontak dan loyalis masih ada, terutama di kabupaten Aceh Tengah dan Bener Meriah. Ketegangan ini muncul kembali pada awal 2008 ketika

lima orang anggota KPA (Komite Peralihan Aceh, nama baru untuk struktur lama GAM) terbunuh dalam kekerasan yang paling buruk sejak perjanjian damai ditandatangani.

Persoalan-persoalan internal GAM timbul antara kaum tua, bermarks di Swedia dan dipimpin oleh Malik Mahmud, yang menjadi ketua tim perunding di Helsinki dan faksi muda yang berbasis lapangan, dipimpin oleh Irwandi Yusuf. Riak-riak ini awalnya menimbulkan sedikit implikasi keamanan, namun sebuah serangan pada bulan November 2006 terhadap Humam Hamid, kandidat gubernur dari kalangan tua, memunculkan kekhawatiran tentang lebih banyak lagi kekerasan akan muncul, terutama di kabupaten Bireun, di mana kedua belah pihak berada dalam pertentangan yang sengit.

Jika KPA vs milisi adalah satu sumber ketegangan dan faksionalisme GAM adalah sumber yang lain, sumber yang ketiga adalah antara Aceh dan pemerintah pusat, sebagaimana yang tergambarkan dari perbedaan-perbedaan yang muncul atas Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA). Janji pemerintahan sendiri bagi Aceh di Helsinki menjadi sangat lemah di dalam UU tersebut, dan apa yang para pemimpin GAM lihat sebagai ketentuan yang tidak diimplementasikan dari perjanjian Helsinki dapat menjadi dasar bagi munculnya kembali konflik di masa yang akan datang.

Tidak terdapat persoalan keamanan serius yang muncul selama Pilkada bulan Desember 2006 di mana masyarakat Aceh memilih dengan yakin gubernur GAM dan kandidat GAM di tujuh dari 19 wilayah pemilihan untuk calon bupati. Dalam euforia umum atas hasil tersebut, pemerasan dan intimidasi di pihak anggota KPA yang dikawatirkan banyak pihak tidak begitu terlihat.

Segara setelah pemilu, AMM meninggalkan Aceh, kepergiannya tanpa dibarengi dengan adanya lembaga pengganti yang memiliki otoritas yang sama untuk menyelesaikan persengketaan dan mencegah konflik. Sebuah badan baru yang bernama Forum Koordinasi dan Komunikasi (FKK), yang di dalamnya terdapat perwakilan KPA dan militer Indonesia, dibentuk pada April 2007 sebagai bagian dari *desk* Aceh di bawah Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan namun mandatnya lebih sempit. Forum ini telah menjadi wadah yang bermanfaat ketika terjadi insiden-insiden keamanan, seperti penyerangan di Aceh Tengah pada bulan Maret 2008 yang seperti yang dijelaskan di bawah ini. Namun, forum ini kurang efektif dalam menyelesaikan persengketaan tentang pembagian otoritas administratif antara Aceh dan pemerintah pusat.

Perkembangan situasi keamanan tahun 2007

Sebagian besar persoalan keamanan tahun 2007 terkait dengan pemilihan umum (Pilkada) di tingkat kabupaten atau meningkatnya angka kriminalitas. Sebagian dari yang terakhir ini dihubungkan dengan anggota preman yang datang dari Medan, Sumatera Utara (pencurian sepeda motor meningkat 300 persen) namun banyak juga yang terkait dengan mantan pejuang GAM, yang sebagian besar masih menganggur. Kekecewaan tumbuh di kalangan anggota biasa GAM terhadap mantan komandan mereka, yang sebagian menjadi kaya melalui berbagai kontrak yang diberikan oleh pejabat-pejabat GAM yang baru terpilih, dan terdapat beberapa insiden granat dan penyerangan lain terhadap anggota KPA, tampaknya oleh kelompok-kelompok yang tidak puas. Pemerasan oleh anggota KPA juga dilaporkan meningkat.

Pilkada bupati yang bermasalah di Aceh Tenggara pada Desember 2006, di mana calon bupati yang masih berkuasa yang terkenal korup dikalahkan oleh seorang rivalnya, mengarah pada sederetan tindak kekerasan pada tahun 2007 seiring dengan upaya untuk melantik sang pemenang berulang-ulang kali gagal. Ibukota kabupaten ini, Kutacane, dihantam oleh kerusakan pada bulan Agustus, diikuti oleh serangan granat dan pembakaran rumah. Sengketa yang sama atas hasil pemilu lokal telah terjadi di berbagai tempat di Indonesia, namun di Aceh persengketaan cenderung menimbulkan kekhawatiran lain. Dalam kasus ini, pihak yang kalah, Armen Desky, yang pendukungnya bertanggung jawab atas kekerasan, mempunyai hubungan yang dekat dengan Jakarta dan merupakan pendukung kuat rencana untuk membentuk dua provinsi baru dari Aceh, Aceh Leuser Antara (ALA) dan Aceh Barat Selatan (ABAS)—yang jelas-jelas merupakan pelanggaran terhadap MoU.

Intelijen Indonesia dipercayai secara luas berada di Aceh untuk mendukung pemisahan ini, sebagian karena Badan Intelijen Nasional (BIN) terlibat dalam pemecahan Papua menjadi dua provinsi pada tahun 2003. Sebuah insiden di Nisam, Aceh Utara, pada bulan Maret membawa tentara Indonesia dan KPA pada situasi konflik untuk pertama kalinya sejak Pilkada yang lalu, ketika tentara Indonesia menganiaya 14 penduduk desa setelah serangan yang didalangi oleh KPA terhadap empat anggota mereka sehari sebelumnya. Keempat tentara tersebut bekerja sambilan sebagai petugas keamanan untuk melindungi sekolah setempat dari pemerasan KPA; KPA dilaporkan mengorganisir serangan 'mendadak' oleh penduduk desa, yang menganiaya petugas keamanan tersebut, mengklaim bahwa mereka adalah agen intelijen. Tentara kemudian membalas dengan kekuatan. Namun, bentrokan langsung seperti

ini jarang terjadi. Dari pihak GAM, perhatian mereka lebih pada masuknya personil intelijen berpakaian preman ke Aceh, yang mereka yakini sedang mencari berbagai cara untuk mendiskreditkan GAM, memperdalam keretakan internal GAM, dan lebih umum lagi menyebabkan permasalahan menjelang pemilu parlemen pada tahun 2009.

Menjelang peringatan hari kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus, ratusan bendera Indonesia dirusak di kabupaten Aceh Timur, Aceh Utara dan Lhokseumawe. Polisi mencurigai anggota KPA setempat tetapi kemudian menganiaya dua belas penduduk desa dalam proses investigasi mereka, yang menyebabkan teralienasinya masyarakat.

Kinerja kepolisian dalam merespons persoalan keamanan beragam. Walaupun mendapatkan pelatihan intensif tentang hak asasi manusia pasca-konflik yang diberikan oleh donor internasional kepada kepolisian, laporan tentang kebrutalan dan pemerasan kecil terus berlanjut. Dan di daerah-daerah pendukung GAM, dilaporkan polisi merasa jumlah mereka terlalu sedikit untuk secara efektif menghadapi penyerang. Jadi mereka tidak melakukan apa-apa. MoU memperbaiki jumlah polisi di Aceh menjadi 9.100 untuk 4,4 juta penduduk Aceh; dengan penambahan-penambahan, jumlah pada tahun 2008 berada pada angka 13,000, masih rendah.

Kekecewaan terhadap distribusi dana reintegrasi terus memburuk, bahkan setelah reorganisasi BRA pada bulan April 2007, semakin diperparah dengan lambatnya transfer dana dari Jakarta. Ketua BRA yang baru, anggota senior GAM, Nur Djuli, membatalkan ide proyek komunitas dan mengembalikannya ke kebijakan pembayaran individual. Fokus diberikan pada pembangunan perumahan, menimbulkan kemarahan baru, kali ini dari masyarakat yang sudah dijanjikan pembayaran.

Perkembangan situasi keamanan tahun 2008

Pada tahun 2008, terjadi pembunuhan terhadap lima anggota KPA, meningkatnya intensitas kampanye untuk ALA dan ABAS, dan kegiatan kriminal yang terus berlanjut merupakan persoalan-persoalan utama keamanan.

Insiden di Atu Lintang, Aceh Tengah, berawal dari perebutan kontrol atas terminal bus lokal antara kelompok preman yang didukung oleh milisi yang dikenal sebagai IPT dan anggota KPA setempat. Pada 29 Februari dalam sebuah pertemuan dengan kantor transportasi setempat untuk menyelesaikan sengketa tersebut, empat orang anggota KPA diserang pada saat mereka tiba. Malamnya, pesan singkat (SMS) mulai tersebar bahwa akan terjadi perang di Takengon, dan

kedua belah pihak mulai memobilisasi bertruk-truk pendukung masing-masing. Muzakkir Manaf, ketua KPA, memerintahkan anggotanya untuk tidak melakukan apa-apa. Pada jam-jam pertama tanggal 1 Maret, gerombolan yang terdiri dari sekitar 200 orang menyerang kantor KPA di Atu Linge yang merupakan serangan yang terencana dan terorganisasi. Mereka membakar kantor tersebut, membakar hingga tewas empat orang; orang kelima juga tewas. Ketua DPR Kabupaten setempat (yang punya hubungan dengan milisi) mengklaim bahwa masyarakat sudah lelah dengan pemerasan KPA, seolah-olah menjustifikasi penyerangan tersebut. Berita baiknya adalah polisi segera menahan ketua kelompok penyerang tersebut dan KPA tidak melakukan pembalasan ulang.

Yang mengkhawatirkan pernah terjadi insiden yang sangat mirip dengan insiden yang satu ini, dan di wilayah yang sama, yang salah satu penyebab dari gagalnya Kesepakatan Penghentian Permusuhan (COHA) sebelumnya. Aceh Tengah dan kabupaten tetangganya Bener Meriah adalah kabupaten-kabupaten yang prospek terjadinya kekerasan antara GAM dan milisi selama ini yang paling tinggi. Hal ini karena milisi di sana adalah diantara kelompok yang mendapatkan dukungan kuat dari masyarakat setempat sebagai reaksi terhadap penyerangan oleh GAM di sana pada tahun 2000-2001.

Kampanye ALA dan ABAS mendapatkan dukungan yang tak disangka ketika pada Januari 2008 pada parlemen Indonesia merekomendasikan pembentukannya. Ini diikuti dengan kunjungan lobi ke Jakarta oleh 430 kepala desa dari kedua provinsi prospektif ini, memunculkan pertanyaan tentang siapa yang membiayai perjalanan mereka. Mantan presiden dan kandidat pesaing presiden, Megawati Soekarnoputri menerima delegasi tersebut, mengatakan bahwa dia mendukung kampanye tersebut. Ini pertanda bahwa pendanaan dari lawan politik pemerintahan Yudhoyono bisa saja disalurkan disana. Namun Gubernur Irwandi menjelaskan bahwa ia menolak pemekaran tersebut, dan segala upaya untuk mewujudkan itu berarti upaya untuk menghancurkan MoU.

Sementara itu, polisi mengklaim bahwa jumlah tindak kriminal bersenjata adalah 22 kali lebih banyak daripada sebelum kesepakatan Helsinki ditandatangani. Pada tanggal 13 Maret, Mukhlis Gayo, orang yang bertanggung jawab untuk mengorganisir perjalanan para keuchik (kepala desa), diculik di Aceh Tengah oleh kelompok bersenjata yang dipimpin oleh anggota GAM. Polisi berhasil menyelamatkannya dan menahan dua penculiknya. Itu merupakan penculikan kedua belas yang dilaporkan sejak Juni 2007. Kemudian

pada bulan April, lima orang warga negara China diculik dan dimintai tebusan di kabupaten Gayo Lues. Afiliasi dari pelaku sampai tulisan ini diselesaikan tidak begitu jelas. Para korban dilepaskan setelah uang tebusan terhadap mereka dibayar

Kesimpulan

Perdamaian di Aceh tidak boleh dilihat sebagai keniscayaan. Ketegangan sosial dan politik besar masih terjadi, dan sebagaimana insiden Atu Lintang memperlihatkan, tidak begitu sulit dan susah usaha untuk membuat percikan api menjadi api besar. Namun secara keseluruhan tingkat kekerasan sudah rendah, dan sebagian besar insiden tidak berlangsung secara besar seperti dari konflik sebelumnya antara GAM dan Indonesia. Meskipun demikian, banyak masalah ke depan, terutama jika kepentingan politik di Jakarta melihat keuntungan yang bisa didapat dari campur tangan di Aceh, seperti isu ALA-ABAS. Perilaku yang tidak baik yang masih berlanjut di pihak anggota KPA dapat membuka jalan bagi campur tangan tersebut. Namun, isu reintegrasi yang menyulitkan juga perlu diperhatikan. Selama tingkat pengangguran eks-kombatan masih tinggi, program reintegrasi akan tetap tidak dapat berjalan, dan kekecewaan berkembang atas persepsi jurang pemisah yang kuat antara si kaya dan si miskin, potensi bagi persoalan keamanan masih tetap tinggi.

Syariah di Aceh:

solusi atau masalah?

Fadlullah Wilmot

Fadlullah Wilmot pernah mengajar di Universitas Syiah Kuala dari tahun 1970-1975. Ia kemudian menjabat kepala kantor Rektor di International Islamic University, Malaysia dan terlibat dalam upaya membantu Aceh setelah tsunami sebagai Country Director Muslim Aid sebuah LSM Inggris.

Petugas hukum syariah menangkap seorang perempuan di Banda Aceh karena tidak memakai jilbab, Desember 2006.

Sumber: Reuters/Tarmizy Harva

Aceh merupakan satu-satunya tempat di Indonesia yang diberi hak oleh undang-undang Negara untuk menerapkan beberapa aspek-aspek tertentu dari hukum syariah selain masalah yang berhubungan dengan hukum keluarga dan harta warisan. Sejarah penerapan syariah dalam negara moderen Indonesia adalah kompleks dan walaupun ada beberapa Pengadilan Agama yang umumnya menangani urusan berkaitan dengan hukum keluarga termasuk harta warisan, hanya di Aceh mahkamah ini di kenal sebagai Mahkamah Syariah. Walaupun dalam sejarah Aceh beberapa bentuk syariah pernah diterapkan, bentuk pelaksanaan yang seperti sekarang menimbulkan masalah-masalah yang sangat berat. Pelaksanaan syariah di Aceh hari ini kelihatannya didirikan atas dasar tafsiran Islam yang dangkal, kolot dan sempit dan ini sangat berbeda dengan pemahaman Islam secara sederhana yang sudah diamalkan di Aceh berabad-abad lamanya.

Dengan adanya nota kesepakatan Helsinki (MoU) dan juga undang-undang pemerintahan Aceh serta adanya kehadiran pemantau internasional ada harapan bahwa ini mungkin bisa didjadi suatu kesempatan untuk meninjau kembali cara pelaksanaan Syariah di Aceh. Tetapi kenyataannya penerapan dari tafsiran hukum syariah yang sempit terus berlanjut. Makalah ini secara ringkas mencoba meninjau berbagai perkembangan tentang penerapan syariah di Aceh dan menyoroti beberapa masalah khusus, dan menggambarkan bagaimana cara implementasi syariah sekarang sebenarnya menimbulkan persoalan teologi dan falsafah yang sangat mendalam.

Islam di Aceh

Walaupun dikenal sebagai orang-orang yang taat, identitas Aceh tidak didasari pada agama Islam saja, tapi juga didasari faktor-faktor etnis, politik, ekonomi dan sejarah. Konflik dengan Belanda dan pemerintah pusat sering dikaitkan dengan usaha-usaha untuk penerapan hukum syariah, Padahal Islam hanya merupakan salah satu dari penyebab perlawanan. Teungku Daud Beureueh, pemimpin ulama Aceh dan Gubernur Militer selama perjuangan untuk kemerdekaan Indonesia (ketika Aceh satu-satunya daerah Hindia-Belanda yang tidak diduduki ulang oleh sekutu setelah kekalahan Jepang) menuntut status khusus untuk Aceh dalam Indonesia, termasuk hak untuk menerapkan syariah tapi itu hanya sebahagian saja dari tuntutanannya. Dan perlu difahami disini bahwa perngertian Daud Beureueh mengenai pelaksanaan syariah ini bukanlah didasari pada pelaksanaan hukuman hudud semata. Beliau memimpin perjuangan Darul Islam (DI) melawan berbagai kecenderungan sentralisasi pemerintah Indonesia pada era 1950an yang diakibatkan oleh kekecewaan masyarakat Aceh terhadap kebijakan Republik Indonesia dalam hal



administrasi, ekonomi, politik dan pendidikan. Dasar Gerakan Aceh Merdeka (GAM), seperti juga gerakan DI, lebih bersifat gerakan nasionalis-etnik disebabkan kecewaan masyarakat Aceh terhadap ketidakadilan ekonomi dan pengabaian budaya lokal.

Setelah jatuhnya Suharto, para pemimpin politik yang berpusat di Jakarta percaya bahwa menawarkan syariah kepada Aceh bisa mengurangi pengaruh GAM. Ia juga diharapkan memperbaiki kepercayaan masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat. Tapi ketika Presiden Wahid menawarkan syariah untuk menyelesaikan masalah Aceh, banyak yang mencurigai ini sebagai permainan politik dan para pemimpin GAM menuduh tindakan tersebut sebagai bagian dari sebuah upaya pemerintah untuk menggambarkan GAM sebagai gerakan fundamentalis. Seorang wakil tinggi GAM, Amni Marzuki mengatakan dalam sebuah wawancara dengan Reuters pada tahun 2000, "Pemerintah Indonesia ingin kita terlihat seperti Afghanistan." Para pemimpin GAM yang lain mengatakan mereka tidak mau bentuk syariah seperti yang ditawarkan oleh Jakarta.

Undang-undang no. 44/1999 (berkaitan dengan implementasi status khusus Aceh) menuntut implementasi syariah bagi masyarakat Islam dan memberi kuasa kepada pemerintah Aceh untuk membuat kebijakan dalam kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama. Peraturan No. 5/2000 (tentang implementasi hukum Islam) menetapkan bahwa semua aspek hukum syariah akan diterapkan. Pada tahun 2001 Pemerintah Provinsi mendirikan sebuah dinas baru yang dinamakan Dinas Syariat Islam. Pada tahun itu pula, hukum otonomi khusus bagi Aceh

(Undang-undang No.18/2001) memberikan izin bagi pembentukan Mahkamah Syariah yang mempunyai kuasa bukan hanya dalam masalah hukum keluarga dan harta warisan sebagaimana yang diatur oleh pengadilan agama, tapi juga kasus-kasus kriminal (jinayah atau pidana).

Penerapan syariah di Aceh dalam bentuk interpretasi kolot dan sempit tergambar misalnya dalam isi Qanun yang disahkan pada tahun 2002 yang memberi dasar hukum untuk mengambil tindakan terhadap apa yang dianggap berpakaian tidak Islami yaitu perempuan yang tidak memakai jilbab. Pada tahun 2003, telah disahkan sebuah qanun yang mengkriminalisasikan perjudian, penjualan dan penggunaan minuman keras, dan apa yang dianggap hubungan yang tidak patut antara laki-laki dan perempuan (termasuk berduadua dalam keadaan berdekatan), yang diberi istilah khalwat. Untuk pertama kalinya ia menetapkan hukuman cambuk dilaksanakan didepan umum.

Tidak jelas bagaimana hukum kriminal (jinayah atau pidana) syariah bisa dilaksanakan bersama hukum-hukum sekuler atau bagaimana mengatur semangat para penegak hukum kriminal agama. Yang paling mencolok, para penegak syariat menjadi semakin tidak populer di Aceh. Wilayatul Hisbah yang dikenal sebagai polisi Sharia, sebagaimana dilaporkan International Crisis Group "direkrut secara sembarangan, kurang disiplin, sangat kurang diarahkan dan diawasi menjadi kelompok yang hanya bersemangat menjaga akhlak orang lain dan bukanlah sebagai penegak hukum." Mereka terlihat kurang mengerti peran mereka; sering melakukan penangkapan dan membawa orang awam ke kantor mereka untuk 'dinasehati' walaupun secara

undang-undang mereka tidak punya hak-hak yang dimiliki polisi dan tidak bisa melakukan penahanan. Terdapat banyak kejadian yang memalukan disebabkan perilaku buruk mereka, seperti yang terjadi pada bulan Agustus 2006 ketika mereka masuk ke sebuah kantor PBB di Banda Aceh secara paksa, mengintai kamar tidur para staf (yang merupakan pelanggaran terhadap konvensi internasional berkaitan dengan hak dan kebebasan diplomatis). Hal ini memaksa pemerintah Aceh dan Kementerian Luar Negeri Indonesia meminta maaf atas nama pemerintah. Juga ada laporan mengenai berbagai kejadian korupsi serta kekejaman.

Pendekatan sempit dan legalistik terhadap syariah di Aceh telah menimbulkan banyak persoalan bagi umat Islam yang moderat dan progresif. Mereka menyatakan bahwa hukum syariah- khususnya yang berkaitan dengan hukum kriminal tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar Indonesia. Secara khusus yang sangat memperhatikan adalah Qanun terhadap moralitas dan perempuan, khususnya razia terhadap perempuan yang dipermalukan di depan umum dan dimaki-maki secara lisan. Pada 9 Maret 2005 (Hari Perempuan Internasional) 1.000 penduduk Aceh mengadakan demonstrasi yang menuduh para pejabat-pejabat yang bertanggung jawab dalam penerapan syariah menumpukkan perhatiannya kepada kaum perempuan secara tidak adil.

Beberapa kalangan berharap perjanjian perdamaian antara pemerintah dan GAM akan menyediakan sebuah landasan sah yang memungkinkan perbaikan masalah politik yang kemudian bisa melahirkan kesempatan bagi merubah unsur-unsur pelaksanaan syariah yang sangat dipermasalahan. Para pemimpin GAM, termasuk Malik Mahmood, sudah menjelaskan penolakan mereka terhadap bentuk dari penerapan syariat Islam di Aceh. MoU menyatakan bahwa undang-undang yang akan dilaksanakan di Aceh akan "ditinjau ulang berdasarkan prinsip dasar universal hak asasi manusia sebagaimana terkandung dalam konvensi internasional PBB terhadap Hak-Hak Sipil dan Politik dan terhadap Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Kebudayaan" (artikel 1.4.2). Bagaimanapun, ini kelihatannya tidak berpengaruh sama sekali. Termasuk didalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang disahkan pada tahun 2006 16 artikel mengenai syariah yang memberikan izin kepada provinsi Aceh untuk menerapkan peraturan kriminal syariah. Perempuan dikesampingkan dalam proses pembuatan UUPA ini, Ramai calon GAM yang menang dalam pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati pada tahun 2006 termasuk Gubernur Irwandi Yusuf yang berjanji menentang usulan-usulan yang dikembangkan seperti hukum pemotongan tangan bagi para pencuri. DPRA yang mengesahkan hukum-hukum ini masih dikuasai oleh politikus lama yang dipilih sebelum perjanjian Helsinki (yang pada umumnya terdiri dari partai-partai politik nasional).

Pemilihan anggota dewan baru di tingkat Provinsi dan Kabupaten hanyalah akan berlangsung pada tahun 2009 maka ini berarti bahwa kepemimpinan baru GAM tidak punya suara di DPRA untuk merubah Qanun syariah, walaupun mereka berkeinginan untuk melakukannya. Walau bagaimanapun tindakan seperti ini mungkin sangat beresiko secara politik karena bisa dengan mudah disalahkan oleh beberapa ulama konservatif sebagai tidak Islami. Sebuah aparat birokrasi religius yang baru – Dinas Syariah dengan kekuatan penegakan hukumnya, Wilayatul Hisbah terdiri dari lulusan-lulusan keagamaan yang sebahagiannya mungkin akan menganggur kalau tidak dipekerjakan di Dinas ini, Dan faktanya Dinas ini sudah dibentuk, akan sangat sulit untuk dibubarkan.

Pelibatan masyarakat dalam merangkai Qanun syariah yang pertama pada tahun 1999 sangat kecil. Qanun ini merupakan hasil anggota DPRA yang tidak representatif dan korup yang dipilih berdasarkan pemilu 1999 yang di boikot oleh masyarakat Aceh. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) yang sekarang ini lebih representatif, tapi anggotanya hanya mewakili partai-partai politik yang bepusat di Jakarta. Partai-partai ini – termasuk beberapa partai Islam – mendapat undi yang sangat kecil pada pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2006. Dalam pemilihan itu bisa dikatakan pemenang jelas terdiri dari mereka yang tidak menggunakan retorika Islam dalam kampanyenya. Masih harus dilihat apakah partai-partai politik lokal yang akan berpartisipasi dalam pemilihan umum untuk pertama kalinya di tahun 2009 akan berani mempertaruhkan modal politik dan mengambil kebijakan untuk menolak cara pelaksanaan syariah sekarang ini atau mereka akan menganggapnya terlalu berisiko secara politik.

Penerapan tanpa konsensus

Di luar dari masalah-masalah kelembagaan dan politik ini, perlu juga ditegaskan bahwa keberatan terhadap cara penerapan syariah yang sekarang berlaku di Aceh dari segi falsafah dan teologi Islam itu sendiri.

Pertama, alasan pendukung pelaksanaan syariah yang percaya bahwa mereka berhak memaksakan masyarakat hidup menurut aturan Islam harus ditantang. Sebagaimana yang ditulis El-Affendi, 'syariah tidak mungkin dipaksakan. Ketika dipaksakan ia bukanlah syariah. Ketika syariah hanya dilaksanakan berlandaskan paksaan, dia menjadi kemunafikan.' Dalam Islam untuk penggunaan paksaan hanya bisa diterapkan melalui persetujuan masyarakat dan dilaksanakan oleh penguasa yang sah menurut undang-undang. Oleh sebab itu tak ada hukum yang bisa diterapkan dalam masyarakat Muslim tanpa dukungan dan persetujuan dari masyarakat luas. Konsensus masyarakat luas tidak pernah dikangkangi

dalam sejarah klasik Islam. Sebenarnya, persetujuan umum (*Ijma'*) dari masyarakat merupakan asas dan alasan yang paling penting bagi integritas tradisi Islam dan dasar ianya diterima sebagai kebenaran.

Kebanyakan penduduk Aceh sudah lama percaya dan melaksanakan nilai-nilai agama berdasarkan dakwah dan bukanlah pelaksanaan suatu tafsiran agama Islam yang sempit secara paksaan dari atas. Walaupun sebagian dari mereka yang menuntut pelaksanaan syariah menyatakan bahwa syariah berbentuk sekarang merupakan keinginan luas masyarakat Aceh, sebenarnya belum pernah masyarakat diajak diskusi dan ditanyai. Seorang ulama terkemuka, Muhammad Assad, menyatakan '.....kami tidak punya lagi cara mengetahui pendapat masyarakat kecuali dengan proses suara populer (Pemilu).'

Syariah tidak juga bisa dipaksa hanya dengan alasan bahwa ialah hukum Tuhan. Secara falsafah, perlu dimengerti bahwa syariah adalah hasil tafsiran melalui manusia yang tidak sempurna. Menurut Abou El Fadl:

Syariah seperti yang diwahyukan oleh Tuhan adalah sempurna, tapi cara ianya difahami oleh manusia tidak sempurna dan sangat tergantung ... Bagaimanapun jelas dan tegasnya pernyataan Qur'an dan Sunnah, ia dimaknai dan ditafsirkan oleh manusia ... Tapi undang-undang negara, darimanapun asalnya atau apakah dasarnya, tetap kepunyaan negara. Berdasarkan fahaman ini, tidak ada hukum agama bisa atau boleh dipaksakan oleh negara. Semua undang-undang yang dihasilkan dan diterapkan oleh negara adalah sepenuhnya milik manusia dan harus diperlakukan seperti layaknya hasil fikiran manusia.

Kalau penguasa negara menyatakan bahwa mereka punyai kewenangan untuk mentafsirkan dan menerapkan syariah, dari salah satu segi mungkin ini bisa disifatkan sebagai bentuk syirk (mempersekutukan Tuhan). Ini adalah salah satu dosa terbesar dalam Islam karena ianya memberikan kepada manusia kuasa bertindak atas nama Tuhan.

Satu lagi hal yang harus ditentang berhubungan dengan pemahaman syariah yang diterapkan sekarang yang kolot dan terlalu mencampuri urusan pribadi. Sebenarnya sudah jelas misalnya bahwa baik dalam Quran atau Hadis tidak ada alasan langsung bagi pemerintah memaksa pemakaian jilbab bagi perempuan atau menghukum peminum minuman keras dengan mencambuk. Qanun yang disahkan oleh DPRA juga gagal mengakui kenyataan-kenyataan zaman sekarang. Qanun itu juga tidak membuat penyesuaian diatas beberapa peraturan-peraturan dari fiqh Islam hasil zaman pra-modern. Hukum syariah

Aceh tidak membedakan antara syariah dan fiqh dan dalam merumuskannya tidak ada cukup upaya ijtihad atau upaya memberikan tafsiran baru pada ayat Quran atau Hadith. Sayangnya hukum syariah Aceh nampaknya tidak mempertimbangkan pentingnya nilai-nilai utama (overriding values) atau memahami hakikat dasar syariah (maqasid).

Hukum syariah Aceh sudah membuat lingkungan pribadi menjadi masalah umum karena ianya memberikan perhatian utama pada masalah-masalah pribadi seperti berpakaian, minum alkohol, perjudian, dan pergaulan laki-laki dan perempuan. Dalam lingkungan demokratis dan Islamis, pemerintah tidak punya urusan untuk mencampuri kehidupan pribadi orang dewasa. Dengan mendorong masyarakat untuk melaporkan teman dan tetangga yang dicurigai melakukan pelanggaran tingkah laku moral, syariah di Aceh telah mendorong orang Islam Aceh untuk berdosa yakni mengintip orang lain yang sebetulnya merupakan sesuatu yang dilarang keras dalam Islam. Islam mengajarkan kaum Muslimin menyembunyikan dosa-dosa orang lain, bukan mengumumkannya, mengarak-arak pelanggar didepan khalayak ramai, atau menghukum mereka di depan umum. Salah satu nama Tuhan adalah Ghafur, Yang Maha Memaafkan dan Maha Penyembunyi Kesalahan. Nabi mengajarkan bahwa jika kita menutupi kesalahan orang lain, Tuhan akan menutupi kesalahan-kesalahan kita di akhirat. Hukum syariah Aceh sudah mengabaikan hakikat pengampunan dan rasa kasihan terhadap pelanggar yang bisa menumbuhkan harapan bagi perbaikan pesalah dan kembalinya mereka kemasyarakat. Sebagaimana Hashim Kamali sudah memperhatikan dalam penelitiannya terhadap hukum syariah Kelantan 'Quran membukakan pintu taubat dan penyesalan untuk semua pelanggar hudud tanpa ada pengecualian'. Orang-orang yang melaksanakan syariah di Aceh sepertinya sudah lupa dengan hal ini, walaupun terdapat teladan-teladan positif tentang hal ini dalam sejarah Aceh. Daud Beureueh misalnya menawarkan contoh yang bagus dengan pemahaman yang luas tentang syariah: beliau tidak pernah mempertimbangkan melempari atau mencambuk para pelacur atau memotong tangan penjudi, tapi beliau menganjurkan supaya diajarkan kepada mereka suatu keahlian sehingga mereka bisa mencukupi kebutuhan hidup dan bisa hidup atas kaki sendiri.

Kesimpulan

Cara penerapan syariah di Aceh justru meningkatkan rasa ketidakadilan bukan mengurangnya. Ini akan mempunyai dampak buruk terhadap pembangunan intelektual Aceh, terhadap perkembangan ekonominya, terhadap perembangan masyarakatnya dan terutama ia akan mempunyai dampak buruk terhadap perkembangan agama Islam itu sendiri. Penegakan

hukum syariah sebagaimana dipahami sekarang dan diatur dalam Qanun sangat bertentangan dengan cita-cita Aceh baru sebagai sebuah masyarakat terbuka, sesuatu yang sangat didambakan khususnya pasca konflik dan sesudah isolasi yang begitu lama.

Walaupun sebuah polling di Aceh pada tahun 2007 menunjukkan hanya 7.2 persen melihat syariah sebagai sebuah persoalan penting dan hanya 23.3 persen sepakat dengan penerapan ini, 87.3 persen pula merasa bahwa syariah bisa memecahkan banyak masalah masyarakat Aceh. Untuk memahaminya apa yang nampaknya kontradiksi ini perlu diingat bahwa orang-orang Aceh mengerti syariah berdasarkan prinsip-prinsipnya utamanya seperti keadilan ekonomi dan sosial, bukan tafsiran yang mengutamakan hukum dan sanksi bagi kesalahan-kesalahan pribadi seperti dilaksanakan di Aceh sekarang. Dalam konteks Indonesia dan Aceh sekarang syariah juga terlihat dari sebuah perspektif idealistik karena negara telah gagal menjamin keamanan dan keadilan – sebuah pandangan yang di kembangkan oleh para ulama. Korupsi sistem pengadilan Indonesia menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat Indonesia umumnya dan Aceh khususnya terhadap pengadilan sipil. Angka kepuasan antara mereka yang menggunakan pengadilan agama sangat tinggi (80 persen) dan di Aceh puluhan ribu kasus harta warisan yang diangkat setelah Tsunami telah dapat diselesaikan dengan baik dan sangat sedikit yang naik banding.

Persoalan penting yang dihadapi Aceh sekarang ini bukanlah masalah pakaian perempuan tapi keadilan, kejujuran, pemerintah yang baik, dan kepedulian terhadap lingkungan. Sangat disayangkan bahwa perdebatan tentang syariah sudah mengaburkan banyak diskusi lain yang penting di Aceh. Ianya telah mengalihkan perhatian dari persoalan bagaimana membangun Aceh yang lebih baik setelah perjanjian perdamaian, kepada persoalan kecil seperti jilbab bagi perempuan. Padahal membasmi kemiskinan merupakan prinsip syariah – dan kemiskinan menimpa 65 persen penduduk Aceh, lebih banyak di daerah pedesaan. Visi gubernur terhadap memperkenalkan dan mengembangkan ekonomi berorientasi masyarakat dan penguatan ekonomi dan program-program pendidikan untuk memberdayakan keluarga kurang mampu lebih sesuai dengan tuntutan syariah daripada bentuk syariah yang diterapkan sekarang. Jika syariah akan tetap diterapkan di Aceh, mereka yang merangka Qanun dan melaksanakannya perlu memikirkan bagaimana bisa diterapkan prinsip-prinsipnya yang lebih substansial seperti keadilan dan pembasmian kemiskinan dan bukanlah masalah remeh temeh seperti pakaian perempuan. Ini adalah tugas penting bagi partai-partai politik lokal yang bertarung pada Pemilu 2009.



Era baru Aceh

wawancara dengan Irwandi Yusuf

Irwandi Yusuf adalah Gubernur Aceh. Mantan komandan GAM, ia dipenjara pada tahun 2003 namun melarikan diri ketika penjara Keudah tempat ia ditahan hancur oleh Tsunami pada Desember 2004. Ia kemudian ikut ambil bagian dalam proses perundingan Helsinki.

Accord: Apa yang memungkinkan terjadinya perdamaian pada 2005 pada saat konflik sepertiinya dalam keadaan sangat sulit?

Irwandi Yusuf: Proses perdamaian sudah dimulai sebelum Tsunami Desember 2004. Namun Tsunami mempercepat proses tersebut menjadi kenyataan. Sebelumnya, seorang utusan dari Jakarta mengunjungi saya di penjara untuk melihat kemungkinan perundingan dengan GAM di pengasingan. Saya mengatakan kepada mereka, tidak bisa—Anda harus membawa yang bisa memberi jaminan untuk menjamin kesepakatan akan dapat terlaksana. GAM masih tidak mempercayai pemerintah Indonesia. Namun, setelah Tsunami, kedua belah pihak menjadi lebih memahami. Terdapat resistensi untuk berdialog dari militer Indonesia karena mereka masih ingin membuktikan bahwa mereka mampu menghancurkan GAM. Namun kenyataannya sayap militer GAM justru menambah kekuatan pada saat yang bersamaan pasukan pemerintah mulai kehilangan moral mereka. Kalau tidak terjadi Tsunami, perang mungkin akan semakin berdarah dan saya tidak tahu akan bagaimana hasilnya.

Apa yang telah dicapai dari kesepakatan damai?

Perjanjian damai telah mencapai perdamaian. Setelah dua setengah tahun Aceh masih damai dan saya berharap ini akan menjadi perdamaian abadi. Lebih jauh dari itu, Aceh telah terbuka sesuatu yang hampir tak terbayangkan sebelumnya dalam sejarah terkini. Khususnya di bawah darurat militer, Aceh tertutup pintunya. Sangat sulit bagi Anda untuk bahkan mengintip. Tsunami menjadi kunci bagi keterbukaan Aceh, diperkuat dengan perundingan Helsinki.

Selama konflik, masyarakat Aceh dan komunitas pemerintahan terpisah jauh. Masyarakat teralienasi dari pemerintahan lokal dan pusat—keduanya dipandang sebagai bagian dari Jakarta. Sekarang ada reintegrasi—tidak antar-masyarakat Aceh namun antara mereka dengan komunitas pemerintahan. Bahwa saya sekarang adalah bagian dari pemerintah membantu proses ini, karena saya dari pihak seberang—dari pihak masyarakat. Dengan membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat, kita sekarang berupaya untuk mengembangkan perekonomian kita dan menarik investor.

Apakah Anda merasa puas dengan kemajuan dalam penerapan perjanjian damai?

Kami tidak dapat mengatakan bahwa kami puas karena masih banyak hal-hal yang bahkan belum tersentuh. Aceh sekarang memiliki undang-undang otonomi, Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA). Namun



Irwandi Yusuf memasukkan kertas suaranya di sebuah tempat pemilihan di Banda Aceh, Desember 2006.

Sumber: Reuters/Tarmizy Harva

dalam rangka mengimplementasikan UU ini kita membutuhkan enam atau tujuh peraturan atau aturan tambahan dari pemerintah pusat, dan sejauh ini baru satu yang telah dihasilkan. Kita membutuhkan Peraturan Presiden tentang Konsultasi dan Konsensus, yaitu tentang bagaimana pemerintah pusat berkonsultasi dengan pemerintah Aceh ketika mengeluarkan melahirkan aturan lainnya. Tanpa peraturan ini, kita tidak tahu bagaimana melakukannya. Lebih jauh dari itu, kita membutuhkan peradilan hak asasi manusia, meskipun UUPA menyebutkan bahwa hal ini hanya untuk pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi setelah dikeluarkannya UU tersebut. Kita juga belum melihat mekanisme kebenaran dan rekonsiliasi, tidak juga dibentuk komisi penyelesaian klaim bersama yang disyaratkan oleh Nota Kesepahaman (MoU). Kita membutuhkan hal-hal ini segera—atau setidaknya segera setelah Pemilihan Umum (Pemilu) 2009 kalau memang sulit untuk bisa diselesaikan sekarang.

Anda merupakan perwakilan GAM dalam AMM: Apakah menurut Anda AMM telah bekerja dengan baik di Aceh?

Dalam hal menjaga keamanan, iya, sangat baik. Namun dalam hal mengawasi interpretasi atas MoU ke dalam hukum, mereka tidak terlalu memuaskan. Mereka

meninggalkan Aceh terlalu cepat, pada saat kita masih berjuang untuk mendapatkan undang-undang tersebut. Setiap orang dapat melihat bahwa UUPA tidak sesuai dengan MoU. Ia memberi dengan satu tangan tapi mengambil dengan tangan yang lain. Sekarang kita merasakan sulitnya ketika mencoba untuk menerapkan UU ini, karena pasal-pasal yang bertentangan dan ketiadaan qanun.

Sebagai gubernur pertama yang dipilih setelah perjanjian damai, harapan dan ekspektasi dari masyarakat tentunya sangat tinggi. Apakah Anda merasa ada kebutuhan untuk mengelola ekspektasi ini?

Iya, ekspektasi tersebut sangat tinggi. Menurut saya ini adalah gejala di semua wilayah pascakonflik di seluruh dunia, terutama ketika pemimpin yang baru berasal dari pihak masyarakat. Mereka mengharapkan semuanya dari pemimpin tersebut—Anda harus merubah ini dan itu, Anda harus mampu memberikan kemakmuran bagi kami dalam waktu yang sangat singkat. Saya kira bahkan Tuhan sekalipun akan takut akan hal seperti ini! Atau mungkin sedikit khawatir! Kesepakatan damai adalah pencapaian yang luar biasa, namun masyarakat terkadang tidak dapat merasakan perdamaian tersebut, atau mereka lupa untuk merasakannya—seperti seorang yang mencari kudanya

yang hilang padahal ia sedang menungganginya. Tentu saja, setiap orang merasa perut kosong, dan perut yang kosong membuat mulut ingin muntah, dan mulut yang muntah dapat mengeluarkan banyak hal, sebagian yang kotor. Jadi saya perlu untuk mengisi perut yang kosong tersebut perlahan-lahan. Saat ini kami memfokuskan pada daerah pedesaan, perkebunan masyarakat dan agribisnis yang tidak tergantung pada infrastruktur yang sangat maju. Tuhan menganugerahkan kepada kami hutan dan tanah pertanian yang kaya, namun pembangunan tidak dapat diselesaikan hanya dalam waktu dua minggu.

Seandainya Anda bisa kembali ke Helsinki, hal-hal apa yang waktu itu Anda tidak minta dan akan Anda minta? Sebagai contoh, apakah Anda mengharapkan kepolisian berada di bawah pemerintahan Aceh?

Kita memang dulu menuntut agar kepolisian di Aceh diatur oleh gubernur, namun pemerintah pusat tidak akan setuju dan kami tidak dapat memperoleh dukungan dari komunitas internasional dalam hal ini. Kami harus menjustifikasi tujuan-tujuan mana yang dapat dicapai dalam perundingan, dan yang mana yang tidak dapat. Jadi kami mengambil jalan tengah. Gubernur Aceh memiliki hak untuk mengesahkan kepala kepolisian dan jaksa penuntut, namun mereka tetap berada di dalam struktur vertikal dari pemerintah pusat karena kepolisian berada di salah satu dari enam area yang menjadi otoritas pemerintah pusat, dalam hal ini 'keamanan nasional'.

Apalagi yang bisa kita atur dengan MoU jika kita bisa memutar waktu?

Dalam persoalan pertambangan hidrokarbon, MoU hanya menetapkan bahwa Aceh menguasai 70 persen pendapatan sumber hidrokarbon, tapi tidak menyebutkan siapa yang akan mengatur dan memerintah ini, atau siapa yang memiliki otoritas untuk memberikan izin terhadap eksploitasi baru. UUPA hanya menyatakan bahwa pemerintah pusat dan Aceh akan mengatur sumber-sumber ini bersama. Kita seharusnya mengaturnya dengan benar dalam MoU.

Langkah-langkah apa yang dibutuhkan untuk menciptakan perdamaian yang berkelanjutan dan apakah ada peran yang dapat dilakukan oleh komunitas internasional?

Perdamaian di Aceh tidak hanya diciptakan oleh pemerintah Indonesia dan GAM; ia juga didukung oleh komunitas internasional, yang memiliki tanggung jawab untuk memantau dan mengingatkan para pihak ketika mereka melihat ada gejala-gejala penyakit dalam proses perdamaian. Negara-negara yang terlibat dalam proses perdamaian akan menggunakan hubungan

diplomasi mereka dengan Indonesia untuk memberikan masukan atau mengancam pemerintah dan pemimpin GAM. Dengan memiliki partai atau partai-partai politik lokal kita sendiri, sebagaimana disebutkan di dalam MoU, diharapkan dapat memperkuat diskusi perdamaian di Aceh. Pada tahun 2009 nanti, kita akan memiliki parlemen kita sendiri yang terdiri dari partai politik lokal dan nasional, dan ini diharapkan dapat mendorong era baru perdamaian dan politik demokratis.

Jadi Anda berpandangan bahwa GAM akan memiliki satu partai politik?

Iya. Saya berharap persoalan-persoalan dengan pemerintah pusat dalam hal ini dapat diatasi. GAM telah berupaya melakukan segala hal yang diminta oleh Jakarta—merubah lambang dan seterusnya. Saya pikir tidak akan ada alasan baru bagi Jakarta untuk menolak partai ini. Saya berharap Jakarta juga akan mengerti bahwa solusi damai di Aceh telah dicapai dengan cara yang beradab. GAM bukan pecundang dalam perang. Pemerintah juga bukan pecundang. Jadi saya tidak ingin salah satu pihak memperlakukan pihak lainnya sebagai pecundang.

Apakah Pemilu nasional 2009 dapat menjadi ancaman bagi proses perdamaian?

Saya khawatir kalau kelompok ultra-nasionalis yang menang, mereka tidak akan menghargai perdamaian di Aceh. Namun, presiden dan wakil presiden sekarang merupakan orang-orang yang sangat berkomitmen dan saya berterima kasih kepada mereka untuk itu. Tentu saja, ada banyak macam orang di pemerintahan jadi mereka tidak dapat mengontrol semuanya. Tidak cukup hanya mereka yang mengerti persoalan Aceh. Kami melihat pejabat-pejabat di Jakarta yang mengerti UUPA mudah untuk diajak bekerja sama, namun mereka yang tidak mengerti sangat sulit. Jakarta sekarang harus melakukan sosialisasi lebih mengenai persoalan Aceh di dalam komunitas pemerintah sendiri.

Berkompromi untuk perdamaian

sebuah wawancara dengan
Jusuf Kalla



Wakil Presiden Jusuf Kalla dan pejabat Gubernur Aceh, Azwar Abubakar berbicara kepada para wartawan di Banda Aceh, Maret 2005.

Sumber: Reuters/Tarmizy Harva

Jusuf Kalla adalah Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketua Umum Partai Golkar dan mengawasi tim perunding pemerintah untuk proses perdamaian Aceh tahun 2005.

Accord: Bagaimana Anda melakukan pendekatan terhadap persoalan mencari kesepakatan negosiasi bagi konflik Aceh?

Jusuf Kalla: Saya sudah terlibat dengan masalah Aceh sejak 2003. Pada awal tahun 2004 saya berkunjung ke Eropa untuk mencoba bertemu dengan pemimpin GAM Malik Mahmud, namun saya tidak melakukan kontak langsung. Hanya setelah Tsunami Desember 2004 saya berhasil. Pada Januari 2005, saya mengadakan sebuah pertemuan dengan GAM dengan bantuan dari sejumlah duta besar negara-negara Eropa. Dua minggu kemudian, dengan otoritas dari Presiden, pertemuan pertama dengan GAM terlaksana.

Menginisiasi perundingan membuat Anda melakukan kontak dengan kelompok bersenjata. Apakah hal ini menimbulkan dilema bagi Anda sebagai perwakilan negara?

Iya, namun jika ada masalah, hadapilah langsung masalah tersebut, jangan menghindar. Untuk mengatasi masalah yang kita hadapi dengan GAM, saya tahu kita harus melakukan kontak dengan pemimpin-pemimpin mereka dengan visi dan misi yang jelas tentang apa yang akan kita capai. Saya selalu bertanya pada diri sendiri siapakah para pemimpin tinggi tersebut dan lakukan kontak dengan mereka. Saya menelepon langsung Malik Mahmud, meskipun saya tidak mengenalnya secara pribadi. Saya juga menghubungi pemimpin GAM di lapangan, mengirimkan Farid Husain ke hutan untuk bertemu dengan komandan GAM, Sofyan Dawood selama perundingan Helsinki untuk memastikan para kombatan mengikuti kesepakatan jika tercapai nantinya.

Apa yang pemerintah Anda 'letakkan di atas meja' untuk memungkinkan tercapainya Nota Kesepahaman (MoU), dan seberapa sulitkah untuk berkomitmen memberikan konsesi yang diperlukan?

Perdamaian berarti berkompromi, dan kompromi berarti konsesi. Karena itulah kami memberikan sejumlah kompromi di atas meja: dalam hal status hukum Aceh, perekonomian dan masalah kombatan dan senjata dan amnesti untuk semua anggota GAM.

Sebagian konsesi cukup kontroversial. Seberapa sulit bagi pemerintah untuk mengakomodasi keinginan GAM akan adanya partai politik lokal di Aceh?

Kami menyadari bahwa isu partai politik lokal akan sulit bagi parlemen di Jakarta. Dan kami memahami bahwa kalau kami harus membuat MoU sedemikian rupa sehingga parlemen dapat mengadaptasinya menjadi undang-undang. Kami akhirnya dapat diyakinkan untuk setuju adanya partai politik lokal di Aceh pada hari terakhir perundingan. Saya memberikan dua hal menanggapi oposisi politik terhadap hal ini: kita telah memiliki partai politik lokal di Indonesia pada pemilihan umum pertama tahun 1955; dan otonomi khusus Papua juga mengatur soal partai lokal—

meskipun hal ini belum diimplementasikan, ini artinya bahwa parlemen sebelumnya telah setuju akan adanya partai lokal.

Bagaimana cara Anda berhubungan dengan parlemen dan meyakinkan mereka tentang perundingan Aceh?

Saya tidak berhubungan dengan parlemen tentang masalah ini sampai penandatanganan MoU. Saya tidak pernah menginformasikan mereka tentang topik negosiasi, tidak pula satu paragraf pun dari kesepakatan tersebut. Parlemen ingin mengetahui apa yang kita bicarakan, namun saya katakan, 'Anda tidak perlu tahu!' Seandainya saya memberitahu parlemen mereka pasti sudah menentang saya. Mereka berkeras bahwa jika ada proses perdamaian atau pernyataan perang, harus disetujui oleh parlemen. Saya jawab, 'iya, jika itu adalah perdamaian atau perang dengan negara lain—tapi ini bukan negara lain, ini adalah masyarakat kita sendiri dan saya tidak memerlukan persetujuan parlemen.' Ini semua sesuai dengan hukum. Beberapa orang sangat marah tetapi saya punya alasan-alasan yang bagus.

Apa perbedaan utama antara otonomi sebagai hasil dari kesepakatan damai dan ketentuan otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh sebelumnya?

Anda dapat melihat bahwa Undang-undang Pemerintahan Aceh benar-benar berarti otonomi khusus dan tentang bagaimana menjalankan pemerintahan provinsi tersebut, bagaimana perekonomian akan dikelola, sistem dukungan keuangan terhadap pemerintah lokal dan seterusnya. Undang-undang yang lama tentang otonomi khusus tidak terlalu detil. Semua ini diadaptasi dari MoU dan berbeda dari provinsi-provinsi lain.

Kepercayaan sangat esensial dalam setiap proses perdamaian. Bagaimana Anda dan tim perunding Anda mendapatkan kepercayaan dari para perunding GAM?

Tentu saja tidak mudah untuk mempercayai GAM dan tidak mudah bagi GAM untuk mempercayai kami. Adalah peran penting dari mediator untuk membangun kepercayaan di antara kedua belah pihak. Setelah penandatanganan kami menetapkan sebuah komite pemantau dengan Uni Eropa dan Misi Pemantau Aceh (AMM) untuk terus membangun kepercayaan. Perlu diingat pula bahwa kepercayaan antara GAM dan militer Indonesia sangat penting. Masing-masing pihak mengatakan kepada saya, 'bagaimana kita bisa mempercayai pihak lawan untuk menerapkan kesepakatan tersebut?' Saya selalu mengatakan kepada pemimpin militer: 'Apakah menurut Anda para pejuang GAM merasa nyaman di hutan? Apakah menurut Anda mereka akan kembali ketika mereka memiliki rumah di kota dan sebuah sepeda motor?' Dan untuk GAM saya katakan 'Menurut Anda para pasukan merasa senang tinggal di barak mereka, jauh dari keluarga, dan takut terhadap peluru?

Apakah sejauh ini Anda merasa puas dengan kemajuan implementasi, terutama reintegrasi eks-kombatan?

Iya, saya puas, namun tentunya kita tidak dapat menyelesaikan persoalan 30 tahun dengan cepat. Persoalan terkait reintegrasi eks-kombatan GAM adalah jumlahnya yang terus bertambah. Mungkin jumlah 3000 kombatan GAM di MoU hanyalah angka politis dan karena itulah sekarang menjadi bertambah, namun jumlah itulah yang mereka sepakati.

Apakah masih ada peran dari aktor internasional dalam mendukung konsolidasi perdamaian di Aceh?

Saat ini rakyat Aceh dapat menyelesaikan berbagai masalah secara internal dan tidak diperlukan adanya keterlibatan internasional lagi. Tentu saja, perlu adanya evaluasi dan pengamatan, namun tidak perlu adanya keterlibatan langsung lagi. Sekarang lebih ke persoalan ekonomi, tidak lagi tentang persoalan-persoalan politik.

Karena kesepakatan tersebut dicapai di bawah pemerintahan Indonesia saat ini, sebagian kalangan mengkhawatirkan bahwa Pemilu 2009 akan berdampak negatif terhadap proses perdamaian Aceh.

Kesepakatan tersebut sudah menjadi undang-undang saat ini—atau setidaknya 90 persen-nya. Jadi sekarang bukan lagi soal dukungan personal, namun soal hukum.

Satu isu yang sedang berkembang di media saat ini tentang ide untuk membentuk tiga provinsi bagi Aceh dengan otonomi bagi Aceh Barat Selatan dan Aceh Leuser Antara. Menurut Anda apakah isu ini dapat berdampak negatif terhadap proses perdamaian?

Tidak, saya sudah katakan bahwa ini tidak dimungkinkan begitu pula menurut gubernur Aceh. Perbatasan sah Aceh adalah Sumatera Utara, kita tidak dapat memiliki provinsi lain di antaranya. Dan otonomi khusus hanya untuk Aceh, tidak untuk lainnya. Mungkin ada yang menginginkan sebuah provinsi baru, namun mereka tidak akan mendapatkan anggaran khusus, tidak ada perlakuan khusus, dan mereka akan menghadapi banyak persoalan dengan masyarakat.

Dari pendekatan Anda terhadap konflik, apa yang dapat dipelajari oleh pihak-pihak yang mencoba untuk mengatasi konflik bersenjata?

Saya akan langsung menuju ke persoalan—dan juga solusinya. Saya memberikan penawaran. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan, Anda harus memahami apa yang melatarbelakanginya, apakah persoalan ekonomi, politik atau budaya. Saya membaca semua buku-buku tentang sejarah Aceh—saya menghabiskan waktu sebulan untuk melakukan penelitian. Saya memahami bahwa persoalan di Aceh tidak hanya tentang kesetiaan namun juga soal ketimpangan ekonomi dan keadilan. Sekarang, dengan sistem otonomi Aceh, semua orang harus mendukung kesepakatan tersebut.

Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka

Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menegaskan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua.

Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia.

Para pihak sangat yakin bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh pasca Tsunami tanggal 26 Desember 2005 dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan.

Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya.

Nota Kesepahaman ini memerinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi.

Untuk maksud ini Pemerintah RI dan GAM menyepakati hal-hal berikut:

1. Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

1.1. Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

1.1.1. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.

1.1.2. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.

b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal

kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.

c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.

d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.

1.1.3. Nama Aceh dan gelar pejabat senior yang dipilih akan ditentukan oleh legislatif Aceh setelah pemilihan umum yang akan datang.

1.1.4. Perbatasan Aceh merujuk pada perbatasan 1 Juli 1956.

1.1.5. Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne.

1.1.6. *Kanun* Aceh akan disusun kembali untuk Aceh dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh serta mencerminkan kebutuhan hukum terkini Aceh.

1.1.7. Lembaga *Wali Nanggroe* akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.

1.2. Partisipasi Politik

1.2.1 Sesegera mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. Memahami aspirasi rakyat Aceh untuk partai-partai politik lokal, Pemerintah RI, dalam tempo satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota

Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut.

1.2.2 Dengan penandatanganan Nota Kesepahaman ini, rakyat Aceh akan memiliki hak menentukan calon-calon untuk posisi semua pejabat yang dipilih untuk mengikuti pemilihan di Aceh pada bulan April 2006 dan selanjutnya.

1.2.3 Pemilihan lokal yang bebas dan adil akan diselenggarakan di bawah undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh untuk memilih Kepala Pemerintah Aceh dan pejabat

terpilih lainnya pada bulan April 2006 serta untuk memilih anggota legislatif Aceh pada tahun 2009.

1.2.4 Sampai tahun 2009 legislatif (DPRD) Aceh tidak berkewenangan untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan apapun tanpa persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.

1.2.5 Semua penduduk Aceh akan diberikan kartu identitas baru yang biasa sebelum pemilihan pada bulan April 2006.

1.2.6 Partisipasi penuh semua orang Aceh dalam pemilihan lokal dan nasional, akan dijamin sesuai dengan Konstitusi Republik Indonesia.

1.2.7 Pemantau dari luar akan diundang untuk memantau pemilihan di Aceh. Pemilihan lokal bisa diselenggarakan dengan bantuan teknis dari luar.

1.2.8 Akan adanya transparansi penuh dalam dana kampanye.

1.3. Ekonomi

1.3.1. Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia).

1.3.2. Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh.

1.3.3. Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh.

1.3.4. Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh.

1.3.5. Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh.

1.3.6. Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya.

1.3.7. Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara.

1.3.8. Pemerintah RI bertekad untuk menciptakan transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Aceh dengan menyetujui auditor luar

melakukan verifikasi atas kegiatan tersebut dan menyampaikan hasil-hasilnya kepada Kepala Pemerintah Aceh.

1.3.9. GAM akan mencalonkan wakil-wakilnya untuk berpartisipasi secara penuh pada semua tingkatan dalam komisi yang dibentuk untuk melaksanakan rekonstruksi pasca-Tsunami (BRR).

1.4. Peraturan Perundang-undangan

1.4.1. Pemisahan kekuasaan antara badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif akan diakui.

1.4.2. Legislatif Aceh akan merumuskan kembali ketentuan hukum bagi Aceh berdasarkan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

1.4.3. Suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, dibentuk di Aceh di dalam sistem peradilan Republik Indonesia.

1.4.4. Pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh dan Kepala Kejaksaan Tinggi harus mendapatkan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh. Penerimaan (rekrutmen) dan pelatihan anggota kepolisian organik dan penuntut umum

akan dilakukan dengan berkonsultasi dan atas persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh, sesuai dengan standar nasional yang berlaku.

1.4.5. Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.

3. Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat

3.1. Amnesti

3.1.1. Pemerintah RI, sesuai dengan prosedur konstitusional, akan memberikan amnesti kepada semua orang yang telah terlibat dalam kegiatan GAM sesegera mungkin dan tidak lewat dari 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

3.1.2. Narapidana dan tahanan politik yang ditahan akibat konflik akan dibebaskan tanpa syarat secepat mungkin dan selambat-lambatnya 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

3.1.3. Kepala Misi Monitoring akan memutuskan kasus-kasus yang dipersengketakan sesuai dengan nasihat dari penasihat hukum Misi Monitoring.

3.1.4. Penggunaan senjata oleh personil GAM setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini akan dianggap sebagai

pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman dan hal itu akan membatalkan yang bersangkutan memperoleh amnesti.

3.2. Reintegrasi kedalam masyarakat

3.2.1. Sebagai warga negara Republik Indonesia, semua orang yang telah diberikan amnesti atau dibebaskan dari Lembaga Perasyarakatan atau tempat penahanan lainnya akan memperoleh semua hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun pada tingkat nasional.

3.2.2. Orang-orang yang selama konflik telah menanggalkan kewarganegaraan Republik Indonesia berhak untuk mendapatkan kembali kewarganegaraan mereka.

3.2.3. Pemerintah RI dan Pemerintah Aceh akan melakukan upaya untuk membantu orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM guna memperlancar reintegrasi mereka ke dalam masyarakat. Langkah-langkah tersebut mencakup pemberian kemudahan ekonomi bagi mantan pasukan GAM, tahanan politik yang telah memperoleh amnesti dan masyarakat yang terkena dampak. Suatu Dana Reintegrasi di bawah kewenangan Pemerintah Aceh akan dibentuk.

3.2.4. Pemerintah RI akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh.

3.2.5. Pemerintah RI akan mengalokasikan tanah pertanian dan dana yang memadai kepada Pemerintah Aceh dengan tujuan untuk memperlancar reintegrasi mantan pasukan GAM ke dalam masyarakat dan kompensasi bagi tahanan politik dan kalangan sipil yang terkena dampak. Pemerintah Aceh akan memanfaatkan tanah dan dana sebagai berikut:

a) Semua mantan pasukan GAM akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila mereka tidak mampu bekerja.

b) Semua tahanan politik yang memperoleh amnesti akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.

c) Semua rakyat sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.

3.2.6. Pemerintah Aceh dan Pemerintah RI akan membentuk Komisi Bersama Penyelesaian Klaim untuk menangani klaim-klaim yang tidak terselesaikan.

3.2.7. Pasukan GAM akan memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai polisi dan tentara organik di Aceh tanpa diskriminasi dan sesuai dengan standar nasional.

4. Pengaturan Keamanan

4.1. Semua aksi kekerasan antara pihak-pihak akan berakhir selambat-lambatnya pada saat penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

4.2. GAM melakukan demobilisasi atas semua 3000 pasukan militernya. Anggota GAM tidak akan memakai seragam maupun menunjukkan emblem atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini.

4.3. GAM melakukan *decommissioning* semua senjata, amunisi dan alat peledak yang dimiliki oleh para anggota dalam kegiatan GAM dengan bantuan Misi Monitoring Aceh (AMM). GAM sepakat untuk menyerahkan 840 buah senjata.

4.4. Penyerahan persenjataan GAM akan dimulai pada tanggal 15 September 2005, yang akan dilaksanakan dalam empat tahap, dan diselesaikan pada tanggal 31 Desember 2005.

4.5. Pemerintah RI akan menarik semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh.

4.6. Relokasi tentara dan polisi non-organik akan dimulai pada tanggal 15 September 2005, dan akan dilaksanakan dalam empat tahap sejalan dengan penyerahan senjata GAM, segera setelah setiap tahap diperiksa oleh AMM, dan selesai pada tanggal 31 Desember 2005.

4.7. Jumlah tentara organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah

14.700 orang. Jumlah kekuatan polisi organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 9.100 orang.

4.8. Tidak akan ada pergerakan besar-besaran tentara setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Semua pergerakan lebih dari sejumlah satu peleton perlu diberitahukan sebelumnya kepada Kepala Misi Monitoring.

4.9. Pemerintah RI melakukan pengumpulan semua senjata ilegal, amunisi dan alat peledak yang dimiliki oleh setiap kelompok dan pihak-pihak ilegal manapun.

4.10. Polisi organik akan bertanggung jawab untuk menjaga hukum dan ketertiban di Aceh.

4.11. Tentara akan bertanggung jawab menjaga pertahanan eksternal Aceh. Dalam keadaan waktu damai yang normal, hanya tentara organik yang akan berada di Aceh.

4.12. Anggota polisi organik Aceh akan memperoleh pelatihan khusus di Aceh dan di luar negeri dengan penekanan pada penghormatan terhadap hak asasi manusia.

5. Pembentukan Misi Monitoring Aceh

5.1. Misi Monitoring Aceh (AMM) akan dibentuk oleh Uni Eropa dan negaranegara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam Nota Kesepahaman ini.

5.2. Tugas AMM adalah untuk:

- a) memantau *demobilisasi* GAM dan *decomissioning* persenjataannya.
- b) memantau relokasi tentara dan polisi non-organik.
- c) memantau reintegrasi anggota-anggota GAM yang aktif ke dalam masyarakat.
- d) memantau situasi hak asasi manusia dan memberikan bantuan dalam bidang ini.
- e) memantau proses perubahan peraturan perundang-undangan.
- f) memutuskan kasus-kasus amnesti yang disengketakan.
- g) menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman ini.
- h) membentuk dan memelihara hubungan dan kerjasama yang baik dengan para pihak.

5.3. Status Persetujuan Misi (SoMA) antara Pemerintah RI dan Uni Eropa akan ditandatangani setelah Nota Kesepahaman ini ditandatangani. SoMA mendefinisikan status, hak-hak istimewa, dan kekebalan AMM dan anggota-anggotanya. Negara-negara ASEAN yang ikut serta yang telah diundang oleh Pemerintah RI akan menegaskan secara tertulis penerimaan dan kepatuhan mereka terhadap SoMA dimaksud.

5.4. Pemerintah RI akan memberikan semua dukungannya bagi pelaksanaan mandat AMM. Dalam kaitan ini, Pemerintah RI akan menulis surat kepada Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta dan menyatakan komitmen dan dukungannya kepada AMM.

5.5. GAM akan memberikan semua dukungannya bagi pelaksanaan mandat

AMM. Dalam kaitan ini, GAM akan menulis surat kepada Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta menyatakan komitmen dan dukungannya kepada AMM.

5.6. Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi kerja yang aman, terjaga dan stabil bagi AMM dan menyatakan kerjasamanya secara penuh dengan AMM.

5.7. Tim monitoring memiliki kebebasan bergerak yang tidak terbatas di Aceh. Hanya tugas-tugas yang tercantum dalam rumusan Nota Kesepahaman ini yang akan diterima oleh AMM. Para pihak tidak memiliki veto atas tindakan atau kontrol terhadap kegiatan operasional AMM.

5.8. Pemerintah RI bertanggung jawab atas keamanan semua personil AMM di Indonesia. Personil AMM tidak membawa senjata. Bagaimanapun juga Kepala Misi Monitoring dapat memutuskan perkecualian bahwa patroli tidak akan didampingi oleh pasukan bersenjata Pemerintah RI. Dalam hal ini, Pemerintah RI akan diberitahukan dan Pemerintah RI tidak akan bertanggung jawab atas keamanan patroli tersebut.

5.9. Pemerintah RI akan menyediakan tempat-tempat pengumpulan senjata dan mendukung tim-tim pengumpul senjata bergerak (*mobile team*) bekerjasama dengan GAM.

5.10. Penghancuran segera akan dilaksanakan setelah pengumpulan senjata dan amunisi. Proses ini akan sepenuhnya didokumentasikan dan dipublikasikan sebagaimana mestinya.

5.11. AMM melapor kepada Kepala Misi Monitoring yang akan memberikan laporan rutin kepada para pihak dan kepada pihak lainnya sebagaimana diperlukan, maupun kepada orang atau kantor yang ditunjuk di Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta.

5.12. Setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini setiap pihak akan menunjuk seorang wakil senior untuk menangani semua hal ihwal yang terkait dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini dengan Kepala Misi Monitoring.

5.13. Para pihak bersepakat atas suatu pemberitahuan prosedur tanggungjawab kepada AMM, termasuk isu-isu militer dan rekonstruksi.

5.14. Pemerintah RI akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan berkaitan dengan pelayanan medis darurat dan perawatan di rumah sakit bagi personil AMM.

5.15. Untuk mendukung transparansi, Pemerintah RI akan mengizinkan akses penuh bagi perwakilan media nasional dan internasional ke Aceh.

6. Penyelesaian perselisihan

6.1. Jika terjadi perselisihan berkaitan dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini, maka akan segera diselesaikan dengan cara berikut:

- a) Sebagai suatu aturan, perselisihan yang terjadi atas pelaksanaan Nota Kesepahaman ini akan diselesaikan oleh Kepala Misi Monitoring, melalui musyawarah dengan para pihak dan semua pihak memberikan informasi yang dibutuhkan secepatnya. Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.
- b) Jika Kepala Misi Monitoring menyimpulkan bahwa perselisihan tidak dapat diselesaikan dengan cara sebagaimana tersebut di atas, maka perselisihan akan dibahas bersama oleh Kepala Misi Monitoring dengan wakil senior dari setiap pihak. Selanjutnya, Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.

c) Dalam kasus-kasus di mana perselisihan tidak dapat diselesaikan melalui salah satu cara sebagaimana disebutkan di atas, Kepala Misi Monitoring akan melaporkan secara langsung kepada Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, pimpinan politik GAM dan Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative*, serta memberitahu Komite Politik dan Keamanan Uni Eropa. Setelah berkonsultasi dengan para pihak, Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative* akan mengambil keputusan yang mengikat para pihak.

Pemerintah RI dan GAM tidak akan mengambil tindakan yang tidak konsisten dengan rumusan atau semangat Nota Kesepahaman ini.

Ditandatangani dalam rangkap tiga di Helsinki, Finlandia, pada hari Senin, tanggal 15 Agustus 2005.

A.n. Pemerintah Republik Indonesia,
Hamid Awaluddin, Menteri Hukum dan HAM

A.n. Gerakan Aceh Merdeka,
Malik Mahmud, Pimpinan

Disaksikan oleh,
Martti Ahtisaari, Mantan Presiden Finlandia
Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative* Fasilitator proses negosiasi

Profil

Pemerintah Indonesia

Sejak kemerdekaan dari Belanda pada tahun 1949 Indonesia masih terus berjuang untuk melepaskan politik dari pengaruh militer dan kecenderungan sentralisasi kekuasaan di Jakarta. Di bawah pemerintahan dua presiden pertama Indonesia, Soekarno (1945-1967) dan Soeharto (1967-1998), the country menjadi semakin otoriter. Periode Soeharto secara khusus ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada eksekutif (dan di ibukota Jakarta), besarnya pengaruh militer dalam politik, dan pembatasan terhadap organisasi-organisasi politik dan kebebasan berekspresi, termasuk pemilihan umum (pemilu)

Reformasi secara luas diperkenalkan di bawah pemerintahan Presiden Habibie (1998-1999), yang menggantikan Soeharto setelah pengunduran dirinya pada Mei 1998 setelah menghadapi protes masyarakat di tengah krisis keuangan Asia. Di bawah pemerintahan Habibie, berbagai pembatasan terhadap partai politik dihapuskan, pemilihan umum demokratis pertama sejak 1955 dilaksanakan, undang-undang otonomi daerah diperkenalkan, dan Timor Timur diizinkan untuk menyelenggarakan referendum mengenai kemerdekaan. Namun, di bawah pemerintahan yang tidak terlalu efektif dari presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001) dan Megawati Soekarnoputri (2001-2004), transisi Indonesia ke arah politik yang lebih demokratis masih tidak menentu dan inkonsisten. Pensiunan jenderal TNI, Susilo Bambang Yudhoyono, memenangkan pemilihan presiden langsung yang pertama di negeri ini pada September 2004.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Setelah kesuksesan karier militernya, termasuk penugasan di Timor Timur pada tahun 1970an, Susilo Bambang Yudhoyono menjadi salah satu menteri kabinet pada tahun 1999 di bawah pemerintahan Presiden Wahid. Ia kemudian mencalonkan diri menjadi presiden bersama dengan wakilnya Jusuf Kalla pada tahun 2004, mengalahkan Megawati Soekarnoputri di putaran kedua. Latar belakang militer Yudhoyono menyumbangkan legitimasi bagi pernyataannya bahwa konflik di Aceh tidak akan dapat diselesaikan melalui jalur militer semata; pengaruh dan kontak-kontaknya di jajaran militer juga memungkinkannya untuk

mengamankan proses perdamaian dari gangguan-gangguan dari dalam tubuh TNI.

Selama karir militernya Yudhoyono dikaitkan dengan faksi pro-reformasi. Meskipun ia diberikan mandate yang kuat untuk memerintah melalui pemilu 2004 partainya, Partai Demokrat, merupakan partai minoritas, menjadikan Yudhoyono tidak hanya rentan terhadap pengaruh wakilnya yang juga merupakan Ketua Partai Golkar, Jusuf Kalla, namun juga terhadap sejumlah partai politik yang memiliki perwakilan besar di parlemen dan cabinet.

Wakil Presiden Jusuf Kalla

Sebagai salah seorang menteri dalam kabinet Presiden Megawati, Jusuf Kalla memfasilitasi perundingan damai di konflik-konflik lokal di Maluku dan daerah asalnya Sulawesi. Setelah terpilih sebagai wakil presiden ia juga terpilih sebagai Ketua Umum Partai Golkar, partai terbesar dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Ini memberikan posisi yang kuat bagi Kalla untuk membujuk partai-partai politik nasional lainnya untuk menyetujui inisiatif Helsinki. Kalla berupaya meletakkan dasar bagi legalisasi partai politik lokal di Aceh, dalam rangka memberikan saluran yang sah dan damai bagi institusionalisasi aspirasi rakyat Aceh. Namun, sinergi yang tampak dalam hubungan Kalla-Yudhoyono selama proses Helsinki sejak awal dibayangi oleh spekulasi tentang persaingan di antara dua sosok ini.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Menurut konstitusi, MPR adalah lembaga tertinggi negara memiliki fungsi-fungsi termasuk menentukan kebijakan negara dan mengubah Undang-undang Dasar, dan sampai tahun 2004, ketua pemilihan presiden langsung diperkenalkan, memilih presiden dan wakil presiden. Majelis ini beranggotakan 695 orang, termasuk 550 yang juga merupakan anggota DPR dan 130 perwakilan daerah yang dipilih oleh legislatif dari 26 provinsi dan sampai tahun 2004, 65 orang anggota yang ditunjuk dari berbagai kelompok masyarakat, termasuk militer dan kepolisian Indonesia. Pada tahun 2004, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk; anggota DPD dipilih melalui sistem pemilihan tunggal dan tidak dapat dialihkan yang mengalokasikan empat orang perwakilan dari masing-masing provinsi.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan institusi legislative utama, terdiri dari 550 anggota yang dipilih melalui sistem perwakilan proporsional terbuka. Sampai tahun 2004 DPR juga terdiri dari 38 orang anggota yang ditunjuk dari militer dan kepolisian Indonesia, sebuah ketentuan yang berakhir dengan adanya pemilu parlemen tahun 2004. Meskipun presiden masih merupakan kekuatan yang menentukan dalam perpolitikan Indonesia, salah satu

aspek dari era Reformasi sejak tahun 1998 adalah penguatan lembaga legislative, dengan DPR saat ini menjadi aktor yang memiliki kekuasaan untuk mengawasi keputusan eksekutif dan mengajukan perundang-undangan.

Kekuatan Keamanan Pemerintah

The Indonesian military (Tentara Nasional Indonesia (TNI))

Militer Indonesia merupakan kekuatan utama dalam perpolitikan Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Soeharto, ia sendiri adalah seorang jenderal. Sebelumnya dikenal dengan singkatan ABRI, melalui keberadaannya TNI telah diterjunkan untuk berbagai operasi kewan internal dan anti-pemberontakan daripada pertahanan terhadap ancaman eksternal. Pejabat-pejabat militer memainkan peran penting dalam politik sejak kemerdekaan sampai pada tahun 2004 TNI (dengan Kepolisian Republik Indonesia) diwakili tidak hanya di DPR namun juga di legislatif daerah di seluruh Indonesia. Berbagai pembatasan terhadap posisi-posisi di dalam pemerintahan lokal bagi pejabat karya juga dimaksudkan untuk mengurangi pengaruh militer dalam pemerintahan daerah. Di bawah reformasi, pejabat karya tidak lagi ditunjuk untuk mengisi posisi-posisi penting di dalam birokrasi sipil. Reformasi di beberapa aspek, seperti pendanaan militer, tidak terlalu berhasil, dan tidak terlalu banyak kemajuan dalam mengakhiri impunitas bagi pejabat-pejabat militer yang disangka melakukan pelanggaran hak asasi manusia.

Sampai pada tahun 1999 **Kepolisian Republik Indonesia** (Polri) merupakan bagian dari TNI; pemisahan Polri secara resmi dilakukan pada Juli 2000. Kekuatan Polri banyak diterjunkan untuk peran-peran paramiliter, seringkali (seperti dalam kasus Aceh) dalam operasi-operasi gabungan TNI-Polri. Brigade Mobil (**Brimob**) adalah pasukan operasi khusus milik Polri, awalnya didirikan pada tahun 1945 untuk melucuti senjata tentara Jepang dan kemudian menjalankan fungsi-fungsi paramiliter.

Dengan pengurangan secara substansial dalam hal pendanaan (dilaporkan mencapai 75%) TNI terlibat secara luas dalam berbagai aktivitas bisnis dalam rangka membiayai institusi ini. Perusahaan-perusahaan asing yang memiliki profit yang besar, seperti ExxonMobil di Lhokseumawe, Aceh, masuk ke dalam wilayah 'kebijakan perlindungan' TNI. Melimpahnya sumber daya alam di Aceh juga menarik keterlibatan ilegal TNI dalam bidang perikanan, pembalakan, lalu lintas obat-obat terlarang, kopi, minyak kelapa sawit, dan perdagangan hewan liar. Kepentingan finansial seperti ini dipercaya signifikan dalam memperkuat keengganan TNI untuk menarik diri dari Aceh.

Berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang signifikan yang dilakukan oleh TNI tercatat selama periode ini, terutama selama berbagai operasi di Timor Timur, Aceh, Papua, dan operasi menumpas gerakan komunis di tahun 1960an. Operasi anti-pemberontakan di Aceh dengan target rakyat sipil dan gerilyawan GAM, berakibat pada banyaknya korban yang jatuh di pihak sipil.

Partai-partai Politik

Selama masa pemerintahan Soeharto sampai sistem multipartai murni diperkenalkan pada tahun 1999, hanya ada tiga partai politik yang diakui di Indonesia, yaitu **Partai Persatuan Pembangunan** (PPP), gabungan dari beberapa partai-partai Islam, **Partai Demokrasi Indonesia** (PDI), merupakan gabungan dari partai-partai nasionalis dan Kristen, dan **Golkar**, partai pemerintah di bawah Soeharto, yang didominasi fungsionaris pemerintahan dan personil militer. Sejak tahun 1999 arena partai politik telah lebih terfragmentasi, dengan adanya 17 partai yang memiliki wakil di DPR melalui Pemilu Legislatif tahun 2004 dan tujuh di antaranya masuk dalam kategori 'partai besar' yang mendapatkan suara lebih dari 5%. Partai-partai besar lainnya adalah partai-partai yang berorientasi Islam yaitu **Partai Kebangkitan Bangsa** (PKB), **Partai Amanat Nasional** (PAN) dan **Partai Keadilan Sejahtera** (PKS) dan partainya Presiden Yudhoyono, yaitu **Partai Demokrat**

Para pemimpin Golkar, banyak dari mereka yang disangka melakukan korupsi, mendominasi pemerintahan provinsi Aceh sebelum ditandatangani undang-undang otonomi khusus oleh DPR pada tahun 2001. Ketua Golkar Abdullah Puteh terpilih sebagai gubernur pada bulan November 2000 oleh DPRD Aceh namun pada tahun 2005 dipecat dan dipenjara dengan tuduhan melakukan korupsi. Partai Persatuan Pembangunan juga memiliki pendukung yang signifikan di Aceh. Dengan dimungkinkannya partai politik lokal di Aceh, Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki menghapuskan pelarangan terhadap partai lokal atau daerah di Indonesia.

Pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

Struktur pemerintah lokal Aceh sama seperti provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, terdiri dari seorang gubernur dan wakil gubernur yang dipilih langsung sejak tahun 2006. Provinsi ini terbagi menjadi 23 kabupaten dan kota. Pemerintahan lokal Aceh sempat dikenal sebagai salah satu yang paling korup di negeri ini, mendorong gerakan anti-korupsi di bawah Presiden Yudhoyono dan pemecatan Gubernur Abdullah Puteh. Pada Desember 2006 mantan anggota GAM Irwandi Yusuf memenangkan pemilihan gubernur Aceh.

Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki membuka ruang bagi pemerintahan sendiri yang lebih luas bagi Aceh relative terhadap provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, memberikan otoritas bagi pemerintah Aceh atas semua bidang kecuali hubungan luar negeri, keamanan dan pertahanan nasional, kebijakan moneter dan fiskal, hukum dan kebebasan beragama (meskipun kenyataannya ketentuan ini identik dengan apa yang terdapat di dalam undang-undang otonomi yang berlaku di seluruh wilayah di Indonesia). Namun, Undang-undang Pemerintahan Aceh mengaburkan ketentuan-ketentuan ini dan melemahkan otoritas yang diamanahkan kepada struktur pemerintahan lokal.

Milisi Pro-pemerintah

Sejumlah kelompok pembela diri dan milisi pro-pemerintah, yang direkrut, didukung, dan dipersenjatai oleh militer Indonesia, aktif di Aceh. Aktivitas mereka meningkat pasca-penerapan darurat militer di Aceh pada Mei 2003. Delapan belas 'front anti-GAM' terbentuk antara periode Desember 2003 hingga Maret 2004 di bawah payung Front Perlawanan Separatis GAM (FPSG); front-front ini berfungsi untuk membantu intelijen untuk komando lokal TNI. Milisi-milisi pro-pemerintah juga bertanggung jawab atas tiga penyerangan terhadap kantor Komite Keamanan Bersama yang bertugas untuk mengawasi Perjanjian Penghentian Permusuhan (CoHA)

Gerakan Aceh Merdeka, (GAM)

GAM didirikan pada 4 Desember 1976 dan awalnya dikenal dengan Aceh-Sumatra National Liberation Front (Front Nasional Pembebasan Aceh-Sumatra/ASNLF). Pendiri GAM adalah Tengku Hasan Muhammad di Tiro (secara luas dikenal sebagai Hasan di Tiro), berasal dari keluarga ulama ternama di Kabupaten Pidie dan terlibat dalam revolusi nasional Indonesia di daerah ini. Pada awal 1950an Hasan di Tiro pindah ke Amerika Serikat di mana ia kemudian menjadi mahasiswa, pembela internasional untuk pemberontakan Darul Islam dan juga seorang pengusaha. Agenda perjuangan GAM berbeda dari tuntutan yang lebih religius pemberontakan Darul Islam dengan secara eksplisit merangkul ideology nasionalis yang bertujuan untuk kemerdekaan yang berdaulat.

Operasi untuk menumpas pemberontakan yang dilancarkan oleh militer segera mengakhiri usaha pertama GAM untuk memulai pemberontakan pro-kemerdekaan. Pada tahun 1979 Hasan di Tiro terpaksa melarikan diri dari Indonesia. Hasan di Tiro akhirnya tiba di Swedia di mana ia membentuk pemerintahan dalam pengasingan (GAM Swedia) menempatkan dirinya sebagai 'kepala negara'. Dengan dukungan dari Libya, GAM berhasil untuk kembali berkumpul pada akhir

1980an dan memulai kembali pemberontakannya di Aceh, menimbulkan respons militer untuk jangk waktu yang panjang dengan kekerasan dan represi pada awal 1990an.

Selama masa konflik, GAM melalui sayap militernya (dikenal sejak tahun 2002 sebagai Tentara Nasional Aceh/TNA), menggunakan taktik strategi gerilya kota dan hutan untuk menyerang berbagai posisi TNI dan Brimob. GAM menerapkan struktur yang membagi Aceh ke dalam 17 wilayah, yang masing-masing memiliki komandan lokal yang memiliki kontak langsung dengan GAM Swedia. GAM juga dikritik atas pelanggaran hak asasi manusia, termasuk penculikan terhadap rakyat sipil, pengeboman tanpa pandang bulu, terutama sekolah-sekolah, dan perlakuan terhadap migran Jawa di Aceh. GAM juga menangani dengan kejam penentangan internal, menghancurkan tantangan internal di selatan Aceh pada tahun 2001. Namun, para pendukung GAM membantah dengan menyebutkan bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh GAM jauh tidak signifikan dibandingkan dengan yang dilakukan oleh TNI, dan bahwa perlakuan terhadap etnis Jawa didorong oleh keterlibatan kelompok ini dalam milisi pro-pemerintah.

GAM memasuki perundingan dengan pemerintah Indonesia pada tahun 2000 dalam perundingan yang difasilitasi oleh Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (HDC). Kegagalan perundingan ini dan kemudian Kesepakatan Penghentian Permusuhan mengarah pada munculnya kembali permusuhan yang secara serius melemahkan kapasitas militer GAM. Ketika tsunami menghantam Aceh pada akhir 2004 GAM berada dalam posisi bertahan. Pasca-tsunami GAM menyatakan gencatan senjata secara sepihak dan organisasi ini kemudian menghentikan penggunaan kekerasan sebagai bagian dari Nota Kesepahaman (MoU) Agustus 2005 dengan Pemerintah. Malik Mahmud, 'Perdana Menteri' GAM, memimpin tim perunding GAM. GAM selanjutnya dihadapkan dengan keharusan baru: pembentukan struktur yang efektif untuk terlibat di dalam perpolitikan sipil dan reintegrasi pejuang GAM ke dalam kehidupan sipil. Untuk menanggapi tantangan ini GAM membentuk struktur-struktur baru, yang paling menonjol adalah **Komite Peralihan Aceh** (KPA), yang dirancang untuk mengoordinasikan aktivitas mantan kombatan TNA. KPA merupakan instrument untuk memobilisasi dukungan untuk mantan anggota GAM yang bersaing dalam pemilu-pemilu lokal tahun 2006, terutama di daerah-daerah pedesaan.

Keretakan mulai muncul di dalam tubuh GAM terkait strategi pemilu dan isu-isu terkait lainnya menjelang pemilu. Sebagian pemimpin senior yang berbasis di

Swedia dan para pendukung mereka mengesampingkan para pemimpin dari generasi muda di Aceh, terutama mereka yang ada di dalam KPA. Transformasi GAM menjadi kekuatan politik sipil dengan bersaing dalam proses politik ini terlihat cukup berhasil dengan penampilan yang menonjol dari para mantan anggota GAM atau calon-calon dalam berbagai pemilu lokal tahun 2006. Sampai akhir 2007 hampir setengah wilayah Aceh di tingkat kabupaten dipimpin oleh individu-individu yang berafiliasi dengan GAM. Namun, meskipun gubernur dan mantan anggota GAM, Irwandi Yusuf, masih populer dan bebas dari keterkaitan dengan korupsi, citra pergerakan ini secara keseluruhan mulai menurun akibat dari berbagai skandal korupsi, meningkatnya angka kriminalitas, dan kesulitan-kesulitan yang dihadapi terkait proses reintegrasi dan penyediaan lapangan kerja bagi para mantan anggota GAM.

Irwandi Yusuf

Lahir di Aceh pada tahun 1960, Irwandi Yusuf bergabung dengan GAM pada 1990. Ketika menempuh studi di bidang ilmu kedokteran hewan di Amerika Serikat pada 1993 ia mengaku pergi ke Amerika Latin untuk dilatih perang gerilya. Sekembalinya ke Aceh ia menjadi ahli strategi dan propaganda GAM. Tertangkap pada tahun 2003 dan dihukum tujuh tahun penjara di Banda Aceh, Irwandi berhasil melarikan diri ketika penjaranya terkena tsunami tahun 2004. Meninggalkan agendanya terdahulu yang pro-kemerdekaan, Irwandi mencalonkan diri sebagai gubernur dalam pemilu 2006 sebagai calon independent dan menang dengan 38 persen suara.

Aktor Masyarakat Sipil

Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA) yang dipimpin oleh Muhammad Nazar, didirikan pada 1999. SIRA dibentuk dari koalisi organisasi mahasiswa yang menuntut hak masyarakat Aceh untuk mengadakan referendum untuk memilih apakah tetap menjadi bagian dari Indonesia atau merdeka. SIRA memainkan peran yang signifikan dalam mendukung Irwandi Yusuf dan kandidat-kandidat lainnya yang berafiliasi dengan GAM dalam pemilu 2006. Didirikan pada tahun 1989 Flower Aceh adalah organisasi perempuan Aceh pertama yang memperjuangkan hak-hak perempuan dalam konteks konflik. Organisasi ini bekerja dengan wanita-wanita pengungsi dan terlibat dalam advokasi terkait kekerasan gender oleh negara maupun aktor-aktor non-negara. Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) Aceh dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Aceh merupakan dua organisasi hak asasi manusia yang mendokumentasikan berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh semua pihak di dalam konflik.

Mekanisme Pemantauan

Komite Keamanan Bersama (JSC) awalnya dibentuk di bawah payung Kesepakatan Bersama untuk Jeda Kemanusiaan di Aceh bulan Mei 2000. Badan ini diaktifkan kembali pada 20 Desember 2002 dalam kerangka Kesepakatan Penghentian Permusuhan (CoHA) untuk memantau pelaksanaan perjanjian ini dan menginvestigasi berbagai pelanggaran. Badan ini memiliki 150 tim pemantau yang terdiri dari unsur-unsur TNI, GAM dan tim internasional yang terutama berasal dari tentara Thailand dan Filipina.

Misi pemantau internasional ditarik setelah serentetan serangan terhadap kantor-kantor JSC oleh milisi pro-pemerintah yang didukung oleh TNI. **Misi Pemantau Aceh (AMM)** dibentuk dan didanai oleh Uni Eropa melalui Kebijakan Pertahanan dan Keamanan Eropa, bekerja sama dengan lima negara anggota ASEAN. Tim ini diterjunkan pada September 2005 dengan mandat selama enam bulan untuk memantau segala aspek dalam Perjanjian Damai Helsinki, termasuk pemusnahan senjata, relokasi militer 'non-organik', reintegrasi anggota GAM yang telah didemobilisasi, perubahan-perubahan peraturan, dan situasi hak asasi manusia. AMM juga diberi mandat untuk memediasi berbagai sengketa terkait amnesti dan mengatur berbagai keluhan terkait pelanggaran terhadap perjanjian Helsinki. Misi ini merupakan misi pemantau Uni Eropa pertama di Aceh dan terdiri dari 226 tim pemantau yang berasal dari Uni Eropa, Norwegia, Swiss, dan lima negara anggota ASEAN (Thailand, Malaysia, Brunei, Filipina, dan Singapura), yang diterjunkan ke 11 kantor. Tim pemantau ini dianggap secara luas mampu menegakkan kesepakatan damai secara efektif dan menjaga reputasi netralitas, meskipun tim ini lemah dalam hal sumber daya untuk menginvestigasi berbagai pelanggaran hak asasi manusia. Pada bulan Maret 2006 mandat AMM diperbaharui namun dengan jumlah tim yang dikurangi, dan kemudian berakhir setelah pemilu lokal di Aceh bulan Desember.

Badan Reintegrasi Aceh (BRA)

Badan Reintegrasi Aceh (BRA) dibentuk pada bulan Februari 2006 dengan tujuan untuk menyalurkan dana untuk program-program yang membuka mata pencaharian bagi mantan anggota GAM yang usulannya disampaikan oleh Komite Peralihan Aceh (KPA). Dana BRA juga disalurkan untuk mantan anggota milisi pro-pemerintah dan anggota GAM yang telah menyerahkan diri sebelum Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki. Upaya reintegrasi memiliki kelemahan akibat dari ketiadaan mekanisme akuntabilitas dan evaluasi, inefisiensi dan definisi BRA yang sangat luas dari target penerima bantuan. KPA memiliki kekuasaan dan jaringan patronase yang signifikan melalui kontrol atas proses pengajuan nama-nama penerima bantuan ke BRA, dan pada 4 April 2007 Gubernur Irwandi

menunjuk Nur Djuli, mantan juru runding GAM, sebagai Ketua BRA yang baru. Meskipun Nur Djuli kemudian melakukan reorganisasi BRA, masih terdapat berbagai persoalan terkait dengan jangka waktu penyaluran dana dari Jakarta dan distribusi di tingkat daerah.

Aktor Internasional

Crisis Management Initiative

Crisis Management Initiative (CMI) didirikan pada tahun 2000 oleh mantan presiden Finlandia, Martti Ahtisaari sebagai sebuah organisasi non-pemerintah (NGO) yang bergerak di bidang advokasi untuk keamanan yang berkelanjutan dan berbagai dimensi lainnya dari resolusi konflik.

CMI diminta untuk memfasilitasi perundingan antara pemerintah Indonesia dan GAM melalui kontak personal antara Farid Husain, Deputy Menteri Kesejahteraan Sosial dan pengusaha Finlandia, Juha Christensen. Perundingan dimulai setelah tsunami Desember 2004 dan menghasilkan penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) pada Agustus 2005

Martti Ahtisaari

Martti Ahtisaari mulai bekerja untuk Kementerian Luar Negeri Finlandia pada akhir 1960an. Pertama kali ditempatkan sebagai duta besar untuk Tanzania pada awal 1970an, ia kemudian memainkan peran penting dalam transisi Namibia menuju kemerdekaan pada tahun 1990. Ahtisari terpilih sebagai Presiden Finlandia pada tahun 1994. Keterlibatannya dalam menyelesaikan sejumlah konflik, di antaranya membujuk Slobodan Milosevic untuk menarik pasukannya dari Kosovo tahun 2000, memberikan Ahtisaari reputasi yang baik sebagai mediator internasional dan pada akhir masa kepresidenannya ia mendirikan Crisis Management Initiative. Ia pertama kali bertemu dengan Farid Husain pada Februari 2004 dan mempersiapkan untuk mengundang perwakilan dari Pemerintah Indonesia dan GAM ke Finlandia ketika tsunami melanda Aceh.

Henry Dunant Centre/Centre for Humanitarian Dialogue

The Centre for Humanitarian Dialogue (masih digunakan di Indonesia dengan nama aslinya, the Henry Dunant Centre (HDC)) merupakan yayasan yang berbasis di Jenewa yang didirikan pada tahun 1999 untuk menyediakan bantuan fasilitasi bagi pihak-pihak yang terlibat dalam konflik bersenjata. HDC mulai melakukan mediasi antara GAM dan Pemerintah Indonesia pada tahun 2000, pasca-kejatuhan Soeharto dan ketika militer Indonesia sedang dalam keadaan kacau dan kesempatan bagi perdamaian di Aceh meningkat. Perundingan ini menghasilkan Kesepahaman Bersama tentang Jeda Kemanusiaan

untuk Aceh (*Joint Understanding on a Humanitarian Pause for Aceh*) pada bulan Mei 2000 dan kemudian Perjanjian Penghentian Permusuhan

(*Cessation of Hostilities Agreement (CoHA)*) pada Desember 2002, yang merupakan sebuah kesepakatan tentang kerangka kerja menuju perjanjian damai yang menyeluruh. Perundingan yang difasilitasi oleh HDC ini mengalami kebuntuan pada April 2003 setelah kegagalan dalam proses demiliterisasi yang diamanatkan oleh CoHA.

Badan-badan Pembangunan dan Rekonstruksi Organisasi Migrasi Internasional

(International Organization for Migration/IOM) memainkan peran yang penting secara khusus di awal-awal proses perdamaian, memastikan bahwa dukungan reintegrasi tersedia bagi para mantan kombatan dan tahanan. IOM mendukung berbagai program reintegrasi eks-kombatan GAM, pembebasan dan reintegrasi tahanan politik yang mendapatkan amnesti dan program-program untuk masyarakat. Program-program ini dikelola melalui sebuah jaringan dari sembilan kantor Pelayanan Informasi, Konseling, dan Pengarahan di Aceh yang disponsori oleh IOM. Kantor-kantor ini terus menyediakan dukungan mata pencaharian bagi kelompok pemuda yang menganggur di wilayah-wilayah sensitif konflik dan dataran tinggi tengah.

Bank Dunia (World Bank/WB) telah melakukan program-program pembangunan di Indonesia pada tahun 1998. Setelah tsunami Bank Dunia merangkul 15 donor bersama ke dalam wadah Multi-Donor Fund untuk Rekonstruksi Aceh dan Sumatera Utara (MDF), yang diketuai oleh Bank Dunia sendiri bersama dengan Uni Eropa dan Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh-Nias (BRR). Bank Dunia juga telah terlibat dalam mendukung program-program yang memberikan perhatian pada—dari sekian banyak isu—dukungan kesehatan, reintegrasi dan pemulihan pasca-penyelesaian melalui asistensi kepada Badan Reintegrasi Aceh dan pemberdayaan perempuan. Bank Dunia akan menginisiasi lebih lanjut MDF kedua untuk pemulihan pasca-penyelesaian.

Pada bulan Agustus 2005 Bank Dunia juga meluncurkan proyek Rekonstruksi Sistem Administrasi Agraria Aceh (RALAS) yang bertujuan untuk membentuk kembali kepemilikan tanah di berbagai wilayah yang hancur oleh tsunami sebagai pendahuluan bagi rekonstruksi properti. Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan NGOs lokal mengelola proyek ini, menimbulkan sengketa terkait cara yang paling pantas untuk secara sistematis menentukan kepemilikan tanah di mana banyak tanah yang belum memiliki sertifikat sebelum tsunami atau dimiliki secara bersama. Para NGOs lebih memilih sistem partisipatif

yang memungkinkan adanya penentuan secara kolektif dalam hal perbatasan yang bersengketa dan konsolidasi berbagai plot, sementara BPN lebih berorientasi pada identifikasi hak atas tanah sebelum tsunami. Status tanah yang sebelumnya dimiliki secara bersama masih menjadi sumber potensial bagi konflik di masa yang akan datang.

Program Pembangunan PBB (United Nations Development Programme/UNDP) bertanggung jawab dalam mengimplementasikan sejumlah 33 proyek secara keseluruhan di Indonesia, berorientasi pada lima dasar tematik di mana rekonstruksi dan rehabilitasi Aceh adalah salah satunya. UNDP terlibat dalam implementasi Aceh Justice Project (Proyek Keadilan Aceh), sebuah inisiatif dalam tema Dukungan Proses Perdamaian Aceh Uni Eropa. Salah satu komponen dari proyek ini adalah program dua tahun untuk peningkatan kapasitas peradilan di Aceh, diluncurkan pada Februari 2008 dan diimplementasikan berkoordinasi dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)

Korporasi Internasional

ExxonMobil merupakan perusahaan hasil merger antara perusahaan gas dan minyak bumi Exxon dan Mobil pada bulan November 1999. ExxonMobil Oil Indonesia adalah subsidiari dari ExxonMobil yang dalam inkarnasi sebelumnya adalah Mobil Oil Indonesia (MOI) yang mulai beroperasi di Indonesia pada akhir 1960an. Pada tahun 1971 MOI menemukan salah satu cadangan gas alam terbesar di dunia di utara Aceh, yang kemudian diikuti dengan pembangunan fasilitas ekstraksi besar-besaran di area tersebut, yang dikenal sebagai Lhokseumawe. Pada tahun 2002 fasilitas ExxonMobil di Lhokseumawe mempekerjakan kurang lebih 2000 masyarakat setempat; operasi di Lhokseumawe ini menyumbang jumlah yang signifikan pada pendapatan global Mobil Oil (dilaporkan sebesar 25 persen dan sekitar 20 persen dari ekspor luar negeri Indonesia).

Pada bulan Juni 2001, sebelas orang Indonesia, melalui Dana Hak Buruh International (International Labor Rights Fund), mengajukan tuntutan hukum terhadap ExxonMobil atas tuduhan pembunuhan, penyiksaan, kekerasan seksual, penculikan, dan pelanggaran lainnya yang diduga dilakukan oleh staf keamanan yang dipekerjakan oleh ExxonMobil berasal dari anggota TNI.

Aktor Multilateral

Hubungan antara Indonesia dan **Uni Eropa** (EU) dimulai sejak era 1970an. Uni Eropa telah menyediakan beberapa bentuk dukungan terhadap proses perdamaian di Aceh melalui Mekanisme Reaksi Segera Uni Eropa (EU RRM, digantikan oleh Instrumen

Stabilitas pada 2007), juga merupakan donor penting dalam proses pemulihan dan rekonstruksi pasca-tsunami. Dukungan Uni Eropa terhadap proses perdamaian terdiri dari lima bentuk: mendanai upaya mediasi Crisis Management Initiative (CMI), mendanai dan menerjunkan Misi Pemantau Aceh (AMM), pengadaan misi pemantau pemilu untuk pemilu lokal pada 11 Desember 2006, asistensi untuk reintegrasi eks-kombatan GAM dan paket dukungan untuk mendukung penegakan hukum dan demokrasi di Aceh.

Sejak 2005, Komisi Uni Eropa telah berkomitmen menyalurkan ?285 juta untuk upaya pemulihan pasca-tsunami di Aceh, dukungan ini disalurkan melalui Multi-Donor Fund (MDF) untuk rekonstruksi Aceh dan Sumatera Utara. Sejak tsunami EU juga telah mendirikan 'Rumah Eropa' (Europe House) sebagai perwakilan resmi EU di Aceh.

Asosiasi Negara-negara Asia Tenggara (Association of Southeast Asian Nations/ASEAN) didirikan pada tahun 1967 untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan stabilitas regional, dan Indonesia merupakan salah satu negara pendiri. Anggota-anggota ASEAN memegang prinsip non-inteferece (tidak campur tangan) dalam urusan dalam negeri negara lain dan hanya akan melakukan intervensi jika diminta. Sejak dari Mei 2003 berbagai organisasi hak asasi manusia internasional mencatat perlakuan semena-mena dan deportasi dari Malaysia terhadap pengungsi dan pencari suaka Aceh yang melarikan diri pada saat operasi militer di Aceh; pemerintah Malaysia mengklaim bahwa mereka adalah imigran ilegal. Anggota-anggota ASEAN menyediakan personil militer untuk bergabung dalam Komite Keamanan Bersama (JSC) dengan tugas untuk memantau implementasi Kesepakatan Penghentian Permusuhan (CoHA), dan kemudian dalam Misi Pemantau Aceh untuk memantau penerapan MoU Helsinki. Anggota ASEAN juga menyediakan tim pemantau untuk mengawasi pelaksanaan pemilu lokal pada Desember 2006, dan juga bantuan pemulihan dan rekonstruksi pasca-tsunami.

Kronologi

Masa lalu prakolonial dan perlawanan terhadap kekuasaan kolonial

Catatan regional memperlihatkan pada tahun 500 C.E terdapat masyarakat Budha dan penanam padi di wilayah yang saat ini mencakup Aceh. Sampai zaman pertengahan, Aceh telah menjadi penghubung jalur perdagangan dari kerajaan-kerajaan Melayu, Afrika, India, China, Arabia, dan Eropa. Antara abad IX dan XIII gelombang para pedagang Timur Tengah dan Gujarat menyebarkan Islam di daerah yang sekarang dikenal sebagai Aceh, yang menjadi pintu gerbang Islam untuk menyebar lebih luas di kepulauan tersebut. Sampai pada akhir abad XIII raja-raja, menyebutkan diri mereka sendiri sebagai sultan dan malik, mengonsolidasikan basis kekuasaan di negara-negara pelabuhan sepanjang pantai Aceh.

Baru pada awal abad XVI Aceh bersatu, bertepatan dengan dan sebagian dipicu oleh kedatangan para pedagang dan petualang Portugis di wilayah ini. Sampai awal abad XVII sultan-sultan berikutnya berusaha menyatukan Aceh menjadi sebuah kekuatan maritim regional yang menguasai Selat Malaka. Selama 'masa keemasan' ini Aceh, merupakan salah satu kekuatan asli setempat yang paling kaya dan paling kuat secara militer di Asia Tenggara.

Namun, peperangan, persaingan perdagangan dan pertentangan internal menggerogoti kejayaan Aceh dan seiring waktu, Aceh kehilangan pengaruhnya. Pada saat yang sama, kekuatan-kekuatan Eropa mulai mempersatukan otoritas mereka di wilayah ini. Pada tahun 1641 Belanda merebut Malaka dari Portugis; pengaruh Inggris juga mulai bangkit seiring dengan pembentukan pangkalannya di Penang pada 1786 dan penemuan Singapura pada 1819. Pada awal abad ke-19 Aceh menjadi pusat perhatian persaingan Belanda-Inggris. Perjanjian London tahun 1824 antara Inggris Raya dan Belanda memberikan kedaulatan kepada rakyat Aceh, namun, pada tahun 1871 Perjanjian Sumatera yang membuka kesempatan bagi keterlibatan Belanda dalam perdagangan di Aceh. Belanda menginvasi Aceh pada 1876, memulai perang 30 tahun yang dicirikan oleh perlawanan lokal yang sangat keras terhadap pemerintahan kolonial Belanda di wilayah ini. Meskipun Belanda berhasil menangkap sultan Aceh

terakhir pada tahun 1903, namun perlawanan kecil dan sporadsi terus berlangsung hingga invasi Jepang

Kemerdekaan Indonesia

Pada tahun 1942 kekuatan Jepang menghentikan pemerintahan Belanda (yang kemudian) Hindia Belanda. Dengan menyerahnya Jepang pada tahun 1945, Republik Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya; kedaulatan Belanda diserahkan kepada Indonesia pada Desember 1949. Selama periode perjuangan persenjataan (1945-49), rakyat Aceh merupakan salah satu pendukung kuat kemerdekaan Indonesia; Aceh daratan adalah satu bagian dari Hindia yang Belanda tidak pernah berusaha untuk menaklukkannya kembali. Tidak lama setelah kemerdekaan, Aceh digabungkan dengan provinsi Sumatera Utara. Sebuah persepsi bahwa Aceh sedang diperlakukan tidak adil, serta ketidaksetujuan atas tempat hukum Islam, membangkitkan disilusionisme yang menyebar di Aceh terhadap negara Indonesia baru.

Pada tahun 1953, banyak rakyat Aceh yang mendukung pemberontakan Darul Islam, berasal dari Pulau Jawa dan dipimpin oleh Daud Beureueh di Aceh, seorang ulama dan gubernur Aceh yang tersingkir. Pemberontakan ini bertujuan untuk membentuk sebuah negara Islam di Indonesia (NII) namun pada akhirnya ditumpas, dan pada tahun 1959 pemerintah Indonesia memberikan status Daerah Istimewa kepada Aceh. Otonomi purapura ini diberikan dalam urusan-urusan agama, budaya, dan pendidikan. Para pemimpin politik nasionalis Aceh terus menjadi tantangan bagi proyek nationbuilding Indonesia yang sentralistik oleh Jakarta di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno (1945-67) dan resistensi aktif terhadap ideologi pembangunan yang sangat sentralistik Presiden Soeharto (1966-98). Di bawah rejim militer dan otoriter Presiden Soeharto, kekecewaan rakyat Aceh sekali lagi mulai memuncak. Status daerah istimewa menjadi semakin tidak bermakna dengan kecenderungan setralisme pemerintah di Jakarta, terlihat dari beberapa pembatalan atas upaya penerapan peraturan daerah dalam berbagai bidang, termasuk hukum Islam. Kemajuan industri, setelah penemuan cadangan gas bumi besar di utara Aceh pada tahun 1971, ditandai dengan migrasi pekerja dari luar Aceh dalam jumlah yang cukup besar ke wilayah ini dan dirasakan oleh banyak penduduk lokal sebagai mengganggu dan eksploitatif. Pada era 1970-an, hanya sejumlah kecil proporsi pendapatan dari Zona Industri Lhokseumawe kembali kepada pemerintah Aceh.

1976

Hasan di Tiro dan sekelompok pemuda dan mantan pejuang Darul Islam membentuk Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 4 Desember dan mendeklarasikan kemerdekaan Aceh. Banyak anggota GAM yang ditahan

dan sebagian pemimpin pergerakan ini terbunuh dalam usaha pemerintah Indonesia untuk membasmi pergerakan ini. Operasi kontra-pemberontakan mulai dilancarkan pada tahun 1977.

1979

Pemimpin GAM, Hasan di Tiro, eksodus dari Indonesia. Ia akhirnya tiba di Swedia yang kemudian ia membentuk pemerintahan di pengasingan yang bermarkas di Stockholm. Hasan di Tiro melakukan berbagai lobi internasional untuk penentuan nasib sendiri Aceh, dan mengatur latihan anggota GAM di Libya antara tahun 1986-89.

1989

GAM kembali melancarkan operasi gerilya melawan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan berbagai target lainnya. Hal ini mendorong Presiden Soeharto untuk menerapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM)

1990-1991

Operasi kontra-pemberontakan yang intensive mendesak banyak pemimpin GAM ke luar negeri. Catatan resmi dan kelompok hak asasi manusia (HAM) menyebutkan korban tewas di wilayah ini sekurang-kurangnya 1000 jiwa, dengan jumlah yang hampir sama untuk orang hilang dan ribuan lainnya terluka, menjadi janda, atau yatim.

1998

Pada Bulan Mei, Presiden Soeharto didesak untuk mengundurkan diri dan digantikan oleh Wakil Presiden Habibie, yang kemudian melakukan reformasi demokratis, mengakhiri pembatasan terhadap media dan mencabut status DOM di Aceh. Panglima TNI, Jenderal Wiranto mengumumkan permintaan maaf secara publik pada 7 Agustus setelah pengungkapan berbagai pelanggaran HAM di Aceh.

1999

Presiden Habibie mengumumkan pada bulan Januari bahwa Timor Timur akan diberikan hak untuk menyelenggarakan referendum dengan memasukkan pilihan kemerdekaan. Pada bulan Februari sebuah pertemuan mahasiswa dan aktivis muda merumuskan kampanye untuk referendum di Aceh. Mereka membentuk Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA) untuk mengoordinasikan kampanye mereka. Pada bulan Maret Presiden Habibie mengunjungi Aceh dan meminta maaf atas berbagai kekejaman yang terjadi selama masa DOM, membuka sebuah proses untuk mendata berbagai pelanggaran HAM dengan melibatkan masyarakat sipil Aceh. Meskipun demikian, kekerasan meningkat. Pembantaian rakyat sipil oleh militer yang terekspose di Aceh Utara dan Tengah terjadi pada bulan Mei dan Juni. Pada 30 Agustus rakyat Timor Timur memilih kemerdekaan melalui sebuah referendum.

October

Abdurrahman Wahid menjadi Presiden Indonesia. Pada tanggal 4 Oktober Undang-undang No.44/1999 tentang Penerapan Daerah Khusus Provinsi Aceh dikeluarkan; di antara hal-hal yang di atur, UU ini memperkenalkan Syariah Islam dan pendidikan, pembuatan hukum adapt, dan pembentukan majelis ulama.

November

Geraka mahasiswa di Aceh mendapatkan momentum. Demonstrasi massa di Aceh dan Jakarta menuntut referendum penentuan nasib sendiri di Aceh.

2000

Antara Januari dan Mei, Henry Dunant Centre (HDC) yang bermarkas di Jenewa menjembatani dialog antara Pemerintah Indonesia dan perwakilan GAM di Jenewa.

Maret

Menteri Sekretaris Negara Indonesia, Bondan Gunawan melakukan pertemuan informal dengan komandan sayap militer GAM, Abdullah Syafei, di Aceh. Ini merupakan pertemuan level atas pertama antara GAM dan pejabat pemerintah Indonesia.

Mei

Pada tanggal 12 Mei, Kesepahaman Bersama Jeda Kemanusiaan untuk Aceh ditandatangani. Jeda kemanusiaan ini dimulai pada bulan Juni, namun tingkat kekerasan masih signifikan sampai akhir tahun.

2001

Januari

HDC mengatur pertemuan lainnya bagi kedua belah pihak di Jenewa. Seiring dengan Jeda Kemanusiaan yang akan berakhir pada 15 Januari, 'operasi sweeping' dilanjutkan oleh TNI di Aceh. Perwakilan masyarakat sipil mendesak diberlakukan gencatan senjata.

Maret

ExxonMobil menutup sementara fasilitas ekstraksi gas di Lhokseumawe sebagai respons atas memburuknya situasi keamanan.

April

Di bawah tekanan dari militer untuk menyatakan keadaan darurat Presiden Wahid mengeluarkan Instruksi Presiden No.4 dengan enam rencana untuk menyelesaikan konflik, termasuk mengizinkan operasi militer tambahan.

Juni

Sebelas warga negara Indonesia mengajukan tuntutan hukum terhadap ExxonMobil pada Mahkamah Agung Amerika Serikat untuk dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh personil keamanan yang dipekerjakan oleh ExxonMobil dari tentara Indonesia.

Juli-Agustus

Presiden Wahid diberhentikan sebagai presiden dan Megawati Soekarno Putri (puteri dari mantan Presiden Soekarno) menjadi penggantinya sebagai presiden. Pada 8 Agustus, Presiden Megawati menandatangani UU No.18/2001 tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD, nama provinsi Aceh menurut UU ini). Undang-undang ini ketentuan-ketentuan yang lebih luas daripada UU tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, termasuk hak bagi Aceh untuk memperoleh pembagian yang lebih besar dari pendapatan sumber daya alam dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain dan hak untuk menerapkan aspek-aspek hukum Syariah.

2002

Pada bulan Januari tentara Indonesia menyerbu markas GAM dan menewaskan panglima GAM Abdullah Syafei. Bulan Februari, perundingan Jenewa yang dimediasi oleh HDC dilanjutkan, berpuncak pada perjanjian pada bulan Mei tentang struktur dialog dan mekanisme selanjutnya di masa yang akan datang; sumber pemerintah mengumumkan, secara salah, bahwa GAM telah menerima otonomi. Operasi kontra-pemberontakan semakin intensif.

Agustus

Pemerintah memberikan waktu tiga bulan untuk GAM menghentikan perlawanan bersenjata dan menerima otonomi.

Desember

Sebuah Konferensi Persiapan untuk Perdamaian dan Rekonstruksi di Aceh berlangsung di Tokyo, dipimpin oleh Jepang, Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Bank Dunia, dan membentuk seperangkat prioritas untuk rekonstruksi pasca-konflik. Pada 9 Desember Pemerintah dan GAM menandatangani Kesepakatan Penghentian Permusuhan (CoHA) dalam sebuah pertemuan yang difasilitasi oleh HDC. Di bawah CoHA, TNI sepakat untuk mengubah posisinya dari ofensif menjadi defensif dan di dalam 'zona damai' yang telah ditentukan anggota GAM sepakat untuk menyimpan senjata mereka di dalam tempat penyimpanan. Komite Keamanan Bersama (JSC) dibentuk untuk memantau proses perdamaian ini, terdiri dari perwakilan dari kedua belah pihak dan pemantau independent dari Thailand dan Filipina. Angka kekerasan menurun secara signifikan setelah perjanjian ini.

2003

Januari-Februari

Fase implementasi CoHA untuk lima bulan dimulai; zona damai pertama dibentuk dan tim pemantau diterjunkan.

Maret-April

Kekerasan meningkat. Perundingan antara Pemerintah Indonesia dan GAM berakhir pada 24 April. Presiden Megawati menuduh GAM gagal melucuti senjatanya dan memerintahkan militer bersiap untuk operasi ofensif kontra-pemberontakan di Aceh. Pada 28 April pemerintah memberikan ultimatum kepada GAM untuk dalam dua minggu mengakhiri perlawanan dan menerima otonomi dalam negara kesatuan Indonesia. GAM menolak. Serangan milisi terhadap tim pemantau internasional mendorong penarikan diri mereka.

Mei

Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa mendesak Pemerintah Indonesia dan GAM untuk menghindari bentrokan bersenjata dan melanjutkan perundingan damai di Tokyo. Pada tanggal 16 Mei, Pemerintah Indonesia mengulangi pernyataannya bahwa otonomi khusus merupakan tawaran finalnya dan mengancam GAM dengan operasi militer ofensif baru. Juru runding GAM tidak menjawab, menyebutkan penahanan atas anggota GAM dalam perjalanan ke Tokyo sebagai alasannya. Presiden Megawati pada 19 Mei menerapkan 'darurat militer' selama enam bulan di Aceh yang memberikan kekuasaan yang luas kepada militer untuk melancarkan operasi anti-pemberontakan dan mengatur urusan-urusan sipil. Diperkirakan 30.000 tentara dan 12.000 polisi diterjunkan ke Aceh dan operasi ofensif militer Indonesia (disebut Operasi Terpadu) diluncurkan, merupakan operasi militer terbesar Indonesia sejak penerjunan di Timor Timur pada tahun 1975 dan secara serius berhasil melemahkan kekuatan militer GAM. Operasi terpadu diikuti oleh seleksi latar belakang pegawai pemerintah di Aceh, pendistribusian Kartu Tanda Penduduk (KTP) baru wajib bagi seluruh penduduk Aceh dan memaksa partisipasi dalam upacara sumpah setia terhadap negara Indonesia.

The US, Japan and the European Union urge the Indonesian government and GAM to avoid armed clashes and extend peace talks in Tokyo. On 16 May the Indonesian government reiterates that special autonomy is its final offer and threatens GAM with a renewed military offensive. GAM negotiators do not respond, citing arrests of GAM members en route to Tokyo as the reason. On 19 May President Megawati imposes a six-month 'military emergency' in Aceh in which the military is given greatly expanded powers to pursue counter-insurgency operations and to supervise civilian affairs. An estimated 30,000 soldiers and 12,000 police officers are deployed to Aceh and an Indonesian military offensive (referred to as Operasi Terpadu) commences, representing Indonesia's biggest military operation since the deployment in East Timor in 1975 and ultimately seriously weakening GAM's military capacity. Operasi Terpadu is accompanied by

background screening of civil servants in Aceh, the obligatory distribution of new identity cards for all residents of Aceh and forced participation in oaths of loyalty to the Indonesian state.

November

Menteri Koordinator bidang Politik dan Keamanan, Susilo Bambang Yudhoyono, mengonfirmasi bahwa darurat militer diperpanjang.

2004

Mei

Darurat militer diganti dengan “darurat sipil” meskipun jumlah tentara di Aceh masih pada level 40.000. Komando keamanan tertinggi dipindahkan dari TNI kepada Kepolisian.

September

Mantan Jenderal dan Menteri Keamanan, Susilo Bambang Yudhoyono terpilih sebagai Presiden dengan tiket bersama Yusuf Kalla sebagai Wakil Presiden. Yudhoyono mengunjungi Aceh pada bulan November, dan menjanjikan amnesty, bantuan ekonomi, dan otonomi daerah. Namun, ‘darurat sipil’ masih berlanjut.

Desember

Gempa di dasar laut mengguncang Aceh pada 26 Desember dengan kekuatan 9.1 skala richter dan memicu tsunami yang meluluhlantakkan Aceh, menewaskan sekurang-kurangnya 160.000 jiwa di Aceh dan menyebabkan kerusakan yang dahsyat di area pantai dan ibukota Banda Aceh. Pasca-tsunami Aceh terbuka bagi para pekerja bantuan internasional; GAM menyatakan gencatan senjata sepihak.

2005

Januari

Menteri Luar Negeri, Hassan Wirajuda, mengumumkan pada 19 Januari bahwa Pemerintah akan melanjutkan perundingan dengan GAM untuk mengembalikan stabilitas keamanan dan politik secara penuh di provinsi yang dilanda tsunami ini. Pada tanggal 27-29 Januari Pemerintah dan GAM bertemu kembali untuk pertama kalinya sejak Mei 2003 di Helsinki dalam perundingan yang difasilitasi oleh Crisis Management Initiative (CMI) yang berbasis di Finlandia dan Brusel, diketuai oleh mantan presiden Finlandia, Martti Ahtisaari.

Februari

Pada putaran kedua perundingan Helsinki (21-23 Februari) GAM menerima ‘pemerintahan sendiri’ di dalam Indonesia yang berbeda dari otonomi yang terdiskredit yang ditawarkan sebelumnya. Juru bicara GAM mengonfirmasi bahwa cita-cita mereka yang telah lama mereka perjuangkan, yaitu kemerdekaan, tidak lagi ‘di atas meja’

April

Putaran ketiga perundingan Helsinki berlangsung pada 12-16 April.

Mei

Putaran keempat perundingan Helsinki dilaksanakan pada 26-31 Mei. Status keadaan darurat di Aceh dicabut dan otoritas sipil dikembalikan. Meskipun demikian, sekitar 39.000 pasukan Indonesia masih berada di Aceh.

Juli

Putaran kelima dan yang terakhir dari perundingan Helsinki dilaksanakan pada 12-17 Juli. Sebuah Nota Kesepahaman (MoU) disepakati pada 17 Juli, dengan ketentuan-ketentuan termasuk penarikan seluruh pasukan ‘non-organik’ (pasukan yang dikirim dari luar Aceh) oleh Pemerintah Indonesia dan demobilisasi oleh GAM bersamaan dengan pelucutan senjata.

Agustus

Nota Kesepahaman (MoU) ditandatangani secara resmi di Helsinki pada 15 Agustus. Pemerintah Indonesia segera memberikan amnesti kepada anggota GAM dan pembebasan tahanan GAM diproses segera.

September

Misi Pemantau Aceh (AMM) yang dipimpin oleh Uni Eropa memulai pekerjaannya dengan mandat enam bulan yang dapat diperpanjang. Pelucutan senjata GAM dan penarikan pasukan keamanan ‘non-organik’ dari Aceh berjalan dengan sukses. Antara September dan Desember berbagai konsultasi intensif dilakukan di Aceh tentang rancangan undang-undang pemerintahan sendiri di Aceh.

Oktober

GAM membentuk Majelis Nasional baru di Banda Aceh, sebagai otoritas politik tertinggi, dan Komite Peralihan Aceh (KPA) untuk mengawasi demobilisasi pasukan.

Desember

Pada tanggal 4 Desember, para pendukung pembentukan dua provinsi baru di Aceh berdemonstrasi di Jakarta. Sebuah rancangan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh, menggantikan undang-undang otonomi khusus, diserahkan ke Jakarta pada tanggal 5 Desember, banyak pihak di Aceh yang menganggap rancangan undang-undang tersebut telah ‘dilemahkan’.

2006

Januari

Menteri Dalam Negeri menyerahkan rancangan UU tentang Pemerintahan Aceh yang telah direvisi kepada sekretariat negara; rancangan tersebut dipandang secara luas sebagai melemahkan otoritas yang dibayangkan sebelumnya untuk Aceh vis-à-vis

pemerintah pusat. Isu yang dipermasalahkan lainnya adalah apakah kandidat independent dimungkinkan untuk ikut dalam pemilihan-pemilihan umum di Aceh.

Februari

Badan Reintegrasi Aceh (BRA) dibentuk pada 11 Februari, diberikan mandate untuk mengelola reintegrasi mantan anggota GAM dan kombatan. Pada 17 Februari, kantor Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA) diserang oleh mantan anggota milisi.

Maret

Fase enam bulan pertama AMM berakhir; perpanjangan selama tiga bulan disepakati dengan pengurangan jumlah pemantauan.

Mei

Dalam sebuah kongres yang diadakan pada 22-23 Mei GAM memutuskan, di tengah faksionalisme yang pahit, untuk tidak ikut dalam kontek pemilu lokal tidak sebagai organisasi namun mengizinkan anggota-anggotanya untuk mencalonkan diri sebagai kandidat independent. Keputusan ini memperlihatkan awal dari keretakan internal di dalam tubuh kepemimpinan GAM.

Desember

Pada tanggal 11 Desember, pemilihan umum daerah, kabupaten/kota melakukan pemilihan umum pada tingkat provinsi dan kabupaten berlangsung di Aceh. Mantan anggota GAM, Irwandi Yusuf berhasil memenangkan pemilihan umum sebagai gubernur dengan 38 persen suara (pesaing terkedatnya 17 persen), sebuah suara yang mewakili kejayaan GAM. Peraih suara terbanyak kedua adalah kandidat yang didukung oleh partai nasional, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan kelompok rival GAM. Secara simultan kandidat-kandidat yang berafiliasi dengan GAM berhasil menang di enam dari 19 pemilu kabupaten/kota (dalam pemilu yang ditunda beberapa bulan berikutnya, mereka menang di tiga kabupaten lain). Misi Pemantau Aceh (AMM) menyelesaikan mandatnya untuk mengawasi dan mendukung proses perdamaian.

2007

Januari-Maret

Sejumlah skandal pemerasan yang melibatkan KPA menjadi nyata; juga dilaporkan peningkatan angka kriminal. Pada 28 Januari, pilot penerbangan negara (Garuda) dipencara selama 20 tahun untuk kasus pembunuhan Munir Thalib, seorang aktivis HAM yang dikenal karena mengekspos pelanggaran hak-hal asasi manusia di Aceh dan berbagai tempat lain di Indonesia.

April

Gubernur Irwandi menunjuk mantan juru runding GAM di Helsinki, Nur Djuli, sebagai direktur BRA.

Juni

Dalam sebuah pemilihan kepala daerah, GAM menang di kabupaten pesisir timur, Bireun, dengan 60,2 persen pemberi suara.

Agustus

Ratusan bendera Indonesia dirobek di Aceh Timur; meskipun identitas pelaku masih tidak jelas, di Jakarta hal ini dipandang sebagai kebangkitan kembali separatisme. Pada peringatan dua tahun penandatanganan MoU, figur-figur penting GAM mengirim surat kepada Presiden Yudhoyono, Uni Eropa, dan CMI untuk menyampaikan kekhawatiran tentang ketentuan-ketentuan MoU yang tidak terimplementasi.

November

Dalam pemilihan umum kabupaten di Aceh Selatan pemenangnya adalah juga kandidat yang diajukan oleh GAM.

2008

April

Dalam sebuah insiden kekerasan terburuk sejak MoU, sebuah kantor KPA diserang oleh sekelompok orang di Atu Lintang, Aceh Tengah. Enam orang, termasuk anggota KPA, terbunuh. Insiden ini dipicu oleh sengketa perebutan kekuasaan atas terminal bis setempat antara anggota GAM dan milisi pro-pemerintah.

Mei

Dua belas partai politik lokal, termasuk partai yang terdiri dari mantan anggota GAM, secara resmi bersatu dan disahkan sebagai satu partai, memungkinkan partai politik lokal Aceh bersaing dalam pemilihan umum parlemen tahun 2009.



Sumber: Conciliation Resources

Conciliation Resources (CR) adalah sebuah lembaga non pemerintah yang terdaftar di Inggris sebagai suatu yayasan. Kami bekerja secara khusus di kawasan Kaukus, Uganda dan Afrika Barat bekerjasama dengan berbagai lembaga pemerintah dan non pemerintah baik lokal maupun internasional. Kami juga menerbitkan Accord: suatu review international terhadap inisiatif perdamaian, dan terlibat dalam berbagai proyek di Kolombia, Fiji dan Filipina. Pendanaan berasal dari pemberian grant dari berbagai lembaga pemerintah, yayasan dan beberapa lembaga independent.

Tujuan dari organisasi CR adalah:

- Mendukung mereka yang bekerja pada level lokal, nasional dan internasional yang sedang mengembangkan suatu solusi inovatif terhadap berbagai masalah sosial, ekonomi dan politik akibat dari konflik bersenjata.
- Membantu memberikan kesempatan bagi suatu proses dialog yang inklusif dan meningkatkan hubungan yang baik di dalam masyarakat dan mengatasi perpecahan akibat konflik di semua level sosial dan politik.
- Mempengaruhi pemerintah dan pengambil kebijakan yang lainnya untuk menggunakan kebijakan konflik transformatif sebagai suatu alternatif terhadap kekerasan.
- Memberdayakan praktek dan kebijakan perdamaian dengan mempromosikan pembelajaran dari proses perdamaian di seluruh dunia.
- Melawan stereotype dan meningkatkan kesadaran publik tentang HAM, isu-isu konflik dan perdamaian pada masyarakat yang terpecah belah akibat konflik.

conciliation resources

Untuk informasi lebih lanjut dan pemberian bantuan hubungi:

Conciliation Resources
173 Upper Street
London N1 1RG
United Kingdom

Telephone +44 (0)20 7359 7728

Fax +44 (0)20 7359 4081

Email cr@c-r.org

Website www.c-r.org

Charity Registration no. 1055436